ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 20ής Νοεμβρίου 1997 *

Στην υπόθεση C-244/95,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Π. Μοσκώφ ΑΕ

και

Εθνικού Οργανισμού Καπνού,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) 3477/93 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 1993, για τις γεωργικές ισοτιμίες που θα εφαρμοστούν στον τομέα του καπνού (ΕΕ L 317, σ. 30),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Gulmann, πρόεδρο τμήματος, J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet, P. Jann και L. Sevón (εισηγητή), δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

γενικός εισαγγελέας: M. B. Elmer
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η Π. Μοσκώφ ΑΕ, εκπροσωπούμενη από τον Παναγιώτη Γιαταγαντζίδη και την Ελένη Μεταξάκη, δικηγόρους Αθηνών,

— ο Εθνικός Οργανισμός Καπνού, εκπροσωπούμενος από τον Αχιλλέα Μαρτίνη, δικηγόρο Αθηνών,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Μελέτη Τσοτσάνη, νομικό στο Υπουργείο Γεωργίας,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή Umberto Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Δημήτριο Γκουλούση, νομικό σύμβουλο, και Klaus-Dieter Borchardt, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Π. Μοσκώφ ΑΕ, εκπροσωπούμενης από τον Παναγιώτη Γιαταγαντζίδη, την Ελένη Μεταξάκη και τον Παναγιώτη Τριδήμα, δικηγόρο Αθηνών, της Ελληνικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον Ιωάννη Χαλκιά, πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του

Κράτους, και τον Παναγιώτη Μυλωνόπουλο, νομικό συνεργάτη Α της ειδικής νομικής υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, της Ιταλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον Oscar Fiumara, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τη Μαρία Κοντού-Durande, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, κατά τη συνεδρίαση της 6ης Φεβρουαρίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαΐου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 24ης Μαΐου 1995, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 12 Ιουλίου 1995, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας υπέβαλε στο Δικαστήριο ορισμένα ερωτήματα, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, ως προς το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) 3477/93 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 1993, για τις γεωργικές ισοτιμίες που θα εφαρμοστούν στον τομέα του καπνού (ΕΕ L 317, σ. 30, στο εξής: επίδικος κανονισμός).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Π. Μοσκώφ ΑΕ (στο εξής: Μοσκώφ) και του Εθνικού Οργανισμού Καπνού (στο εξής: ΕΟΚ) σε συνάρτηση με την επιστροφή, στον ΕΟΚ από τη Μοσκώφ, ενός καθ' υπέρβαση εισπραχθέντος ποσού κοινοτικής πριμοδοτήσεως για καπνά ποικιλίας Basma, συγκομιδής 1992.

Επί της εφαρμοστέας κανονιστικής ρυθμίσεως

Η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού

3 Μέχρι και τη συγκομιδή του 1992, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 727/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 85), καθιέρωσε, μεταξύ άλλων, κατά την έβδομη αιτιολογική του σκέψη, ένα σύστημα τιμών στόχου που καθορίζονται ετησίως, λαμβανομένου υπόψη του προσανατολισμού που θα πρέπει να δοθεί στην παραγωγή, σε επίπεδο που προϋποθέτει την ορθολογική διαχείριση και οικονομική βιωσιμότητα των επιχειρήσεων ώστε η αμοιβή των παραγωγών να είναι επαρκής.

4 Προκειμένου να ενθαρρύνει τις αγορές που πραγματοποιούν οι χρήστες απ' ευθείας από τους παραγωγούς σε μια τιμή στην παραγωγή, προσεγγίζουσα όσο το δυνατόν περισσότερο την τιμή στόχου, το άρθρο 3 του κανονισμού 727/70 προέβλεπε τη χορήγηση πριμοδοτήσεως στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που αγόραζαν τον καπνό σε φύλλα απ' ευθείας από τους παραγωγούς της Κοινότητας και πραγματοποιούσαν τις εργασίες πρώτης μεταποιήσεως και συσκευασίας πριν ενσωματώσουν τον καπνό σε βιομηχανοποιημένα προϊόντα ή πριν τον εξαγάγουν προς τρίτες χώρες.

5 Με τα άρθρα 16 έως 18 του κανονισμού 727/70 θεσπίστηκε η διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

6 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1726/70 της Επιτροπής, της 25ης Αυγούστου 1970, περί των λεπτομερειών της χορηγήσεως πριμοδοτήσεως του καπνού σε φύλλα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 178), καθιέρωσε ένα σύστημα ελέγχου της πρώτης μεταποιήσεως και συσκευασίας και, ιδίως, ελέγχους κατά την έναρξη και το πέρας των εργασιών. Η «έξοδος του καπνού από τον τόπο όπου ετέθη υπό έλεγχο» καθόριζε συγχρόνως το χρονικό σημείο κατά το οποίο αποκτώνταν το

δικαίωμα πριμοδοτήσεως (άρθρο 6, παράγραφος 1), το χρονικό σημείο κατά το οποίο θεωρούνταν ότι επέρχεται η γενεσιουργός αιτία της γεωργικής ισοτιμίας, δηλαδή το χρονικό σημείο κατά το οποίο το εκφραζόμενο σε ECU ποσό της πριμοδοτήσεως θα έπρεπε να μετατραπεί σε εθνικό νόμισμα (άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο), και, τέλος, το χρονικό σημείο κατά το οποίο οφειλόταν η πριμοδότηση (άρθρο 7, παράγραφος 1).

7 Το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1726/70 προέβλεπε πάντως ότι ο αγοραστής μπορούσε, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να λάβει μια προκαταβολή επί του συνολικού ποσού της πριμοδοτήσεως κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο καπνός είχε τεθεί υπό έλεγχο.

8 Επομένως, η εφαρμογή των διαφόρων αυτών διατάξεων είχε ως αποτέλεσμα ότι, όταν μεταξύ της ημερομηνίας πληρωμής της προκαταβολής επί της πριμοδοτήσεως και της ημερομηνίας κατά την οποία οφειλόταν η πριμοδότηση, δηλαδή της ημερομηνίας κατά την οποία ο καπνός εξήρχετο από τον τόπο του ελέγχου, το νόμισμα είχε υποστεί υποτίμηση, η επιχείρηση μεταποιήσεως ελάμβανε, κατά το χρονικό σημείο της εξόδου από τον τόπο του ελέγχου, συμπληρωματική καταβολή αντίστοιχη προς τη διαφορά μεταξύ του ποσού της πριμοδοτήσεως που είχε μετατραπεί σε εθνικό νόμισμα με την ισοτιμία που ίσχυε κατά το χρονικό σημείο της πληρωμής της προκαταβολής και του ίδιου ποσού που είχε μετατραπεί με την ισοτιμία που ίσχυε κατά το χρονικό σημείο της εξόδου από τον τόπο του ελέγχου.

9 Μέχρι το 1990 η έξοδος από τον τόπο του ελέγχου μπορούσε να πραγματοποιηθεί οποτεδήποτε. Στη συνέχεια, πάντως, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1329/90 του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 1990, για την τροποποίηση του κανονισμού 727/70 (ΕΕ L 132, σ. 25), περιόρισε σε τέσσερα έτη την περίοδο κατά την οποία η επιχείρηση μεταποιήσεως μπορούσε να διενεργήσει την έξοδο του καπνού από τον τόπο του ελέγχου. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1329/90, προέβλεπε πράγματι ότι η πριμοδότηση χορηγείται μόνο στους αγοραστές που, πριν από την πάροδο τεσσάρων ετών μετά το έτος συγκομιδής, αποδεικνύουν ότι ο καπνός πωλήθηκε προκειμένου να ενσωματωθεί σε βιομηχανοποιημένα προϊόντα ή να εξαχθεί προς τρίτες χώρες.

10 Η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των καπνών αναμορφώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2075/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992 (ΕΕ L 215, σ. 70). Το σύστημα των τιμών στόχου εγκαταλείφθηκε και η πριμοδότηση,

μολονότι εξακολουθεί να διέρχεται από την επιχείρηση πρώτης μεταποιήσεως, προορίζεται τώρα για τον καπνοκαλλιεργητή. Συγκεκριμένα, το άρθρο 6 του κανονισμού 2075/92 προβλέπει, στην παράγραφο 1, πρώτη περίπτωση, ότι η επιχείρηση πρώτης μεταποιήσεως καταβάλλει στον καπνοκαλλιεργητή την πριμοδότηση επιπλέον της τιμής αγοράς κατά τον χρόνο της παραδόσεως του καπνού και, στην παράγραφο 2, ότι ο αρμόδιος οργανισμός τής επιστρέφει το ποσό αυτό βάσει των αποδεικτικών εγγράφων.

11 Το άρθρο 27 του κανονισμού αυτού ορίζει ότι, «στην περίπτωση κατά την οποία αποδειχθεί αναγκαία η λήψη μεταβατικών μέτρων για τη διευκόλυνση της μετάβασης από το καθεστώς το οποίο θεσπίζει ο κανονισμός (ΕΟΚ) 727/70 στο καθεστώς που θεσπίζεται από τον παρόντα κανονισμό, τα μέτρα αυτά αποφασίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 23».

12 Με το άρθρο 28 του κανονισμού 2075/92 καταργήθηκε ο κανονισμός 727/70 από της συγκομιδής 1993, ενώ με το άρθρο 29 ορίστηκε ότι ο νέος κανονισμός εφαρμόζεται από της ίδιας αυτής συγκομιδής.

Το γεωργονομισματικό καθεστώς

13 Ενόψει της πραγματοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς την 1η Ιανουαρίου 1993, το υφιστάμενο γεωργονομισματικό καθεστώς τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3813/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με τη λογιστική μονάδα και τις ισοτιμίες μετατροπής που πρέπει να εφαρμόζονται στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 387, σ. 1).

14 Ο κανονισμός αυτός επαναλαμβάνει, στο άρθρο 6, παράγραφος 1, την αρχή που τέθηκε με τον κανονισμό 1676/85 του Συμβουλίου της 11ης Ιουνίου 1985, σχετικά με την αξία της λογιστικής μονάδας και τις τιμές μετατροπής που πρέπει να εφαρμόζονται στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής

(ΕΕ L 164, σ. 1), κατά την οποία η γεωργική ισοτιμία μετατροπής που εφαρμόζεται κατ' αρχήν σε μια τιμή ή σε κάποιο ειδικό ποσό είναι αυτή που ισχύει κατά τον χρόνο επελεύσεως της γενεσιουργού αιτίας, δηλαδή «του γεγονότος με το οποίο επιτυγχάνεται ο οικονομικός στόχος της πράξεως».

15 Το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 3813/92 επιτρέπει πάντως στην Επιτροπή να καθορίζει ειδική γενεσιουργό αιτία της γεωργικής ισοτιμίας μετατροπής, αποκλίνουσα από την κατά την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου γενική γενεσιουργό αιτία. Συγκεκριμένα ορίζεται:

«Στην περίπτωση που η γενεσιουργός αιτία που αναφέρεται στην παράγραφο 1 πρέπει να διευκρινισθεί, ή δεν είναι δυνατόν να ληφθεί υπόψη για ειδικούς λόγους που αφορούν την οργάνωση αγοράς ή το εν λόγω ποσό, καθορίζεται με τη διαδικασία του άρθρου 12 μια ειδική γενεσιουργός αιτία, με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

α) δυνατότητα ουσιαστικής εφαρμογής, το συντομότερο δυνατό, των τροποποιήσεων της γεωργικής ισοτιμίας μετατροπής·

β) ομοιότητα των γενεσιουργών αιτιών που αφορούν ανάλογες πράξεις που πραγματοποιούνται σε διαφορετικές οργανώσεις αγοράς·

γ) συνοχή μεταξύ των γενεσιουργών αιτιών για τις διάφορες τιμές και ποσά που αφορούν την ίδια οργάνωση αγοράς·

δ) πρακτική δυνατότητα και αποτελεσματικότητα των ελέγχων εφαρμογής των κατάλληλων γεωργικών ισοτιμιών μετατροπής.»

16 Το άρθρο 12 του κανονισμού 3813/92 προβλέπει ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού καθορίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

17 Το άρθρο 13, παράγραφος 1, προσθέτει:

«Σε περίπτωση που κρίνεται αναγκαία η εφαρμογή μεταβατικών μέτρων για τη διευκόλυνση της πρώτης εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος κανονισμού, τα μέτρα αυτά θεσπίζονται από την Επιτροπή με τη διαδικασία του άρθρου 12 και εξακολουθούν να εφαρμόζονται κατά την περίοδο που είναι απόλυτα απαραίτητη για τη διευκόλυνση της εφαρμογής του νέου καθεστώτος.»

18 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3819/92 της Επιτροπής, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τις λεπτομέρειες καθορισμού και εφαρμογής των ισοτιμιών που χρησιμοποιούνται στον γεωργικό τομέα (ΕΕ L 387, σ. 17), αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1068/93 της Επιτροπής, της 30ής Απριλίου 1993, για τις λεπτομέρειες καθορισμού και εφαρμογής των ισοτιμιών που χρησιμοποιούνται στον γεωργικό τομέα (ΕΕ L 108, σ. 106). Κατά το άρθρο 23 του τελευταίου αυτού κανονισμού, οι διατάξεις που αφορούν τις γενεσιουργούς αιτίες των γεωργικών ισοτιμιών (άρθρα 9 έως 12) εφαρμόζονται από 1ης Ιουλίου 1993, για τα προϊόντα ή ποσά για τα οποία δεν υπάρχει περίοδος εμπορίας. Αυτή είναι η περίπτωση του ακατέργαστου καπνού.

19 Τέλος, στις 17 Δεκεμβρίου 1993, η Επιτροπή εξέδωσε επίσης τον επίδικο κανονισμό. Κατά το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού,

«Η γεωργική ισοτιμία που θα εφαρμοστεί για τη μετατροπή σε εθνικό νόμισμα της πριμοδοτήσεως και της προκαταβολής επί της πριμοδοτήσεως που αναφέρονται στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2075/92 είναι εκείνη που ισχύει την 1η Αυγούστου του έτους συγκομιδής, όσον αφορά τις παραδόσεις που έγιναν έως τις 31 Δεκεμβρίου του έτους αυτού, και εκείνη που ισχύει την 1η Ιανουαρίου του επομένου έτους, όσον αφορά τις μεταγενέστερες παραδόσεις.»

20 Παράλληλα, το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού ορίζει:

«Για τον καπνό παλαιοτέρων συγκομιδών από αυτή του 1993 που εξέρχεται από τον έλεγχο από την 1η Ιουλίου 1993, η γεωργική ισοτιμία για την πριμοδότηση που προβλέπεται στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 727/70 είναι εκείνη που εφαρμόζεται την 1η Ιουλίου 1993.»

21 Με το άρθρο 6 του ίδιου κανονισμού καταργήθηκε το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1726/70, κατά το οποίο το χρονικό σημείο της εξόδου του καπνού από τον τόπο όπου τέθηκε υπό έλεγχο καθορίζει το χρονικό σημείο κατά το οποίο το εκφραζόμενο σε ECU ποσό πριμοδοτήσεως πρέπει να μετατραπεί σε εθνικό νόμισμα.

22 Τέλος, κατά το άρθρο 7 αυτού, ο επίδικος κανονισμός εφαρμόζεται από της 1ης Ιουλίου 1993.

Επί της διαφοράς της κύριας δίκης

23 Το δεύτερο εξάμηνο του 1992 καθώς και το 1993 χαρακτηρίστηκαν από σημαντικές κινήσεις στις αγορές συναλλάγματος και ορισμένο αριθμό νομισματικών ευθυγραμμίσεων. Η δραχμή υπήρξε αντικείμενο πολλών διολισθήσεων.

24 Η Μοσκώφ είναι μια επιχείρηση πρώτης μεταποιήσεως καπνού. Στις 24 Φεβρουαρίου 1994 έλαβε από τον ΕΟΚ ποσό 1 793 340 δραχμών ως κοινοτική πριμοδότηση για καπνά της ποικιλίας Basma, συγκομιδής 1992.

25 Στη συνέχεια, ο ΕΟΚ αντελήφθη ότι είχε εφαρμόσει το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1726/70, που είχε καταργηθεί με το άρθρο 6 του επίδικου κανονισμού, αντί του άρθρου 5 του τελευταίου αυτού κανονισμού. Κατά συνέπεια, ζήτησε την επιστροφή ποσού 1 228 770 δραχμών που αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ της πριμοδοτήσεως που είχε μετατραπεί με τον συντελεστή που ίσχυε κατά τον χρόνο της εξόδου του καπνού από τον τόπο στον οποίο είχε τεθεί υπό έλεγχο και της πριμοδοτήσεως όπως μετατράπηκε κατά την 1η Ιουλίου 1993, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 του επίδικου κανονισμού.

26 Στις 9 Δεκεμβρίου 1994, η Μοσκώφ άσκησε ανακοπή ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας. Στο πλαίσιο του ένδικου αυτού μέσου, προέβαλε την έλλειψη κύρους του άρθρου 5 του επίδικου κανονισμού και ζήτησε από το εν λόγω δικαστήριο να υποβάλει σχετικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

27 Στην απόφαση περί παραπομπής το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας προβαίνει σε μια σύνθεση των λόγων που ανέπτυξε ενώπιόν του η Μοσκώφ και ερωτά το Δικαστήριο επί του κύρους του επίδικου κανονισμού σε σχέση με καθέναν από τους λόγους αυτούς:

«Α) Μη υποβολή από την Επιτροπή ΕΚ στην Επιτροπή Διαχειρίσεως Καπνού του κανονισμού 3477/93 υπό τύπο σχεδίου με αναδρομική ισχύ

Ερωτάται αν το σχέδιο του ανωτέρω κανονισμού, το οποίο εγκρίθηκε από την Επιτροπή Διαχειρίσεως Καπνού, ως σχέδιο πράξεως χωρίς αναδρομική ισχύ, λόγω του μεσολαβήσαντος χρόνου, πλέον των πέντε μηνών, από την έγκρισή του έως την ψήφιση και δημοσίευσή του, αποτελεί νέο σχέδιο κανονισμού με αναδρομική ισχύ, συνεπαγόμενο την ακυρότητά του, δεδομένου ότι ως τέτοιο σχέδιο, δηλαδή με αναδρομική ισχύ, δεν υποβλήθηκε στην αρμόδια Επιτροπή Διαχειρίσεως Καπνού, παραβιάζοντας έτσι το άρθρο 145, τρίτη παύλα, δεύτερη φράση, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την απόφαση του Συμβουλίου της 13. 7. 1987 (87/373 ΕΟΚ) "για τον καθορισμό των όρων ασκήσεως των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή", το άρθρο 12 του κανονισμού 3813/1992 και το άρθρο 17 του κανονισμού 727/70 δοθέντος ότι από τις διατάξεις αυτές η τήρηση της διαδικασίας της Επιτροπής Διαχειρίσεως Καπνού προβλέπεται ως όρος ασκήσεως της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής.

Β) Παράβαση του κανονισμού 3813/92 του Συμβουλίου και ανεπάρκεια αιτιολογίας του κανονισμού 3477/93 της Επιτροπής.

α) Ερωτάται αν η αιτιολογία του κανονισμού 3477/93 είναι ορθή και επαρκής ενόψει του ότι αμφισβητείται από την ανακόπτουσα εάν οι "στρεβλώσεις" της αγοράς που αναφέρονται στην αιτιολογία του εν λόγω κανονισμού της Επιτροπής μπορούν να υπαχθούν σε ένα από τα κριτήρια του άρθρου 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 3813/92 του Συμβουλίου ή θα έπρεπε να αντιμετωπισθούν με νομοθετική παρέμβαση του Συμβουλίου.

β) Ερωτάται αν η αιτιολογία του κανονισμού 3477/93 είναι ορθή και επαρκής ενόψει του ότι ο εν λόγω κανονισμός της Επιτροπής, προκειμένου να μην εφαρμόσει κατ' άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 3813/92 του Συμβουλίου ως γενεσιουργό αιτία της γεωργικής ισοτιμίας μετατροπής το γεγονός με το οποίο επιτυγχάνεται ο οικονομικός στόχος της πράξεως που στην προκειμένη περίπτωση είναι η έξοδος του ακατέργαστου καπνού από τον τόπο όπου αυτός ετέθη υπό έλεγχο, δεν αναφέρει με ποιο από τα τέσσερα κριτήρια του άρθρου 6, παράγραφος 2, του παραπάνω κανονισμού επεβλήθη η γενεσιουργός αιτία του άρθρου 5 αυτού.

γ) Ερωτάται αν η αιτιολογία του κανονισμού 3477/93 είναι ορθή και επαρκής ενόψει του ότι η ανάγκη αποφυγής στρεβλώσεων της αγοράς με τον καπνό συγκομιδής 1993 δεν διευκρινίζεται στο σώμα του κανονισμού, ούτε αναφέρεται ο λόγος για τον οποίο κρίθηκε αναγκαία η αναδρομική αυτή ρύθμιση.

δ) Ερωτάται αν η αιτιολογία του κανονισμού 3477/93 είναι ορθή και επαρκής ενόψει του ότι στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού γίνεται αναφορά στη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Διαχειρίσεως Καπνού, ενώ ο εν λόγω κανονισμός δεν έχει υποβληθεί σ' αυτήν ως σχέδιο πράξεως με αναδρομική ισχύ.

Γ) Παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, περίπτωση iv, του κανονισμού 727/70 του Συμβουλίου, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού 1329/90 του Συμβουλίου

Ενόψει του ότι ενώ με την εν λόγω διάταξη δίδεται η δυνατότητα στους αγοραστές καπνού να εισπράττουν την πριμοδότηση εντός τεσσάρων ετών από το τέλος της συγκομιδής υπό την προϋπόθεση της ολοκληρώσεως της ενσωματώσεως του καπνού σε βιομηχανικά προϊόντα ή την εξαγωγή του, ερωτάται αν με το πάγωμα της γεωργικής ισοτιμίας που υιοθετεί ο κανονισμός 3477/93, που έχει ως αποτέλεσμα να εξωθούνται οι δικαιούχοι της πριμοδοτήσεως να μην χρησιμοποιούν την τετραετή προθεσμία που τους παρέχει ο προαναφερόμενος κανονισμός του Συμβουλίου, δεν παραβιάζεται έτσι ο τελευταίος.

Δ) Παράβαση του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ

Ενόψει του ότι η ανωτέρω διάταξη της Συνθήκης ορίζει ως στόχο της κοινής γεωργικής πολιτικής την σταθεροποίηση των αγορών, ερωτάται κατά πόσο το αναδρομικό μέτρο του "παγώματος" της γεωργικής ισοτιμίας που υιοθετεί ο κανονισμός 3477/93 συνάδει με τη σταθεροποίηση των αγορών δεδομένου ότι θα έχει ως αποτέλεσμα τη μετακύλιση της ζημίας που υφίστανται οι μεταποιητές στους παραγωγούς λόγω της αδυναμίας των πρώτων να προσφέρουν ικανοποιητικές τιμές στα καπνά της επόμενης από τη θέσπιση του κανονισμού εσοδείας.

Ε) Παραβίαση της αρχής της μη αναδρομικότητας των κοινοτικών πράξεων

Ερωτάται αν ο κανονισμός 3477/93 που δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στις 18 Δεκεμβρίου 1993 και ισχύει βάσει του άρθρου 7 αυτού από την τρίτη ημέρα από τη δημοσίευσή του στην ΕΕ, δηλαδή την 21η Δεκεμβρίου, αλλά συγχρόνως βάσει του δευτέρου εδαφίου του ίδιου άρθρου εφαρμόζεται από την 1η Ιουλίου 1993, παραβιάζει την αρχή της μη αναδρομικότητας των κοινοτικών πράξεων, δεδομένου ότι αμφισβητείται από την ανακόπτουσα ότι, στην προκειμένη περίπτωση, ο σκοπός του εν λόγω κανονισμού έχει χαρακτήρα υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, καθόσον δεν προκύπτει η επικαλούμενη από τον εν λόγω κανονισμό δημιουργία στρεβλώσεων της αγοράς και περαιτέρω δεν λήφθηκε κανένα μεταβατικό μέτρο για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των μεταποιητών όπως η ανακόπτουσα.

ΣΤ) Παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Ερωτάται κατά πόσο διαταράσσεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των μεταποιητικών επιχειρήσεων ενόψει του ότι με τη ρύθμιση του άρθρου 5 του κανονισμού 3477/93 ανατράπηκε το βάσει των κανονισμών 727/70 και 1726/70 ρυθμιστικό πλαίσιο της ΚΟΑ [κοινής οργάνωσης αγοράς] του καπνού που είχε ισχύει πλέον της 20ετίας έχοντας δημιουργήσει πεποίθηση ιδιαίτερης ρυθμιστικής σταθερότητας, λαμβανομένου υπόψη ότι δεν έχουν ληφθεί μεταβατικά μέτρα για να διευκολύνουν τη μετάβαση από το καθεστώς των κανονισμών 727/70 του Συμβουλίου και 1726/70 της Επιτροπής, δεδομένου και ότι, όπως προβάλλει η ανακόπτουσα, οι ευρωπαϊκές συμβάσεις καλλιέργειας της εσοδείας 1992 έχουν συναφθεί ενάμισι έτος πριν από τη θέσπιση της ρυθμίσεως του άρθρου 5 του κανονισμού 3477/93 και τα καπνά έχουν συγκομιστεί και τεθεί υπό έλεγχο μέχρι τη 15η Μαΐου 1993.

Ζ) Παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των επιχειρηματιών της Κοινότητας

Δεδομένου ότι η δραχμή παρουσιάζει ιδιαιτέρως μεγαλύτερη διολίσθηση σε σχέση με την ευρωπαϊκή λογιστική μονάδα από ό,τι τα νομίσματα των άλλων κρατών μελών, ερωτάται κατά πόσο η προαναφερόμενη ρύθμιση του "παγώματος" της γεωργικής ισοτιμίας που υιοθετεί ο κανονισμός 3477/93 δεν καταλήγει σε δυσμενή διάκριση σε βάρος των Ελλήνων επιχειρηματιών.

Η) Κατάχρηση εξουσίας

Ερωτάται ενόψει της απαντήσεως της Επιτροπής σε ερώτηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συμφώνως με την οποία η Επιτροπή "αναλαμβάνει τη δέσμευση να εγκρίνει αμέσως τις κατάλληλες διατάξεις για τον περιορισμό των δαπανών που οφείλονται στις αντιπροσωπευτικές τιμές" (ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 8/93, ΕΕ της 2. 3. 1994, αριθ. C 65, σημεία 3.4 και 3.5) η ρύθμιση του "παγώματος" της γεωργικής ισοτιμίας του κανονισμού 3477/93, δεν είχε πράγματι δημοσιονομικό χαρακτήρα και όχι όπως αναφέρεται στην αιτιολογία του ως σκοπό την αποφυγή στρεβλώσεων της αγοράς.»

28 Πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστούν τα δύο πρώτα ερωτήματα, κατόπιν το τρίτο και το έκτο ερώτημα, τα οποία πρέπει να εξετασθούν από κοινού, και στη συνέχεια διαδοχικά το πέμπτο, το τέταρτο, το έβδομο και το όγδοο ερώτημα.

Επί της μη τηρήσεως της διαδικασίας της επιτροπής διαχειρίσεως

29 Με το πρώτο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι συνιστά παράβαση των σχετικών με τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως διατάξεων, καθόσον το κείμενο που υιοθέτησε η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε υποβληθεί εκ νέου στην επιτροπή διαχειρίσεως ως νέος κανονισμός με αναδρομική ισχύ.

30 Με βάση τα στοιχεία που διαβίβασε η Ελληνική Ομοσπονδία Βιομηχανιών Καπνού, η Μοσκώφ παραθέτει τη χρονολογική σειρά των περιστατικών ενώπιον της επιτροπής διαχειρίσεως καπνού ως εξής:

— στις 11 Ιουνίου 1993, η Επιτροπή υπέβαλε, η δε επιτροπή διαχειρίσεως ενέκρινε, ένα σχέδιο κανονισμού το οποίο περιείχε ένα άρθρο 5 πανομοιότυπο προς το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού· οι εκπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ιταλικής Δημοκρατίας ψήφισαν πάντως κατά της υιοθετήσεως αυτού του νομοσχεδίου·

— στις 10 Σεπτεμβρίου 1993, η Επιτροπή υπέβαλε νέο σχέδιο που περιείχε το άρθρο 5 με διαφορετική διατύπωση· δεν το έθεσε προς ψήφιση στην επιτροπή διαχειρίσεως, αλλά δεσμεύθηκε να το πράξει σε μεταγενέστερη συνεδρίαση·

— στις 13 Οκτωβρίου 1993, η Επιτροπή γνωστοποίησε ότι το σχέδιο κανονισμού είχε αποσυρθεί από την ημερησία διάταξη, επειδή το ζήτημα θα εξεταζόταν από τις υπηρεσίες της και ότι θα υπήρχε κατά πάσα πιθανότητα νέο σχέδιο·

— στις 12 Νοεμβρίου 1993, απαντώντας σε ερώτηση μιας αντιπροσωπείας, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι δεν ήταν σε θέση να θέσει τον κανονισμό σε ψηφοφορία, διότι εξακολουθούσε να αποτελεί το αντικείμενο συζητήσεων στο πλαίσιο των υπηρεσιών της. Εξάλλου, υπογράμμισε ότι το γεγονός ότι λαμβάνεται ως γενεσιουργός αιτία η παράδοση του καπνού από τον παραγωγό στον μεταποιητή δεν μπορούσε να τεθεί υπό αμφισβήτηση όσον αφορά τη συγκομιδή 1993 καθώς και τις μετέπειτα, πλην όμως ότι η ημερομηνία παραδόσεως έθετε πολυάριθμα προβλήματα εφαρμογής ως προς τις προ του 1993 συγκομιδές·

— στις 10 Δεκεμβρίου 1993, απαντώντας σε ερώτηση σχετική με τον κανονισμό περί των γενεσιουργών αιτιών στον τομέα των καπνών, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι υπήρχε ένας «οριζόντιος» κανονισμός που κάλυπτε απολύτως τον τομέα και ότι το ζήτημα εξεταζόταν από τις υπηρεσίες της·

— στις 17 Δεκεμβρίου 1993, η Επιτροπή εξέδωσε τον επίδικο κανονισμό.

31 Κατά τη Μοσκώφ, η Επιτροπή δεν τήρησε τη διαδικασία που προβλέπουν τα άρθρα 12, στοιχείο γ', του κανονισμού 3813/92 και 16 έως 18 του κανονισμού 727/70 καθόσον, αφενός, εξέδωσε έναν κανονισμό τον οποίο είχε αποσύρει, αυτό δε αφού είχε ανακοινώσει την υποβολή άλλου σχεδίου και, αφετέρου, δεν υπέβαλε εκ νέου το σχέδιο κανονισμού στην επιτροπή διαχειρίσεως, ενώ το σχέδιο αυτό, διαφορετικό εφόσον είχε αναδρομική ισχύ, συνιστούσε νέα πράξη. Η διαδικαστική πλημμέλεια είναι ουσιώδης και δικαιολογεί την ακύρωση του επίδικου κανονισμού, διότι, αν η Επιτροπή είχε υποβάλει τον Δεκέμβριο του 1993 εκ νέου το σχέδιο πράξεως στην επιτροπή διαχειρίσεως, είναι πιθανότατο ότι η επιτροπή αυτή θα το είχε απορρίψει και θα είχε δώσει αρνητική γνώμη.

32 Η Ελληνική και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζουν την επιχειρηματολογία αυτή, η πρώτη διευκρινίζοντας ότι ο επίδικος κανονισμός διέφερε από το πρώτο σχέδιο που είχε εγκρίνει η επιτροπή διαχειρίσεως, όχι μόνο διότι είχε αναδρομική ισχύ, αλλά και λόγω της διατυπώσεως της έβδομης αιτιολογικής σκέψεως.

33 Η Επιτροπή εκθέτει ότι το γεγονός ότι το σχέδιο κανονισμού που εγκρίθηκε στις 11 Ιουνίου 1993 από την επιτροπή διαχειρίσεως δεν υιοθετήθηκε αμέσως οφείλεται στο ότι προσπάθησε να εξεύρει μια συμβιβαστική λύση που να ήταν πιο ικανοποιητική για την ελληνική και την ιταλική αντιπροσωπεία, οι οποίες είχαν ψηφίσει κατά του σχεδίου κανονισμού. Εξάλλου, όπως διευκρίνισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εφόσον το νέο σχέδιο δεν τέθηκε επισήμως προς ψήφιση στην επιτροπή διαχειρίσεως, δεν υπάρχει απόσυρση του παλαιού εγκεκριμένου σχεδίου. Δεδομένου ότι ο εκδοθείς κανονισμός είχε το ίδιο περιεχόμενο με αυτόν που εγκρίθηκε από την επιτροπή διαχειρίσεως, δεν ήταν αναγκαίο να της υποβληθεί εκ νέου.

34 Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, το γεγονός ότι, λόγω της ημερομηνίας εκδόσεώς του, ο επίδικος κανονισμός είχε αναδρομικά αποτελέσματα δεν αναιρεί το ότι πρόκειται για τον ίδιο κανονισμό. Ως προς την τροποποίηση της έβδομης αιτιολογικής σκέψεως, η τροποποίηση αυτή ήταν καθαρά λεκτικής φύσεως, αφορούσε μόνο τη βελτίωση της αιτιολογίας και ουδόλως επηρέαζε το περιεχόμενο της πράξεως. Κληθείσα από το Δικαστήριο, η Επιτροπή κατέθεσε διάφορα έγγραφα σχετικά με τις συνεδριάσεις της επιτροπής διαχειρίσεως για τον καπνό μεταξύ Ιουνίου και Δεκεμβρίου 1993.

35 Από την εξέταση των εργασιών της επιτροπής διαχειρίσεως για τον καπνό, οι οποίες είναι κατ' αρχήν εμπιστευτικού χαρακτήρα, όπως το υπενθυμίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σημείο 4.62 της ειδικής εκθέσεώς του 8/93, της 21ης Δεκεμβρίου 1993, για την κοινή οργάνωση αγοράς του ακατέργαστου καπνού (ΕΕ 1994, C 65, σ. 1), προκύπτει ότι, στις 11 Ιουνίου 1993, η επιτροπή διαχειρίσεως ενέκρινε το έγγραφο VI/5786/93 που αφορούσε τις γεωργικές ισοτιμίες που θα ίσχυαν στον τομέα του καπνού και δέχθηκε την 1η Ιουλίου 1993 ως καθοριστική ημερομηνία για τη γενεσιουργό αιτία ως προς τις προ του 1993 συγκομιδές. Η ελληνική και η ιταλική αντιπροσωπεία προέβαλαν πάντως αντιρρήσεις λόγω της επιλογής της ημερομηνίας. Επικαλέστηκαν την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που θα μπορούσε να προβάλει ο εμπορικός κόσμος όσον αφορά «τη διατήρηση του καθεστώτος που ίσχυε πριν από τις γενεσιουργούς αιτίες» (συνοπτικά πρακτικά της συνεδριάσεως της 11ης Ιουνίου 1993, σημείο 4). Στα συνοπτικά πρακτικά της συνεδριάσεως της 10ης Σεπτεμβρίου 1993 αναφέρεται, στο σημείο 2, ότι «κατόπιν αιτήματος της ελληνικής αντιπροσωπείας δόθηκε κάποια ευκαμψία στις ημερομηνίες που επελέγησαν ως προς τη γενεσιουργό αιτία που αντιστοιχεί στην έξοδο του καπνού από τον τόπο του ελέγχου, σε συνάρτηση με το έτος της συγκομιδής. Δεδομένου ότι η πρόταση αυτή δεν ικανοποιεί την εν λόγω αντιπροσωπεία, η ψηφοφορία αναβάλλεται. Η συζήτηση θα συνεχιστεί». Στα πρακτικά της συνεδριάσεως της 13ης Οκτωβρίου 1993 αναφέρεται ότι το σημείο που αφορά

το τροποποιημένο έγγραφο αποσύρθηκε από την ημερησία διάταξη. Κατά τη συνεδρίαση της 12ης Νοεμβρίου 1993, διάφορες αντιπροσωπείες εξέφρασαν τη λύπη τους για το ότι ο νέος κανονισμός δεν τέθηκε σε ψηφοφορία. Τέλος, το έγγραφο VI/5786/93, που είχε αρχικά εγκριθεί, υιοθετήθηκε από την Επιτροπή στις 17 Δεκεμβρίου 1993.

36 Επομένως, από κανένα από τα προσκομισθέντα έγγραφα δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή απέσυρε το πρώτο σχέδιο κανονισμού που ενέκρινε η επιτροπή διαχειρίσεως στις 11 Ιουνίου 1993.

37 Εξάλλου, από τα πρακτικά των συνεδριάσεων της επιτροπής διαχειρίσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή ουδέποτε έθεσε σε ψηφοφορία στην επιτροπή διαχειρίσεως το αναθεωρημένο σχέδιο κανονισμού, που είχε συντάξει στην προσπάθειά της να ικανοποιήσει την ελληνική αντιπροσωπεία, χωρίς πάντως να κατορθώσει να επιτύχει το αποτέλεσμα αυτό.

38 Κατά συνέπεια, κανένα στοιχείο δεν αντιφάσκει προς τη διευκρίνιση της Επιτροπής ότι, καίτοι μπορούσε νομίμως να υιοθετήσει αμέσως το κείμενο που είχε εγκρίνει η επιτροπή διαχειρίσεως, προσπάθησε, χωρίς πάντως να παραιτηθεί από την υιοθέτηση του κειμένου αυτού, να εξεύρει μια συμβιβαστική λύση που θα ήταν ικανοποιητική για τις δύο εθνικές αντιπροσωπείες οι οποίες είχαν ψηφίσει κατά της εγκρίσεως του κειμένου αυτού.

39 Επομένως, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή το ότι προσπάθησε να εξεύρει μια συμβιβαστική λύση η οποία θα μπορούσε να γίνει δεκτή από τις δύο αντιπροσωπείες που είχαν αρνηθεί να εγκρίνουν το κείμενο στην αρχική του μορφή.

40 Εξάλλου, το γεγονός ότι αναζητήθηκαν δυνατότητες συμβιβασμού δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως σιωπηρή απόσυρση του αρχικού κειμένου, το οποίο είχε ήδη εγκριθεί απ' όλες τις άλλες αντιπροσωπείες. Διαφορετική απόφαση θα ισοδυναμούσε με δυσχέρανση κάθε αναζητήσεως συμβιβασμού προκειμένου να λύνονται προβλήματα που αντιμετωπίζουν ειδικά ορισμένες αντιπροσωπείες, οπότε η Επιτροπή δεν θα τολμά να αναλάβει τον κίνδυνο να μην υιοθετήσει αμέσως ένα εγκεκριμένο κείμενο. Μια τέτοια λύση θα έβλαπτε

περισσότερο την ομαλή εξέλιξη των διαδικασιών των επιτροπών διαχειρίσεως από το να γίνεται ανεκτή η πάροδος, μεταξύ της ψηφίσεως ενός κειμένου από την επιτροπή διαχειρίσεως και της εκδόσεώς του ως κανονισμού από την Επιτροπή, μιας εύλογης προθεσμίας, αναγκαίας για την εξέταση των δυνατοτήτων συμβιβασμού που επιτρέπουν την κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο λύση των προβλημάτων που θέτουν ορισμένες αντιπροσωπείες.

41 Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από τα αναδρομικά αποτελέσματα του επίδικου κανονισμού, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η 1η Ιουλίου 1993 αποτελούσε την κρίσιμη ημερομηνία τόσο στο πλαίσιο της νέας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του καπνού όσο και στο πλαίσιο του νέου γεωργονομισματικού καθεστώτος.

42 Εξάλλου, η διατήρηση της ημερομηνίας που ορίστηκε με το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού δεν προξενούσε στους οικείους επιχειρηματίες ζημία απορρέουσα από μείωση του ποσού που ελάμβαναν ως πριμοδότηση, έναντι της οποίας θα είχαν μπορέσει να λάβουν τα μέτρα τους αν είχαν γνώση της ρυθμίσεως μερικούς μήνες νωρίτερα, καθόσον η εφαρμογή του επίδικου κανονισμού είχε απλώς και μόνον ως αποτέλεσμα να αφήσει αμετάβλητο — ασχέτως ημερομηνίας εξόδου του καπνού από τον τόπο ελέγχου — το ποσό που καταβάλλεται ως πριμοδότηση και προκύπτει από τη διαφορά των ισοτιμιών που εφαρμόζονται στην προκαταβολή επί της πριμοδοτήσεως και στην πριμοδότηση.

43 Επομένως, ορθώς η Επιτροπή έκρινε ότι η υιοθέτηση του κανονισμού τον Δεκέμβριο δεν τον διαφοροποιούσε ουσιωδώς από το σχέδιο που ενέκρινε η επιτροπή διαχειρίσεως.

44 Όσον αφορά τη διαφορά στη διατύπωση της έβδομης αιτιολογικής σκέψεως, από σύγκριση μεταξύ του εγγράφου που υποβλήθηκε στην επιτροπή διαχειρίσεως και του επίδικου κανονισμού προκύπτει ότι στον υιοθετηθέντα κανονισμό προστέθηκε ότι, δεδομένου ότι η γενεσιουργός αιτία για τις πριμοδοτήσεις καπνού, που επήρχετο κατά την έξοδο από τον τόπο του ελέγχου, δεν αντιστοιχούσε στα κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 6 του κανονισμού 3813/92, έπρεπε να τροποποιηθεί κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου και ότι ήταν ενδεδειγμένο, «προκειμένου να αποφευχθούν στρεβλώσεις της αγοράς με τον καπνό της συγκομιδής 1993», να επιλεγεί η 1η Ιουλίου 1993 για τον καπνό των προ του 1993 συγκομιδών, ο οποίος εξέρχεται από τον έλεγχο από της ημερομηνίας αυτής.

45 Η προσθήκη αυτή, ιδίως δε η μνεία των κινδύνων «στρεβλώσεων της αγοράς», απλώς ενισχύει και εξειδικεύει την αιτιολογία σχετικά με την κατάσταση του καπνού των προ του 1993 συγκομιδών, η οποία περιείχετο ήδη στο κείμενο που είχε υποβληθεί στην επιτροπή διαχειρίσεως, χωρίς να μεταβληθεί το περιεχόμενο της υιοθετηθείσας αποφάσεως.

46 Επομένως, πρέπει να συναχθεί ότι από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι, κατά την έκδοση του επίδικου κανονισμού, δεν τηρήθηκε η διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

Επί της παραβάσεως του κανονισμού 3813/92 και της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως

47 Με το δεύτερο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι, πρώτον, η περιεχόμενη στην έβδομη αιτιολογική του σκέψη αναφορά στις «στρεβλώσεις της αγοράς» δεν αρκεί προς αιτιολόγηση της μη τηρήσεως του κανονισμού 3813/92, ο οποίος ορίζει τα κριτήρια καθορισμού της γενεσιουργού αιτίας της γεωργικής ισοτιμίας, δεύτερον, τα αναδρομικά του αποτελέσματα δεν αιτιολογούνται και, τρίτον, μνημονεύει τη σύμφωνη γνώμη της επιτροπής διαχειρίσεως.

48 Κατά τη Μοσκώφ, η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε ειδικώς και εμπεριστατωμένως γιατί ήταν αναγκαίο να μη ληφθεί υπόψη η γενεσιουργός αιτία της γεωργικής ισοτιμίας, που περιγράφεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 3813/92 ως «το γεγονός με το οποίο επιτυγχάνεται ο οικονομικός στόχος της συναλλαγής».

49 Συναφώς, η Μοσκώφ εκθέτει ότι στο πλαίσιο του κανονισμού 727/70 ο οικονομικός σκοπός επετυγχάνετο μόνον κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο η πριμοδότηση, η οποία σκοπούσε στην αντιστάθμιση των υψηλών τιμών που κατέβαλαν στους παραγωγούς οι μεταποιητές, εισπράττονταν πλήρως και οριστικώς από αυτούς. Η γενεσιουργός αιτία της γεωργικής ισοτιμίας ήταν, κατά συνέπεια, η έξοδος του καπνού από τον τόπο του ελέγχου που συ-

νέπιπτε με τη γένεση του δικαιώματος πριμοδοτήσεως και, στην πράξη, πραγματοποιούνταν μόνον εφόσον είχαν εξευρεθεί αγοραστές μεταποιημένου καπνού.

50 Κατά τη Μοσκώφ, εφόσον ο επίδικος κανονισμός, σε αντίθεση προς το προηγούμενο καθεστώς, διαχωρίζει τη γένεση του δικαιώματος πριμοδοτήσεως από τη γενεσιουργό αιτία της γεωργικής ισοτιμίας, θα έπρεπε να έχει ιδιαιτέρως εμπεριστατωμένη αιτιολογία. Εν τούτοις, δεν εμφαίνεται σ' αυτόν, βάσει ποιου κριτηρίου μεταξύ αυτών που διατυπώνονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 3813/92 η Επιτροπή επέβαλε την ειδική γενεσιουργό αιτία της γεωργικής ισοτιμίας για την πριμοδότηση. Εξάλλου, κανένα από τα τέσσερα κριτήρια δεν θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως.

51 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, υπό το κράτος του κανονισμού 727/70, ο οικονομικός σκοπός της πριμοδοτήσεως συνίστατο στο να διασφαλιστεί ένα δίκαιο εισόδημα στους παραγωγούς καπνού και όχι στις επιχειρήσεις μεταποιήσεως. Εξάλλου, η επιλογή της εξόδου από τον τόπο του ελέγχου ως γενεσιουργού αιτίας της ισοτιμίας αποτελούσε ήδη παρέκκλιση από το γενικό κριτήριο του γεωργονομισματικού καθεστώτος που είχε θεσπιστεί με τον κανονισμό 1676/85, διότι το χρονικό σημείο κατά το οποίο επιτυγχανόταν ο οικονομικός σκοπός της συναλλαγής ήταν αυτό κατά το οποίο ο παραγωγός εισέπραττε το καταβαλλόμενο ποσό για τον καπνό σε φύλλα και όχι το χρονικό σημείο κατά το οποίο πραγματοποιούνταν από τον μεταποιητή η έξοδος του μεταποιημένου καπνού από τον τόπο του ελέγχου. Η δυνατότητα του μεταποιητή να εισπράξει προκαταβολή ίση προς το σύνολο του ποσού της πριμοδοτήσεως θα καθιστούσε, από οικονομικής απόψεως, αδικαιολόγητη την επιλογή του χρονικού σημείου της εξόδου από τον τόπο του ελέγχου προκειμένου να καθοριστεί η τιμή της μετατροπής της πριμοδοτήσεως σε εθνικό νόμισμα, διότι το χρονικό αυτό σημείο μπορούσε να βρισκόταν πολλά έτη μετά την πραγματική πληρωμή της προκαταβολής επί του συνόλου της πριμοδοτήσεως. Εξάλλου, ακριβώς για να περιοριστούν τα αρνητικά αποτελέσματα της ανωμαλίας αυτής επήλθε μια τροποποίηση το 1990, με την οποία κατέστη υποχρεωτική η έξοδος από τον τόπο του ελέγχου εντός προθεσμίας τεσσάρων ετών από του έτους της συγκομιδής.

52 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι ο γεωργονομισματικός κανονισμός 3813/92 περιορίστηκε να επαναλάβει το κριτήριο που είχε ήδη τεθεί με τον κανονισμό 1676/85, κατά το οποίο η γενεσιουργός αιτία της μετατροπής του ECU σε εθνικό νόμισμα αποτελεί το γεγονός με το οποίο επιτυγχάνεται ο οικονομικός σκοπός της συναλλαγής. Ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι, υπό το κράτος του

κανονισμού 727/70, ο οικονομικός σκοπός των πριμοδοτήσεων συνίστατο στην αποζημίωση των μεταποιητών λόγω της υψηλότερης τιμής που κατεβάλλετο στον παραγωγό, θα επιβαλλόταν η διαπίστωση ότι, από δημοσιονομικής και οικονομικής απόψεως, ο σκοπός αυτός επιτυγχανόταν κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο μεταποιητής εισέπραττε το ποσό που προοριζόταν για την αποζημίωσή του, δηλαδή, στις περισσότερες των περιπτώσεων, το χρονικό σημείο κατά το οποίο εισέπραττε την προκαταβολή επί του συνόλου του ποσού της πριμοδοτήσεως του άρθρου 7 του κανονισμού 1726/70, όταν ο καπνός ετίθετο υπό έλεγχο.

53 Αυτή η δυσαρμονία μεταξύ του χρονικού σημείου κατά το οποίο ο μεταποιητής εισέπραττε πράγματι την προκαταβολή επί της πριμοδοτήσεως και του χρονικού σημείου κατά το οποίο, κατά τον κανονισμό 727/70, δικαιούνταν την πριμοδότηση και το οποίο είχε επιλεγεί ως η γενεσιουργός αιτία είχε ως συνέπεια να επιλέγουν οι μεταποιητές την έξοδο του καπνού από τον τόπο του ελέγχου όσο το δυνατόν αργότερα προκειμένου να επωφεληθούν στον μέγιστο βαθμό από το κερδοσκοπικού χαρακτήρα όφελος που συνδέεται με την υποτίμηση του εθνικού νομίσματος και, επομένως, με την αύξηση του συμπληρωματικού ποσού της πριμοδοτήσεως. Ακόμη και μετά το 1990, οπότε περιορίστηκε σε προθεσμία τεσσάρων ετών, το διάστημα αυτό μεταξύ της καταβολής της πριμοδοτήσεως και της εξόδου από τον τόπο του ελέγχου δημιούργησε δαπάνες των οποίων ο αδικαιολόγητος χαρακτήρας υπογραμμίστηκε ιδίως από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σημείο 3.4 της ειδικής εκθέσεώς του 8/93 για την κοινή οργάνωση αγοράς του ακατέργαστου καπνού.

54 Ενόψει αυτών των περιστάσεων, και εφόσον η έξοδος από τον τόπο του ελέγχου ως γενεσιουργός αιτία της γεωργικής ισοτιμίας συνιστούσε ήδη παρέκκλιση από το γεωργονομισματικό σύστημα όπως αυτό υφίστατο από το 1985, εμπεριστατωμένη αιτιολογία θα ήταν αναγκαία μάλλον αν είχε αποφασιστεί η διατήρηση αυτής της εξαιρέσεως από το γενικό σύστημα.

55 Όσον αφορά την επιλογή της 1ης Ιουλίου 1993 ως ημερομηνίας της γενεσιουργού αιτίας της τιμής μετατροπής, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο κανονισμός 3813/92 είχε ως σκοπό τη δημιουργία, το ταχύτερο δυνατόν, ενός νέου γεωργονομισματικού καθεστώτος συμβατού προς την εσωτερική αγορά. Κατά συνέπεια, το άρθρο 13 του κανονισμού αυτού προέβλεπε τη δυνατότητα για την Επιτροπή να θεσπίσει μεταβατικά μέτρα τα οποία δεν έπρεπε να εφαρμόζονται παρά μόνο «κατά τη διάρκεια της περιόδου που είναι απολύτως αναγκαία για να διευκολυνθεί η εφαρμογή του νέου καθεστώτος».

56 Εφόσον, κατά τον κανονισμό 1068/93, το νέο γεωργονομισματικό καθεστώς ίσχυε από την 1η Ιουλίου 1993 για τα προϊόντα για τα οποία δεν υφίστατο περίοδος εμπορίας, όπως για τον καπνό, είναι λογικότατο το ότι, με τον επίδικο κανονισμό που αφορά ειδικά αυτόν τον τομέα, η Επιτροπή επέλεξε επίσης την ημερομηνία της 1ης Ιουλίου 1993 για την εφαρμογή των νέων διατάξεων και ως οριακό σημείο της εφαρμογής των παλαιών και, επομένως, ως γενεσιουργό αιτία για τις προ του 1993 συγκομιδές. Η μεταβατική αυτή διάταξη εντασσόταν στο νέο καθεστώς και ουδόλως συνιστούσε παράβαση του κανονισμού 3813/92.

57 Όσον αφορά την υποχρέωση αιτιολογήσεως, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η επιβαλλόμενη από το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη προς τη φύση της οικείας πράξεως. Από την αιτιολογία πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του οργάνου που εκδίδει την πράξη, προκειμένου να καθίσταται δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που υπαγόρευσαν το ληφθέν μέτρο και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του. Επιπλέον, δεν μπορεί να απαιτείται να διευκρινίζονται λεπτομερώς με την αιτιολογία τα διάφορα πραγματικά και νομικά στοιχεία που αποτελούν το αντικείμενο μιας πράξεως, εφόσον η πράξη αυτή εντάσσεται στο γενικό πλαίσιο του συστήματος του οποίου αποτελεί μέρος (απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1997, C-9/95, C-23/95 και C-156/95, Βέλγιο και Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-645, σκέψη 44).

58 Εν προκειμένω, ο επίδικος κανονισμός εντάσσεται στο πλαίσιο του συστήματος του νέου γεωργονομισματικού καθεστώτος. Επομένως, ορθώς η Επιτροπή αιτιολόγησε την επιλογή της 1ης Ιουλίου 1993 ως ημερομηνίας της γενεσιουργού αιτίας για τον καπνό των προ του 1993 συγκομιδών με αναφορά στην ημερομηνία εφαρμογής του γεωργονομισματικού κανονισμού 1068/93. Η αιτιολογία αυτή μπορούσε εύκολα να γίνει κατανοητή απ' όλους τους επιχειρηματίες του τομέα αυτού.

59 Η μνεία, εξάλλου, των «στρεβλώσεων της αγοράς» αποτελεί συμπληρωματική αιτιολογία με την οποία σκοπείται να επισημανθεί η ασυνέπεια που θα προέκυπτε από την ταυτόχρονη εφαρμογή των παλαιών και των νέων διατάξεων, δηλαδή ότι οι μεταποιητές θα είχαν παροτρυνθεί να πραγματοποιήσουν την έξοδο από τον τόπο του ελέγχου του καπνού των προ του 1993 συγκομιδών όσο το δυνατόν αργότερα και, επομένως, ενδεχομένως αργότερα απ' ό,τι του καπνού των συγκομιδών 1993 και εντεύθεν.

60 Το συμπέρασμα ότι η επιλογή της 1ης Ιουλίου 1993 ως ημερομηνίας της γενεσιουργού αιτίας της γεωργικής ισοτιμίας για τον καπνό των προ του 1993 συγκομιδών είναι επαρκώς αιτιολογημένη δεν μπορεί να αμφισβητηθεί για τον λόγο ότι ο επίδικος κανονισμός έχει αναδρομικά αποτελέσματα. Το ζήτημα αν οι επιχειρηματίες μπορούσαν ευλόγως να προσδοκούν ότι οι παλαιές διατάξεις θα διατηρούνταν μέχρι της ημερομηνίας εκδόσεως νέου κανονισμού είναι πράγματι διαφορετικού χαρακτήρα και, εξάλλου, αποτελεί το αντικείμενο ενός άλλου προδικαστικού ερωτήματος.

61 Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως έγινε δεκτό στη σκέψη 46 της παρούσας αποφάσεως, ο επίδικος κανονισμός, όπως υιοθετήθηκε, αποτέλεσε το αντικείμενο σύμφωνης γνώμης της επιτροπής διαχειρίσεως. Επομένως, όσον αφορά αυτή τη γνώμη, η όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού δεν είναι εσφαλμένη.

62 Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο επίδικος κανονισμός δεν συνιστά παράβαση ούτε του κανονισμού 3813/92 ούτε του άρθρου 190 της Συνθήκης.

Επί της παραβάσεως του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70 και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

63 Με το τρίτο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει ενδεχομένως να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι, παγώνοντας τη γεωργική ισοτιμία την 1η Ιουλίου 1993, συνιστά παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70, ο οποίος προέβλεπε τη δυνατότητα για τους μεταποιητές καπνού να επιλέγουν το χρονικό σημείο της εισπράξεως της πριμοδοτήσεως κατά τη διάρκεια της περιόδου των τεσσάρων ετών που έπονται της συγκομιδής. Με το έκτο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν ο επίδικος κανονισμός συνιστά παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρήσεων μεταποιήσεως κατά το μέτρο που ο κανονισμός αυτός ανέτρεψε ένα κανονιστικό πλαίσιο που ίσχυε πλέον των είκοσι ετών, χωρίς να προβλέψει κανένα μεταβατικό μέτρο, ενώ οι συμβάσεις καλλιέργειας για τη συγκομιδή 1992 είχαν συναφθεί ενάμισι έτος πριν από την έκδοσή του και τα καπνά είχαν συγκομισθεί και τεθεί υπό έλεγχο μέχρι τις 15 Μαΐου 1993.

64 Κατά τη Μοσκώφ, ο μεταβλητός χαρακτήρας της γενεσιουργού αιτίας της γεωργικής ισοτιμίας αποτελούσε, υπό το προ του επίδικου κανονισμού καθεστώς, συστατικό στοιχείο του συστήματος πριμοδοτήσεως υπό την έννοια ότι οι μεταποιητές ασκούσαν το κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70 δικαίωμά τους εισπράξεως της πριμοδοτήσεως κατά τη διάρκεια της περιόδου των τεσσάρων ετών μετά τη θέση του καπνού υπό έλεγχο σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο της επιλογής τους. Κατά συνέπεια, ο καθορισμός της 1ης Ιουλίου 1993, με το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού, ως ημερομηνίας της σταθερής γενεσιουργού αιτίας της γεωργικής ισοτιμίας για τις προ του 1993 συγκομιδές εμποδίζει τους μεταποιητές να ασκήσουν το δικαίωμα αυτό και, κατ' αυτόν τον τρόπο, συνιστά παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70.

65 Η Μοσκώφ υπενθυμίζει, επιπλέον, ότι η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του καπνού που καταργήθηκε με τον κανονισμό 2075/92 υφίστατο ήδη πλέον των 22 ετών και ότι, κατόπιν της γεωργονομισματικής ρυθμίσεως του 1985, η Επιτροπή επιδοκίμαζε ανεπιφύλακτα, πλέον των επτά ετών, την πρακτική της που συνίστατο στην αξιοποίηση της περιόδου εμπορίας των τεσσάρων ετών, προκειμένου να επωφεληθεί της μεταβλητής γεωργικής ισοτιμίας, όπως θεμιτώς είχε δικαίωμα προς τούτο. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ανατροπή, χωρίς μεταβατικά μέτρα, του γεωργονομισματικού κανονιστικού πλαισίου, εντελώς απρόβλεπτη για έναν συνετό και ενημερωμένο επιχειρηματία, προσέβαλε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη της.

66 Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν διαπράχθηκε παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού 1329/90, διότι ο καθορισμός της γενεσιουργού αιτίας των γεωργικών ισοτιμιών δεν αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινής οργανώσεως αγοράς, αλλά συνιστά απλώς μια λεπτομέρεια εφαρμογής δυναμένη να τροποποιηθεί.

67 Εξάλλου, η εφαρμογή της νέας γενεσιουργού αιτίας στις προ του 1993 συγκομιδές δεν αποτελεί αναδρομική εφαρμογή, αλλά θέσπιση λεπτομερειών διαχειρίσεως της κοινής οργανώσεως αγοράς καπνού κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 3813/92. Δεδομένου ότι ο κανονισμός αυτός προανήγγειλε την έκδοση του επίδικου κανονισμού έξι μήνες πριν, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παραβιάστηκε η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

68 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, μολονότι η τήρηση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για διατήρηση υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα, τούτο δε ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Crispoltoni κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 57).

69 Κατά συνέπεια, οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να επικαλεστούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος προς διατήρηση ενός πλεονεκτήματος που απορρέει γι' αυτούς από τη θέσπιση της κοινής οργανώσεως αγορών και του οποίου έτυχαν σε δεδομένη στιγμή (προαναφερθείσα απόφαση Crispoltoni κ.λπ., σκέψη 58).

70 Υπό τις συνθήκες αυτές, μια διάταξη θέτουσα τέρμα στη δυνατότητα που είχαν οι μεταποιητές καπνού να επιλέγουν το χρονικό σημείο της επελεύσεως της γενεσιουργού αιτίας κατά τη διάρκεια της περιόδου των τεσσάρων ετών μετά τη συγκομιδή δεν μπορεί να συνιστά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

71 Όσον αφορά την προβαλλόμενη έλλειψη μεταβατικών μέτρων, πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού παρουσιάζει ακριβώς αυτόν τον χαρακτήρα. Ο σκοπός της διατάξεως αυτής συνίσταται, πράγματι, στην αποφυγή της ασυνέπειας που θα προέκυπτε από την ταυτόχρονη εφαρμογή των παλαιών και των νέων γεωργονομισματικών διατάξεων.

72 Τα προηγούμενα συμπεράσματα δεν μπορούν να αμφισβητηθούν για τον λόγο ότι οι συμβάσεις καλλιεργείας που αφορούν τη συγκομιδή 1992 είχαν συναφθεί ενάμισι έτος πριν από την έκδοση του επίδικου κανονισμού και ότι ο καπνός είχε συγκομισθεί και τεθεί υπό έλεγχο μέχρι τις 15 Μαΐου 1993.

73 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο επίδικος κανονισμός, παγώνοντας τη γεωργική ισοτιμία την 1η Ιουλίου 1993, δεν συνιστά παράβαση ούτε του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο iv, του κανονισμού 727/70 ούτε παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Επί της παραβιάσεως της αρχής της μη αναδρομικότητας

74 Με το πέμπτο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι συνιστά παραβίαση της αρχής της μη αναδρομικότητας, καθόσον, εκδοθείς στις 17 Δεκεμβρίου 1993, έχει εφαρμογή από την 1η Ιουλίου 1993.

75 Η Μοσκώφ, υποστηριζόμενη από την Ελληνική και την Ιταλική Κυβέρνηση, θεωρεί ότι ο επίδικος κανονισμός, ειδικότερα δε το άρθρο 5 αυτού, δεν πληροί τις προϋποθέσεις αναδρομικής εφαρμογής, διότι δεν αποσκοπεί σε υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και διότι δεν ελήφθη κανένα μέτρο για τη διασφάλιση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των μεταποιητών.

76 Η Επιτροπή παραδέχεται ότι η καθυστέρηση στη δημοσίευση του κανονισμού μπορούσε να δημιουργήσει περιορισμένο πρόβλημα αναδρομικότητας για την περίοδο μεταξύ της ημερομηνίας θέσεως σε εφαρμογή και της ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος, πλην όμως υποστηρίζει ότι η αναδρομικότητα αυτή ήταν δικαιολογημένη από τη μέριμνα αποφυγής στρεβλώσεων της αγοράς.

77 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, καίτοι, κατά κανόνα, η αρχή της ασφαλείας των εννόμων καταστάσεων δεν επιτρέπει σε κοινοτική πράξη να έχει ως χρονικό σημείο αφετηρίας ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της, μπορεί, κατ' εξαίρεση, να συμβαίνει το αντίθετο, οσάκις το απαιτεί ο προς επίτευξη σκοπός και τηρείται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991, C-368/89, Crispoltoni, Συλλογή 1991, σ. I-3695, σκέψη 17).

78 Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 3813/92, οι γεωργονομισματικοί κανονισμοί σκοπούσαν να καταστήσουν το γεωργονομισματικό σύστημα συμβατό με τον στόχο της πραγματοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς που προβλέπεται στο άρθρο 8 Α της Συνθήκης. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού εμφανίζεται ως μεταβατική διάταξη, σκοπός της οποίας είναι να αποφευχθεί μια ασυνέπεια από την ταυτόχρονη εφαρμογή της παλαιάς και της νέας ρυθμίσεως, η οποία θα συνίστατο στο ότι ο καπνός των προ του 1993 συγκομιδών θα εξερχόταν κατά πάσα πιθανότητα από τον τόπο του ελέγχου αργότερα απ' ό,τι ο καπνός των συγκομιδών 1993 και εντεύθεν.

79 Όπως υπογραμμίστηκε στη σκέψη 41 της παρούσας αποφάσεως, η ημερομηνία της 1ης Ιουλίου 1993 αποτελούσε την κρίσιμη ημερομηνία τόσο στο πλαίσιο της νέας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του καπνού όσο και στο πλαίσιο του νέου γεωργονομισματικού καθεστώτος. Επομένως ήταν καθ' όλα λογικό να επιλεγεί επίσης με τη μεταβατική αυτή διάταξη του άρθρου 5 η ημερομηνία αυτή ως οριακό σημείο της εφαρμογής των παλαιών γεωργονομισματικών διατάξεων που αφορούσαν το παλαιό καθεστώς πριμοδοτήσεων. Ο επιδιωκόμενος σκοπός επέβαλλε την επιλογή αυτής της ημερομηνίας.

80 Από τη ρύθμιση που είχε δημοσιευθεί προηγουμένως οι μεταποιητές καπνού γνώριζαν τη σημασία της ημερομηνίας αυτής. Επιπλέον, τόσο το άρθρο 27 του βασικού κανονισμού 2075/92 όσο και το άρθρο 13 του γεωργονομισματικού κανονισμού 3813/92 προέβλεπαν για την Επιτροπή τη δυνατότητα θεσπίσεως μεταβατικών μέτρων.

81 Οι μεταποιητές δεν μπορούσαν κατά μείζονα λόγο να ελπίζουν δικαιολογημένα ότι θα εξακολουθούσαν να τυγχάνουν του ευεργετήματος των παλαιών διατάξεων καθόσον, όπως τονίστηκε στις σκέψεις 52 και 54 της παρούσας αποφάσεως, οι διατάξεις αυτές αποτελούσαν παρέκκλιση από τις αρχές του γεωργονομισματικού καθεστώτος και δεν δικαιολογούνταν από οικονομική άποψη, διότι, αφενός, είχε ήδη καταβληθεί στους μεταποιητές η προκαταβολή επί του συνόλου του ποσού της πριμοδοτήσεως κατά το χρονικό σημείο της θέσεως του καπνού υπό έλεγχο και, αφετέρου, οι διατάξεις αυτές αποτελούσαν κίνητρο για τους μεταποιητές να προβούν στην έξοδο του καπνού από τον τόπο του ελέγχου βάσει μάλλον των τιμών μετατροπής του ECU παρά των συνθηκών της αγοράς του καπνού.

82 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο επίδικος κανονισμός δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της μη αναδρομικότητας.

Επί της παραβάσεως του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ

83 Με το τέταρτο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι δεν συνάδει προς τον στόχο της σταθεροποιήσεως των αγορών του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης, εφόσον η ζημία που υπέστησαν οι μεταποιητές μετακυλίεται στους παραγωγούς, δεδομένου ότι οι μεταποιητές δεν ήσαν σε θέση να τους προσφέρουν ικανοποιητικές τιμές για τον καπνό της μετά την έκδοση του κανονισμού συγκομιδής.

84 Κατά τη Μοσκώφ, η Επιτροπή, επιβάλλοντας το «πάγωμα» των γεωργικών ισοτιμιών, αγνόησε προδήλως τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης, ιδίως δε τον στόχο της παραγράφου 1, στοιχείο γ', αυτού, που αφορά τη σταθεροποίηση των αγορών.

85 Η Επιτροπή αντιτείνει ότι η σταθεροποίηση των αγορών που αναφέρεται σ' αυτή τη διάταξη πρέπει να αποβαίνει υπέρ των παραγωγών ή, εν πάση περιπτώσει, των καταναλωτών, όχι όμως υπέρ των επιχειρηματιών, όπως της Μοσκώφ, η οποία, επομένως, δεν νομιμοποιείται να επικαλεστεί τη διάταξη αυτή για να αμφισβητήσει το κύρος του επίδικου κανονισμού.

86 Πρέπει εκ προοιμίου να υπομνησθεί ότι ο επίδικος κανονισμός συνιστά εφαρμογή του κανονισμού 3813/92, ο πρώτιστος σκοπός του οποίου είναι, κατά τη δεύτερη και τρίτη αιτιολογική του σκέψη, να καταστήσει δυνατή τη χρησιμοποίηση του ECU για τον καθορισμό και την έκφραση των τιμών ή των ποσών που ορίζονται στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, καθορίζοντας τις προϋποθέσεις πληρωμής αυτών των τιμών ή ποσών σε εθνικά νομίσματα.

87 Το άρθρο 5 είναι μια μεταβατική διάταξη του επίδικου αυτού κανονισμού, το οποίο σκοπεί στην ταχεία εφαρμογή των νέων γεωργονομισματικών διατάξεων, αποτρέποντας τη στρέβλωση της αγοράς που θα προέκυπτε από την ταυτόχρονη εφαρμογή των παλαιών και των νέων διατάξεων.

88 Υπ' αυτή την έννοια, το εν λόγω άρθρο 5 είχε σταθεροποιητικό αποτέλεσμα στην αγορά του καπνού, διότι κατέστησε δυνατή την κατά ενδεδειγμένο τρόπο διάθεση των πριν ή μετά την τροποποίηση του γεωργονομισματικού καθεστώτος συγκομιδών καπνού. Επιπλέον, έθεσε τέρμα σε μια κατάσταση που χαρακτηριζόταν από την αστάθεια της αγοράς, όπου η απόφαση των μεταποιητών καπνού να προβαίνουν στην έξοδο του καπνού από τον τόπο του ελέγχου ελαμβάνετο μάλλον βάσει των ισοτιμιών που ίσχυαν για την πριμοδότηση παρά βάσει της καταστάσεως στην αγορά του καπνού.

89 Όσον αφορά την οικονομική κατάσταση των παραγωγών καπνού, πρέπει να τονιστεί ότι αυτή ελήφθη πράγματι υπόψη στο πλαίσιο της αναμορφώσεως της κοινής αγοράς στον τομέα του καπνού και, ιδίως, του νέου καθεστώτος πριμοδοτήσεων που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 2075/92.

90 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης.

Επί της παραβιάσεως της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως των επιχειρηματιών της Κοινότητας

91 Με το έβδομο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο, επαναλαμβάνοντας ένα επιχείρημα που ανέπτυξε η Μοσκώφ, ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει ενδεχομένως να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι, εφόσον η δραχμή παρουσιάζει μεγαλύτερη απόκλιση σε σχέση με την ευρωπαϊκή λογιστική μονάδα και με τα νομίσματα των άλλων κρατών μελών, συνιστά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως των επιχειρηματιών της Κοινότητας σε βάρος των Ελλήνων επιχειρηματιών.

92 Η Επιτροπή παρατηρεί συναφώς ότι η νομισματική εξέλιξη είναι πάντοτε αβέβαιη, πλην όμως η πτωτική τάση που παρουσίασε η δραχμή κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών είναι περιορισμένη και, σε σχέση με το ECU, δεν είναι σημαντικότερη απ' ό,τι των νομισμάτων των άλλων κρατών μελών. Η έκδοση του επίδικου κανονισμού δεν είχε, επομένως, ως συνέπεια κανενός είδους δυσμενή διάκριση σε βάρος των Ελλήνων επιχειρηματιών.

93 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, πριν από την έκδοση του επίδικου κανονισμού, η δυσαρμονία μεταξύ της ημερομηνίας καταβολής της ισούμενης προς το σύνολο του ποσού της πριμοδοτήσεως προκαταβολής και της ημερομηνίας της γενέσεως του δικαιώματος πριμοδοτήσεως είχε ως συνέπεια ότι οι επιχειρηματίες των κρατών μελών με ασθενές νόμισμα, όπως οι Έλληνες επιχειρηματίες, τύγχαναν ευνοϊκότερης μεταχειρίσεως απ' ό,τι οι επιχειρηματίες των κρατών μελών με ισχυρό νόμισμα, διότι ωφελούνταν της διαφοράς, προκύπτουσας από τη διολίσθηση, μεταξύ του ποσού της πριμοδοτήσεως που εκφραζόταν σε εθνικό νόμισμα και του ποσού της προκαταβολής επί της πριμοδοτήσεως.

94 Θέτοντας τέρμα στην εφαρμογή των διατάξεων αυτών, το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού είχε, επομένως, ως συνέπεια, αντίθετα από τους ισχυρισμούς της Μοσκώφ, την αποκατάσταση της ισότητας μεταχειρίσεως των επιχειρηματιών της Κοινότητας, εξαλείφοντας τα οικονομικώς αδικαιολόγητα οφέλη που πραγματοποιούσαν ορισμένοι συνεπεία των κανόνων που καθόριζαν τις γενεσιουργούς αιτίες των ισοτιμιών.

95 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο επίδικος κανονισμός δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως των επιχειρηματιών της Κοινότητας.

Επί της καταχρήσεως εξουσίας

96 Με το όγδοο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο επίδικος κανονισμός πρέπει να κηρυχθεί ανίσχυρος λόγω καταχρήσεως εξου-

σίας, καθόσον εκδόθηκε για λόγους προϋπολογισμού και όχι, όπως αναφέρεται στην αιτιολογία του, προς αποφυγή των στρεβλώσεων της αγοράς.

97 Κατά τη Μοσκώφ, από τις απαντήσεις της Επιτροπής στην ειδική έκθεση 8/93 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που διατυπώθηκαν κατά το χρονικό σημείο της εκδόσεως του επίδικου κανονισμού, προκύπτει ότι η Επιτροπή δεσμεύθηκε να θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις για να περιοριστούν οι δαπάνες που οφείλονταν στις γεωργικές ισοτιμίες της πριμοδοτήσεως που κατεβάλλετο στο πλαίσιο της παλαιάς κοινής οργανώσεως αγοράς. Επομένως, είναι προφανές ότι το άρθρο 5 του επίδικου κανονισμού θεσπίστηκε προς τον σκοπό μειώσεως των δαπανών του προϋπολογισμού και όχι προς αποφυγή στρεβλώσεων της αγοράς με τον καπνό της συγκομιδής 1993, όπως προκύπτει ρητώς από την έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού. Επομένως, η Επιτροπή ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας υπό την έννοια του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ.

98 Η Ελληνική Κυβέρνηση τονίζει ομοίως ότι ο σκοπός στον οποίο αναφέρονται οι αιτιολογικές σκέψεις του επίδικου κανονισμού δεν δικαιολογεί τη θέσπιση του άρθρου 5, το οποίο σκοπεί κατ' ουσίαν στη δημιουργία συγκεκαλυμμένης νομισματικής κυρώσεως σε βάρος των Ελλήνων μεταποιητών καπνού που διατηρούσαν, την 1η Ιουλίου 1993, καπνό συγκομιδής 1992 καθώς και προηγουμένων συγκομιδών ο οποίος δεν είχε ακόμη εξέλθει από τον τόπο του ελέγχου.

99 Η Επιτροπή, αντιθέτως, θεωρεί ότι δεν ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, αφού, βάσει του άρθρου 6 του κανονισμού 3813/92, καθόρισε ειδική γενεσιουργό αιτία προκειμένου να αποτραπούν στρεβλώσεις της αγοράς με τον καπνό της συγκομιδής 1993. Καθοδηγούμενη από την ανάγκη στηρίξεως των εισοδημάτων των παραγωγών, απέβλεπε στην αποφυγή γενικής μειώσεως των πριμοδοτήσεων και στη διευκόλυνση, κατ' αυτόν τον τρόπο, της μεταβάσεως από το παλαιό καθεστώς στο νέο.

100 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία (βλ., ιδίως, την απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου,

Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 69), κατάχρηση εξουσίας συνιστά η έκδοση, από κοινοτικό όργανο, πράξεως με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό άλλον από τον αναφερόμενο ή με σκοπό την καταστρατήγηση μιας διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά από τη Συνθήκη για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστάσεων.

101 Στο σημείο 3.6 της ειδικής του εκθέσεως 8/93, στην οποία αναφέρεται η ίδια η Μοσκώφ, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει τρεις λόγους που δικαιολογούσαν τροποποίηση της διατάξεως περί της γενεσιουργού αιτίας όσον αφορά τις προ του 1993 συγκομιδές. Παρατηρεί, πρώτον, ότι η πρακτική της πληρωμής συμπληρωματικού ποσού πριμοδοτήσεως ουδόλως δικαιολογείται από δημοσιονομική άποψη· αναφέρει, στη συνέχεια, ότι, αν δεν τροποποιούνταν ο επίδικος κανονισμός, αυτό θα εγκυμονούσε τον κίνδυνο επιπτώσεων στην ομαλή λειτουργία της νέας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του καπνού, καθόσον οι επιχειρήσεις μεταποιήσεως θα ενθαρρύνονταν να διατηρούν τον καπνό που προερχόταν από προηγούμενες του 1993 συγκομιδές προκειμένου να ωφεληθούν από ενδεχόμενη υποτίμηση. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο υπογραμμίζει ότι, επιπλέον, θα προκαλούνταν αδικαιολόγητες δαπάνες σε βάρος του προϋπολογισμού.

102 Η αναφορά, στο πλαίσιο της απαντήσεως της Επιτροπής στην έκθεση αυτή, στον σκοπό του περιορισμού των δαπανών δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως βούληση, εκ μέρους της Επιτροπής, επιδιώξεως αποκλειστικώς αυτού του σκοπού, εξάλλου θεμιτού καθεαυτού, αλλά μπορεί να θεωρηθεί ότι οφείλεται στη μέριμνα να δοθεί λυσιτελής απάντηση στο όργανο που είναι επιφορτισμένο δυνάμει του άρθρου 188 Γ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ να εξετάζει τη νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποιήσεως των εσόδων και εξόδων της Κοινότητας και να εξακριβώνει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

103 Όσον αφορά τον στόχο της αποφυγής στρεβλώσεων στην αγορά, το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο τον ανέφερε ως δικαιολογούντα την τροποποίηση της

σχετικής με τη γενεσιουργό αιτία διατάξεως. Επομένως, πρόκειται σαφώς για αντικειμενικό και ουσιώδη λόγο για τη θέσπιση της επίμαχης διατάξεως, σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς της Ελληνικής Κυβερνήσεως.

104 Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας τον επίδικο κανονισμό, δεν ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας.

Συμπέρασμα

105 Ενόψει του συνόλου των προηγουμένων σκέψεων, πρέπει να συναχθεί ότι από την εξέταση των διαφόρων λόγων που διατύπωσε το εθνικό δικαστήριο με τα ερωτήματά του δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 5 του επίδικου κανονισμού.

Επί των δικαστικών εξόδων

106 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ελληνική και η Ιταλική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με απόφαση της 24ης Μαΐου 1995 το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας, αποφαίνεται:

Από την εξέταση των διαφόρων λόγων που διατύπωσε το εθνικό δικαστήριο με τα ερωτήματά του δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΚ) 3477/93 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 1993, για τις γεωργικές ισοτιμίες που θα εφαρμοστούν στον τομέα του καπνού.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Jann Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 20 Νοεμβρίου 1997.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

C. Gulmann