DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
20. november 1997 *

I sag C-244/95,

angående en anmodning, som Diikitiko Protodikio, Athen, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

P. Moskof AE

mod

Ethnikos Organismos Kapnou,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 3477/93 af 17. december 1993 om landbrugsomregningskurserne for tobak (EFT L 317, s. 30),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet, P. Jann og L. Sevón (refererende dommer),

* Processprog: græsk.

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— P. Moskof AE ved advokaterne Panagiotis Yatagantzidis og Eleni Metaxaki, Athen

— Ethnikos Organismos Kapnou ved advokat Achilleas Martinis, Athen

— den græske regering ved juridisk fuldmægtig Meletis Tsotsanis, Landbrugsministeriet, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Oscar Fiumara

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis og Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 6. februar 1997 er afgivet mundtlige indlæg af P. Moskof AE ved advokaterne Panagiotis Yatagantzidis, Eleni Metaxaki og Panagiotis Tridimas, Athen, af den græske regering ved konsulent hos statens advokat Ioannis Khalkias og fuldmægtig Panagiotis Mylonopoulos, Sekretariatet for

EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, af den italienske regering ved Oscar Fiumara og af Kommissionen ved Maria Condou-Durande, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. maj 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 24. maj 1995, indgået til Domstolen den 12. juli 1995, har Diikitiko Protodikio, Athen, i medfør af EF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 3477/93 af 17. december 1993 om landbrugsomregningskurserne for tobak (EFT L 317, s. 30, herefter »den omtvistede forordning«).

2 De pågældende spørgsmål er blevet rejst under en sag, som P. Moskof AE (herefter »Moskof«) har anlagt mod Ethnikos Organismos Kapnou (statsligt organ for tobak, herefter »EOK«), og hvori der er strid om, hvorvidt Moskof skal tilbagebetale EOK et for meget udbetalt beløb i form af fællesskabspræmie for tobak af sorten Basma, der var høstet i 1992.

De relevante retsforskrifter

Den fælles markedsordning for råtobak

3 Til og med 1992-høsten gjaldt der i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 727/70 af 21. april 1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT 1970 I, s. 186) bl.a., ifølge syvende betragtning til forordningen, en ordning med årligt fastsatte målpriser, som tog hensyn til den orientering, der skulle gives produktionen på et niveau baseret på rationel driftsledelse og økonomisk sunde virksomheder, således at producenternes udbytte blev tilstrækkeligt.

4 For at tilskynde brugerne til at købe tobak direkte fra tobaksavlerne til en produktionspris, der lå så tæt op ad målprisen som muligt, indeholdt artikel 3 i forordning nr. 727/70 bestemmelse om ydelse af en præmie til fysiske og juridiske personer, som købte tobak i blade direkte hos Fællesskabets tobaksavlere, og som foretog en første forarbejdning og behandling af tobakken inden dennes videre forarbejdning til tobaksvarer eller eksport til tredjelande.

5 Ved artikel 16, 17 og 18 i forordning nr. 727/70 blev der indført en forvaltningskomitéprocedure.

6 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1726/70 af 25. august 1970 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af præmie for tobak i blade (EFT 1970 II, s. 517) blev der indført en kontrolordning for så vidt angår den første forarbejdning og behandling, som navnlig omfattede kontrol ved begyndelsen og afslutningen heraf. Det tidspunkt, hvor »tobakken forlader det sted, hvor den er blevet underkastet kontrol«, var både det tidspunkt, hvor retten til præmie opstod (artikel 6, stk. 1),

det tidspunkt, der skulle anses for tidspunktet for den udløsende begivenhed, som var afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skulle anvendes, dvs. det tidspunkt, der skulle regnes med ved omregningen til national valuta af den i ecu udtrykte præmie (artikel 6, stk. 1, andet afsnit), og endelig forfaldstidspunktet for præmien (artikel 7, stk. 1).

7 I henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1726/70 kunne køberen dog på visse betingelser få udbetalt et forskud på det samlede præmiebeløb på det tidspunkt, hvor tobakken blev anbragt under kontrol.

8 Disse forskellige bestemmelser medførte således, at forarbejdningsvirksomheden — når den pågældende valuta var faldet i værdi mellem det tidspunkt, hvor forskuddet på præmien var blevet udbetalt, og det tidspunkt, hvor den forfaldt til betaling, dvs. det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet — på dette tidspunkt fik udbetalt et yderligere beløb svarende til forskellen mellem henholdsvis præmiebeløbet omregnet til national valuta på grundlag af den på tidspunktet for udbetalingen af forskuddet gældende kurs og præmiebeløbet omregnet på grundlag af den gældende kurs på det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet.

9 Indtil 1990 kunne det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet, være et hvilket som helst tidspunkt. Efter Rådets forordning (EØF) nr. 1329/90 af 14. maj 1990 om ændring af forordning nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT L 132, s. 25) blev den periode, inden for hvilken forarbejdningsvirksomheden kunne lade tobakken forlade kontrolstedet, dog begrænset til fire år. Artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70, som ændret ved forordning nr. 1329/90, bestemte således, at præmien kun kunne ydes til købere, der inden udløbet af en periode på fire år efter høståret dokumenterede, at tobakken var blevet solgt for at blive indarbejdet i tobaksvarer eller var blevet eksporteret til tredjelande.

10 Den fælles markedsordning for tobak blev reformeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 (EFT L 215, s. 70). Ordningen med målpriser blev ophævet, og præmien er nu bestemt til tobaksavleren, selv om den fortsat

udbetales via den virksomhed, der foretager den første forarbejdning. I henhold til artikel 6, stk. 1, første led, i forordning nr. 2075/92 skal den virksomhed, der foretager den første forarbejdning, således på tidspunktet for leveringen af tobakken ud over opkøbsprisen til tobaksavleren udbetale præmien, og i henhold til artikel 6, stk. 2, refunderer det kompetente organ virksomheden dette beløb mod forelæggelse af den fornødne dokumentation.

11 Artikel 27 i forordning nr. 2075/92 indeholder følgende bestemmelse: »Hvis det er nødvendigt at indføre overgangsforanstaltninger for at lette overgangen fra den ordning, der blev indført ved forordning (EØF) nr. 727/70, til den ordning, som er fastsat ved nærværende forordning, vedtages foranstaltningerne efter fremgangsmåden i artikel 23.«

12 Ved artikel 28 i forordning nr. 2075/92 blev forordning nr. 727/70 ophævet med virkning fra 1993-høsten, og i henhold til artikel 29 skulle den nye forordning anvendes med virkning fra denne høst.

Den agromonetære ordning

13 Med henblik på gennemførelsen af det indre marked med virkning fra den 1. januar 1993 blev den gældende agromonetære ordning ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3813/92 af 28. december 1992 om den regningsenhed og de omregningskurser, der skal anvendes i den fælles landbrugspolitik (EFT L 387, s. 1).

14 Ved denne forordnings artikel 6, stk. 1, opretholdes det princip, der blev fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 1676/85 af 11. juni 1985 om regningsenhedens værdi og om de omregningskurser, der skal anvendes i den fælles landbrugspolitik (EFT L 164, s. 1), og hvorefter den landbrugsomregningskurs, der som udgangspunkt

finder anvendelse på en bestemt pris eller på et bestemt beløb, er den, der er gældende på tidspunktet for den udløsende begivenhed, dvs. »den begivenhed, hvorved det økonomiske mål for den pågældende transaktion nås«.

15 Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3813/92 indeholder dog hjemmel for Kommissionen til at fastsætte bestemmelse om en specifik udløsende begivenhed som afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skal anvendes, således at denne begivenhed er en anden end den i artikel 6, stk. 1, fastsatte almindeligt gældende udløsende begivenhed. Det hedder således i bestemmelsen:

»Hvis den i stk. 1 omhandlede udløsende begivenhed skal fastlægges nærmere eller ikke kan lægges til grund som følge af særlige forhold i forbindelse med markedsordningen eller det pågældende beløb, skal der fastlægges en specifik udløsende begivenhed efter fremgangsmåden i artikel 12 under hensyntagen til følgende kriterier:

a) faktisk mulighed for anvendelse af ændringerne af landbrugsomregningskursen så hurtigt som muligt

b) ensartede udløsende begivenheder for tilsvarende transaktioner under de forskellige markedsordninger

c) indbyrdes overensstemmelse mellem de udløsende begivenheder for de forskellige priser og beløb under én og samme markedsordning

d) muligheden for en effektiv kontrol med anvendelsen af korrekte landbrugsomregningskurser.«

16 I henhold til artikel 12 i forordning nr. 3813/92 vedtages gennemførelsesbestemmelserne til forordningen efter forvaltningskomitéproceduren.

17 Artikel 13, stk. 1, indeholder desuden følgende bestemmelse:

»Bliver det nødvendigt at træffe overgangsforanstaltninger for at lette den første anvendelse af bestemmelserne i denne forordning, træffes sådanne foranstaltninger af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 12, og de gælder i den tid, der er strengt nødvendig for at lette indførelsen af den nye ordning.«

18 Kommissionens forordning (EØF) nr. 1068/93 af 30. april 1993 om fastsættelse og anvendelse af omregningskurserne i landbrugssektoren (EFT L 108, s. 106) trådte i stedet for Kommissionens forordning (EØF) nr. 3819/92 af 28. december 1992 om fastsættelse og anvendelse af de omregningskurser, der skal anvendes i landbrugssektoren (EFT L 387, s. 17). I henhold til førstnævnte forordnings artikel 23 skulle bestemmelserne om de udløsende begivenheder, som er afgørende for, hvilke landbrugsomregningskurser der skal lægges til grund (artikel 9-12), finde anvendelse fra den 1. juli 1993 for de produkter eller beløb, for hvilke der ikke findes noget produktionsår. Dette er tilfældet med råtobak.

19 Endelig udstedte Kommissionen den 17. december 1993 desuden den omtvistede forordning. Dennes artikel 1 indeholder følgende bestemmelse:

»Som landbrugsomregningskurs for omregning til national valuta af det præmiebeløb og det præmieforskud, der er nævnt i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2075/92, anvendes kursen den 1. august i høståret, for så vidt angår leverancer indtil den 31. december samme år, og kursen den 1. januar det følgende år hvad angår senere leverancer.«

20 Den omtvistede forordnings artikel 5 indeholder ligeledes følgende bestemmelse:

»For tobak, der er af høst fra før 1993-høsten, og som forlader kontrollen den 1. juli 1993 og derefter, anvendes som landbrugsomregningskurs for den præmie, der er nævnt i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 727/70, kursen den 1. juli 1993.«

21 Ved forordningens artikel 6 ophævedes artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1726/70, der bestemte, at det tidspunkt, hvor tobakken forlod det sted, hvor den havde været underkastet kontrol, var det tidspunkt, der skulle lægges til grund ved omregningen til national valuta af det i ecu udtrykte præmiebeløb.

22 Endelig bemærkes, at den omtvistede forordning i henhold til artikel 7 skulle finde anvendelse fra den 1. juli 1993.

Hovedsagen

23 Anden halvdel af 1992 samt 1993 var præget af betydelige udsving på valutamarkederne og af en række valutakursjusteringer. Drakmen blev devalueret flere gange.

24 Moskof driver virksomhed i form af første forarbejdning af tobak. Den 24. februar 1994 udbetalt EOK virksomheden 1 793 340 DR i fællesskabspræmie for tobak af sorten Basma, der var blevet høstet i 1992.

25 EOK blev senere opmærksom på, at organet havde anvendt artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1726/70, som var blevet ophævet ved den omtvistede forordnings artikel 6, i stedet for sidstnævnte forordnings artikel 5. EOK rejste herefter krav om tilbagebetaling af 1 228 770 DR, dvs. et beløb svarende til forskellen mellem henholdsvis præmien omregnet på grundlag af den kurs, der var gældende på det tidspunkt, hvor tobakken havde forladt kontrolstedet, og præmien omregnet pr. 1. juli 1993 i overensstemmelse med den omtvistede forordnings artikel 5.

26 Den 9. december 1994 anlagde Moskof sag ved Diikitiko Protodikio, Athen, med påstand om annullation af dette pålæg om tilbagebetaling. Under sagen har sagsøgeren gjort gældende, at den omtvistede forordnings artikel 5 er ugyldig, og har fremsat begæring om, at retten forelægger dette spørgsmål for Domstolen.

De præjudicielle spørgsmål

27 I forelæggelsesdommen har Diikitiko Protodikio, Athen, sammenfattet Moskof's anbringender for retten og anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om den omtvistede forordnings gyldighed på baggrund af hver af disse anbringender:

»1) Kommissionens undladelse af at forelægge forordning nr. 3477/93 for Forvaltningskomitéen for Tobak som et udkast til forordning, der havde tilbagevirkende gyldighed

Er dette udkast til forordning — der blev godkendt af Forvaltningskomitéen for Tobak som en retsakt uden tilbagevirkende gyldighed — på grund af den periode på mere end fem måneder, der forløb mellem tidspunktet for udkastets godkendelse og dets vedtagelse og offentliggørelse, et nyt udkast til en forordning med tilbagevirkende gyldighed, som medfører, at forordningen er ugyldig, da udkastet ikke blev forelagt den kompetente Forvaltningskomité for Tobak som et udkast til en forordning med tilbagevirkende gyldighed, hvilket er i strid med artikel 145, tredje led, andet punktum, i traktaten om Den Europæiske Union, Rådets afgørelse af 13. juli 1987 (87/373/EØF) 'om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen', artikel 12 i forordning nr. 3813/92 og artikel 17 i forordning nr. 727/70, idet det efter disse bestemmelser er en betingelse for, at Kommissionen kan udøve de gennemførelsesbeføjelser, som er tillagt den, at proceduren for Forvaltningskomitéen for Tobak er overholdt?

2) Tilsidesættelse af Rådets forordning nr. 3813/92 og utilstrækkelig begrundelse for Kommissionens forordning nr. 3477/93

a) Er begrundelsen for Kommissionens forordning nr. 3477/93 korrekt og tilstrækkelig, når henses til, at sagsøgeren betvivler, at de markedsforstyrrelser, som er nævnt i betragtningerne til den omtvistede kommissionsforordning, er omfattet af nogle af de kriterier, som er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3813/92? Var det nødvendigt, at Rådet traf bestemmelser til imødegåelse af disse forstyrrelser?

b) Er begrundelsen for Kommissionens forordning nr. 3477/93 korrekt og tilstrækkelig, når henses til dels, at den afgørende begivenhed for beregningen af landbrugsomregningskursen ifølge forordningen ikke er den omstændighed, hvormed transaktionens økonomiske mål nås — nemlig i det foreliggende tilfælde, når råtobakken forlader det sted, hvor den har været anbragt under kontrol — dels, at forordningen som begrundelse for ikke at lægge denne omstændighed til grund ikke angiver, på grundlag af hvilket af de fire kriterier i førnævnte rådsforordnings artikel 6, stk. 2, der ved artikel 5 er indført et andet tidspunkt, som er afgørende for beregningen af landbrugsomregningskursen?

c) Er begrundelsen for Kommissionens forordning nr. 3477/93 korrekt og tilstrækkelig, når henses til, at det ikke er nævnt i selve forordningen, at det var nødvendigt at undgå markedsforstyrrelser, som var fremkaldt af tobak fra 1993-høsten, og heller ikke, hvorfor det blev anset for nødvendigt at udstede forordningen med tilbagevirkende gyldighed?

d) Er begrundelsen for Kommissionens forordning nr. 3477/93 korrekt og tilstrækkelig, når henses til, at det udtales i forordningens ottende betragtning, at den er i overensstemmelse med udtalelsen fra Forvaltningskomitéen for Tobak, selv om udkastet til forordningen ikke blev forelagt forvaltningskomitéen som et udkast til en forordning med tilbagevirkende gyldighed?

3) Tilsidesættelse af artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i Rådets forordning nr. 727/70, som ændret ved artikel 1 i Rådets forordning nr. 1329/90

Når henses til, at tobakskøberne efter denne bestemmelse har mulighed for at få udbetalt præmien inden fire år efter høståret på den betingelse, at tobakken er blevet indarbejdet i tobaksvarer eller eksporteret til tredjelande, foreligger der da ikke en tilsidesættelse af nævnte rådsforordning i betragtning af, at den fastfrysning af landbrugsomregningskursen, som er sket ved Kommissionens forordning nr. 3477/93, medfører, at modtagerne af præmien ser sig nødsaget til ikke at vente og dermed ikke kan udnytte den frist på fire år, som tilkommer dem ved nævnte rådsforordning?

4) Tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra c)

Når henses til, at den fælles landbrugspolitik ifølge denne traktatbestemmelse har til formål at stabilisere markederne, er den fastfrysning af landbrugsomregningskursen, som skete med tilbagevirkende gyldighed ved Kommissionens forordning nr. 3477/93, da forenelig med formålet om markedsstabiliseringen under hensyn til, at den medfører, at forarbejdningsvirksomhedernes tab overvæltes på producenterne, idet forarbejdningsvirksomhederne ikke vil være i stand til at tilbyde tilfredsstillende priser for tobakken fra den høst, som blev foretaget efter forordningens vedtagelse?

5) Tilsidesættelse af forbuddet mod at give EF-retsakter tilbagevirkende gyldighed

Er Kommissionens forordning nr. 3477/93, som blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 18. december 1993, og som ifølge artikel 7 trådte i kraft på tredjedagen efter dens offentliggørelse, dvs. den 21. december 1993, men som ifølge artikel 7, stk. 2, skal anvendes fra den 1. juli 1993, i strid med forbuddet mod EF-retsakters tilbagevirkende gyldighed, når henses til, at sagsøgeren i den foreliggende sag gør gældende, at det formål, der forfølges med forordningen, ikke udgør nogen offentlig interesse af vigtigere betydning, da de i forordningen omhandlede markedsforstyrrelser slet ikke er indtrådt, og da der desuden ikke er truffet nogen overgangsforanstaltninger til beskyttelse af den berettigede forventning hos forarbejdningsvirksomhederne, hvortil sagsøgeren hører?

6) Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

I hvilket omfang foreligger der i relation til forarbejdningsvirksomhederne en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når henses til, at artikel 5 i Kommissionens forordning nr. 3477/93 medførte en omvæltning af de regler for den fælles markedsordning for tobak, som blev indført ved forordning nr. 727/70 og 1726/70, som havde været i kraft i mere end 20 år, og som havde affødt en forventning om, at reglerne var særligt stabile i betragtning af, at der ikke blev truffet nogen foranstaltninger til at lette overgangen fra de gamle regler efter Rådets forordning nr. 727/70 og Kommissionens forordning nr. 1726/70 til de ændrede regler, samt under hensyn til, at de europæiske dyrkningskontrakter for 1992-høsten ifølge sagsøgeren blev indgået halvandet år før vedtagelsen af artikel 5 i forordning nr. 3477/93, og at tobakken blev høstet og anbragt under kontrol indtil den 15. maj 1993?

7) Tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i Fællesskabet

Når henses til, at drakmen har en større udsvingsmargen i forhold til den europæiske regningsenhed end de øvrige medlemsstaters valutaer, medfører den nævnte bestemmelse i Kommissionens forordning nr. 3477/93 om fastfrysning af landbrugsomregningskursen da ikke en diskrimination til skade for græske erhvervsdrivende?

8) Magtfordrejning

Når henses til Kommissionens besvarelse af et spørgsmål fra Revisionsretten, hvorefter Kommissionen forpligtede sig til ufortøvet at vedtage de nødvendige bestemmelser til begrænsning af udgifterne som følge af landbrugsomregningskurserne (se Revisionsrettens særberetning nr. 8/93, EFT C 65 af 2.3.1994, punkt 3.4 og 3.5), udgjorde bestemmelsen i Kommissionens forordning nr. 3477/93 om fastfrysning af landbrugsomregningskursen da ikke rent faktisk en offentligretlig bestemmelse, og havde den ikke, som anført i betragtningerne, til formål at undgå markedsforstyrrelser?«

28 Der bør først ske en undersøgelse af de to første spørgsmål, dernæst af det tredje og det sjette spørgsmål, som bør behandles under et, og derefter i den angivne rækkefølge af det femte, det fjerde, det syvende og det ottende spørgsmål.

Manglende overholdelse af forvaltningskomitéproceduren

29 Ved det første spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig som følge af en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende forvaltningskomitéproceduren derved, at den af Kommissionen vedtagne retsakt som ny forordning med tilbagevirkende gyldighed burde have været forelagt forvaltningskomitéen på ny.

30 På grundlag af oplysninger fra den græske Tobaksindustrisammenslutning har Moskof anført følgende om forløbet af proceduren for Forvaltningskomitéen for Tobak:

— Den 11. juni 1993 forelagde Kommissionen et udkast til forordning, som forvaltningskomitéen godkendte, og som indeholdt en artikel 5, der var identisk med den omtvistede forordnings artikel 5. Repræsentanterne for Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik stemte dog imod en godkendelse af udkastet.

— Den 10. september 1993 forelagde Kommissionen et nyt udkast, der indeholdt en anderledes affattet artikel 5. Kommissionen satte ikke udkastet til afstemning i forvaltningskomitéen, men forpligtede sig til at gøre det på et senere møde.

— Den 13. oktober 1993 meddelte Kommissionen, at udkastet til forordning var blevet taget af dagsordenen, idet spørgsmålet blev undersøgt af Kommissionens tjenestegrene, og der formentlig ville blive udarbejdet et nyt udkast.

— Den 12. november 1993 meddelte Kommissionen som svar på et spørgsmål fra en delegation, at den ikke kunne sætte forordningen til afstemning, da denne stadig var genstand for drøftelser i Kommissionens tjenestegrene. Kommissionen anførte i øvrigt, at der ikke for så vidt angår 1993-høsten og senere høster kunne ændres ved, at den udløsende begivenhed skulle anses for indtrådt på det tidspunkt, hvor tobaksavleren leverede tobakken til forarbejdningsvirksomhed, men at spørgsmålet om fastsættelsen af tidspunktet for leveringen rejste en lang række problemer vedrørende den nærmere anvendelse for så vidt angår høsterne før 1993-høsten.

— Den 10. december 1993 meddelte Kommissionen som svar på et spørgsmål vedrørende forordningen om udløsende begivenheder inden for tobakssektoren, at der var en »horisontal« forordning, som dækkede hele denne sektor, og at spørgsmålet blev undersøgt af Kommissionens tjenestegrene.

— Den 17. december 1993 vedtog Kommissionen den omtvistede forordning.

31 Moskof har gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt proceduren i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 3813/92 og artikel 16, 17 og 18 i forordning nr. 727/70 dels derved, at den vedtog en forordning, som den havde trukket tilbage, efter at den endog havde meddelt, at der ville blive forelagt et andet udkast, dels derved, at den undlod på ny at forelægge udkastet til forordning for forvaltningskomitéen, selv om dette udkast, der som følge af en tilbagevirkende gyldighed var et andet, var udtryk for en ny retsakt. Tilsidesættelsen af proceduren er væsentlig og begrunder en annullation af den omtvistede forordning, idet det er sandsynligt, at havde Kommissionen i december 1993 på ny forelagt udkastet til forordning for forvaltningskomitéen, ville komitéen have forkastet det og afgivet en negativ udtalelse.

32 Den græske og den italienske regering har støttet det af Moskof anførte, idet den græske regering har anført, at den omtvistede forordning er forskellig fra det første udkast, som forvaltningskomitéen godkendte, ikke alene derved, at forordningen er blevet givet tilbagevirkende gyldighed, men også for så vidt angår affattelsen af syvende betragtning.

33 Kommissionen har gjort gældende, at når det udkast til forordning, som forvaltningskomitéen godkendte den 11. juni 1993, ikke straks blev vedtaget, var det fordi Kommissionen forsøgte at nå frem til en kompromisløsning, der var mere acceptabel for den græske og den italienske delegation, som havde stemt imod udkastet til forordning. Endvidere har Kommissionen under den mundtlige forhandling anført, at for så vidt det nye udkast ikke formelt var blevet sat til afstemning i forvaltningskomitéen, var det godkendte tidligere udkast ikke blevet trukket tilbage. Da den forordning, der blev vedtaget, havde det samme indhold som den, forvaltningskomitéen havde godkendt, var det ufornødent på ny at forelægge forordningen for komitéen.

34 Endvidere indebærer den omstændighed, at den omtvistede forordning som følge af tidspunktet for vedtagelsen blev givet tilbagevirkende gyldighed, ikke, at der ikke er tale om den samme forordning. Hvad angår ændringen af syvende betragtning er denne af rent redaktionel karakter og tilsigtede blot at gøre begrundelsen mere fyldestgørende, idet ændringen på ingen måde har betydning for retsaktens indhold. På Domstolens opfordring har Kommissionen fremlagt en række dokumenter vedrørende møderne i Forvaltningskomitéen for Tobak i perioden fra juni til december 1993.

35 Det fremgår af drøftelserne i Forvaltningskomitéen for Tobak — der som anført af Revisionsretten i punkt 4.62 i dennes særberetning nr. 8/93 af 21. december 1993 om den fælles markedsordning for råtobak (EFT 1994 C 65, s. 1) principielt er fortrolige — at forvaltningskomitéen den 11. juni 1993 godkendte dokument VI/5786/93 om landbrugsomregningskurserne for tobak, hvorefter den 1. juli 1993 skulle være tidspunktet for den udløsende begivenhed for så vidt angår høster før 1993-høsten. Den græske og den italienske delegation stemte dog imod som følge af valget af denne dato. Den græske og den italienske delegation henviste til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som de erhvervsdrivende ifølge dem kunne påberåbe sig for så vidt angår »opretholdelsen af den tidligere ordning vedrørende udløsende begivenheder« (summarisk referat af mødet den 11.6.1993, punkt 4). Det summariske referat af mødet den 10. september 1993 indeholder følgende bemærkninger i punkt 2: »Efter anmodning fra den græske delegation er der blevet regnet med en vis smidighed med hensyn til valget af datoer for tidspunktet for den udløsende begivenhed svarende til det tidspunkt, hvor tobakken forlader kontrolstedet, alt efter høståret. Da det foreliggende forslag ikke er acceptabelt for den græske delegation, udsættes afstemningen. Drøftelsen vil blive genoptaget.« I referatet af mødet den 13. oktober 1993 anføres det, at

punktet vedrørende det ændrede dokument blev taget af dagsordenen. Under mødet den 12. november 1993 udtrykte flere delegationer beklagelse over, at den nye forordning ikke blev sat til afstemning. Endelig blev det oprindeligt godkendte dokument VI/5786/93 vedtaget af Kommissionen den 17. december 1993.

36 Det må herefter fastslås, at ingen af de fremlagte dokumenter godtgør, at Kommissionen skulle have trukket det første udkast til forordning, som forvaltningskomitéen godkendte den 11. juni 1993, tilbage.

37 Det må endvidere fastslås, at det fremgår af referaterne af møderne i forvaltningskomitéen, at Kommissionen aldrig satte det reviderede udkast til forordning til afstemning i komitéen, som den havde udfærdiget i et forsøg — der dog ikke førte til noget resultat — på at nå frem til en løsning, som den græske delegation kunne acceptere.

38 Der foreligger herefter intet, der kan rejse tvivl om rigtigheden af det af Kommissionen anførte om, at den — selv om den havde kunnet vedtage det af forvaltningskomitéen godkendte udkast straks — havde bestræbt sig på at nå frem til en kompromisløsning, der var mere acceptabel for de to nationale delegationer, som havde stemt imod en godkendelse af udkastet, uden at den dermed gav afkald på at vedtage udkastet.

39 Det kan herved ikke bebrejdes Kommissionen, at den forsøgte at nå frem til en kompromisløsning, som kunne tiltrædes af de to delegationer, der havde afslået at godkende udkastet i den oprindelige affattelse.

40 Den omstændighed, at Kommissionen undersøgte mulighederne for et kompromis, kan endvidere heller ikke opfattes således, at Kommissionen forudsætningsvis trak det oprindelige udkast, som samtlige øvrige delegationer allerede havde godkendt, tilbage. I modsat fald ville det blive mere vanskeligt at forsøge at nå frem til kompromisløsninger med henblik på at imødegå særlige problemer hos visse delegationer, idet Kommissionen da ikke ville ønske at løbe den risiko, der ville være forbundet med ikke straks at vedtage et godkendt udkast. Noget sådant ville være

mere til skade for forvaltningskomitéprocedurernes hensigtsmæssige forløb, end hvad der er tilfældet, såfremt det accepteres, at der mellem tidspunktet for den pågældende forvaltningskomités afstemning om et udkast og tidspunktet for Kommissionens vedtagelse af dette som forordning forløber et rimeligt tidsrum af den længde, der er nødvendig for at undersøge mulighederne for et kompromis, der bedre kan løse problemer, som visse delegationer rejser.

41 Hvad angår argumentet om, at den omtvistede forordning er blevet givet tilbagevirkende gyldighed, bemærkes, at den 1. juli 1993 var en skæringsdato såvel for den nye fælles markedsordning for tobak som for den nye agromonetære ordning.

42 Det bemærkes herefter, at opretholdelsen af den i den omtvistede forordnings artikel 5 fastsatte dato ikke kan antages at have forvoldt de berørte erhvervsdrivende nogen skade i form af en nedsættelse af det oppebårne præmiebeløb, idet de erhvervsdrivende angiveligt kunne have imødegået denne nedsættelse, såfremt de havde haft kendskab til den pågældende ordning nogle måneder tidligere, da anvendelsen af den omtvistede forordning blot medførte, at det udbetalte præmiebeløb, der repræsenterede forskellen mellem omregningskurserne anvendt på præmieforskuddet og på præmien, forblev det samme, uanset det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet.

43 Der må følgelig gives Kommissionen medhold i, at den omstændighed, at forordningen blev vedtaget i december, ikke indebar, at forordningen i væsentlig grad var forskellig fra det udkast, som forvaltningskomitéen havde godkendt.

44 Hvad angår spørgsmålet om den forskellige affattelse af syvende betragtning bemærkes, at sammenholder man det for forvaltningskomitéen forelagte dokument med den omtvistede forordning, fremgår det, at der i den forordning, der blev vedtaget, blev indsat den yderligere bemærkning, at da den udløsende begivenhed for præmier for tobak, der indtrådte på det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet, ikke svarede til kriterierne i artikel 6 i forordning nr. 3813/92, burde der fastsættes bestemmelse om en anden udløsende begivenhed ved afslutningen af overgangsperioden, idet datoen den 1. juli 1993 »for at undgå markedsforvridninger i forhold til tobakken af 1993-høsten« burde vælges som tidspunktet for den udløsende begivenhed for så vidt angår tobak af høst fra før 1993-høsten, som forlod kontrolstedet på den nævnte dato eller senere.

45 Denne tilføjelse, og herunder navnlig henvisningen til risikoen for »markedsforvridninger«, uddyber og præciserer endog den begrundelse for så vidt angår vilkårene for tobak af høst fra før 1993-høsten, som allerede var angivet i det udkast, der var blevet forelagt forvaltningskomitéen, uden at der herved skete en ændring af indholdet af den vedtagne beslutning.

46 Det må herefter fastslås, at der intet foreligger til støtte for, at forvaltningskomitéproceduren i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede forordning ikke blev overholdt.

Tilsidesættelse af forordning nr. 3813/92 og af begrundelsespligten

47 Ved det andet spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig, for det første som følge af, at henvisningen i syvende betragtning til »markedsforvridninger« må anses for utilstrækkelig som begrundelse for, at den omtvistede forordning fraviger forordning nr. 3813/92, som fastlægger kriterierne for bestemmelsen af, hvad der skal anses for den udløsende begivenhed, der er afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skal finde anvendelse, for det andet som følge af, at den omtvistede forordnings tilbagevirkende gyldighed ikke kan anses for at være blevet begrundet, og for det tredje som følge af, at det i forordningen anføres, at denne er i overensstemmelse med en udtalelse fra forvaltningskomitéen.

48 Moskof har gjort gældende, at Kommissionen har undladt at angive en særlig og detaljeret begrundelse for, at det var nødvendigt at fastsætte bestemmelse om en anden udløsende begivenhed som afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skal finde anvendelse, end den generelle, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3813/92 som »den begivenhed, hvorved det økonomiske mål for den pågældende transaktion nås«.

49 Moskof anfører herved, at det økonomiske mål efter forordning nr. 727/70 først blev nået på det tidspunkt, hvor præmien, der havde til formål at kompensere for de høje priser, som forarbejdningsvirksomhederne betalte tobaksavlerne, fuldt ud og endeligt blev udbetalt til forarbejdningsvirksomhederne. Den udløsende begivenhed, der var afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skulle finde anvendelse, ansås derfor for at være indtrådt på det tidspunkt, hvor tobakken

forlod kontrolstedet, idet retten til præmien også opstod på dette tidspunkt, og idet den forarbejdede tobak i praksis kun forlod kontrolstedet, såfremt der var blevet fundet købere til den.

50 I modsætning til, hvad der gjaldt efter den tidligere ordning, fastsætter den omtvistede forordning bestemmelse om, at retten til præmien og den udløsende begivenhed, der er afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skal finde anvendelse, opstår, henholdsvis indtræder, på forskellige tidspunkter, hvorfor der burde være blevet angivet en særligt detaljeret begrundelse herfor. Forordningen angiver herved ikke det kriterium blandt de i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3813/92 fastlagte, på grundlag af hvilket Kommissionen fastsatte bestemmelse om den specifikke udløsende begivenhed, der er afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs præmien skal beregnes på grundlag af. I øvrigt kan ingen af de fire kriterier tages i betragtning her.

51 Kommissionen har gjort gældende, at det økonomiske mål med præmien efter forordning nr. 727/70 var at sikre tobaksavlerne, ikke forarbejdningsvirksomhederne, et rimeligt udbytte. Når det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet, blev valgt som tidspunktet for den udløsende begivenhed, der var afgørende for, hvilken omregningskurs der skulle finde anvendelse, var dette endvidere allerede udtryk for en fravigelse af det generelle kriterium i henhold til den ved forordning nr. 1676/85 fastlagte agromonetære ordning, idet det tidspunkt, hvor det økonomiske mål med den pågældende transaktion blev nået, var det tidspunkt, hvor tobaksavleren modtog betaling for tobakken i blade, og ikke det tidspunkt, hvor forarbejdningsvirksomheden lod den forarbejdede tobak forlade kontrolstedet. Da forarbejdningsvirksomheden kunne få udbetalt et forskud svarende til hele præmiebeløbet, var der ingen økonomisk begrundelse for at vælge det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet, som afgørende for, hvilken omregningskurs der skulle anvendes ved omregningen af præmien til national valuta, idet dette tidspunkt kunne ligge flere år efter den faktiske udbetaling af forskuddet på hele præmien. Det var da også for at begrænse de negative virkninger af denne uhensigtsmæssige ordning, at der blev gennemført en ændring i 1990, hvorefter tobakken skulle forlade kontrolstedet inden fire år efter høståret.

52 Det bemærkes herom, at den agromonetære forordning nr. 3813/92 blot opretholdt det kriterium, der allerede var blevet fastlagt ved forordning nr. 1676/85, og hvorefter den begivenhed, der udløser omregningen fra ecu til national valuta, er den begivenhed, hvorved det økonomiske mål for den pågældende transaktion nås. Selv om man går ud fra, at det økonomiske mål med præmierne efter ordningen i henhold til forordning nr. 727/70 var at yde kompensation til forarbejdningsvirksom-

heden for den høje pris, der blev betalt til tobaksavleren, må det antages, at dette mål finansielt og økonomisk blev nået på det tidspunkt, hvor forarbejdningsvirksomheden fik udbetalt det beløb, der udgjorde kompensationen, dvs. i de fleste tilfælde det tidspunkt, hvor forarbejdningsvirksomheden fik udbetalt forskuddet på hele præmiebeløbet i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1726/70, når tobakken blev anbragt under kontrol.

53 Dette manglende sammenfald mellem det tidspunkt, hvor forarbejdningsvirksomheden rent faktisk fik udbetalt præmieforskuddet, og det tidspunkt, på hvilket virksomhedens ret til præmien ifølge forordning nr. 727/70 opstod — som blev anset for tidspunktet for den udløsende begivenhed — medførte, at forarbejdningsvirksomhederne valgte at lade tobakken forlade kontrolstedet på så sent et tidspunkt som muligt med det formål at opnå et maksimalt udbytte af spekulativ art, der havde sammenhæng med den nationale valutas værdiforringelse, idet der dermed blev opnået et større præmiebeløb. Selv efter 1990, da der blev indført bestemmelse om den tidligere nævnte begrænsning på fire år, medførte dette manglende sammenfald mellem tidspunktet for udbetalingen af præmieforskuddet og det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet, udgifter, hvis uberettigede karakter navnlig er blevet fremhævet af Revisionsretten i punkt 3.4 i dennes særberetning nr. 8/93 om den fælles markedsordning for råtobak.

54 Under disse omstændigheder og i betragtning af, at valget af det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet, som tidspunktet for den udløsende begivenhed, der var afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skulle anvendes, allerede var udtryk for en undtagelse fra den agromonetære ordning, der havde været gældende siden 1985, ville det snarere have været nødvendigt med en detaljeret begrundelse, såfremt det var blevet besluttet at opretholde denne undtagelse fra den almindeligt gældende ordning.

55 Hvad angår valget af datoen den 1. juli 1993 som tidspunktet for den udløsende begivenhed, der er afgørende for, hvilken omregningskurs der skal finde anvendelse, bemærkes, at formålet med forordning nr. 3813/92 var en meget hurtig indførelse af en ny agromonetær ordning, der var i overensstemmelse med det indre marked. Dette var baggrunden for, at denne forordnings artikel 13 indeholdt hjemmel for Kommissionen til at træffe bestemmelse om overgangsforanstaltninger, som kun skulle gælde »i den tid, der er strengt nødvendig for at lette indførelsen af den nye ordning«.

56 Når henses til, at den nye agromonetære ordning i henhold til forordning nr. 1068/93 skulle finde anvendelse med virkning fra den 1. juli 1993 for så vidt angår produkter, for hvilke der ikke fandtes noget produktionsår, hvilket var tilfældet med tobak, må det anses for formålstjenligt, at Kommissionen i konsekvens heraf også i den omtvistede forordning, der er specifik for denne sektor, valgte datoen den 1. juli 1993 som det tidspunkt, med virkning fra hvilket de nye bestemmelser skulle finde anvendelse, som skæringsdato for ophøret af de tidligere bestemmelsers anvendelse og dermed som tidspunktet for den udløsende begivenhed for så vidt angår høster før 1993-høsten. Denne overgangsbestemmelse var et led i den nye ordning og stred på ingen måde mod forordning nr. 3813/92.

57 Hvad angår spørgsmålet om begrundelsespligten bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves efter EF-traktatens artikel 190, skal være tilpasset den pågældende retsakts karakter. Det skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Endvidere kan det ikke kræves, at alle de faktiske og retlige elementer, som retsakten består af, er specificeret i begrundelsen, når retsakten indgår i en generel ordning af foranstaltninger for det pågældende område (dom af 4.2.1997, forenede sager C-9/95, C-23/95 og C-156/95, Belgien og Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 645, præmis 44).

58 Den omtvistede forordning indgår herved i den nye generelle agromonetære ordning. Følgelig var det med rette, at Kommissionen som begrundelse for valget af datoen den 1. juli 1993 som tidspunktet for den udløsende begivenhed for så vidt angår tobak fra høster før 1993-høsten henviste til det tidspunkt, med virkning fra hvilket den agromonetære forordning nr. 1068/93 skulle finde anvendelse. Enhver erhvervsdrivende inden for den pågældende sektor måtte uden videre kunne forstå denne begrundelse.

59 Hvad angår henvisningen til »markedsforvridninger« bemærkes, at denne henvisning er udtryk for en yderligere begrundelse, der havde til formål at henlede opmærksomheden på den mangel på kohærens, der ville have været resultatet af en samtidig anvendelse af de tidligere og de nye bestemmelser, nærmere bestemt i form af, at forarbejdningsvirksomhederne ville blive tilskyndet til at lade tobak fra høster før 1993-høsten forlade kontrolstederne så sent som muligt og således eventuel endnu senere end tobak fra 1993-høsten og senere høster.

60 Denne antagelse om, at der blev angivet en tilstrækkelig begrundelse for valget af datoen den 1. juli 1993 som tidspunktet for den udløsende begivenhed, der skulle være afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skulle finde anvendelse på tobak fra høster før 1993-høsten, afsvækkes ikke af, at den omtvistede forordning blev givet tilbagevirkende gyldighed. Spørgsmålet om, hvorvidt de erhvervsdrivende med rette kunne forvente, at de tidligere bestemmelser ville blive opretholdt indtil tidspunktet for vedtagelsen af en ny forordning, er således et spørgsmål af anden art, som i øvrigt er genstand for et andet præjudicielt spørgsmål.

61 Endelig bemærkes, at den omtvistede forordning, med det indhold, der blev vedtaget, som fastslået i præmis 46 i denne dom var i overensstemmelse med en udtalelse fra forvaltningskomitéen. For så vidt der i ottende betragtning til forordningen henvises til denne udtalelse, er denne betragtning derfor ikke behæftet med fejl.

62 Det må herefter fastslås, at den omtvistede forordning hverken strider mod forordning nr. 3813/92 eller mod traktatens artikel 190.

Tilsidesættelse af artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70 og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

63 Ved det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig som følge af, at den ved at fastfryse landbrugsomregningskursen den 1. juli 1993 angiveligt strider mod artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70, hvorefter forarbejdningsvirksomhederne inden for fire år efter høsten selv kunne vælge det tidspunkt, hvor de fik udbetalt præmien. Ved det sjette spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om den omtvistede forordning strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til forarbejdningsvirksomhederne, for så vidt forordningen indebar en radikal ændring af de regler, som havde været gældende i mere end 20 år, angiveligt uden at der blev indført nogen overgangsforanstaltninger, selv om dyrkningskontrakterne for 1992-høsten var blevet indgået halvanden år før vedtagelsen af forordningen, og tobakken var blevet høstet og anbragt under kontrol i perioden indtil den 15. maj 1993.

64 Moskof har gjort gældende, at det variable tidspunkt for den udløsende begivenhed, der var afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der skulle finde anvendelse, efter den før den omtvistede forordning gældende ordning var et afgørende led i præmieordningen i den forstand, at forarbejdningsvirksomhederne i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70 inden for fire år efter, at tobakken var blevet anbragt under kontrol, selv kunne vælge det tidspunkt, hvor de fik udbetalt præmien. Når den omtvistede forordnings artikel 5 fastsætter tidspunktet for den udløsende begivenhed, der er afgørende for, hvilken landbrugsomregningskurs der finder anvendelse, til den 1. juli 1993 for høster før 1993-høsten, strider dette følgelig mod den nævnte ret for forarbejdningsvirksomhederne og dermed mod artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70.

65 Moskof anfører endvidere, at den fælles markedsordning for tobak, der blev ophævet ved forordning nr. 2075/92, havde været gældende i mere end 22 år, og at Kommissionen efter den agromonetære ordning fra 1985 uden videre i mere end syv år godkendte virksomhedens praksis, hvorefter denne på grundlag af de variable landbrugsomregningskurser drog fordel af markedsføringsperioden på fire år, således som virksomheden med rette havde krav på. Under disse omstændigheder stred det mod virksomhedens berettigede forventning uden overgangsforanstaltninger at gennemføre den nævnte radikale ændring af den agromonetære ordning, som var ganske uforudsigelig for en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende.

66 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70, som ændret ved artikel 1 i forordning nr. 1329/90, ikke er blevet tilsidesat, idet fastsættelsen af tidspunktet for den udløsende begivenhed, der er afgørende for, hvilke landbrugsomregningskurser der skal finde anvendelse, ikke er en integrerende del af den fælles markedsordning, men alene et vilkår i forbindelse med anvendelsen af denne, som kan ændres.

67 Endvidere er det nye tidspunkt for den udløsende begivenhed for så vidt angår høsterne før 1993-høsten ikke udtryk for tilbagevirkende gyldighed, men for en nærmere fastsættelse af vilkår i forbindelse med administrationen af den fælles markedsordning for tobak på grundlag af forordning nr. 3813/92. Da der efter denne forordning seks måneder forinden måtte regnes med den omtvistede forordning, kan der ikke være sket nogen tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

68 Det bemærkes, at selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog 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 formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. herved dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 57).

69 Det følger heraf, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for disse virksomheder er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt (dommen i sagen Crispoltoni m.fl., a.st., præmis 58).

70 Det strider herefter ikke mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at der blev truffet bestemmelse om en manglende opretholdelse af den ordning, hvorefter forarbejdningsvirksomhederne inden for fire år efter høsten selv kunne vælge tidspunktet for den udløsende begivenhed.

71 Hvad angår det af Moskof anførte om, at der ikke blev truffet bestemmelse om overgangsforanstaltninger, bemærkes, at den omtvistede forordnings artikel 5 netop er udtryk for en sådan foranstaltning. Formålet med bestemmelsen er således at forhindre den mangel på kohærens, der ville blive resultatet af en samtidig anvendelse af de tidligere og de nye agromonetære bestemmelser.

72 Denne antagelse afsvækkes ikke af, at dyrkningskontrakterne for 1992-høsten var blevet indgået halvandet år før vedtagelsen af den omtvistede forordning, eller af, at tobakken var blevet høstet og anbragt under kontrol i perioden indtil den 15. maj 1993.

73 Det må herefter fastslås, at når den omtvistede forordning fastfryser landbrugsomregningskursen den 1. juli 1993, strider dette hverken mod artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i forordning nr. 727/70 eller mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed

74 Ved det femte spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig som følge af en tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed, idet forordningen, selv om den først blev vedtaget den 17. december 1993, skulle finde anvendelse med virkning fra den 1. juli 1993.

75 Moskof har, støttet af den græske og den italienske regering, gjort gældende, at den omtvistede forordning, herunder navnlig artikel 5, ikke opfylder betingelserne for en anvendelse med tilbagevirkende gyldighed, idet forordningen ikke tjener et overordnet alment hensyn, og idet der ikke blev truffet nogen foranstaltninger for at imødekomme hensynet til forarbejdningsvirksomhedernes berettigede forventning.

76 Kommissionen har anført, at det er rigtigt, at den forsinkede offentliggørelse af forordningen kunne skabe et begrænset problem med hensyn til tilbagevirkende gyldighed, nærmere bestemt for så vidt angår perioden fra det tidspunkt, med virkning fra hvilket forordningen skulle finde anvendelse, og tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse, men gør gældende, at denne tilbagevirkende gyldighed var begrundet i hensynet til at forhindre »markedsforvridninger«.

77 Det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt (dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 17).

78 Ifølge første betragtning til forordning nr. 3813/92 skulle de nye agromonetære forordninger bringe den agromonetære ordning i overensstemmelse med målsætningen om gennemførelsen af det indre marked i traktatens artikel 8 A. I denne sammenhæng må den omtvistede forordnings artikel 5 anses for en overgangsbestemmelse, hvis formål var at undgå den mangel på kohærens, der ville blive resultatet af en samtidig anvendelse af de tidligere og de nye bestemmelser, og som ville indebære, at tobak fra høster før 1993-høsten formentlig ville forlade kontrolstederne senere end tobakken fra 1993-høsten og senere høster.

79 Som anført i præmis 41 i denne dom, var den 1. juli 1993 en skæringsdato såvel for den nye fælles markedsordning for tobak som for anvendelsen af den nye agromonetære ordning. Det må derfor anses for fuldt ud retmæssigt, at det i konsekvens heraf også i overgangsbestemmelsen i artikel 5 blev fastsat, at de tidligere agromonetære bestemmelser angående den tidligere præmieordning kun skulle finde anvendelse indtil dette tidspunkt. Det tilstræbte formål fordrede, at denne dato blev valgt.

80 Som følge af den tidligere offentliggørelse af de pågældende bestemmelser var forarbejdningsvirksomhederne bekendt med datoens betydning. Endvidere indeholdt såvel artikel 27 i grundforordningen nr. 2075/92 som artikel 13 i den agromonetære forordning nr. 3813/92 hjemmel for Kommissionen til at træffe bestemmelse om overgangsforanstaltninger.

81 Forarbejdningsvirksomhederne kunne så meget mindre med rette forvente, at de fortsat kunne drage fordel af de tidligere bestemmelser, når henses til, at disse, som fastslået i præmis 52 og 54 i denne dom, var udtryk for fravigelser af den agromonetære ordnings principper og ikke var økonomisk begrundede, idet forarbejdningsvirksomhederne allerede havde fået udbetalt forskuddet på det samlede præmiebeløb på det tidspunkt, hvor tobakken blev anbragt under kontrol, og idet bestemmelserne tilskyndede virksomhederne til i højere grad at lade det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstederne, afhænge af ecuens omregningskurs end af forholdene på markedet for tobak.

82 Det må herefter fastslås, at der ikke ved den omtvistede forordning er sket nogen tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed.

Tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra c)

83 Ved det fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig som stridende mod målsætningen i traktatens artikel 39, stk. 1, litra c), om en stabilisering af markederne derved, at forarbejdningsvirksomhedernes tab overvæltes på tobaksavlerne, idet virksomhederne ikke er i stand til at tilbyde disse tilfredsstillende priser for tobak fra høsten efter forordningens vedtagelse.

84 Moskof har gjort gældende, at Kommissionen ved at fastsætte bestemmelse om »fastfrysning« af landbrugsomregningskurserne åbenbart har handlet i strid med målsætningerne i traktatens artikel 39, herunder navnlig målsætningen i stk. 1, litra c), om en stabilisering af markederne.

85 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at det er producenterne, eller i hvert fald forbrugerne, men ikke erhvervsdrivende som Moskof, der skal drage fordel af den i den nævnte bestemmelse omhandlede stabilisering af markederne, hvorfor Moskof ikke kan påberåbe sig bestemmelsen til støtte for, at den omtvistede forordning skulle være ugyldig.

86 Det bemærkes indledningsvis, at den omtvistede forordning tjener til at gennemføre forordning nr. 3813/92, hvis primære formål ifølge dens anden og tredje betragtning er at gøre det muligt at anvende ecuen, når der fastsættes og udtrykkes priser eller andre beløb som led i den fælles landbrugspolitik, nærmere bestemt i form af en fastlæggelse af vilkårene for udbetalingen af de pågældende beløb i de nationale valutaer.

87 Den omtvistede forordnings artikel 5 er en overgangsbestemmelse, der skal gøre det muligt hurtigt at anvende de nye agromonetære bestemmelser, således at de fordrejninger på markedet, der ville blive resultatet af en samtidig anvendelse af de tidligere og de nye bestemmelser, undgås.

88 Artikel 5 har for så vidt haft en stabiliserende virkning på markedet for tobak, idet bestemmelsen har gjort det muligt at gennemføre en hensigtsmæssig regulering af afsætningen af tobak fra høsterne før og efter ændringen af den agromonetære ordning. Endvidere har bestemmelsen bragt en situation med destabilisering af markedet til ophør, i hvilken forarbejdningsvirksomhedernes beslutninger om det tidspunkt, hvor tobakken skulle forlade kontrolstederne, i højere grad afhang af omregningskursen for præmien end af forholdene på markedet for tobak.

89 Hvad angår spørgsmålet om tobaksavlernes økonomiske situation bemærkes, at der netop blev taget hensyn hertil i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for tobak, herunder navnlig ved den nye præmieordning, der blev indført ved forordning nr. 2075/92.

90 Det må herefter fastslås, at den omtvistede forordnings artikel 5 ikke strider mod traktatens artikel 39, stk. 1, litra c).

Tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i Fællesskabet

91 Ved det syvende spørgsmål ønsker den nationale ret under henvisning til et af Moskof fremført argument i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig som følge af, at den strider mod princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i Fællesskabet i forhold til de græske erhvervsdrivende, når henses til, at drakmen har en større udsvingsmargen i forhold til den europæiske regningsenhed end de andre medlemsstaters valutaer.

92 Kommissionen har gjort gældende, at valutaudviklingen altid er behæftet med usikkerhed, men at drakmens fald i de sidste år har været begrænset, og at dette fald i forhold til ecuen ikke har været mere betydeligt, end hvad der gælder for de øvrige medlemsstaters valutaer. Den omtvistede forordning har derfor ikke medført nogen forskelsbehandling af de græske erhvervsdrivende.

93 Det bemærkes, at det manglende sammenfald før vedtagelsen af den omtvistede forordning mellem henholdsvis tidspunktet for udbetalingen af forskuddet på det samlede præmiebeløb og det tidspunkt, hvor retten til præmien opstod, medførte, at de erhvervsdrivende i medlemsstater med en svag valuta som de græske erhvervsdrivende blev stillet bedre end de erhvervsdrivende i medlemsstater med en stærk valuta, idet de drog fordel af den med værdiforringelsen forbundne forskel mellem præmiebeløbet udtrykt i national valuta og det beløb, forskuddet på præmien androg.

94 Ved at bringe anvendelsen af de pågældende bestemmelser til ophør indebar den omtvistede forordnings artikel 5 således, i modsætning til, hvad Moskof hævder, en retablering af ligebehandlingen af de erhvervsdrivende i Fællesskabet ved en ophævelse af de økonomisk set ubegrundede fordele, som visse erhvervsdrivende havde som følge af reglerne om fastsættelse af tidspunkterne for de udløsende begivenheder, der var afgørende for, hvilke omregningskurser der skulle finde anvendelse.

95 Det må herefter fastslås, at den omtvistede forordning ikke strider mod princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i Fællesskabet.

Magtfordrejning

96 Ved det ottende spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om den omtvistede forordning bør kendes ugyldig, idet den angiveligt er et resultat af

magtfordrejning derved, at den blev vedtaget af budgetmæssige grunde og ikke for at forhindre fordrejninger på markedet, således som det anføres i betragtningerne.

97 Moskof har gjort gældende, at det fremgår af Kommissionens svar på Revisionsrettens særberetning nr. 8/93, der blev afgivet på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede forordning, at Kommissionen gav tilsagn om at udstede de nødvendige bestemmelser til at begrænse de udgifter, der var forbundet med landbrugsomregningskurserne for de præmier, som blev udbetalt som led i den tidligere fælles markedsordning. Det er således åbenbart, at den omtvistede forordnings artikel 5 blev udstedt med det formål at nedsætte udgifterne over budgettet og ikke for at undgå fordrejninger på markedet i relation til tobak fra 1993-høsten, således som det udtrykkeligt anføres i syvende betragtning til forordningen. Kommissionen har dermed begået magtfordrejning i EF-traktatens artikel 173, stk. 2's forstand.

98 Den græske regering har ligeledes gjort gældende, at den i betragtningerne til den omtvistede forordning anførte målsætning ikke er baggrunden for artikel 5, der i det væsentlige tilsigter at indføre en maskeret sanktion af monetær art over for de græske forarbejdningsvirksomheder, der den 1. juli 1993 lå inde med tobak fra 1992-høsten og tidligere høster, som endnu ikke havde forladt kontrolstedet.

99 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den ikke har begået magtfordrejning, idet den på grundlag af artikel 6 i forordning nr. 3813/92 fastsatte bestemmelse om en specifik udløsende begivenhed med det formål at forhindre fordrejninger på markedet i relation til tobak fra 1993-høsten. Kommissionens udgangspunkt var behovet for at understøtte producenternes indtægter, og den tilsigtede at forhindre en generel nedsættelse af præmierne og dermed at lette overgangen fra den tidligere til den nye ordning.

100 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis (jf. herved dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69), at der

foreligger magtfordrejning, såfremt en fællesskabsinstitution udsteder en retsakt udelukkende eller dog i det mindste overvejende med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat i traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder.

101 I punkt 3.6 i sin særberetning nr. 8/93, som Moskof selv har henvist til, har Revisionsretten angivet tre grunde til, at der burde ske en ændring af reglen vedrørende den udløsende begivenhed for så vidt angår høsterne før 1993-høsten. Revisionsretten bemærkede for det første, at den praksis, hvorefter der blev udbetalt et supplement til præmien, i finansiel henseende ikke havde nogen berettigelse. Det anførtes herefter, at blev forordningen ikke ændret, kunne dette bevirke, at den nye fælles markedsordning for tobak ville fungere mindre smidigt, idet forarbejdningsvirksomhederne ville blive tilskyndet til at tilbageholde tobak fra høster før 1993-høsten for at drage fordel af en depreciering. Endelig bemærkede Revisionsretten, at budgettet endvidere uberettiget ville blive belastet med udgifter.

102 Omtalen i Kommissionens svar til beretningen af hensynet til at begrænse udgifterne kan ikke opfattes således, at Kommissionen udelukkende tilsigtede at forfølge dette formål — der i øvrigt i sig selv er retmæssigt — men må forstås således, at Kommissionen ønskede at give en relevant besvarelse over for den institution, der i henhold til EF-traktatens artikel 188 C, stk. 2, første afsnit, har til opgave at efterprøve lovligheden og den formelle rigtighed af Fællesskabets indtægter og udgifter og sikre sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig.

103 Hvad angår målsætningen om at forhindre fordrejninger på markedet har også Revisionsretten anført, at denne begrundede en ændring af ordningen vedrørende

den udløsende begivenhed. Der var således herved i modsætning til, hvad den græske regering har anført, tale om en objektiv og væsentlig grund til at udstede den anfægtede bestemmelse.

104 Det må følgelig fastslås, at Kommissionen ikke begik magtfordrejning ved at udstede den omtvistede forordning.

Sammenfatning

105 Det må herefter fastslås, at gennemgangen af de forskellige anbringender, som den nationale ret har henvist til i sine spørgsmål, intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den omtvistede forordnings artikel 5.

Sagens omkostninger

106 De udgifter, der er afholdt af den græske regering, den italienske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Diikitiko Protodikio, Athen, ved dom af 24. maj 1995, for ret:

Gennemgangen af de forskellige anbringender, som den nationale ret har henvist til i sine spørgsmål, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 3477/93 af 17. december 1993 om landbrugsomregningskurserne for tobak.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. november 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling