ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
20 november 1997 *

In zaak C-244/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van Dioikitiko Protodikeio Athinon (Griekenland), in het aldaar aanhangig geding tussen

P. Moskof AE

en

Ethnikos Organismos Kapnou

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EG) nr. 3477/93 van de Commissie van 17 december 1993 betreffende de in de sector tabak toe te passen landbouwomrekeningskoersen (PB 1993, L 317, blz. 30),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet, P. Jann en L. Sevón (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Grieks.

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— P. Moskof AE, vertegenwoordigd door P. Yatagantzidis en E. Metaxaki, advocaten te Athene,

— Ethnikos Organismos Kapnou, vertegenwoordigd door A. Martinis, advocaat te Athene,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Tsotsanis, jurist bij het Ministerie van Landbouw, als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de afdeling diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Gouloussis en K.-D. Borchardt, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van P. Moskof AE, vertegenwoordigd door P. Yatagantzidis, E. Metaxaki en P. Tridimas, advocaten te Athene; de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias, adjunct-juridisch adviseur bij de juridische dienst van de Staat, en P. Mylonopoulos, juridisch medewerker bij de afdeling

communautair contentieux van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigden; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door O. Fiumara, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Kontou-Durande, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 6 februari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 mei 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 24 mei 1995, ingekomen bij het Hof op 12 juli daaraanvolgend, heeft het Dioikitiko Protodikeio Athinon het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag om een prejudiciële beslissing verzocht over de geldigheid van verordening (EG) nr. 3477/93 van de Commissie van 17 december 1993 betreffende de in de sector tabak toe te passen landbouwomrekeningskoersen (PB 1993, L 317, blz. 30; hierna: „bestreden verordening").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen P. Moskof AE (hierna: „Moskof") en het Ethnikos Organismos Kapnou (Nationale Tabaksraad; hierna: „EOK"), betreffende de terugbetaling door Moskof aan EOK van een bedrag aan onverschuldigd ontvangen communautaire premie voor tabak van de oogst 1992, van de variëteit Basmas.

Toepasselijke verordeningen

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak

3 Tot en met de oogst van 1992 gold ingevolge verordening (EEG) nr. 727/70 van de Raad van 21 april 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1970, L 94, blz. 1) een stelsel waarbij volgens de zevende overweging van de considerans van de verordening, de streefprijs jaarlijks op een zodanig peil werd vastgesteld dat, rekening houdend met de aan de productie te geven richting, en uitgaande van een rationele bedrijfsvoering en de economische levensvatbaarheid van de ondernemingen, de producenten een voldoende beloning werd verzekerd.

4 Om rechtstreekse aankoop van de verbruikers bij de producenten tegen een prijs die de streefprijs zoveel mogelijk benadert, te stimuleren, voorzag artikel 3 van verordening nr. 727/70 in de toekenning van een premie aan de natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks van producenten van de Gemeenschap tabaksbladeren kopen en het gekochte product de eerste bewerking doen ondergaan en verpakken met het oog op de verwerking ervan in tabaksfabrikaten of voor uitvoer naar derde landen.

5 Bij de artikelen 16 tot en met 18 van de verordening nr. 727/70 werd de procedure van het comité van beheer vastgesteld.

6 Bij verordening (EEG) nr. 1726/70 van de Commissie van 25 augustus 1970 betreffende de wijze van toekenning van de premie voor tabaksbladeren (PB 1970, L 191, blz. 1) werd een controleregeling ingevoerd voor het stadium van de eerste bewerking en de conditionering van de tabak, met name controles bij het begin en het einde van de bewerkingen. Het „tijdstip dat de tabak de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst" was bepalend voor het tijdstip waarop het recht op

premie ontstond (artikel 6, lid 1), voor het tijdstip van het ontstaansfeit voor de landbouwomrekeningskoers, dit wil zeggen het tijdstip waarop het in ECU uitgedrukte bedrag moest worden omgezet in nationale valuta (artikel 6, lid 1, tweede alinea), en ten slotte, voor het tijdstip waarop de premie verschuldigd was (artikel 7, lid 1).

7 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1726/70 bepaalde evenwel, dat de koper onder bepaalde voorwaarden een voorschot kon ontvangen gelijk aan het totaal bedrag van de premie, zodra de tabak onder controle was geplaatst.

8 De toepassing van deze verschillende bepalingen had dus tot gevolg, dat wanneer tussen de datum van betaling van het voorschot op de premie en die waarop de premie verschuldigd was, namelijk de datum waarop de tabak de controle verliet, de valuta een waardevermindering had ondergaan, de bewerker bij het verlaten van de controle een extra bedrag ontving dat overeenkwam met het verschil tussen het bedrag van de in nationale valuta omgezette premie tegen de koers ten tijde van de betaling van het voorschot, en hetzelfde bedrag omgerekend tegen de koers van het tijdstip van verlaten van de controle.

9 Tot 1990 kon de tabak ten allen tijde de controle verlaten. Later is evenwel bij verordening (EEG) nr. 1329/90 van de Raad van 14 mei 1990 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 727/70 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1990, L 132, blz. 25) de termijn voor de bewerkende onderneming om de tabak uit de controle te nemen, beperkt tot vier jaar. Artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1329/90, bepaalde namelijk, dat de premie uitsluitend werd toegekend aan kopers die binnen vier jaar na het oogstjaar het bewijs leverden dat de tabak was verkocht om te worden verwerkt tot tabaksfabrikaten of naar derde landen te worden uitgevoerd.

10 De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector tabak is grondig gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB 1993, L 215, blz. 70). Het stelsel van streefprijzen is opgegeven, en de premie wordt

weliswaar nog steeds betaald via het bedrijf voor eerste bewerking, doch is voortaan bestemd voor de tabaksteler. Zo bepaalt artikel 6 van verordening nr. 2075/92 in lid 1, eerste streepje, dat het bedrijf voor eerste bewerking bij de levering van de tabak, naast de aankoopprijs, aan de teler de premie betaalt, en in lid 2, dat de bevoegde instantie dit bedrag aan het bedrijf terugbetaalt tegen overlegging van bewijsstukken.

11 Artikel 27 van deze verordening bepaalt: „Indien overgangsmaatregelen nodig zouden blijken om de overgang van de bij verordening (EEG) nr. 727/70 ingestelde regeling naar de regeling van deze verordening te vergemakkelijken, worden die maatregelen volgens de procedure van artikel 23 vastgesteld."

12 Bij artikel 28 van verordening nr. 2075/92 is verordening nr. 727/70 ingetrokken met werking vanaf de oogst 1993, en bij artikel 29 is de nieuwe verordening van toepassing verklaard met ingang van de oogst 1993.

De agromonetaire regeling

13 Met het oog op de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993 is de bestaande agromonetaire regeling gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3813/92 van de Raad van 28 december 1992 betreffende de rekeneenheid en de omrekeningskoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast (PB 1992, L 387, blz. 1).

14 In artikel 6, lid 1, van deze verordening is het beginsel herhaald uit verordening (EEG) nr. 1676/85 van de Raad van 11 juni 1985 inzake de waarde van de rekeneenheid en de omrekeningskoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast (PB 1985, L 164, blz. 1), dat de

landbouwomrekeningskoers die in beginsel op een bepaalde prijs of bedrag moet worden toegepast, de koers is die geldt ten tijde van het ontstaansfeit, anders gezegd „de handeling waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt".

15 Artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3813/92 laat de Commissie evenwel de mogelijkheid een specifiek ontstaansfeit voor de landbouwomrekeningskoers vast te stellen dat niet overeenkomt met het algemene ontstaansfeit als bedoeld in artikel 6, lid 1. Lid 2 luidt:

„Wanneer het in lid 1 bedoelde ontstaansfeit nader moet worden bepaald, of om redenen die eigen zijn aan de betrokken marktordening of aan het betrokken bedrag niet in aanmerking kan worden genomen, wordt volgens de procedure van artikel 12 een specifiek ontstaansfeit bepaald met inachtneming van de volgende criteria:

a) de noodzaak wijzigingen in de landbouwomrekeningskoers zo snel mogelijk daadwerkelijk te kunnen toepassen;

b) de onderlinge overeenkomst tussen ontstaansfeiten voor analoge transacties in het kader van de verschillende marktordeningen;

c) de samenhang tussen de ontstaansfeiten voor de verschillende prijzen en bedragen die een zelfde marktordening betreffen;

d) de uivoerbaarheid en doeltreffendheid van controles op de toepassing van adequate landbouwomrekeningskoersen."

16 Artikel 12 van verordening nr. 3813/92 bepaalt, dat de bepalingen ter uitvoering van de verordening worden vastgesteld volgens de procedure van het comité van beheer.

17 Artikel 13, lid 1, voegt hieraan toe:

„Indien overgangsmaatregelen nodig zijn om de eerste toepassing van de bepalingen van deze verordening te vergemakkelijken, stelt de Commissie deze maatregelen vast volgens de procedure van artikel 12. Deze maatregelen blijven niet langer van toepassing dan voor een vlotte invoering van de nieuwe regeling strikt noodzakelijk is."

18 Verordening (EEG) nr. 3819/92 van de Commissie van 28 december 1992 houdende nadere voorschriften voor de vaststelling en de toepassing van de omrekeningskoersen in de landbouwsector (PB 1992, L 387, blz. 17), is vervangen door verordening (EEG) nr. 1068/93 van de Commissie van 30 april 1993 houdende nadere voorschriften voor de vaststelling en de toepassing van de omrekeningskoersen in de landbouwsector (PB 1993, L 108, blz. 106). Volgens artikel 23 van deze verordening zijn de bepalingen betreffende het ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoersen (artikelen 9-12) van toepassing met ingang van 1 juli 1993 voor de producten of bedragen waarvoor er geen verkoopseizoen is. Dit is het geval voor ruwe tabak.

19 Ten slotte heeft de Commissie op 17 december 1993 ook nog de bestreden verordening vastgesteld. Artikel 1 van deze verordening luidt:

„De landbouwomrekeningskoers die moet worden toegepast voor de omrekening in nationale valuta van de premie en het premievoorschot als bedoeld in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2075/92 is die welke geldt op 1 augustus van het oogstjaar voor leveringen tot en met 31 december van dat jaar en voor latere leveringen die welke geldt op 1 januari van het volgende jaar."

20 Aansluitend daarbij, bepaalt artikel 5 van de bestreden verordening:

„Voor tabak van oogsten vóór de oogst 1993 die op of na 1 juli 1993 de controle verlaat is de landbouwomrekeningskoers voor de in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 727/70 bedoelde premie die welke geldt op 1 juli 1993."

21 Bij artikel 6 van bedoelde verordening is artikel 6, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1726/70 ingetrokken, waarin was bepaald dat het tijdstip waarop de tabak de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst, bepaalt wanneer het in ECU uitgedrukte premiebedrag in nationale valuta moet worden omgezet.

22 Ten slotte bepaalt artikel 7 van de bestreden verordening, dat zij van toepassing is met ingang van 1 juli 1993.

Het hoofdgeding

23 Tijdens het tweede semester van 1992 en in 1993 deden zich belangrijke verschuivingen voor op de wisselmarkten, en hadden een aantal aanpassingen van de wisselkoersen plaats. De drachme is verschillende malen gedevalueerd.

24 Moskof is een onderneming voor eerste verwerking van tabak. Op 24 februari 1994 ontving zij van EOK een bedrag van 1 793 340 DR bij wege van communautaire premie voor tabak van de soort Basmas, die in 1992 was geoogst.

25 Later is EOK tot het inzicht gekomen dat hij artikel 6, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1726/70 had toegepast, die is ingetrokken bij artikel 6 van de bestreden verordening, en niet artikel 5 van bedoelde verordening. Daarop heeft hij de terugbetaling gevraagd van een bedrag van 1 228 770 DR, dat overeenkomt met het verschil tussen de premie die is omgezet tegen de koers die gold toen de tabak de plaats verliet waar hij onder controle was geplaatst, en de premie zoals omgezet op 1 juli 1993, overeenkomstig artikel 5 van de bestreden verordening.

26 Op 9 december 1994 kwam Moskof tegen deze terugvordering op bij het Dioikitiko Protodikeio Athinon. In het kader van dit beroep voerde zij de ongeldigheid aan van artikel 5 van de bestreden verordening, en verzocht zij de nationale rechter het Hof een prejudiciële vraag ter zake voor te leggen.

De prejudiciële vragen

27 In het verwijzingsvonnis heeft het Dioikitiko Protodikeio Athinon een synthese gemaakt van de door Moskof uiteengezette middelen en het Hof in verband met elk daarvan een vraag gesteld over de geldigheid van de bestreden verordening:

„1) Verordening nr. 3477/93 is door de Commissie niet aan het comité van beheer voor tabak voorgelegd als ontwerp voor een regeling met terugwerkende kracht:

De vraag rijst of het ontwerp van de bewuste verordening, dat door het comité van beheer voor tabak als ontwerp voor een verordening zonder terugwerkende kracht is goedgekeurd, door de intussen verstreken tijd, meer dan vijf maanden, niet een nieuw ontwerp is geworden voor een verordening met terugwerkende kracht, waardoor het ongeldig wordt, aangezien het niet als ontwerp voor een instrument met terugwerkende kracht aan het ter zake bevoegde comité van beheer voor tabak is voorgelegd, hetgeen in strijd is met artikel 145, derde streepje, tweede volzin, van artikel 145 EG-Verdrag, met besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, met artikel 12 van verordening nr. 3813/92 en artikel 17 van verordening nr. 727/70, nu uit die bepalingen volgt dat de naleving van de procedure van het comité van beheer voor de Commissie als voorwaarde geldt voor de uitoefening van haar uitvoerende bevoegdheid.

2) Schending van verordening nr. 3813/92 van de Raad en ontoereikende motivering van verordening nr. 3477/93 van de Commissie:

a) De vraag rijst, of de motivering van verordening nr. 3477/93 van de Commissie juist en toereikend is, nu verzoekster betwijfelt of ‚verstoring van de markt', als bedoeld in de motivering van die verordening, bij één van de criteria van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3813/92 van de Raad kan worden ondergebracht, dan wel of daaraan moet worden verholpen via een handeling van de Raad.

b) De vraag rijst, of de motivering van verordening nr. 3477/93 van de Commissie juist en toereikend is, nu de verordening van de Commissie, waarin niet overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92 als ontstaansfeit voor de landbouwomrekeningskoers de handeling is genomen ‚waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt' — in casu het verlaten van de controle — niet vermeldt aan de hand van welk van de vier criteria in artikel 6, lid 2, van de verordening van de Raad het in artikel 5 gekozen ontstaansfeit is bepaald.

c) De vraag rijst, of de motivering van verordening nr. 3477/93 van de Commissie juist en toereikend is, nu de noodzaak verstoringen van de markt voor tabak van de oogst 1993 te voorkomen, nergens in de verordening is toegelicht, en daarin evenmin een reden is genoemd waarom een dergelijke terugwerkende regeling nodig werd geacht.

d) De vraag rijst, of de motivering van verordening nr. 3477/93 van de Commissie juist en toereikend is, nu in de achtste overweging van de considerans sprake is van een eensluidend advies van het comité van beheer voor tabak, terwijl de verordening niet als ontwerp voor een regeling met terugwerkende kracht aan dat comité is voorgelegd.

3) Schending van artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70 van de Raad, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 1329/90 van de Raad:

Nu deze bepaling de tabakverkopers de mogelijkheid geeft binnen vier jaar na de oogst de premie te ontvangen, mits de tabak is verwerkt tot tabaksfabrikaten of is uitgevoerd naar derde landen, rijst de vraag of de bevriezing van de landbouwomrekeningskoers ingevolge verordening nr. 3477/93, niet in strijd is met laatstbedoelde verordening, aangezien de premiegerechtigden ertoe worden genoopt de vierjarige periode die de verordening van de Raad hun toestaat, niet te gebruiken.

4) Schending van artikel 39, lid 1, sub c, EG-Verdrag:

Waar volgens deze verdragsbepaling de stabilisering van de markten het doel is van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, rijst de vraag hoe de terugwerkende ‚bevriezing' van de landbouwomrekeningskoers in verordening nr. 3477/93 van de Commissie zich met die stabilisering van de markten verdraagt, nu zij tot gevolg heeft dat de door de bewerkers geleden schade wordt afgewenteld op de producenten, doordat de bewerkers geen behoorlijke prijzen kunnen bieden voor tabak van de op de vaststelling van de verordening volgende oogst.

5) Schending van het beginsel dat gemeenschapshandelingen geen terugwerkende kracht hebben:

De vraag rijst, of verordening nr. 3477/93 van de Commissie, op 18 december 1993 gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, en ingevolge artikel 7 in werking getreden op de derde dag na de publikatie, dus op 21 december, maar ingevolge de tweede alinea van diezelfde bepaling met ingang van 1 juli 1993 van toepassing geworden, niet in strijd is met het beginsel, dat de gemeenschapshandelingen geen terugwerkende kracht hebben. Verzoekster betwist dat de verordening een hoger algemeen belang dient, aangezien de verstoring van de markt waarvan de verordening gewag maakt, zich niet heeft voorgedaan, en bovendien geen overgangsmaatregelen zijn getroffen ter bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen van de bewerkers, waaronder verzoekster.

6) Schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen:

De vraag rijst, in hoeverre het gewettigd vertrouwen van de bewerkende bedrijven is beschaamd, nu met de regeling van artikel 5 van verordening nr. 3477/93 van de Commissie de regeling van de gemeenschappelijke marktordening voor tabak neergelegd in verordeningen nrs. 727/70 en 1726/70 ingrijpend is gewijzigd, welke regeling meer dan twintig jaar bestaat en op de bestendigheid waarvan iedereen vertrouwde. Een en ander des te meer nu er geen overgangsregeling is getroffen om de overgang van het oude regime van verordeningen nr. 727/70 van de Raad en 1726/70 van de Commissie te vergemakkelijken, en volgens verzoekster de Europese teeltcontracten voor de oogst van 1992 reeds waren afgesloten anderhalf jaar vóór de invoering van de regeling van artikel 5 van verordening nr. 3477/93, en de tabak tot 15 mei 1993 was geoogst en onder controle geplaatst.

7) Schending van het beginsel van gelijke behandeling van ondernemingen van de Gemeenschap:

Aangezien de drachme een grotere koersdaling ten opzichte van de ECU ondergaat dan de valuta van andere Lid-Staten, rijst de vraag in hoeverre de bewuste ‚bevriezing' van de landbouwomrekeningskoers in verordening nr. 3477/93 van de Commissie geen discriminatie ten nadele van de Griekse ondernemers tot gevolg heeft.

8) Misbruik van bevoegdheid:

Gelet op het antwoord van de Commissie op een vraag van de Rekenkamer, dat zij ‚zich ertoe verbindt onverwijld de nodige bepalingen vast te stellen om de uitgaven te beperken die het gevolg zijn van de toepassing van de landbouwwisselkoersen' (Speciaal verslag van de Rekenkamer nr. 8/93, PB 1994, C 65, punt 3.4 en 3.5), rijst te vraag, of de ‚bevriezing' van de landbouwomrekeningskoers in verordening nr. 3477/93 van de Commissie in werkelijkheid niet veeleer een begrotingsmaatregel is dan een maatregel ter vermijding van verstoring van de markt, zoals het in de considerans heet?"

28 Eerst moeten de eerste twee vragen worden besproken, dan de derde en de zesde vraag, die tezamen moeten worden behandeld, en ten slotte de vijfde, de vierde, de zevende en de achtste vraag, in die volgorde.

Miskenning van de procedure van het comité van beheer

29 Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de bestreden verordening ongeldig moet worden verklaard wegens schending van de beginselen betreft de procedure van het comité van beheer, nu de door de Commissie vastgestelde tekst een nieuwe verordening was, met terugwerkende kracht, en dus opnieuw aan het comité van beheer had moeten worden voorgelegd.

30 Op basis van inlichtingen van de Griekse Federatie van tabaksfabrikanten, is volgens Moskof de procedure voor het comité van beheer voor tabak chronologisch als volgt verlopen:

— op 11 juni 1993 heeft het comité van beheer zijn goedkeuring gehecht aan een door de Commissie voorgelegd ontwerp van verordening, waarvan artikel 5 identiek was met artikel 5 van de litigieuze verordening; de vertegenwoordigers van de Griekse en van de Italiaanse Republiek hebben evenwel tegen de goedkeuring van dit ontwerp gestemd;

— op 10 september 1993 heeft de Commissie een nieuw ontwerp ingediend, waarvan artikel 5 anders was geformuleerd; zij heeft het comité van beheer niet gevraagd over dit ontwerp te stemmen, doch heeft zich er wel toe verbonden dit bij een latere vergadering te doen;

— op 13 oktober 1993 heeft de Commissie laten weten, dat het ontwerp van verordening van de agenda was afgevoerd, omdat de kwestie door haar diensten werd onderzocht en waarschijnlijk een nieuw ontwerp zou worden ingediend;

— op 12 november 1993 heeft de Commissie in antwoord op een vraag van een delegatie gepreciseerd, dat zij de verordening niet in stemming kon brengen omdat het nog steeds in behandeling was bij haar diensten; zij heeft er overigens op gewezen, dat de beslissing om voor de oogsten van 1993 en later als ontstaansfeit uit te gaan van de levering van de tabak door de producent aan de bewerker, niet ter discussie kon worden gesteld, maar dat de datum van levering, wat de toepassing betreft, talrijke problemen deed rijzen voor de oogsten vóór die van 1993;

— op 10 december 1993 liet de Commissie in antwoord op een vraag betreffende de verordening inzake het ontstaansfeit in de tabaksector weten, dat er een „horizontale" verordening bestond, die gold voor de gehele sector, en dat de vraag door haar diensten werd onderzocht;

— op 17 december 1993 heeft de Commissie de bestreden verordening vastgesteld.

31 Volgens Moskof heeft de Commissie zich niet gehouden aan de procedure van de artikelen 12, sub c, van verordening nr. 3813/92 en 16 tot en met 18 van verordening nr. 727/70, nu zij een verordening heeft vastgesteld die zij had ingetrokken na de aankondiging van de indiening van een nieuw ontwerp, en voorts omdat zij het ontwerp van verordening niet opnieuw aan het comité van beheer heeft voorgelegd hoewel het, wegens de terugwerkende kracht van de tekst, om een nieuwe handeling ging. Het zou om een substantiële onregelmatigheid van de procedure gaan die de nietigverklaring van de litigieuze verordening rechtvaardigt, want indien de Commissie in december 1993 het ontwerp opnieuw aan het comité van beheer had voorgelegd, zou het comité het ontwerp waarschijnlijk hebben verworpen en een negatief advies hebben uitgebracht.

32 De Griekse en de Italiaanse regering sluiten zich aan bij deze redenering, en de Griekse regering voegt daaraan toe, dat de litigieuze verordening niet alleen afweek van het eerste, door het comité van beheer goedgekeurde ontwerp, doordat het terugwerkende kracht heeft, maar eveneens doordat de zevende overweging van de considerans anders is geformuleerd.

33 De Commissie zet uiteen, dat het op 11 juni 1993 het door het comité van beheer goedgekeurde ontwerp van verordening niet onmiddellijk definitief is geworden, omdat zij heeft gestreefd naar een compromis om tegemoet te komen aan de Griekse en de Italiaanse delegatie die tegen het ontwerp van verordening hadden gestemd. Overigens heeft de Commissie ter terechtzitting erop gewezen, dat het nieuwe ontwerp in het comité van beheer niet formeel in stemming is gebracht, zodat het oude, goedgekeurde, ontwerp niet is ingetrokken. Nu de definitieve tekst van de verordening dezelfde inhoud had als de door het comité van beheer goedgekeurde tekst, was het niet noodzakelijk de tekst opnieuw voor te leggen.

34 Bovendien, aldus de Commissie, neemt de omstandigheid dat de bestreden verordening vanwege de datum van vaststelling ervan, terugwerkende kracht had, niet weg dat het over dezelfde verordening ging. Wat de wijziging van de zevende overweging van de considerans betreft, deze betrof enkel de formulering, was alleen bedoeld om de motivering te verbeteren, en deed niets af aan de inhoud van de handeling. Door het Hof daarom verzocht, heeft de Commissie verschillende documenten neergelegd betreffende de bijeenkomsten van het comité van beheer voor tabak tussen juni en december 1993.

35 Blijkens het onderzoek van de werkzaamheden van het comité van beheer voor tabak, die in beginsel vertrouwelijk zijn, zoals in herinnering is gebracht door de Rekenkamer in punt 4.62 van haar speciaal verslag nr. 8/93 inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1994, C 65, blz. 1), heeft het comité van beheer op 11 juni 1993 zijn goedkeuring gehecht aan document VI/5786/93 betreffende de landbouwomrekeningskoersen voor de sector tabak, en is het daarbij uitgegaan van de datum 1 juli 1993 als datum van het ontstaansfeit voor de oogsten vóór 1993. De Griekse en de Italiaanse delegatie hadden zich daar evenwel tegen verzet, wegens de keuze van de datum. Zij beriepen zich op het beginsel van het gewettigd vertrouwen op grond waarvan de betrokken sector mocht verwachten, „dat de regeling die gold vóór de ontstaansfeiten van kracht zou blijven" (notulen van de vergadering van 11 juni 1993, punt 4). In de notulen van de vergadering van 10 september 1993 heet het in punt 2: „op verzoek van de Griekse delegatie is blijk gegeven van een zekere soepelheid in verband met de keuze van de data voor het ontstaansfeit overeenkomend met het tijdstip waarop de tabak de controle verlaat, zulks naar gelang van het oogstjaar. Aangezien de betrokken delegatie met dit voorstel geen vrede kon nemen, is de stemming verdaagd. De besprekingen zullen worden voortgezet." Blijkens de notulen van de vergadering van 13 oktober 1993 is het punt betreffende het gewijzigde document van de agenda afgevoerd. Tijdens de vergadering van 12 november 1993 hebben

verschillende delegaties betreurd dat de nieuwe verordening niet in stemming is gebracht. Uiteindelijk is het aanvankelijk goedgekeurde document VI/5786/93 door de Commissie goedgekeurd op 17 december 1993.

36 Uit geen van de neergelegde documenten blijkt dus, dat de Commissie het eerste ontwerp van verordening, dat op 11 juni 1993 door het comité van beheer was goedgekeurd, heeft ingetrokken.

37 Overigens blijkt uit de notulen van de vergaderingen van het comité van beheer, dat de Commissie het door haar herziene ontwerp van verordening in het comité in stemming had gebracht in een poging de Griekse delegatie voldoening te geven, welk resultaat overigens niet kon worden bereikt.

38 Er kan dus niets worden ingebracht tegen het betoog van de Commissie, dat zij gerechtigd was de door het comité van beheer goedgekeurde tekst onmiddellijk vast te stellen, doch niettemin, en zonder daarom aan de goedkeuring van die tekst te verzaken, inspanningen heeft gedaan om een compromis uit te werken waarmee de twee nationale delegaties die tegen de goedkeuring van de tekst hadden gestemd, vrede konden nemen.

39 De Commissie kan evenwel niet worden verweten, dat zij heeft gepoogd een compromisoplossing te vinden waar de twee delegaties die tegen de aanvankelijke tekst hadden gestemd, zich konden bij aansluiten.

40 Overigens kan het zoeken naar een compromis niet worden geïnterpreteerd als een impliciete intrekking van de aanvankelijke tekst, die door alle andere delegaties reeds was goedgekeurd. Zoniet zou het zeer moeilijk worden via een compromis naar een oplossing voor de problemen van bepaalde delegaties te streven, omdat de Commissie niet meer bereid zou zijn van de onmiddellijke vaststelling van de goedgekeurde tekst af te zien. Een dergelijke oplossing zou voor de goede werking van de procedures van de comités van beheer veel nadeliger zijn dan het gedogen van een redelijk tijdsverloop tussen de stemming in het comité van beheer over een

tekst en de vaststelling ervan door de Commissie in de vorm van een verordening, welk tijdsverloop noodzakelijk is voor het onderzoek van mogelijke compromissen om door bepaalde delegaties aan de orde gestelde problemen tot ieders voldoening te verhelpen.

41 Wat het argument betreft, dat de bestreden verordening met terugwerkende kracht is ingevoerd, zij erop gewezen dat 1 juli 1993 een essentiële datum was, zowel in het kader van de nieuwe gemeenschappelijke ordening der markten in de sector tabak als in het kader van de nieuwe agromonetaire regeling.

42 Overigens veroorzaakte het behoud van de in artikel 5 van de bestreden verordening vastgestelde datum aan de betrokken handelaren geen schade ten gevolge van een verlaging van het ontvangen premiebedrag, waartegen zij zich hadden kunnen indekken indien zij enkele maanden eerder van de regeling op de hoogte waren geweest, aangezien de toepassing van de bestreden verordening er enkel toe strekte het saldo van de premie, ongeacht de datum waarop de tabak de controle verliet, ongewijzigd te laten, welke saldo overeenkwam met het verschil tussen de omrekeningskoers die was toegepast op het voorschot op de premie, en die welke was toegepast op het premiebedrag zelf.

43 Terecht was de Commissie dus van mening, dat de vaststelling van de verordening in december niet tot gevolg had dat de tekst op wezenlijke punten verschilde van het door het comité van beheer goedgekeurde ontwerp.

44 Wat de verschillende tekst van de zevende overweging van de considerans betreft, volgt uit een vergelijking tussen het aan het comité van beheer voorgelegde document en de bestreden verordening, dat het ontstaansfeit voor de premies voor tabak, dat plaatsvond op het tijdstip dat de tabak de controle verlaat, niet beantwoord aan de criteria van artikel 6 van verordening nr. 3813/92, en dus aan het einde van de overgangsperiode moest worden gewijzigd, zodat, „om te voorkomen dat de markt voor tabak van de oogst 1993 wordt verstoord", het ontstaansfeit moest worden vastgesteld op 1 juli 1993 voor tabak van vroegere oogsten dan 1993, die vanaf laatstbedoelde datum de controle verlaten.

45 Deze toevoeging, en inzonderheid de vermelding van het risico van „verstoringen van de markt", verruimt en preciseert slechts de motivering betreffende de situatie van tabak van oogsten vóór 1993, die reeds voorkwam in de aan het comité van beheer voorgelegde tekst, evenwel zonder dat de inhoud van de vastgestelde handeling daardoor wordt gewijzigd.

46 De conclusie dient dus te luiden, dat niets erop wijst, dat bij de vaststelling van de bestreden verordening de procedure van het comité van beheer niet zou zijn geëerbiedigd.

Schending van verordening nr. 3813/92 en van de motiveringsplicht

47 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bestreden verordening ongeldig moet worden verklaard op grond dat de verwijzing in de zevende overweging van de considerans ervan naar „verstoringen van de markt" niet volstaat ter rechtvaardiging van de schending van verordening nr. 3813/92, waarbij de criteria voor de vaststelling van het ontstaansfeit van de landbouwomzettingskoers zijn vastgesteld, voorts op grond dat de terugwerkende kracht niet is gemotiveerd, en tenslotte op grond van de vermelding dat de verordening in overeenstemming is met het advies van het comité van beheer.

48 Volgens Moskof heeft de Commissie niet specifiek en in bijzonderheden de noodzaak gemotiveerd om af te wijken van het algemeen ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers, dat naar luid van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92, „de handeling [is] waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt".

49 Moskof zet in dit verband uiteen, dat in het kader van verordening nr. 727/70 het economisch doel van de transactie slechts was bereikt op het ogenblik waarop de premie, die was bedoeld als compensatie voor de hoge prijzen die aan de producenten werden betaald door de bewerkers, door deze laatste integraal en definitief

was ontvangen. Het ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers was dus de omstandigheid dat de tabak de controle verliet, wat samenviel met het ontstaan van het recht op premie, en in de praktijk slechts gebeurde wanneer voor de tabaksfabrikaten kopers waren gevonden.

50 Nu, volgens Moskof, in strijd met de voorgaande regeling, ingevolge de bestreden verordening het ontstaan van het recht op premie niet langer samenvalt met het ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers, had zulks bijzonder omstandig gemotiveerd moeten zijn. In de verordening is evenwel niet gepreciseerd op basis van welk van de criteria van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3813/92 de Commissie het specifieke ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers voor de premie heeft vastgesteld; overigens zou in de onderhavige zaak geen van de vier criteria in aanmerking kunnen komen.

51 De Commissie herinnert eraan, dat onder verordening nr. 727/70 het economisch doel van de premie erin bestond de tabaksproducenten en de bewerkers een redelijk inkomen te verzekeren. Overigens was de keuze van het verlaten van de controle als ontstaansfeit van de omrekeningskoers, reeds een afwijking van het algemeen beginsel van de agromonetaire regeling van verordening nr. 1676/85, nu het tijdstip waarop het economisch doel van de transactie werd bereikt, dat was waarop de producent betaling ontving voor de tabaksbladeren, en niet het tijdstip waarop de tabaksfabrikaten door toedoen van de bewerker de controle verlieten. De mogelijkheid voor de bewerker om een voorschot te ontvangen dat gelijk is aan het volledige premiebedrag, zou elke financiële rechtvaardiging hebben weggenomen van de keuze van het tijdstip van het verlaten van de controle voor de vaststelling van de omrekeningskoers van de premie in nationale valuta, aangezien dit tijdstip verschillende jaren na de daadwerkelijke betaling van het voorschot op de volledige premie kon liggen. Overigens is ter beperking van de negatieve gevolgen van deze anomalie in 1990 een wijziging ingevoerd, in die zin dat het verlaten van de controle plaats dient te vinden binnen vier jaar na het oogstjaar.

52 In dit verband zij erop gewezen, dat de agromonetaire verordening nr. 3813/92 zich ertoe heeft beperkt uit verordening nr. 1676/85 het criterium over te nemen, dat het ontstaansfeit van de omrekening van ECU naar nationale valuta de handeling is waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt. Gesteld dat, onder de regeling van verordening nr. 727/70, het economisch doel van de premies erin bestond de bewerkers te vergoeden voor de hoge prijs die zij hadden betaald

aan de producent, moet worden vastgesteld dat vanuit financieel en economisch oogpunt, dit doel was bereikt zodra de bewerker het bedrag van de vergoeding ontving, in de meeste gevallen bij ontvangst van het voorschot op het volledige premiebedrag als bedoeld in artikel 7 van verordening nr. 1726/70 wanneer de tabak onder controle werd geplaatst.

53 Het verschil tussen het tijdstip waarop de bewerker daadwerkelijk het voorschot op de premie ontving, en het tijdstip waarop hij ingevolge verordening nr. 727/70 recht had op de premie, welk tijdstip het criterium is voor het ontstaansfeit, had tot gevolg dat de bewerkers er de voorkeur aan gaven de tabak zo laat mogelijk de controle te laten verlaten, in de hoop zoveel mogelijk profijt de trekken uit de waardevermindering van de nationale valuta en de daaruit voortvloeiende verhoging van het extra premiebedrag. Zelfs na 1990, toen een maximumtermijn van vier jaar werd vastgesteld, heeft het tijdsverloop tussen de betaling van het voorschot op de premie en het verlaten van de controle kosten veroorzaakt, die met name door de Rekenkamer in punt 3.4 van haar speciaal verslag nr. 8/93 inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak, als ongerechtvaardigd zijn aangemerkt.

54 Gelet op deze omstandigheden, en nu het verlaten van de controle als ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers reeds een afwijking was van het agromonetaire stelsel zoals het bestond sinds 1985, zou een gedetailleerde motivering dus veeleer noodzakelijk zijn geweest indien was besloten deze afwijking van de algemene regeling verder in stand te laten.

55 Wat de keuze van 1 juli 1993 als ontstaansfeit van de omrekeningskoers betreft, zij eraan herinnerd, dat verordening nr. 3813/92 bedoeld was om zeer snel een nieuwe agromonetaire regeling in te voeren die verenigbaar is met de interne markt. Daarom was in artikel 13 bepaald, dat de Commissie overgangsmaatregelen kon vaststellen die niet langer van toepassing zouden blijven „dan voor een vlotte invoering van de nieuwe regeling strikt noodzakelijk is".

56 Nu volgens verordening nr. 1068/93 de nieuwe agromonetaire regeling van toepassing was met ingang van 1 juli 1993 voor de producten waarvoor er geen verkoopseizoen was, zoals tabak, is de Commissie in de bestreden verordening, die specifiek is voor deze sector, redelijkerwijs eveneens uitgegaan van de datum 1 juli 1993 voor de toepassing van de nieuwe bepalingen en als uiterste grens voor de toepassing van de oude regels, en dus eveneens als ontstaansfeit voor de oogsten vóór 1993. Deze overgangsbepaling vormde een onderdeel van de nieuwe regeling en was in geen enkel opzicht in strijd met verordening nr. 3813/92.

57 Wat de motiveringsplicht betreft, is het vaste rechtspraak, dat de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering aan de aard van de betrokken handeling moet beantwoorden. De redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Bovendien kan bij een handeling geen specifieke motivering worden verlangd van de verschillende onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze handeling binnen de systematiek van het geheel valt waarvan zij een onderdeel vormt (arrest van 4 februari 1997, gevoegde zaken C-9/95, C-23/95 en C-156/95, België en Duitsland/Commissie, Jurispr. 1997, blz. I-645, r. o. 44).

58 In casu valt de bestreden verordening binnen de systematiek van de nieuwe agromonetaire regeling. Terecht verdedigt de Commissie dus de keuze van de datum van 1 juli 1993 als ontstaansfeit voor tabak van de oogsten vóór 1993, onder verwijzing naar de datum waarop de agromonetaire verordening nr. 1068/93 van toepassing is geworden. Deze motivering was voor alle handelaren van de sector gemakkelijk te begrijpen.

59 Wat nu de vermelding „verstoringen van de markt" betreft, deze vormt een extra motivering waarmee wordt gewezen op de verwarring die zou zijn ontstaan bij de gelijktijdige toepassing van oude en nieuwe bepalingen, in die zin dat dit voor de bewerkers een aansporing zou zijn geweest om tabak van oogsten vóór 1993 zo laat mogelijk de controle te doen verlaten, en dus eventueel nog na tabak van de oogsten van de jaren 1993 en volgende.

60 Aan de conclusie dat de keuze van de datum van 1 juli 1993 als ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers voor tabak van de oogsten vóór 1993 afdoend met redenen is omkleed, doet niet af dat de bestreden verordening terugwerkende kracht heeft. Of de handelaars op goede gronden konden verwachten dat de oude bepalingen tot de datum van vaststelling van de nieuwe verordening in stand zou worden gelaten, is namelijk een andere kwestie, waarover bovendien een afzonderlijke prejudiciële vraag is gesteld.

61 Ten slotte zij erop gewezen dat, zoals gezegd in rechtsoverweging 46 van het onderhavige arrest, het comité van beheer een gunstig advies heeft uitgebracht over de bestreden verordening in haar definitieve versie. De achtste overweging van de considerans van de verordening bevat dus geen onjuistheid wat dit advies betreft.

62 Vastgesteld moet dus worden, dat de bestreden verordening niet in strijd is met verordening nr. 3813/92 of met artikel 190 van het Verdrag.

De schending van artikel 3, lid 1, sub iv, van verordening nr. 727/70 en van het vertrouwensbeginsel

63 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bestreden verordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat het bevriezen van de landbouwomrekeningskoers op 1 juli 1993 in strijd is met artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70, bepalende dat de tabaksbewerkers zelf kunnen kiezen op welk tijdstip binnen een periode van vier jaar volgend op de oogst zij de premie innen. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de bestreden verordening niet in strijd is met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van de bewerkende ondernemingen, voor zover deze verordening een ommekeer zou hebben teweeggebracht ten opzichte van een regeling die sedert meer dan twintig jaar bestond, zonder dat in enige overgangsmaatregel werd voorzien, terwijl de teeltcontracten voor de oogst 1992 anderhalf jaar vóór de vaststelling ervan waren gesloten en tabak was geoogst en onder controle geplaatst tot 15 mei 1993.

64 Volgens Moskof was de veranderlijkheid van het ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers onder de aan de bestreden verordening voorafgaande regeling een wezenlijk bestanddeel van de premieregeling, in die zin dat de bewerkers overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70 van hun recht om de premie te innen in de loop van een periode van vier jaar nadat de tabak onder controle was geplaatst, gebruik maakten op het tijdstip van hun keuze. Dus zou de vaststelling bij artikel 5 van de bestreden verordening van een vast ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers op 1 juli 1993 voor de oogsten vóór die van 1993, voor de bewerkers een beletsel vormen om dit recht uit te oefenen, wat in strijd zou zijn met artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70.

65 Moskof herinnert er bovendien aan, dat de gemeenschappelijke ordening van de tabaksmarkt die is afgeschaft bij verordening nr. 2075/92, sedert meer dan 22 jaar bestond, en dat de Commissie sedert de agromonetaire regeling van 1985 zonder voorbehoud gedurende meer dan zeven jaar heeft ingestemd met de toepassing ervan, die hierin bestond dat dankzij de periode van vier jaar om de productie in de handel te brengen, werd geprofiteerd van de variabele landbouwomrekeningskoers, een recht dat zij volkomen rechtmatig heeft uitgeoefend. Onder deze voorwaarden zou de ingrijpende verandering, zonder overgangsmaatregelen, van de toepasselijke agromonetaire verordeningsbepalingen, voor een voorzichtig handelaar volkomen onvoorzienbaar zijn geweest, en dus zijn gewettigd vertrouwen hebben geschonden.

66 De Commissie is van mening, dat artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 1329/90, niet is geschonden, nu de vaststelling van het ontstaansfeit van de landbouwomrekeningskoers niet integrerend deel uitmaakt van de gemeenschappelijke ordening der markten, doch daarvan slechts een modaliteit uitmaakt, die vatbaar is voor wijzigingen.

67 Overigens zou de toepassing van het nieuwe ontstaansfeit op de oogsten vóór 1993 niet met terugwerkende kracht geschieden, doch niet meer zijn dan de vaststelling van beheersmodaliteiten van de gemeenschappelijke ordening van de markten voor tabak, overeenkomstig verordening nr. 3813/92. Aangezien in laatstbedoelde verordening zes maanden op voorhand de vaststelling van de bestreden verordening in het vooruitzicht was gesteld, zou dus niet kunnen worden beweerd dat sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel.

68 Overigens zij eraan herinnerd dat, ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, die juist een voortdurende aanpassing mogelijk moeten maken, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie (zie met name arrest van 5 oktober 1994, gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 57).

69 Hieruit volgt, dat de marktdeelnemers zich niet kunnen beroepen op een verkregen recht om een uit een gemeenschappelijke marktordening voortvloeiend voordeel, dat hun op een bepaald ogenblik is toegekend, te behouden (arrest Crispoltoni, reeds aangehaald, r. o. 58).

70 Onder deze voorwaarden kan een bepaling die een einde maakt aan de mogelijkheid voor de tabaksbewerkers om zelf het tijdstip van het ontstaansfeit te kiezen binnen een periode van vier jaar na de oogst, geen schending van het vertrouwensbeginsel opleveren.

71 Wat de beweerde afwezigheid van overgangsmaatregelen betreft, zij erop gewezen dat artikel 5 van de bestreden verordening het karakter van een overgangsmaatregel heeft. Deze bepaling strekt er namelijk toe te voorkomen dat de gelijktijdige toepassing van de oude en de nieuwe agromonetaire bepalingen tot verwarring leidt.

72 Aan voorgaande conclusie doet niet af, dat de teeltcontracten voor de oogst van 1992 waren gesloten anderhalf jaar vóór de vaststelling van de bestreden verordening, en dat de tabak was geoogst en onder controle geplaatst tot 15 mei 1993.

73 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de bestreden verordening, voor zover zij de landbouwomrekeningskoers heeft bevroren op 1 juli 1993, niet in strijd is met artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70, en evenmin met het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

Schending van het verbod van terugwerkende kracht

74 Met zijn vijfde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de bestreden verordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond van schending van het verbod van terugwerkende kracht, nu deze verordening, die is vastgesteld op 17 december 1993, van toepassing is met ingang van 1 juli 1993.

75 Moskof, hierin ondersteund door de Griekse en de Italiaanse regering, stelt dat de bestreden verordening, en meer in het bijzonder artikel 5 daarvan, niet voldoet aan de voorwaarden voor toepassing met terugwerkende kracht, omdat zij geen hoger belang van algemeen nut nastreeft en niets is ondernomen ter bescherming van het gewettigd vertrouwen van de bewerkers.

76 De Commissie erkent, dat de vertraging bij de bekendmaking van de verordening een beperkt probleem van terugwerkende kracht kon doen ontstaan voor de periode vanaf de datum waarop zij van toepassing was tot de datum van inwerkingtreding, doch voegt hieraan toe dat deze terugwerkende kracht gerechtvaardigd was door de zorg marktverstoringen te voorkomen.

77 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat, ofschoon het beginsel van de rechtszekerheid zich er in het algemeen tegen verzet dat een gemeenschapsbesluit reeds vóór afkondiging van kracht is, hiervan bij wijze van uitzondering kan worden afgeweken indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen (arrest van 11 juli 1991, zaak C-368/89, Crispoltoni, Jurispr. 1991, blz. I-3695, r. o. 17).

78 Volgens de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 3813/92 waren de nieuwe agromonetaire verordeningen bedoeld om de agromonetaire regeling in overeenstemming te brengen met het doel van de verwezenlijking van de interne markt overeenkomstig artikel 8 A van het Verdrag. In deze context komt artikel 5 van de bestreden verordening voor als een overgangsbepaling, die bedoeld is ter voorkoming van verwarring ten gevolge van de gelijktijdige toepassing van de oude en de nieuwe regeling, en die zou hebben meegebracht dat de tabak van de oogsten vóór 1993 waarschijnlijk de controle zou hebben verlaten na de tabak van de oogsten van 1993 en later.

79 Zoals in rechtsoverweging 41 van het onderhavige arrest is benadrukt, was de datum van 1 juli 1993 essentieel, zowel in het kader van de nieuwe gemeenschappelijke ordening der markten in de sector tabak als voor de toepassing van de nieuwe agromonetaire regeling. Logischerwijs is de overgangsbepaling van artikel 5 dus eveneens uitgegaan van deze datum als uiterste grens voor de toepassing van de oude agromonetaire bepalingen betreffende de oude premieregeling. Omwille van het te bereiken doel, diende deze datum te worden gekozen.

80 Via de eerder reeds gepubliceerde verordeningen, waren de tabaksbewerkers op de hoogte van het belang van deze datum. Bovendien voorzagen zowel artikel 27 van basisverordening nr. 2075/92 als artikel 13 van agromonetaire verordening nr. 3813/92 in de mogelijkheid voor de Commissie om overgangsmaatregelen vast te stellen.

81 De verwachtingen van de bewerkers inzake de voortgezette toepassing van de oude bepalingen, waren des te minder gewettigd, nu deze bepalingen, zoals in de rechtsoverwegingen 52 en 54 van het onderhavige arrest is uiteengezet, afweken van de beginselen van de agromonetaire regeling en economisch niet gerechtvaardigd waren, omdat de bewerkers reeds een voorschot hadden ontvangen op het totaalbedrag van de premie op het tijdstip dat de tabak onder controle werd geplaatst, en deze bepalingen bovendien de bewerkers ertoe aanzetten de tabak uit de controle te nemen op basis van de omrekeningskoersen van de ECU, en niet op basis van de marktvoorwaarden voor tabak.

82 Vastgesteld moet dus worden, dat de bestreden verordening niet in strijd is met het verbod van terugwerkende kracht.

De schending van artikel 39, lid 1, sub c, EG-Verdrag

83 Met zijn vierde vraag wenst te verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bestreden verordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat zij niet in overeenstemming is met het doel van artikel 39, lid 1, sub c, van het Verdrag, namelijk het stabiliseren van de markten, nu de door de bewerkers geleden schade wordt afgewenteld op de producenten, aangezien de bewerkers hun geen behoorlijke prijs kunnen bieden voor tabak van de oogst na de vaststelling van de verordening.

84 Volgens Moskof heeft de Commissie met de „bevriezing" van de landbouwomrekeningskoersen kennelijk gehandeld in strijd met de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag, inzonderheid die van lid 1, sub c, daarvan, betreffende het stabiliseren van de markten.

85 De Commissie brengt hiertegen in, dat het stabiliseren van de markten, waarover het in deze bepaling gaat, de producenten ten goede dient te komen, of in ieder geval de verbruikers, doch niet de handelaren zoals Moskof, die zich dus niet op deze bepaling kunnen beroepen ten betoge dat de bestreden verordening ongeldig is.

86 Vooraf zij eraan herinnerd, dat de bestreden verordening is vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 3813/92, die volgens de tweede en de derde overweging van de considerans ervan in de eerste plaats bedoeld is om het gebruik van de ECU mogelijk te maken om de prijzen of bedragen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vast te stellen en weer te geven, en met het oog daarop de voorwaarden bepaalt waaronder deze prijzen of bedragen in nationale valuta worden betaald.

87 Artikel 5 van de bestreden verordening is een overgangsbepaling die de snelle toepassing van de nieuwe agromonetaire bepalingen mogelijk moet maken, door de verstoring van de markt te voorkomen die het gevolg zou zijn geweest van de gelijktijdige toepassing van de oude en de nieuwe bepalingen.

88 In die zin heeft artikel 5 bijgedragen tot het stabiliseren van de markt voor tabak, nu het de voorwaarden heeft gecreëerd voor een correcte regeling van de afzet van de tabaksoogsten vóór en na de wijziging van de agromonetaire regeling. Bovendien heeft dit artikel een einde gemaakt aan een situatie die werd gekenmerkt door een destabilisatie van de markt, waarin de beslissing van de tabaksbewerkers om tabak uit de controle te nemen, veeleer was gebaseerd op de toepasselijke omrekeningskoers voor de premie dan op de toestand van de tabaksmarkt.

89 Wat de economische situatie van de tabaksproducenten betreft, zij erop gewezen dat daarmee wel degelijk rekening is gehouden in het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke ordening van de markt in de sector tabak, en inzonderheid van de nieuwe premieregeling, die is ingevoerd bij verordening nr. 2075/92.

90 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat artikel 5 van de bestreden verordening niet in strijd is met artikel 39, lid 1, sub c, van het Verdrag.

Schending van het beginsel van gelijke behandeling van de handelaren van de Gemeenschap

91 Met zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter, in verband met een door Moskof ontwikkeld argument, in wezen te vernemen, of de bestreden verordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat er in vergelijking met de valuta van de andere Lid-Staten een groter koersverschil bestaat tussen de drachme en de Europese rekeneenheid, waardoor bedoelde verordening in strijd zou zijn met het beginsel van gelijke behandeling van de handelaren van de Gemeenschap, zulks ten nadele van de Griekse handelaren.

92 De Commissie wijst er in dit verband op, dat de monetaire ontwikkelingen steeds onzeker zijn, maar dat de dalende tendens van de koers van de drachme de voorbije jaren beperkt is gebleven, en ten opzichte van de ECU niet groter is dan die van de valuta van de andere Lid-Staten. De vaststelling van de bestreden verordening heeft dus geen enkele discriminatie ten nadele van de Griekse marktdeelnemers in het leven geroepen.

93 Vastgesteld moet worden, dat vóór de vaststelling van de bestreden verordening, het verschil tussen de datum van betaling van het voorschot dat gelijk was aan het volledige premiebedrag, en de datum van ontstaan van het recht op premie, tot gevolg had dat de marktdeelnemers van de Lid-Staten met een zwakke munt, zoals de Griekse marktdeelnemers, gunstiger werden behandeld dan de marktdeelnemers van de Lid-Staten met een sterke munt, aangezien zij een bedrag ontvingen dat overeenkwam met het wegens de waardevermindering ontstane verschil tussen het in nationale valuta uitgedrukte premiebedrag en het bedrag van het voorschot op de premie.

94 Waar artikel 5 van de bestreden verordening dus een einde heeft gemaakt aan de toepassing van deze bepaling, heeft dit, anders dan Moskof beweert, de gelijkheid van behandeling van de marktdeelnemers van de Gemeenschap hersteld, door de economisch ongerechtvaardigde voordelen af te schaffen die voor sommigen voortvloeiden uit de regeling tot vaststelling van het ontstaansfeit van de omrekeningskoersen.

95 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de bestreden verordening niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling van de marktdeelnemers van de Gemeenschap.

Misbruik van bevoegdheid

96 Met zijn achtste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de litigieuze verordening niet ongeldig moet worden verklaard wegens misbruik van

bevoegdheid, nu zij zou zijn vastgesteld om budgettaire redenen en niet, zoals in de considerans staat, ter voorkoming van verstoringen van de markt.

97 Volgens Moskof volgt uit de antwoorden die de Commissie op speciaal verslag nr. 8/93 van de Rekenkamer, heeft gegeven ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening, dat de Commissie zich ertoe had verbonden de nodige bepalingen vast te stellen ter beperking van de uitgaven verband houdend met de landbouwomrekeningskoersen van de premie die werd betaald in het kader van de oude gemeenschappelijke marktordening. Klaarblijkelijk zou artikel 5 van de bestreden verordening zijn vastgesteld ter beperking van de uitgaven, en niet ter voorkoming van verstoringen van de markt in verband met tabak van de oogst van 1993, zoals in de zevende overweging van de considerans ervan uitdrukkelijk is gezegd. De Commissie zou dus misbruik hebben gemaakt van haar bevoegdheid in de zin van artikel 173, tweede alinea, EG-Verdrag.

98 De Griekse regering wijst er eveneens op, dat de in de considerans van de bestreden verordening uiteengezette beweegreden niet de vaststelling rechtvaardigt van artikel 5, dat in wezen strekt tot de instelling van een verkapte monetaire sanctie tegen de Griekse tabaksbewerkers, die op 1 juli 1993 tabak van de oogst van 1992 en van vroegere jaren in voorraad hadden, die de controle nog niet had verlaten.

99 De Commissie daarentegen is van mening, dat zij geen misbruik van haar bevoegdheid heeft gemaakt waar zij op basis van artikel 6 van verordening nr. 3813/92 een specifiek ontstaansfeit heeft vastgesteld ter voorkoming van verstoringen van de markt in verband met tabak van de oogst van 1993. Gelet op de noodzaak het inkomen van de producenten op peil te houden, streefde zij ernaar een algemene verlaging van de premies te voorkomen en aldus de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel te vergemakkelijken.

100 Er zij herinnerd aan de vaste rechtspraak (zie met name arrest van 12 november 1996, zaak C-84/94, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-5755, r. o. 69),

die als misbruik van bevoegdheid aanmerkt de vaststelling door een gemeenschapsinstelling van een handeling met het uitsluitende, althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan de instelling zegt na te streven, dan wel te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan zekere omstandigheden het hoofd te bieden.

101 In punt 3.6 van speciaal verslag nr. 8/93, waar Moskof zelf naar verwijst, vermeldt de Rekenkamer drie gronden ter rechtvaardiging van een wijziging van de bepaling betreffende het ontstaansfeit voor de oogsten vóór 1993. Zij wijst er in de eerste plaats op, dat het betalen van een extra premiebedrag financieel niet te rechtvaardigen is; indien de verordening niet werd gewijzigd zou dit bovendien gevolgen kunnen hebben voor de vlotte werking van de nieuwe gemeenschappelijke marktordening voor tabak, aangezien de bewerkende ondernemingen zouden worden aangemoedigd om tabak van de oogsten vóór 1993 achter te houden om te profiteren van eventuele devaluaties, en ten slotte wijst de Rekenkamer er nog op, dat ongerechtvaardigde begrotingsuitgaven zouden worden gedaan.

102 Dat de Commissie in haar antwoord op dit rapport verwijst naar het streven de kosten te beperken, kan niet worden uitgelegd als een intentieverklaring van de Commissie om uitsluitend dit oogmerk na te streven, nog afgezien van het feit dat het op zich gerechtvaardigd is, maar kan worden verklaard door de wens een pertinent antwoord te geven aan de instelling die ingevolge artikel 188 C, lid 2, eerste alinea, EG-Verdrag, ermee belast is de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap te controleren en na te gaan of een goed financieel beheer wordt gevoerd.

103 Wat het streven betreft om verstoringen van de markt te voorkomen, heeft de Rekenkamer zelf verklaard dat het een wijziging van de bepaling betreffende het

ontstaansfeit rechtvaardigt. Anders dan de Griekse regering stelt, ligt dus wel degelijk een objectieve en wezenlijke beweegreden ten grondslag aan de bestreden bepaling.

104 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Commissie met de vaststelling van de bestreden beschikking geen misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid.

Conclusie

105 Gelet op een en ander, moet worden vastgesteld, dat bij onderzoek van de verschillende door de verwijzende rechter in zijn vragen uiteengezette middelen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid zouden kunnen aantasten van artikel 5 van de bestreden verordening.

Kosten

106 De kosten door Griekse en de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door Dioikitiko Protodikeio Athinon bij arrest van 24 mei 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de verschillende door de nationale rechter in zijn vragen uiteengezette middelen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid zouden kunnen aantasten van artikel 5 van verordening (EG) nr. 3477/93 van de Commissie van 17 december 1993 betreffende de in de sector tabak toe te passen landbouwomrekeningskoersen.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 november 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann