DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 20 november 1997 *

I mål C-244/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Dioikitiko Protodikeio Athinon, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

P. Moskof AE

och

Ethnikos Organismos Kapnou,

angående giltigheten av kommissionens förordning (EG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas i tobakssektorn (EGT L 317, s. 30),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet, P. Jann och L. Sevón (referent),

* Rättegångsspråk: grekiska.

generaladvokat: M. B. Elmer,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— P. Moskof AE, genom advokaterna Panagiotis Yatagantzidis och Eleni Metaxaki, Aten,

— Ethnikos Organismos Kapnou, genom advokaten Achilleas Martinis, Aten,

— Greklands regering, genom juridiske rådgivaren Meletis Tsotsanis, jordbruksministeriet, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska tvister, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Dimitrios Gouloussis, och Klaus-Dieter Borchardt, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 6 februari 1997 av: P. Moskof AE, företrädd av advokaterna Panagiotis Yatagantzidis, Eleni Metaxaki och Panagiotis Tridimas, Aten, Greklands regering, företrädd av Ioannis Chalkias, biträdande juridisk rådgivare vid statens rättsliga råd, och Panagiotis Mylonopou-

los, juridisk rådgivare kategori A, utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga tvister, båda i egenskap av ombud, Italiens regering, företrädd av Oscar Fiumara, och kommissionen, företrädd av Maria Condou-Durande, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

och efter att den 15 maj 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Dioikitiko Protodikeio Athinon har genom beslut av den 24 maj 1995, som inkom till domstolen den 12 juli samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt frågor till domstolen om giltigheten av kommissionens förordning (EG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas i tobakssektorn (EGT L 317, s. 30, nedan kallad den omtvistade förordningen).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan P. Moskof AE (nedan kallat Moskof) och Ethnikos Organismos Kapnou (det nationella tobaksorganet, nedan kallat EOK). Tvisten avser EOK:s krav att Moskof skall återbetala en del av ett utbetalt gemenskapsbidrag för tobak av sorten Basma, skördad år 1992.

Den tillämpliga lagstiftningen

Den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak

3 Till och med 1992 års skörd tillämpades genom rådets förordning (EEG) nr 727/70 av den 21 april 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT L 94, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) bland annat enligt sjunde övervägandet ett system med riktpriser. Dessa riktpriser fastställdes årligen, med beaktande av produktionens inriktning, till en nivå som förutsatte att företagen hade en sådan rationell förvaltning och ekonomisk livskraft att ersättningen till odlarna var tillräcklig.

4 För att uppmuntra att användarna köpte varorna direkt av odlarna till ett produktionspris som låg så nära riktpriset som möjligt, föreskrevs i artikel 3 i förordning nr 727/70 att bidrag kunde beviljas fysiska eller juridiska personer som köpte bladtobak från gemenskapens odlare och som utförde den första beredningen och iordningställandet innan tobaken inarbetades i den tillverkade produkten eller exporterades till tredje land.

5 Genom artikel 16—18 i förordning nr 727/70 infördes förvaltningskommittéförfarandet.

6 Genom kommissionens förordning (EEG) nr 1726/70 av den 25 augusti 1970 om förfarandet för beviljande av bidrag för bladtobak (EGT L 191, s. 1) infördes ett kontrollsystem vid den första beredningen och vid iordningställandet samt särskilt vid undersökningar i början och i slutet av dessa beredningar. Den tidpunkt då tobaken "lämnar den plats där den har underställts kontroll" var avgörande för när rätten till bidrag uppkom (artikel 6.1), när den avgörande faktorn för jordbruks-

omräkningskursen skulle anses inträffa, det vill säga då bidragsbeloppet i ecu skulle omräknas till nationell valuta (artikel 6.1 andra stycket) och slutligen när bidraget förföll till betalning (artikel 7.1).

7 I artikel 7.2 i förordning nr 1726/70 föreskrevs emellertid att köparen på vissa villkor kunde erhålla förskott på hela bidraget när tobaken underställdes kontroll.

8 Tillämpningen av dessa olika bestämmelser medförde att om valutan devalverades mellan den dag då förskottet på bidraget utbetalats och den dag då rätten till bidrag uppkom, det vill säga den dag då tobaken inte längre var underställd kontroll, erhöll beredningsföretaget en kompletterande utbetalning, när tobaken lämnade kontrollplatsen, motsvarande skillnaden mellan bidragsbeloppet omräknat till nationell valuta enligt den omräkningskurs som tillämpats när förskottet utbetalades och samma belopp omräknat enligt den omräkningskurs som var tillämplig då tobaken lämnade kontrollplatsen.

9 Fram till år 1990 kunde tobaken lämna kontrollplatsen när som helst. Genom rådets förordning (EEG) nr 1329/90 av den 14 maj 1990 om ändring av förordning nr 727/70 (EGT L 132, s. 25, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) begränsades emellertid den period under vilken beredningsföretaget kunde få tobaken att lämna kontrollplatsen till fyra år. I artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70, i dess lydelse enligt förordning nr 1329/90, föreskrevs nämligen att bidraget endast beviljades köpare som inom fyra år efter utgången av det år då skörden ägde rum bevisade att tobaken hade sålts för att inarbetas i tobaksvaror eller exporterats till tredje land.

10 Den gemensamma organisationen av marknaden för tobak reformerades genom rådets förordning (EEG) nr 2075/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 215, s. 70). Systemet med riktpriser övergavs och bidraget riktas nu till odlaren, även om det

fortsätter att transiteras genom det företag som utför den första beredningen. Således föreskrivs i artikel 6.1 första strecksatsen i förordning nr 2075/92 att det företag som utför den första beredningen vid leveransen av tobaken utöver uppköpspriset skall betala tobaksodlaren ett belopp som är lika med bidraget och i artikel 6.2 att det behöriga organet skall återbetala bidragsbeloppet till beredningsföretaget mot uppvisande av bevis för att tobaksodlaren har levererat tobaken.

11 I artikel 27 i denna förordning föreskrivs följande: "Om det visar sig att övergångsåtgärder behövs för att underlätta övergången från den ordning som föreskrivs i förordning (EEG) nr 727/70 till den som fastställs i den här förordningen, skall sådana åtgärder fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 23."

12 I artikel 28 i förordning nr 2075/92 föreskrivs att förordning nr 727/70 skall upphöra att gälla från och med 1993 års skörd, och enligt artikel 29 skall den nya förordningen tillämpas från och med denna skörd.

Den agromonetära ordningen

13 För att genomföra den inre marknaden till den 1 januari 1993 ändrades den existerande agromonetära ordningen genom rådets förordning (EEG) nr 3813/92 av den 28 december 1992 om den beräkningsenhet och de omräkningskurser som skall tillämpas inom den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 387, s. 1).

14 I denna förordning behålls i artikel 6.1 den princip som fastslogs i rådets förordning (EEG) nr 1676/85 av den 11 juni 1985 om den beräkningsenhet och de omräkningskurser som skall tillämpas inom den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 164, s. 1), enligt vilken den jordbruksomräkningskurs som i princip är

tillämplig på ett särskilt pris eller belopp är den som gäller då den avgörande faktorn uppkommer, det vill säga "den faktor varigenom det ekonomiska målet för transaktionen uppnås".

15 Enligt artikel 6.2 i förordning nr 3813/92 kan kommissionen emellertid fastställa en särskild avgörande faktor för jordbruksomräkningskursen som skiljer sig från den allmänna avgörande faktorn i artikel 6.1. Följaktligen föreskrivs följande i denna artikel:

"Om den avgörande faktor som avses i punkt 1 måste anges närmare eller om den inte kan beaktas på grund av särskilda skäl som har samband med marknadsorganisationen eller beloppet i fråga, skall en särskild avgörande faktor fastställas enligt förfarandet i artikel 12. Därvid skall hänsyn tas till följande kriterier:

a) Faktisk tillämpning snarast möjligt av ändringarna av jordbruksomräkningskursen.

b) Likartade avgörande faktorer för likartade transaktioner inom olika marknadsorganisationer.

c) Inbördes sammanhang mellan de avgörande faktorerna för olika priser och belopp inom en och samma marknadsorganisation.

d) Praktisk och effektiv kontroll av användningen av lämpliga jordbruksomräkningskurser."

16 I artikel 12 i förordning nr 3813/92 föreskrivs att tillämpningsföreskrifterna för förordningen skall fastställas i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet.

17 I artikel 13.1 föreskrivs vidare följande:

"Om övergångsåtgärder visar sig nödvändiga för att underlätta den första tillämpningen av denna förordning, skall kommissionen besluta om sådana åtgärder i enlighet med förfarandet i artikel 12. Tillämpningen av dessa åtgärder skall vara begränsad till den tid som absolut krävs för att underlätta införandet av den nya ordningen."

18 Kommissionens förordning (EEG) nr 3819/92 av den 28 december 1992 om närmare föreskrifter för fastställande och tillämpning av jordbruksomräkningskurserna (EGT L 387, s. 17) har ersatts av kommissionens förordning (EEG) nr 1068/93 av den 30 april 1993 om närmare föreskrifter för fastställande och tillämpning av jordbruksomräkningskurserna (EGT L 108, s. 106). Enligt artikel 23 i den sistnämnda förordningen är bestämmelserna om de avgörande faktorerna för jordbruksomräkningskurserna (artikel 9—12) tillämpliga från och med den 1 juli 1993 för produkter eller belopp för vilka det inte fastställts något regleringsår. Så är fallet beträffande råtobak.

19 Den 17 december 1993 antog kommissionen även den omtvistade förordningen. Artikel 1 i denna förordning har följande lydelse:

"Den jordbruksomräkningskurs som skall användas för att räkna om det bidragsbelopp och det förskott på bidrag som avses i artikel 3 i förordning (EEG) nr 2075/92 till nationell valuta skall vara den kurs som gäller den 1 augusti skördeåret för leveranser till den 31 december det året, och den kurs som gäller den 1 januari påföljande år för leveranser som inträffar senare."

20 Samtidigt anges följande i artikel 5 i den omtvistade förordningen:

"För tobak från skördar före 1993, som lämnar den plats där de står under kontroll från och med den 1 juli 1993 skall jordbruksomräkningskursen för det bidrag som avses i artikel 3 i förordning (EEG) nr 727/70 vara den kurs som gäller den 1 juli 1993."

21 Genom artikel 6 i samma förordning upphävs artikel 6.1 andra stycket i förordning nr 1726/70, enligt vilken tidpunkten när tobaken lämnar den plats där den står under kontroll är avgörande för när bidraget i ecu skall omräknas till nationell valuta.

22 I artikel 7 i förordningen föreskrivs slutligen att den omtvistade förordningen skall tillämpas från och med den 1 juli 1993.

Tvisten vid den nationella domstolen

23 Under de sista sex månaderna år 1992 och under år 1993 inträffade betydande förändringar på valutamarknaden och ett antal valutakurser ändrades. Drakman devalverades vid ett flertal tillfällen.

24 Moskof är ett företag som utför den första beredningen av tobak. Den 24 februari 1994 utbetalade EOK 1 793 340 DR till företaget i gemenskapsbidrag för tobak av sorten Basma skördad år 1992.

25 Därefter insåg EOK att den hade tillämpat artikel 6.1 andra stycket i förordning nr 1726/70, upphävd genom artikel 6 i den omtvistade förordningen, i stället för artikel 5 i den sistnämnda förordningen. EOK begärde då att Moskof skulle återbetala 1 228 770 DR. Detta belopp motsvarar skillnaden mellan bidraget omräknat enligt den gällande kursen då tobaken lämnade den plats där den stod under kontroll och bidraget omräknat enligt kursen den 1 juli 1993 med tillämpning av artikel 5 i den omtvistade förordningen.

26 Den 9 december 1994 bestred Moskof detta återbetalningskrav vid Dioikitiko Protodikeio Athinon och gjorde gällande att artikel 5 i den omtvistade förordningen var ogiltig. Moskof begärde även att den nationella domstolen i detta hänseende skulle vända sig till domstolen och begära en tolkning.

Tolkningsfrågorna

27 I beslutet om hänskjutande har Dioikitiko Protodikeio Athinon redogjort för Moskofs grunder och frågat domstolen om den omtvistade förordningens giltighet med beaktande av var och en av dessa grunder:

"1) Kommissionens underlåtenhet att förelägga förvaltningskommittén för råtobak förordning nr 3477/93 som ett förslag till förordning med retroaktiv verkan

Är detta förslag till förordning — som godkändes av förvaltningskommittén för råtobak som en rättsakt utan retroaktiv verkan — på grund av den period på över fem månader som har gått mellan tidpunkten för förslagets godkännande och dess antagande och publicering, ett nytt förslag till en förordning med retroaktiv verkan som medför att förordningen är ogiltig, då förslaget inte förelades den behöriga förvaltningskommittén för råtobak som ett förslag till en förordning med retroaktiv verkan, vilket strider mot artikel 145 tredje strecksatsen andra meningen i Fördraget om Europeiska unionen, rådets beslut av den 13 juli 1987 (87/373/EEG) 'om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter', artikel 12 i förordning nr 3813/92 och artikel 17 i förordning nr 727/70, eftersom det enligt dessa bestämmelser uppställs som krav för att kommissionen skall kunna utöva sina genomförandebefogenheter att förfarandet för förvaltningskommittén för råtobak har följts?

2) Åsidosättande av rådets förordning nr 3813/92 och otillräcklig motivering av kommissionens förordning nr 3477/93

a) Är motiveringen till kommissionens förordning nr 3477/93 korrekt och tillräcklig mot bakgrund av att sökanden betvivlar att de marknadsstörningar som nämns i övervägandena till den omtvistade kommissionsförordningen omfattas av några av de kriterier som avses i artikel 6.2 i rådets förordning nr 3813/92? Var det nödvändigt att rådet antog bestämmelser för att motverka dessa störningar?

b) Är motiveringen till kommissionens förordning nr 3477/93 korrekt och tillräcklig mot bakgrund av dels att den avgörande faktorn vid beräkningen av jordbruksomräkningskursen enligt artikel 6.1 i rådets förordning nr 3813/92 inte är den faktor varigenom det ekonomiska målet för transaktionen uppnås — nämligen i förevarande fall när råtobaken lämnar den plats där den har stått under kontroll — dels att kommissionens omtvistade förordning inte anger på grundval av vilken av de fyra kriterierna i artikel 6.2 i rådets ovannämnda förordning som det genom denna artikel 5 har införts en annan tidpunkt som är avgörande för beräkningen av jordbruksomräkningskursen?

c) Är motiveringen till kommissionens förordning nr 3477/93 korrekt och tillräcklig mot bakgrund av att det inte nämns i själva förordningen att det var nödvändigt att undgå marknadsstörningar som framkallades av tobak från 1993 års skörd och inte heller varför det ansågs vara nödvändigt att anta en bestämmelse med retroaktiv verkan?

d) Är motiveringen till kommissionens förordning nr 3477/93 korrekt och tillräcklig mot bakgrund av att det anges i åttonde övervägandet i förordningen att den överensstämmer med uttalandet från förvaltningskommittén för råtobak, trots att förslaget till förordning inte förelades förvaltningskommittén som ett förslag till förordning med retroaktiv verkan?

3) Åsidosättande av artikel 3.1 andra stycket iv i rådets förordning nr 727/70, i dess lydelse enligt artikel 1 i rådets förordning nr 1329/90

Mot bakgrund av att tobaksköparna enligt denna bestämmelse har möjlighet att få bidraget utbetalt inom fyra år efter skördeåret under förutsättning att tobaken har inarbetats i tobaksvaror eller exporterats till tredje land, är det då inte fråga om ett åsidosättande av rådets nämnda förordning med beaktande av att den frysning av jordbruksomräkningskursen som genomfördes genom kommissionens förordning nr 3477/93 medför att bidragsmottagarna anser sig tvungna att inte utnyttja den fyraårsfrist som de har enligt rådets nämnda förordning?

4) Åsidosättande av artikel 39.1 c i EG-fördraget

Mot bakgrund av att den gemensamma jordbrukspolitiken enligt denna fördragsbestämmelse har till syfte att stabilisera marknaderna, är den frysning av jordbruksomräkningskursen som ägde rum med retroaktiv verkan genom kommissionens förordning nr 3477/93 då förenlig med syftet att stabilisera marknaderna, med hänsyn till att den medför att beredningsföretagets förlust övervältras på odlarna, eftersom beredningsföretagen inte kommer att kunna betala tillfredsställande priser för tobaken från den skörd som följde på förordningens antagande?

5) Åsidosättande av förbudet mot att föreskriva gemenskapsbestämmelser med retroaktiv verkan

Strider kommissionens förordning nr 3477/93, som publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 december 1993, och som enligt artikel 7 trädde i kraft den tredje dagen efter det att den hade offentliggjorts, det vill säga den 21 december 1993, men som enligt artikel 7.2 skall tillämpas från och med den 1 juli 1993, mot förbudet mot gemenskapsbestämmelser med retroaktiv verkan, mot bakgrund av att sökanden i förevarande fall har bestritt att förordningens syfte har ett allmänintresse av högre rang, då de i förordningen omhandlade marknadsstörningarna aldrig inträffade, och då det dessutom inte har införts några övergångsbestämmelser för att skydda beredningsföretagens, bland annat sökandens, berättigade förväntningar?

6) Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

I vilken omfattning föreligger det i förhållande till beredningsföretagen ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, mot bakgrund av att artikel 5 i kommissionens förordning nr 3477/93 medförde en betydande ändring av reglerna om den gemensamma organisationen av marknaden för tobak, som infördes genom förordning nr 727/70 och förordning nr 1726/70, som hade varit i kraft i över 20 år, och som hade medfört en förväntan om att reglerna var särskilt stabila på grund av att inga övergångsåtgärder vidtogs för att underlätta övergången från de gamla reglerna enligt rådets förordning nr 727/70 och kommissionens förordning nr 1726/70 till de ändrade reglerna, samt med hänsyn till att de europeiska odlingsavtalen för 1992 års skörd enligt sökanden ingicks arton månader före antagandet av artikel 5 i förordning nr 3477/93, och att tobaken skördades och stod under kontroll fram till den 15 maj 1993?

7) Åsidosättande av principen om likabehandling av gemenskapens aktörer

Utgör den nämnda bestämmelsen i kommissionens förordning nr 3477/93 om frysning av jordbruksomräkningskursen inte en diskriminering till skada för de grekiska aktörerna, mot bakgrund av att drakman har en större svängningsmarginal i förhållande till den europeiska beräkningsenheten än övriga medlemsstaters valutor?

8) Maktmissbruk

Utgjorde bestämmelsen i kommissionens förordning nr 3477/93 om frysning av jordbruksomräkningskursen inte rent faktiskt en offentligrättslig bestämmelse och hade den inte, som angavs i övervägandena, till syfte att undgå marknadsstörningar, mot bakgrund av kommissionens svar på en fråga från revisionsrätten, enligt vilket kommissionen åtog sig att 'anta de bestämmelser som är nödvändiga för att begränsa utgifterna till följd av jordbruksomräkningskurserna' (se punkt 3.4 och 3.5 i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93, EGT C 65 av den 2 mars 1994)?"

28 Det är lämpligt att inledningsvis behandla de första två frågorna, därefter den tredje och den sjätte frågan i ett sammanhang, och därefter i tur och ordning den femte, den fjärde, den sjunde och den åttonde frågan.

Huruvida förvaltningskommittéförfarandet har följts

29 Genom den första frågan vill den nationella domstolen i huvudsak veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras med motiveringen att den strider mot bestämmelserna om förvaltningskommittéförfarandet, eftersom den av kommissionen antagna versionen på nytt skulle ha förelagts förvaltningskommittén i egenskap av ny förordning med retroaktiv verkan.

30 Med utgångspunkt i de uppgifter som den grekiska tobaksindustrifederationen tillhandahållit har Moskof lämnat följande kronologiska redogörelse för det förfarande som har följts av förvaltningskommittén för tobak:

— Den 11 juni 1993 lade kommissionen fram ett förslag till förordning, i vilket artikel 5 var identisk med artikel 5 i den omtvistade förordningen. Detta förslag godkändes av kommittén. Den grekiska och den italienska representanten motsatte sig dock förslagets godkännande.

— Den 10 september 1993 lade kommissionen fram ett nytt förslag, i vilket artikel 5 hade en annan lydelse. Kommissionen förelade aldrig förvaltningskommittén förslaget för röstning men åtog sig att göra det vid ett senare möte.

— Den 13 oktober 1993 uppgav kommissionen att förslaget till förordning hade strukits från dagordningen, eftersom frågan behandlades vid en av kommissionens avdelningar, och att den troligen skulle lägga fram ett nytt förslag.

— Den 12 november 1993 uppgav kommissionen, som svar på en fråga från en delegation, att den inte hade möjlighet att förelägga förordningen för röstning, eftersom den fortfarande behandlades internt vid kommissionen. Kommissionen betonade dock att det faktum att den tidpunkt då tobaken levererades av odlaren eller behandlaren fastställs som den avgörande faktorn inte kan ifrågasättas beträffande skördar från år 1993 och därefter, men att leveransdagen medförde ett antal tillämpningsproblem för skördar före 1993 års skörd.

— Den 10 december 1993 uppgav kommissionen, som svar på en fråga om förordningen om de avgörande faktorerna inom tobakssektorn, att det förelåg en "horisontell" förordning som täckte hela sektorn och att frågan undersöktes internt vid kommissionen.

— Den 17 december 1993 antog kommissionen den omtvistade förordningen.

31 Enligt Moskof har kommissionen inte följt förfarandet i artikel 12 c i förordning nr 3813/92 och i artikel 16—18 i förordning nr 727/70 dels genom att den antog en förordning som den hade dragit tillbaka, och detta efter att den uppgav att den skulle lägga fram ett annat förslag, dels genom att den inte på nytt förelade förvaltningskommittén förslaget till förordning, trots att detta förslag, som var annorlunda i och med att förordningen skulle ha retroaktiv verkan, utgjorde en ny rättsakt. Felet i förfarandet var av allvarligt art och utgör därför skäl för att ogiltigförklara den omtvistade förordningen, eftersom det är troligt att kommissionen om den i december 1993 på nytt skulle ha förelagt förvaltningskommittén förslaget till förordning inte skulle ha godkänt det och uttalat sig emot det.

32 Den grekiska och den italienska regeringen har ställt sig bakom dessa påståenden. Den grekiska regeringen har vidare betonat att den omtvistade förordningen skiljer sig från det första förslag som godkändes av förvaltningskommittén inte bara genom att den hade retroaktiv verkan utan även genom att sjunde övervägandet hade en annan lydelse.

33 Kommissionen har uppgett att skälet till att förslaget till förordning, som godkändes den 11 juni 1993 av förvaltningskommittén, inte antogs omedelbart var att kommissionen försökte komma fram till en kompromiss som kunde godtas av den grekiska och den italienska delegationen, vilka hade röstat emot förslaget till förordning. För övrigt anser kommissionen, vilket den även påpekade vid förhandlingen, att det gamla godkända förslaget aldrig drogs tillbaka, eftersom det nya förslaget inte formellt förelagts förvaltningskommittén för röstning. Genom att den antagna förordningen hade samma innehåll som den av förvaltningskommittén godkända förordningen, var det inte nödvändigt att förelägga kommittén förslaget på nytt.

34 Vidare är, enligt kommissionen, den omständigheten att den omtvistade förordningen, till följd av dagen för dess antagande, hade retroaktiv verkan inte till hinder för att det var fråga om samma förordning. Vad gäller ändringen i sjunde övervägandet var den en rent redaktionell ändring. Ändringen avsåg endast att förbättra motiveringen och den påverkade inte rättsaktens innehåll. På begäran av domstolen har kommissionen ingett diverse handlingar om möten som har hållits av förvaltningskommittén för tobak mellan juni och december 1993.

35 Det framgår av en granskning av arbetet vid förvaltningskommittén för tobak, som i princip är konfidentiellt, samt av revisionsrättens påpekande i punkt 4.62 i dess särskilda rapport nr 8/93 av den 21 december 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT 1994, C 65, s. 1) att förvaltningskommittén den 11 juni 1993 godkände dokument VI/5786/93 om de jordbruksomräkningskurser som skall tillämpas inom tobakssektorn och fastställde den 1 juli 1993 som dag för fastställande av den avgörande faktorn för skördar före år 1993. Den grekiska och den italienska delegationen röstade dock emot på grund av valet av dag. De hänvisade till principen om berättigade förväntningar som tobaksbranschen kunde göra gällande beträffande "bibehållandet av den gamla ordningen avseende avgörande faktorer" (sammanfattande protokoll från mötet den 11 juni 1993, punkt 4). Följande framgår av punkt 2 i det sammanfattande protokollet från mötet den 10 september 1993: "På begäran av den grekiska delegationen har reglerna mjukats upp något i fråga om det datum som skall ligga till grund för den avgörande faktor motsvarande det tillfälle när tobaken lämnar kontrollplatsen i förhållande till skördeår. Nämnda delegation godkände inte detta förslag, varför röstningen sköts upp. Diskussionen skall fortsätta." Det framgår av protokollet från mötet den 13 oktober 1993 att punkten om det ändrade dokumentet ströks från dagordningen. Vid mötet den 12 november 1993 beklagade ett antal delega-

tioner att den nya förordningen inte lagts fram för röstning. Kommissionen antog slutligen den 17 december 1993 det ursprungligen godkända dokumentet VI/5786/93.

36 Det framgår således inte av något av dessa dokument att kommissionen skulle ha dragit tillbaka det första förslag till förordning som förvaltningskommittén godkände den 11 juni 1993.

37 Det framgår för övrigt av förvaltningskommitténs mötesprotokoll att kommissionen aldrig förelade förvaltningskommittén det ändrade förslag till förordning för röstning som kommissionen utan resultat hade utarbetat för att försöka tillfredsställa den grekiska delegationen.

38 Det saknas uppgifter som talar emot kommissionens förklaring att den, trots att den hade möjlighet att omedelbart anta den lydelse som förvaltningskommittén godkänt, ansträngt sig, utan att för den skull avstå från att anta denna rättsakt, för att försöka finna en kompromisslösning som kunde godtas av de två nationella delegationer som hade röstat emot förslaget.

39 Kommissionen kan inte klandras för att ha försökt finna en kompromisslösning som kunde godtas av de två delegationer som hade vägrat att godkänna rättsakten i dess ursprungliga lydelse.

40 För övrigt kan inte den omständigheten att kommissionen har undersökt kompromissmöjligheterna tolkas som att den ursprungliga texten implicit drogs tillbaka, en text som redan hade godkänts av de övriga delegationerna. En annan tolkning skulle innebära att det blir svårare att försöka nå fram till en kompromiss som avser att lösa vissa delegationers problem. Kommissionen skulle då inte längre våga ta risken att inte omedelbart anta en godkänd text. En sådan lösning är i större utsträckning till hinder för att förvaltningskommittéförfarandet genomförs på

bästa sätt än att tåla att det mellan förvaltningskommitténs röstning av en text och kommissionens antagande i form av en förordning går en skälig tidsperiod som är nödvändig för att undersöka vilka kompromissmöjligheter som finns för att på bästa sätt lösa de problem som vissa delegationer har tagit upp.

41 Beträffande argumentet avseende den omtvistade förordningens retroaktiva verkan skall det understrykas att den 1 juli 1993 utgjorde ett nyckeldatum både inom ramen för den nya gemensamma organisationen av marknaden inom tobakssektorn och inom ramen för den nya agromonetära ordningen.

42 Att behålla den dag som har fastställts i artikel 5 i den omtvistade förordningen medför inte att de berörda aktörerna åsamkas skada, genom att det erhållna bidragsbeloppet minskar, mot vilken de hade kunnat gardera sig om de hade känt till reglerna några månader tidigare. Den omtvistade förordningen medförde nämligen endast att det belopp som betalades för att reglera bidraget och som uppkom på grund av skillnaden mellan den omräkningskurs som tillämpats på bidragsförskottet och den omräkningskurs som tillämpats på bidraget blir detsamma, oavsett vilken dag tobaken lämnar kontrollplatsen.

43 Kommissionen har således med rätta ansett att förordningen inte blir väsentligt annorlunda i förhållande till det av förvaltningskommittén godkända förslaget endast med anledning av att förordningen antogs i december.

44 Vad gäller ändringen i sjunde övervägandet framgår det av en jämförelse mellan det för förvaltningskommittén förelagda dokumentet och den omtvistade förordningen att det i den antagna förordningen har lagts till att den avgörande faktorn för tobaksbidrag, när tobaken lämnar den plats där den stod under kontroll, inte uppfyller de kriterier som fastställs i artikel 6 i förordning nr 3813/92 och bör ändras vid slutet av övergångsperioden och att det var nödvändigt, "[f]ör att undvika marknadsstörningar i förhållande till tobak från 1993 års skörd", att den fastställs till den 1 juli 1993 för tobak från skördar före år 1993, som lämnar den plats där de står under kontroll från och med den dagen.

45 Detta tillägg, speciellt omnämnandet av risker för "marknadsstörningar", fyller bara ut och preciserar motiveringen avseende situationen för tobak från skördar före år 1993, som fanns med redan i den text som förelades förvaltningskommittén, utan att innehållet i det antagna beslutet ändrades.

46 Följaktligen finns det inget som tyder på att förvaltningskommittéförfarandet inte har följts när den omtvistade förordningen antogs.

Åsidosättande av förordning nr 3813/92 och av motiveringsskyldigheten

47 Genom den andra frågan vill den nationella domstolen i huvudsak få veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras för det första på grund av att hänvisningen i sjunde övervägandet i den omtvistade förordningen till "marknadsstörningar" är otillräcklig för att motivera åsidosättande av förordning nr 3813/92, i vilken kriterierna för att fastställa jordbruksomräkningskursens avgörande faktor fastställs, för det andra på grund av att det i förordningen inte har motiverats varför förordningen har retroaktiv verkan och för det tredje på grund av att det i förordningen nämns att förvaltningskommittén har lämnat sitt godkännande.

48 Enligt Moskof har kommissionen inte lämnat en särskild och detaljerad motivering till varför det varit nödvändigt att frångå jordbruksomräkningskursens allmänna avgörande faktor i artikel 6.1 i förordning nr 3813/92 som "den faktor varigenom det ekonomiska målet för transaktionen uppnås".

49 I detta hänseende har Moskof påstått att inom ramen för förordning nr 727/70 har det ekonomiska målet inte uppnåtts förrän bidraget, som avsåg att kompensera de höga priser som odlarna tar ut av beredningsföretagen, fullständigt och slutligt hade tagits ut av beredningsföretagen. Jordbruksomräkningskursens avgörande

faktor skall följaktligen ha varit då tobaken lämnade kontrollplatsen, en tidpunkt som sammanträffade med bidragsrättens uppkomst och som i praktiken bara uppkom om man hade hittat köpare till den behandlade tobaken.

50 Eftersom bidragsrättens uppkomst och jordbruksomräkningskursens avgörande faktor till skillnad från i den gamla ordningen har förlagts till två olika tillfällen i den omtvistade förordningen, skulle detta enligt Moskof ha motiverats särskilt noga. Det framgår emellertid inte vilka kriterier i artikel 6.2 i förordning nr 3813/92 som kommissionen har stött sig på när den fastställde en särskild avgörande faktor för jordbruksomräkningskursen för bidraget. För övrigt kan inte något av de fyra kriterierna beaktas i det aktuella målet.

51 Kommissionen har betonat att enligt förordning nr 727/70 var bidragets ekonomiska målsättning att tillförsäkra tobaksodlarna och inte beredningsföretagen en skälig inkomst. För övrigt har valet av den tidpunkt då tobaken lämnar kontrollplatsen som jordbruksomräkningskursens avgörande faktor redan inneburit ett undantag från de allmänna kriterierna i den agromonetära ordning som infördes genom förordning nr 1676/85, eftersom den tidpunkt då det ekonomiska målet för transaktionen uppnåddes inträffade då odlaren erhöll betalning för bladtobaken och inte då beredningsföretaget lät tobaken lämna kontrollplatsen. Beredningsföretagets möjlighet att erhålla ett förskott motsvarande hela bidragsbeloppet gör att det inte längre finns några ekonomiska skäl för att välja den tidpunkt då tobaken lämnar kontrollplatsen för att fastställa bidragets omräkningskurs till nationell valuta, eftersom denna tidpunkt kan inträffa flera år efter det att förskottet på hela bidraget verkligen har betalats. Det är för övrigt för att begränsa de negativa effekterna av detta missförhållande som en ändring gjordes år 1990. Denna ändring innebär att tobak måste lämna kontrollplatsen inom fyra år efter skörden.

52 I detta hänseende kan det påpekas att den agromonetära förordningen nr 3813/92 inskränker sig till att upprepa det kriterium som fastställdes i förordning nr 1676/85, enligt vilket den avgörande faktorn vid omräkningen från ecu till nationell valuta är den faktor varigenom det ekonomiska målet för transaktionen uppnås. Även om det godtogs i den ordning som föreskrevs i förordning nr 727/70 att bidragets ekonomiska syfte var att ersätta beredningsföretaget för odlarens höga

priser, kan det konstateras att detta mål uppnåddes finansiellt och ekonomiskt då beredningsföretaget erhöll ersättningsbeloppet, det vill säga i de flesta fall då beredningsföretaget erhöll förskott på hela det bidragsbelopp som avses i artikel 7 i förordning nr 1726/70 då tobaken anlände till kontrollplatsen.

53 Denna avvikelse mellan den tidpunkt då beredningsföretaget rent faktiskt erhöll förskottet på bidraget och den tidpunkt då rätten till bidraget uppkom enligt förordning nr 727/70, som hade fastställts som den avgörande faktorn, medförde att beredningsföretagen valde att låta tobaken lämna kontrollplatsen så sent som möjligt för att så långt det är möjligt kunna spekulera i en devalvering av den nationella valutan för att på så sätt kunna höja komplementet till bidraget. Även efter år 1990, då det infördes en fyraårsgräns, har denna period mellan den tidpunkt då förskottet på bidraget utbetalades och den tidpunkt då tobaken lämnade kontrollplatsen medfört kostnader som särskilt i punkt 3.4 i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak har ansetts vara oacceptabla.

54 Mot bakgrund av dessa omständigheter och på grund av det faktum att tidpunkten då tobaken lämnar kontrollplatsen har utnyttjats för att fastställa jordbruksomräkningskursens avgörande faktor redan utgjorde ett undantag i den agromonetära ordningen sedan år 1985, är det snarare för det fall kommissionen hade beslutat att behålla detta undantag från den allmänna ordningen som en detaljerad motivering hade varit befogad.

55 Beträffande valet av den 1 juli 1993 som omräkningskursens avgörande faktor kan det påpekas att förordning nr 3813/92 hade till syfte att snabbt införa en ny agromonetär ordning som var förenlig med den inre marknaden. Följaktligen föreskrivs i artikel 13 i den förordningen att kommissionen har möjlighet att besluta om övergångsåtgärder som endast skulle vara tillämpliga under "den tid som absolut krävs för att underlätta införandet av den nya ordningen".

56 Eftersom den nya agromonetära ordningen enligt förordning nr 1068/93 var tillämplig från och med den 1 juli 1993 för produkter för vilka det inte fastställts något regleringsår, vilket är fallet beträffande råtobak, är det helt logiskt att kommissionen i den omtvistade förordningen, som endast gäller denna sektor, även har fastställt den 1 juli 1993 som första dag för tillämpning av de nya bestämmelserna och som gräns för att tillämpa de gamla bestämmelserna, och följaktligen som avgörande faktor för skördar före år 1993. Denna övergångsbestämmelse ingick i den nya ordningen och utgör inte på något sätt ett åsidosättande av förordning nr 3813/92.

57 Beträffande motiveringsskyldigheten framgår det av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 190 i EG-fördraget skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå det sätt på vilket den institution som har antagit akten har resonerat, så att de som berörs därav får kännedom om skälen till den åtgärd som har vidtagits och så att domstolen kan utöva sin kontroll. Av denna rättspraxis framgår vidare att det inte kan krävas att motiveringen till en rättsakt innehåller alla de särskilda faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för rättsakten, så länge den ingår i ett större systematiskt sammanhang (se dom av den 4 februari 1997 i de förenade målen C-9/95, C-23/95 och C-156/95, Belgien och Tyskland mot kommissionen, REG 1997, s. I-645, punkt 44).

58 I förevarande fall ingår den omtvistade förordningen i den nya agromonetära ordningens systematiska sammanhang. Kommissionen har således med rätta valt den 1 juli 1993 som avgörande faktum för tobak från skördar före år 1993 genom att hänvisa till den dag då den agromonetära förordningen nr 1068/93 träder i kraft. Denna motivering kan utan svårigheter förstås av samtliga ekonomiska aktörer inom denna sektor.

59 Beträffande hänvisningen till "marknadsstörningar" utgör den ytterligare en motivering avsedd att rikta uppmärksamheten på den motsägelse som uppkommer om de gamla och de nya bestämmelserna skall tillämpas samtidigt, det vill säga att beredningsföretagen stimuleras att låta tobaken från skördar före år 1993 lämna kontrollplatsen så sent som möjligt och således i förekommande fall senare än tobak från 1993 års skörd eller därefter.

60 Att den omtvistade förordningen har retroaktiv verkan inverkar inte på slutsatsen att valet av den 1 juli 1993 som jordbruksomräkningskursens avgörande faktor för tobak från skördar före år 1993 är tillräckligt motiverat. Frågan om aktörerna rätteligen kunde förvänta sig att de gamla bestämmelserna skulle stå fast fram till den dag då den nya förordningen antogs är en annan och omfattas för övrigt av en annan tolkningsfråga.

61 Slutligen är det lämpligt att understryka, vilket redan har fastslagits i punkt 46 i denna dom, att den omtvistade förordningen i dess antagna lydelse överensstämmer med förvaltningskommitténs yttrande. Åttonde övervägandet i förordningen är således inte felaktigt i och med att det hänvisar till detta yttrande.

62 Det skall således konstateras att den omtvistade förordningen varken strider mot förordning nr 3813/92 eller mot artikel 190 i fördraget.

Åsidosättande av artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70 och av principen om skydd för berättigade förväntningar

63 Genom den tredje frågan vill den nationella domstolen i huvudsak veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras genom att den, genom att frysa jordbruksomräkningskursen till den 1 juli 1993, strider mot artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70. I denna artikel föreskrevs att tobaksberedningsföretag har möjlighet att välja vid vilken tidpunkt under fyraårsperioden efter skörden bidraget skall betalas ut. Genom den sjätte frågan vill den nationella domstolen veta om den omtvistade förordningen innebär ett åsidosättande av principen om skydd för beredningsföretagens berättigade förväntningar, med hänsyn till att denna förordning, utan att det i denna föreskrivs om några övergångsåtgärder, utgör en omfattande ändring av ett regelsystem som har gällt i över tjugo år samt med hänsyn till att odlingsavtalen för 1992 års skörd ingicks arton månader innan förordningen antogs och att tobaken skördades och stod under kontroll fram till den 15 maj 1993.

64 Enligt Moskof utgjorde det faktum att jordbruksomräkningskursens avgörande faktor varierade i den ordning som var i kraft före den omtvistade förordningen en grundpelare i bidragsordningen i den meningen att beredningsföretagen utövade sina rättigheter, i enlighet med artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70, att uppbära bidraget under en fyraårsperiod efter det att tobaken anlänt till kontrollplatsen vid en tidpunkt som de själva hade valt. I och med att det fastställs i artikel 5 i den omtvistade förordningen att jordbruksomräkningskursen skall vara den kurs som gäller den 1 juli 1993 för skördar före 1993 års skörd hindras beredningsföretagen från att utnyttja denna rättighet, vilket strider mot artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70.

65 Moskof har vidare påpekat att den gemensamma organisationen av marknaden för tobak som avskaffades genom förordning nr 2075/92 hade existerat i över tjugotvå år och att kommissionen, till följd av de agromonetära reglerna från år 1985, i över sju år utan invändning har godtagit det handlingssätt som består i att Moskof har utnyttjat den fyraåriga regleringsperioden för att använda sig av en variabel omräkningskurs, vilket det hade rätt till enligt lag. Under dessa omständigheter utgör en omfattande ändring utan övergångsåtgärder av det agromonetära regelverket, som kom helt oväntat för en försiktig och välunderrättad aktör, ett åsidosättande av aktörens berättigade förväntningar.

66 Kommissionen anser å sin sida att artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70, i dess lydelse enligt artikel 1 i förordning nr 1329/90, inte har åsidosatts, eftersom fastställandet av jordbruksomräkningskursens avgörande faktor inte utgör en integrerad del i den gemensamma organisationen av marknaderna utan endast utgör en bestämmelse som kan komma att ändras.

67 För övrigt medför inte den omständigheten att den nya avgörande faktorn tillämpas på skördeåren före år 1993 att bestämmelsen har retroaktiv verkan, utan det fastställs enligt kommissionens mening bara förvaltningsbestämmelser för den gemensamma organisationen av marknaden för tobak med tillämpning av förordning nr 3813/92. I och med att den sistnämnda förordningen sex månader tidigare antydde att den omtvistade förordningen skulle antas, kan principen om skydd för berättigade förväntningar inte anses ha åsidosatts.

68 Det skall betonas att även om principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en av de grundläggande principerna för gemenskapen, är de ekonomiska aktörerna likväl inte berättigade att förlita sig på att existerande förhållanden skall bestå. Dessa förhållanden kan ändras inom det bedömningsutrymme som gemenskapsinstitutionerna förfogar över. Detta gäller särskilt inom ett område som detta som rör en gemensam organisation av marknaden, vars syfte medför en konstant anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras (se bland annat dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m. fl., Rec. 1994, s. I-4863, punkt 57).

69 En ekonomisk aktör kan inte heller göra gällande en etablerad rättighet för att behålla en fördel som för dessa aktörer är resultatet av införandet av en gemensam organisation av marknaden och som de har haft en fördel av vid en viss tidpunkt (domen i det ovannämnda målet Crispoltoni m. fl., punkt 58).

70 Under dessa omständigheter åsidosätts inte principen om berättigade förväntningar då tobaksberedningsföretag genom en lagändring fråntas möjligheten att välja när under en fyraårsperiod efter skörden den avgörande faktorn skall inträffa.

71 Beträffande den påstådda avsaknaden av övergångsåtgärder kan det påpekas att artikel 5 i den omtvistade förordningen är just av sådan karaktär. Syftet med denna bestämmelse är nämligen att undvika den motsägelse som uppkommer om de gamla och de nya agromonetära bestämmelserna tillämpas samtidigt.

72 Det faktum att odlingsavtalen för 1992 års skörd ingicks arton månader innan den omtvistade förordningen antogs och att tobaken skördades och stod under kontroll fram till den 15 maj 1993 inverkar inte på ovanstående bedömning.

73 Det kan således konstateras att den omtvistade förordningen varken strider mot artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70 eller mot principen om berättigade förväntningar med anledning av att jordbruksomräkningskursen fastställdes till den 1 juli 1993.

Åsidosättande av förbudet mot lagstiftning med retroaktiv verkan

74 Genom den femte frågan vill den nationella domstolen i huvudsak veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras med motiveringen att förbudet mot lagstiftning med retroaktiv verkan har åsidosatts i och med att den antogs den 17 december 1993 men är tillämplig från och med den 1 juli 1993.

75 Moskof anser, med stöd av den grekiska och den italienska regeringen, att den omtvistade förordningen, närmare bestämt artikel 5 i denna förordning inte uppfyller de krav som uppställs för att den skall kunna tillämpas retroaktivt, eftersom den inte eftersträvar ett mål av allmänintresse av högre rang samt att inga åtgärder har vidtagits för att skydda beredningsföretagens berättigade intressen.

76 Kommissionen har medgett att förordningens försenade offentliggörande kunde innebära ett begränsat problem avseende retroaktiv tillämpning under perioden mellan dagen för tillämpning och dagen för ikraftträdande men anser dock att denna retroaktiva tillämpning var motiverad för att undvika marknadsstörningar.

77 Det framgår av fast rättspraxis att rättssäkerhetsprincipen i allmänhet hindrar att en gemenskapsrättsakt börjar gälla vid en tidpunkt som ligger före aktens offentliggörande och att det endast undantagsvis kan förhålla sig på annat sätt, när det eftersträvade målet kräver det och när de berörda personernas berättigade förväntningar vederbörligen respekteras (dom av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni, Rec. 1991, s. I-3695, punkt 17).

78 Enligt första övervägandet i förordning nr 3813/92 avsåg de nya agromonetära förordningarna att tillse att den agromonetära ordningen var förenlig med det syfte att genomföra en inre marknad som föreskrivs i artikel 8a i fördraget. Mot denna bakgrund framstår artikel 5 i den omtvistade förordningen som en övergångsbestämmelse vars syfte är att undvika den motsägelse som uppkommer om de gamla och de nya agromonetära bestämmelserna tillämpas samtidigt och som består i att tobak från skördar före år 1993 troligen lämnar kontrollplatsen senare än tobak från skördar från år 1993 eller därefter.

79 Såsom understryks i punkt 41 i denna dom utgjorde den 1 juli 1993 ett nyckeldatum både inom ramen för den nya gemensamma organisationen av marknaden inom tobakssektorn och inom ramen för den nya agromonetära ordningen. Det är följaktligen logiskt att denna dag även används som tidsgräns i övergångsbestämmelsen i artikel 5 för tillämpningen av de gamla agromonetära bestämmelserna om den gamla bidragsordningen. Det var nödvändigt att använda detta datum för att uppnå det eftersträvade syftet.

80 Genom de tidigare publicerade bestämmelserna visste tobaksberedningsföretagen att detta datum var av stor betydelse. Vidare har kommissionen både enligt artikel 27 i grundförordning nr 2075/92 och enligt artikel 13 i den agromonetära förordningen nr 3813/92 möjlighet att införa övergångsbestämmelser.

81 Beredningsföretagen kunde i än mindre utsträckning rätteligen förvänta sig att de skulle kunna fortsätta att dra nytta av de gamla bestämmelserna i och med att, vilket framgår av punkt 52—54 i denna dom, dessa bestämmelser utgjorde ett undantag från principerna i den agromonetära ordningen och i och med att de inte var ekonomiskt motiverade dels genom att beredningsföretagen redan hade erhållit hela bidraget i förskott när tobaken anlände till kontrollplatsen, dels genom att dessa bestämmelser snarare stimulerade beredningsföretagen att se till att tobaken lämnade kontrollplatsen när omräkningskursen från ecu var gynnsam än när det var gynnsamt att sälja tobaken på marknaden.

82 Det kan således fastslås att den omtvistade förordningen inte medför att principen om förbud mot retroaktiv lagstiftning har åsidosatts.

Åsidosättande av artikel 39.1 c i EG-fördraget

83 Genom den fjärde frågan vill den nationella domstolen i huvudsak veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras med motiveringen att den inte är förenlig med det mål att stabilisera marknaderna som anges i artikel 39.1 c i fördraget, eftersom beredningsföretagens förlust övervältras på odlarna på grund av att beredningsföretagen inte har möjlighet att betala odlarna tillfredsställande priser för tobak från skördar efter det att förordningen antogs.

84 Enligt Moskof har kommissionen genom att frysa jordbruksomräkningskurserna uppenbart åsidosatt de mål som anges i artikel 39 i fördraget, i synnerhet målet i artikel 39.1 c att stabilisera marknaderna.

85 Kommissionen har invänt att det syfte att stabilisera marknaderna som anges i denna bestämmelse avser odlarna, eller i varje fall konsumenterna, och inte aktörer som Moskof. Moskof kan sålunda inte åberopa denna bestämmelse för att påstå att den omtvistade förordningen är ogiltig.

86 Det skall inledningsvis påpekas att den omtvistade förordningen utgör en tillämpningsförordning till förordning nr 3813/92, vars huvudsakliga syfte enligt andra och tredje övervägandet är att göra det möjligt att använda ecun för att fastställa och uttrycka priser eller belopp inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken genom att fastställa betalningsvillkoren för dessa priser eller belopp i nationell valuta.

87 Artikel 5 i den omtvistade förordningen är en övergångsbestämmelse som innebär att nya agromonetära bestämmelser kan tillämpas snabbt. Därmed undviks marknadsstörningar som kan uppkomma om de gamla och de nya bestämmelserna tillämpas samtidigt.

88 I detta avseende har artikel 5 haft en stabiliserande verkan på tobaksmarknaden, eftersom följden har blivit att avsättningen av tobak från skördar före och efter ändringen av den agromonetära ordningen kontrolleras på ett lämpligt sätt. Vidare har artikeln inneburit ett slut på en situation som kännetecknas av en instabil marknad på vilken tobaksberedningsföretagens val av tidpunkt då tobaken skall lämna kontrollplatsen i större omfattning beror på den omräkningskurs som är tillämplig på bidraget än på situationen på tobaksmarknaden.

89 Beträffande tobaksodlarnas ekonomiska situation kan det påpekas att den har beaktats inom ramen för reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för tobak och i synnerhet i den nya bidragsordning som har införts genom förordning nr 2075/92.

90 Det skall således konstateras att artikel 5 i den omtvistade förordningen inte innebär ett åsidosättande av artikel 39.1 c i fördraget.

Åsidosättande av principen om likabehandling av gemenskapens aktörer

91 Genom den sjunde frågan vill den nationella domstolen med hänvisning till Moskofs påstående i huvudsak veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras med motiveringen att principen om likabehandling av gemenskapens aktörer har åsidosatts till skada för de grekiska aktörerna, eftersom den grekiska valutan har varierat i större omfattning i förhållande till beräkningsenheten än de övriga medlemsstaternas valutor.

92 Kommissionen har i detta hänseende invänt att valutautvecklingen alltid är osäker men att drakman inte har sjunkit så markant i värde under de senaste åren och att den inte har minskat mer i värde än övriga medlemsstaters valutor i förhållande till ecun. De grekiska aktörerna diskrimineras således inte på något sätt genom den omtvistade förordningen.

93 Det kan konstateras att innan den omtvistade förordningen antogs har den omständigheten att betalningsdagen för förskottet motsvarande hela bidragsbeloppet inte var densamma som den dag då rätten till bidrag uppkom medfört att aktörer i medlemsstater med svag valuta, som de grekiska aktörerna, behandlades mer gynnsamt än aktörer i medlemsstater med stark valuta, eftersom de till följd av devalveringen erhöll skillnaden mellan bidragsbeloppet, som angavs i nationell valuta, och förskottsbeloppet på bidraget.

94 Genom att dessa bestämmelser inte längre tillämpades medförde artikel 5 i den omtvistade förordningen, i motsats till vad Moskof har anfört, att en likabehandling mellan gemenskapens aktörer infördes. Företagen kunde nämligen inte längre göra ekonomiskt omotiverade vinster på grund av reglerna om omräkningskursens avgörande faktor.

95 Det skall således fastställas att den omtvistade principen inte utgör ett åsidosättande av principen om likabehandling av gemenskapens aktörer.

Maktmissbruk

96 Genom den åttonde frågan vill den nationella domstolen i huvudsak få veta om den omtvistade förordningen skall ogiltigförklaras på grund av maktmissbruk,

eftersom den påstås ha antagits av budgetära skäl och inte, som anges i övervägandena, för att undvika marknadsstörningar.

97 Enligt Moskof framgår det av kommissionens svar på revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93, som gavs när den omtvistade förordningen antogs, att kommissionen hade åtagit sig att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att begränsa utgifterna till följd av jordbruksomräkningskurserna vad gäller bidrag som utgavs inom ramen för den gamla gemensamma organisationen av marknaden. Det är således uppenbart att artikel 5 i den omtvistade förordningen antogs i avsikt att begränsa utgifterna i budgeten och inte i syfte att undvika marknadsstörningar med avseende på tobak från 1993 års skörd, vilket uttryckligen framgår av sjunde övervägandet. Kommissionen har således gjort sig skyldig till maktmissbruk i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i EG-fördraget.

98 Den grekiska regeringen anser likaledes att den målsättning som anges i övervägandena till den omtvistade förordningen inte är tillräcklig för att anta artikel 5. Avsikten med denna bestämmelse var att grekiska tobaksberedningsföretag, vilka den 1 juli 1993 hade kvar tobak från 1992 års skörd och tidigare skördar som ännu inte lämnat kontrollplatsen, skulle åläggas en dold monetär bestraffning.

99 Kommissionen anser däremot att den inte har gjort sig skyldig till maktmissbruk när den med stöd av artikel 6 i förordning nr 3813/92 har fastställt en särskild avgörande faktor för att undvika marknadsstörningar orsakade av tobak från 1993 års skörd. Med utgångspunkt i behovet av att bibehålla odlarnas löner ville kommissionen undvika en allmän bidragssänkning och underlätta övergången från den gamla ordningen till den nya.

100 Det finns anledning att erinra om att maktmissbruk enligt rättspraxis (se bland annat dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot

rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 69) består i att en gemenskapsinstitution antar en rättsakt uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra syften än dem som anges eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet.

101 I punkt 3.6 i sin särskilda rapport nr 8/93, till vilken Moskof själv har hänvisat, har revisionsrätten uppgett tre skäl för att ändra bestämmelsen om avgörande faktor beträffande skördar före år 1993. Revisionsrätten påpekade inledningsvis att bruket med att betala ut komplement till bidraget inte är finansiellt berättigat. Den påpekade vidare att om den omtvistade förordningen inte ändrades riskerade detta att skada den nya organisationen av marknaden för tobak, eftersom beredningsföretagen skulle uppmuntras att behålla tobak från skördar före år 1993 för att eventuellt dra nytta av en eventuell devalvering. Slutligen betonade revisionsrätten att oberättigade budgetutgifter för övrigt kan uppkomma.

102 Hänvisningen i kommissionens svar på denna rapport till målsättningen att begränsa utgifterna kan inte tolkas som om kommissionen enbart har velat eftersträva detta mål, vilket för övrigt i sig är lagligt, utan kan förklaras av att kommissionen har varit angelägen om att ge ett svar till den institution som enligt artikel 188c.2 första stycket i EG-fördraget skall pröva om gemenskapens samtliga inkomster och utgifter har varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen har varit sund.

103 Vad gäller syftet att undvika marknadsstörningar har revisionsrätten ansett att en ändring av bestämmelsen om den avgörande faktorn är befogad. Det finns således

i motsats till vad den grekiska regeringen har påstått objektiva och väsentliga skäl för att anta den omtvistade bestämmelsen.

104 Det kan således konstateras att kommissionen inte har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att anta den omtvistade förordningen.

Slutsats

105 Med anledning av det ovan anförda skall det fastställas att vid genomgången av de grunder som den nationella domstolen har hänvisat till i sina frågor har ingenting framkommit som gör att det finns anledning att betvivla giltigheten av artikel 5 i den omtvistade förordningen.

Rättegångskostnader

106 De kostnader som har förorsakats den grekiska och den italienska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom dom av den 24 maj 1995 har ställts av Dioikitiko Protodikeio Athinon — följande dom:

Vid genomgången av de grunder som den nationella domstolen har hänvisat till i sina frågor har ingenting framkommit som gör att det finns anledning att betvivla giltigheten av artikel 5 i kommissionens förordning (EG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas inom tobakssektorn.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 november 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen