

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
MICHAEL B. ELMER

fremsat den 29. februar 1996 \*

1. I disse sager har Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Italien, forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for rå tobak<sup>1</sup> (herefter »grundforordningen«) samt gyldigheden og fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for rå tobak for 1993- og 1994-høsten<sup>2</sup> (herefter »gennemførelsesforordningen«). Sagerne for den nationale ret er anlagt af producenter og forarbejdningsvirksomheder i tobakssektoren, der gør gældende, at de er blevet tildelt for små kvoter.

Markedsordningen for rå tobak i hovedtræk

2. Grundforordningen indfører en ny markedsordning for rå tobak til erstatning for den tidligere markedsordning<sup>3</sup>.

3. Den tidligere markedsordning var en støt-teordning baseret på målpriser og interventionspriser. Under denne ordning kunne tobaksproducenterne enten sælge deres produktion til interventionsorganerne, der var forpligtet til at købe til interventionsprisen, eller sælge den på markedet. Der var ingen begrænsning af størrelsen af den produktion, hvortil der kunne opnås støtte. Med henblik på at begrænse en stigning i tobaksproduktionen og hæmme produktionen af sorter, der havde afsætningsvanskeligheder, blev der senere<sup>4</sup> indført bestemmelser om en maxi-

\* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 215, s. 70. Forordningen er med virkning for høståret 1994 ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 711/95 af 27.3.1995, EFT L 73, s. 13. De konkrete sager, hvori der er forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål, vedrører imidlertid tiden før 1994.

2 — EFT L 351, s. 11, som ændret senest ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1668/93 af 29.6.1993, EFT L 158, s. 27. For høståret 1994 er gennemførelsesforordningen ændret senest ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1754/94 af 18.7.1994, EFT L 183, s. 5. Gennemførelsesforordningen er nu afløst af Kommissionens forordning (EF) nr. 1066/95 af 12.5.1995 om gennemførelsesbestemmelser til grundforordningen for så vidt angår kvoteordningen for rå tobak for 1995-, 1996- og 1997-høsten, EFT L 108, s. 5.

3 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 727/70 af 21.4.1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for rå tobak, EFT 1970 I, s. 186, som ændret senest ved forordning (EØF) nr. 860/92 af 30.3.1992, EFT L 91, s. 1.

4 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1114/88 af 25.4.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70, EFT L 110, s. 35.

mal garantimængde for hele fællesmarkedet<sup>5</sup>. Overskridelse på fællesskabsplan af den maksimale garantimængde medførte nedsættelse af interventionsprisen. Der var imidlertid fortsat ingen begrænsning af størrelsen af den produktion, hvortil den enkelte producent kunne opnå støtte.

4. Hovedtrækkene i den nye markedsordning, der gælder for 1993-1997, er følgende<sup>6</sup>. Der indføres en præmieordning for at støtte producenterne (landmændene) og gøre det muligt at afsætte tobakken i Fællesskabet. Præmie ydes bl. a. på betingelse af, at producentens levering af tobakken til den virksomhed, der foretager den første forarbejdning, sker i henhold til en dyrkningskontrakt indgået mellem producenten og forarbejdningsvirksomheden. En dyrkningskontrakt omfatter en forpligtelse for forarbejdningsvirksomheden til ud over købsprisen at betale et beløb svarende til præmien, når leverancen finder sted, og en forpligtelse for producenten til at levere råtabak.

5. Grundforordningen fastsætter en maksimal garantitærskel for hele fællesmarkedet (370 000 tons råtabak for 1993 og 350 000 tons for 1994), og inden for denne tærskelmængde fastsætter Rådet garantitærskler for de enkelte sortsgupper. For at sikre overhol-

delse af garantitærsklerne indføres der en ordning med forarbejdningskvoter. Rådet fordeler for hver høst de mængder, der er til rådighed for hver sortsgruppe, mellem producentmedlemsstaterne, og hver medlemsstat fordeler som en overgangsordning for 1993- og 1994-høsten som udgangspunkt forarbejdningskvoterne mellem de virksomheder, der foretager den første forarbejdning, i forhold til de mængder, der i 1989, 1990 og 1991 er blevet leveret til forarbejdning til de pågældende virksomheder.

6. Gennemførelsesforordningen indeholder bl. a. bestemmelser om, at forarbejdningsvirksomhederne skal udstede dyrkningsattest til hver enkelt producent. Dyrkningsattesten angiver den del af den pågældende forarbejdningsvirksomheds kvote, der er fordelt til den enkelte producent. Formålet med indførelse af dyrkningsattester er at give producenterne mulighed for ved forelægning af en sådan attest at skifte forarbejdningsvirksomhed fra høstår til høstår.

7. Medlemsstaterne kan vælge at fordele kvoter direkte til producenterne, såfremt de råder over tilstrækkelige oplysninger om producenternes produktion i 1989, 1990 og 1991. Italien har efter det oplyste ikke benyttet sig af denne mulighed.

5 — Forordning (EØF) nr. 1114/88 gav i øvrigt anledning til to domme: dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni mod Fattoria Autonoma Tabacchi, Sml. I, s. 3695, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl. mod Fattoria Autonoma Tabacchi og Donatab Srl, Sml. I, s. 4863.

6 — De relevante bestemmelser vil blive citeret senere.

8. Det skal i øvrigt nævnes, at markedsordningen for 1995-, 1996- og 1997-høsten er

udformet som en ordning med produktionskvoter, der fordeles af medlemsstaterne direkte til producenterne i forhold til gennemsnittet af de mængder, der er leveret til forarbejdning i de tre år, der går forud for året for den seneste høst<sup>7</sup>. Reglerne for høstårene 1993 og 1994, som er de relevante for nærværende sag, kan således ses som en overgangsordning mellem den tidligere markedsordning, der byggede på målpriser og interventionspriser, og den seneste markedsordning, hvor alle medlemsstaterne fordeler produktionskvoter direkte til producenterne.

der kan sikres en effektiv forvaltning af præmieordningen ved, at der indgås dyrkningskontrakter mellem tobaksavlerne og de virksomheder, der foretager den første forarbejdning; kontrakterne skal både sikre avlerne en stabil afsætning og forarbejdningens virksomhederne en regelmæssig forsyning; ved at forarbejdningens virksomhederne udbetaler producenterne et beløb, der svarer til præmien, på tidspunktet for leveringen af den af kontrakten omfattede tobak, og som opfylder kvalitetskravene, kan der sikres avlerne støtte, og samtidig bliver præmieordningen lettere at forvalte;

...

## Grundforordningen

9. Betragtning 5, 6, 8 og 9 i præambelen til grundforordningen lyder således:

»På grund af konkurrencen på tobaksmarkedet er det nødvendigt at støtte tobaksproduktionen, og denne støtte bør baseres på en præmieordning, som skaber mulighed for at afsætte tobakken i Fællesskabet;

for at sikre, at garantitærsklerne overholdes, må der for en begrænset periode indføres en ordning med forarbejdningkvoter; det påhviler medlemsstaterne midlertidigt at fordele forarbejdningkvoterne mellem virksomhederne inden for de fastlagte garantitærskler; der bør med henblik herpå indføres EF-bestemmelser, som skal sikre en ligelig fordeling, og som lægger de tidligere forarbejdede mængder til grund, idet der dog ses bort fra anormal produktion; der vil blive truffet foranstaltninger med henblik på en senere fordeling af kvoterne mellem producenterne på tilfredsstillende vilkår; medlemsstater, der råder over de fornødne data, kan fordele kvoterne mellem producenterne på grundlag af hidtidige ydelser;

7 — Jf. Rådets forordning (EF) nr. 711/95 om ændring af grundforordningen, jf. note 1. Gennemførelsesforordningen er for 1995-, 1996- og 1997-høsten afløst af Kommissionens forordning (EF) nr. 1066/95 af 12.5.1995, EFT L 108, s. 5, der fastsætter nye regler for beregning af produktionskvoter.

det er nødvendigt, at virksomheder, der foretager den første forarbejdning, ikke afslutter dyrkningskontrakter ud over de forarbejd-

ningskvoter, de har fået tildelt; det bør derfor fastsættes, at præmierefusionen højst kan ske for en mængde, der svarer til forarbejdningskvoten.»

*Artikel 5*

Præmien ydes på følgende betingelser:

10. Grundforordningen indeholder følgende bestemmelser af betydning for nærværende sag:

a) ...

b) ...

»*Artikel 3*

1. Fra 1993-høsten til 1997-høsten anvendes der en præmieordning med ens præmiebeløb for tobakssorter i samme gruppe.

c) producentens levering af tobakken i blade til den virksomhed, som foretager den første forarbejdning, skal ske i henhold til en dyrkningskontrakt.

*Artikel 6*

...

1. Dyrkningskontrakten skal mindst omfatte følgende:

3. Præmien skal bidrage til producentindkomsten for en produktion, der svarer til markedsbehovene, og gøre det muligt at afsætte tobakken i Fællesskabet.

— en forpligtelse, indgået af den virksomhed, som foretager den første forarbejdning, til ud over opkøbsprisen at udbetale tobaksavleren et beløb svarende til præmien, når den mængde, kontrakten gælder, faktisk leveres

...

— en forpligtelse indgået af tobaksavleren, til at levere den virksomhed, som foretager den første forarbejdning, råtabak, der opfylder kvalitetskravene.

*Artikel 9*

2. Det kompetente organ refunderer den virksomhed, som foretager den første forarbejdning, præmiebeløbet mod forelæggelse af bevis for, at tobaksavleren har leveret tobakken, og at det i stk. 1 nævnte beløb er udbetalt.

1. For at sikre, at garantitærsklerne overholdes, indføres der fra 1993-høsten til 1997-høsten en ordning med forarbejdningskvoter.

...

2. Rådet fordeler efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, pr. høst de mængder, der er til rådighed for hver sortsgroupe, mellem producentstaterne.

*Artikel 8*

Der fastsættes en samlet og maksimal garantitærskel for Fællesskabet på 350 000 tons råtabak i blade pr. høst. For 1993 er tærsklen dog fastsat til 370 000 tons.

3. På grundlag af de mængder, der er fastsat i medfør af stk. 2, ... fordeler medlemsstaterne som en overgangsordning for 1993- og 1994-høsten forarbejdningskvoterne mellem de virksomheder, som foretager den første forarbejdning, i forhold til gennemsnittet af de mængder, der er leveret til forarbejdning i de tre år, der går forud for året for den seneste høst, opdelt efter sortsgroupe. Der tages dog ikke hensyn til produktion i 1992 og leverancer fra denne høst. Proceduren for fordeling af forarbejdningskvoter for de følgende høstår berøres ikke af denne fordeling.

Inden for denne tærskelmængde fastsætter Rådet årligt efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, specifikke garantitærskler for de enkelte sortsgroupe, idet der navnlig tages hensyn til markedsbetingelserne og til de socioøkonomiske og agronomiske forhold i de berørte produktionsområder.

Hvis virksomheder, der foretager den første forarbejdning, har påbegyndt deres aktivitet

efter referenceperiodens begyndelse, får de tildelt en mængde, der står i forhold til gennemsnittet af de mængder, som er leveret til forarbejdning i den periode, hvor de har udøvet deres aktivitet.

mængder, som ligger ud over den forarbejdningskvote, den <sup>8</sup> har fået tildelt.

#### Artikel 11

For de virksomheder, der har påbegyndt deres aktivitet i året for høsten eller i det foregående år, reserverer medlemsstaterne 2% af de samlede mængder, de råder over for hver sortsgruppe. Inden for denne procentdel tildeles der virksomhederne en mængde, som ikke kan overstige 70% af deres forarbejdningsskapacitet, forudsat at de frembyder tilstrækkelig garanti med hensyn til effektiviteten og varigheden af deres aktivitet.

Gennemførelsesbestemmelserne til dette afsnit vedtages efter fremgangsmåden i artikel 23. De omfatter især ... betingelserne for fordeling af kvoterne blandt producenterne i forhold til den tidligere situation.«

4. Medlemsstaterne kan dog tildele producenterne kvoterne direkte, hvis de råder over de fornødne nøjagtige data om alle producenternes produktion i de tre høstår forud for den sidste høst for de sorter og mængder, der er produceret og leveret til en forarbejdningsevne.

#### Gennemførelsesforordningen

11. Betragtning 6, 8 og 9 i præambelen til gennemførelsesforordningen lyder således:

...

#### Artikel 10

En virksomhed, der foretager den første forarbejdning, kan ikke indgå dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb for

»Det bør sikres, at forarbejdningsevnerne fordeler deres kvoter rimeligt og uden forskelsbehandling mellem de producenter,

8 — I den danske version er der kun henvist til virksomheden, hvilket må antages at være en fejl, idet producenten også burde have været nævnt, jf. den franske og engelske tekst.

der i de respektive referenceperioder har leveret tobak til dem; ...

Der bør indføres dyrkningsattester, som udstedes til producenterne på grundlag af deres leverancer i 1989, 1990 og 1991, så at producenterne ved forelæggelse af en sådan attest kan skifte forarbejdningsvirksomhed fra høstår til høstår; ...

Mængder, der er tildelt producenter, som ikke indgår dyrkningskontrakter, bør være disponible for andre producenter;«

12. Gennemførelsesforordningen indeholder følgende bestemmelser af betydning for nærværende sag:

#### »Artikel 2

I denne forordning forstås ved:

— ...

— ...

— producent: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af sådanne personer, der til en forarbejdningsvirksomhed leverer råtabak, som vedkommende selv eller medlemmerne i eget navn og for egen regning har produceret, som led i en af ham selv eller på hans vegne indgået dyrkningskontrakt.

...

#### Artikel 3

1. Medlemsstaterne fastsætter forarbejdningskvoter for hver forarbejdningsvirksomhed og for hver af de sortsgrupper, der er fastlagt i bilaget til [grundforordningen], senest den 10. februar 1993 for 1993-høsten ...

...

3. Der tildeles ikke kvoter til forarbejdningsvirksomheder, som ikke forpligter sig til at udstede dyrkningsattester i overensstemmelse med artikel 9.

#### Artikel 4

Tildeling af en kvote eller en dyrkningsattest til en høst foregriber ikke tildelingen

af kvoter eller dyrkningsattester for de følgende år.

sortsgruppe og den tobaksmængde, de gælder for.

#### Artikel 5

1. Kvoten for hver forarbejdningsvirksomhed er lig med den procentdel af medlemsstatens specifikke garantitærskel for den pågældende sortsgruppe, som forarbejdningsvirksomhedens gennemsnitlige mængde udgør i forhold til summen af de gennemsnitlige mængder beregnet efter artikel 9 i [grundforordningen] ..., idet dette dog ikke indskrænker anvendelsen af artikel 9, stk. 3, tredje afsnit, i [grundforordningen].

2. Medlemsstaterne fastlægger proceduren for dyrkningsattesternes udstedelse og foranstaltninger til forebyggelse af svig ...

3. Hvis en producent godtgør, at hans produktion et år har været unormalt lav på grund af usædvanlige omstændigheder, fastlægger medlemsstaten efter ansøgning herom fra den pågældende den mængde, der dette år skal lægges til grund for udstedelse af dyrkningsattesten. Den pågældende forarbejdningsvirksomheds referencemængde tilpasses herefter. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de beslutninger, de påtænker at træffe.

...

...

#### Artikel 9

1. For hver sortsgruppe udsteder forarbejdningsvirksomheden, i givet fald efter anmodning fra den pågældende, inden for sin forarbejdningskvote dyrkningsattester til producenter ... i forhold til deres leveringer af tobak af samme gruppe fra 1989-, 1990- og 1991-høsten. ... Dyrkningsattesterne skal indeholde angivelse af den berettigede, den

6. Dyrkningsattesterne udstedes senest den 31. marts i året for den pågældende høst.

De ansvarlige myndigheder udsteder i givet fald attesterne til forarbejdningsvirksomhederne senest den 24. marts det samme år.



*Artikel 10*

1. En producent må kun levere tobak af en given sortsgruppe til en enkelt forarbejdningsvirksomhed. Hvis han modtager en dyrkningsattest fra flere forarbejdningsvirksomheder, til hvilke han har leveret tobak af samme sortsgruppe fra 1989-, 1990- og 1991-høsten, samles hele mængden ved den forarbejdningsvirksomhed, til hvilken han har leveret tobak fra 1991-høsten. Hvis producenten fra denne høst har leveret tobak til flere forarbejdningsvirksomheder, udpeger han den virksomhed, som han ønsker skal udstede dyrkningsattesten.

...

2. Producenten kan mod forelæggelse af dyrkningsattesten indgå en dyrkningskontrakt med en anden forarbejdningsvirksomhed end den, der har udstedt attesten.

*Artikel 11*

1. Dyrkningsattester, som ikke er blevet anvendt til indgåelse af kontrakter på det tidspunkt, der er fastsat for indgåelse heraf, skal af producenten tilbageleveres til den pågældende forarbejdningsvirksomhed senest ti arbejdsdage efter nævnte tidspunkt.

...

3. De på dyrkningsattesterne anførte mængder, der ikke er anvendt, samt andre mængder, som stadig måtte være disponible, fordeles på grundlag af objektive kriterier på en rimelig måde mellem forarbejdningsvirksomhederne inden den 1. maj i året for høsten. Kriterierne kan fastlægges af de brancheorganisationer, der er anerkendt i henhold til [grundforordningen]. For 1993-høsten kan ... Italien dog forlænge fristen fra den 1. maj til den 11. juni.

...

*Artikel 21*

3. Medlemsstaten foretager de kvoteoverførsler mellem forarbejdningsvirksomhederne, der er nødvendige til gennemførelse af nærværende artikel.

Hvis kvoten fastsættes eller dyrkningsattesten udstedes til fordel for en producentsammenslutning, der selv er tobaksproducent

som omhandlet i artikel 2, tredje led, påser medlemsstaten, at der foretages en rimelig fordeling af den pågældende mængde mellem alle sammenslutningens medlemmer. I dette tilfælde finder afsnit 2 tilsvarende anvendelse på fordelingen mellem sammenslutningens medlemmer. Sammenslutningen kan dog efter aftale med alle berørte producenter foretage en anden fordeling med henblik på en bedre tilrettelæggelse af produktionen.«

### Præmieforordningen

13. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3478/92 af 1. december 1992<sup>9</sup> om gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for råtabak (herefter »præmieforordningen«) indeholder bl. a. følgende bestemmelse:

#### »Artikel 15

1. Medlemsstaterne betaler forarbejdningsevirsomhederne på disses anmodning et forskud på de præmier, de skal betale producenterne ...«

### De relevante nationale retsregler

14. På baggrund af grundforordningens artikel 9, stk. 3, samt gennemførelsesforordningens artikler 3, stk. 1, og 9, stk. 2, har det italienske Land- og Skovbrugsministerium udstedt cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993, der indeholder regler om fordeling af forarbejdningkvoter samt udstedelse af dyrkningsattester. Cirkulæret er udstedt på baggrund af skrivelse af 20. januar 1993/VI003136, der er oversat ved skrivelse af 25. januar 1993/VI003733 fra Kommissionen til Land- og Skovbrugsministeriet, som vil blive nærmere omtalt nedenfor ved besvarelsen af den anden henholdsvis den femte gruppe af spørgsmål.

### Sagerne for den nationale ret

15. Fattoria Autonoma Tabacchi (herefter »FAT«) er en producentsammenslutning, hvis formål er at fremme og begunstige deltagernes tobaksproduktion og at sørge for forarbejdning af tobakken på sammenslutningens eget fabriksanlæg. FAT har anlagt sag mod Land- og Skovbrugsministeriet samt AIMA, det statslige interventionsorgan, med påstand om annullation, efter forudgående suspension, af cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 — samt alle tidligere og dermed sammenhængende akter, hvorved der navnlig

<sup>9</sup> — EFT L 351, s. 17.

henvises til gennemførelsesforordningen og til beslutning VI/003136 af 20. januar 1993 — og af den i henhold til det nævnte cirkulære udstedte forvaltningsakt, hvorved FAT er blevet tildelt en forarbejdningsskvote på 2 800 962 kg tobak, hvilken afgørelse er blevet bekræftet ved dyrkningsattester udstedt til de producenter, der er medlemmer af FAT. FAT har gjort gældende, at sammenslutningen er blevet tildelt en forarbejdningsskvote, der er langt mindre end den kvote, som den har krav på. FAT har nærmere anført, at dette er en følge af, at der ikke tildeles en enkelt produktionskvote eller en enkelt dyrkningsattest, der beregnes på grundlag af summen af de kvoter, som de forskellige medlemmer er berettigede til, og herefter fordeles mellem disse. FAT har videre anført, at dette igen er en direkte følge af bestemmelserne i gennemførelsesforordningen, der er i strid med grundforordningen, og af cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993, i henhold til hvilket den anfægtede forvaltningsakt om tildeling af forarbejdningsskvoten er truffet (sag C-254/94).

16. Lino Bason m.fl. og Silvano Mella m.fl. er tobaksproducenter og har som deltagere i Cooperativa produttori Bright Verona Scarl henholdsvis i Società Cooperativa per la Coltivazione del tabacco arl anlagt sag mod Land- og Skovbrugsministeriet samt AIMA med samme påstande som i sag C-254/94. Sagsøgerne har gjort gældende, at de er blevet tildelt en forarbejdningsskvote, der er langt mindre end den kvote, som de har krav på. Sagsøgerne har nærmere anført, at dette er en følge af ugyldigheden af gennemførelsesforordningen og af den fejlagtige gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne på nationalt plan ved cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 (sag C-255/94).

17. Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani — APTI — m.fl. driver virksomhed i sektoren for forarbejdning af råtabak. APTI er en organisation, der omfatter alle forarbejdningsskvotevirksomheder i Italien. APTI m.fl. har anlagt sag mod Land- og Skovbrugsministeriet med påstand om annullation af cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 under henvisning til, at cirkulæret på nationalt plan gennemfører gennemførelsesforordningen, som efter deres opfattelse er i strid med grundforordningen (sag C-269/94).

#### De præjudicielle spørgsmål

18. De tre retssager verserer ved Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, der ved kendelser af 27. januar 1994 har udsat sagerne med henblik på at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål.

I sagerne C-254/94 og C-269/94 er der stillet følgende enslydende spørgsmål:

- »1) Kan artikel 3, stk. 3, artikel 9 og 10 i [gennemførelsesforordningen] og navnlig undladelsen af at tildele kvoter til de forarbejdningsskvotevirksomheder, der ikke forpligter sig til i medfør af artikel 9 at

udstede dyrkningsattester, indførelsen af sådanne attester og den for forarbejdningsvirksomhederne bestående adgang til at afslutte dyrkningskontrakter og få tilbagebetalt præmien for de mængder, der overstiger de forarbejdningskvoter, de har fået tildelt, antages at være i overensstemmelse med de grundsætninger, der har været afgørende for den ved [grundforordningen] gennemførte ændring i sektoren — og navnlig med det i artikel 10 i nævnte forordning fastsatte forbud — eller kan der omvendt herved antages at være sket 'en fuldstændig omvæltning af de mål og den strategi', som Rådet havde for øje i forbindelse med den første fase af ændringen af den fælles markedsordning for tobak?

artikel 3, stk. 3, i [gennemførelsesforordningen] kan fortolkes således, at medlemsstaten herefter har adgang til at oprette passende reserver, på grundlag af en differentiering sortsgruppe for sortsgruppe, der procentvis fordeles på de berørte erhvervsdrivende i henhold til ordningen i Land- og Skovbrugsministeriets cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 (s. 9, punkt 8)?«

I sag C-254/94 er der stillet følgende yderligere spørgsmål:

- 2) Uafhængigt af spørgsmålet herom spørges det, om de forpligtelser af administrativ art, der i forbindelse med udstedelsen af de i [gennemførelsesforordningen] påbudte dyrkningsattester skal opfyldes af forarbejdningsvirksomhederne, kan anses at være i overensstemmelse med 'proportionalitetsprincippet' — hvorved her forstås kravet om et passende forhold mellem de byrder, der pålægges den enkelte borger, og de foranstaltninger, der er fornødne for at nå det tilsigtede mål — eller om disse forpligtelser udgør et 'unødvendigt administrativt besvær', der bryder med nævnte fællesskabsretlige princip.
- 3) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, spørges det, om
- »4) Kan bestemmelserne i nævnte ministerielle cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 anses for forenelige med bestemmelserne i artikel 2, tredje led, og artikel 21 i [gennemførelsesforordningen], når det ikke efter bestemmelserne i nævnte cirkulære er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest og/eller fastsætte en enkelt produktionskvote for 'producentsammenslutninger' og specielt for et almindeligt interessentskab, der ikke har status som juridisk person, og er stiftet med det formål at fremme og begunstige deltagerens tobaksproduktion og samtidig stå for den første forarbejdning heraf på egne fabriksanlæg, og inden for hvilket der hvert år sker en fastlæggelse af de arealer, der skal tilplantes med tobak, og i den forbindelse en fordeling heraf mellem deltagerne med forpligtelse for disse til at levere hele høsten til interessentskabet?«

I sag C-255/94 er der stillet følgende spørgsmål:

- »1) Kan indførelsen af 'dyrkningsattester', jf. artikel 9 i [gennemførelsesforordningen], hvormed der bliver tale om i det skjulte faktisk at foregribe anvendelsen af produktionskvoteordningen — dette kan ifølge artikel 9, stk. 4, i [grundforordningen] i første fase kun ske som en undtagelse — således at det bliver langt vanskeligere — for ikke at sige umuligt — at gennemføre en omlægning af produktionen til kvaliteter, der er mere efterspurgt på markedet, antages at være i overensstemmelse med de grundsatninger, der har været afgørende for [grundforordningen], og med de mål og den strategi, som Rådet havde for øje i forbindelse med den første fase af ændringen af den fælles markedsordning for tobak?
- 2) Skal artikel 10 og ottende betragtning i [grundforordningen] fortolkes således, at den forarbejdningskvote, der er tildelt den virksomhed, der foretager den første forarbejdning, eller producenten, herefter 'ligger fast', og er i bekræftende fald bestemmelsen i den i beslutning VI/003136 omhandlede kommissionsforordning om, at forarbejdningskvoterne på grundlag af tobaksavlernes dispositioner kan forhøjes eller nedsættes, i overensstemmelse hermed?
- 3) Uafhængigt af det under 1. formulerede spørgsmål spørges det, om de i [gennemførelsesforordningen] omhandlede dyrkningsattester udgør et 'unødvendigt administrativt besvær', der som sådan bryder med fællesskabsrettens 'proportionalitetsprincip', hvorefter der kræves et passende forhold mellem de administrative byrder, der pålægges borgerne, og de mål, fællesskabsinstitutionerne forfølger?
- 4) Er den fællesskabsretlige ordning — jf. navnlig artikel 3, stk. 3, i [gennemførelsesforordningen] — på væsentlig måde fraveget med bestemmelsen om, at der skal skabes 'hertil bestemte reserver med en differentiering efter sortsguppe' i punkt 8, s. 3, litra G i nævnte ministerielle cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993, der bygger på procentvis 'faste' reserver på nationalt plan, der ikke gør det muligt fuldt ud at tilpasse referencemængden til den faktiske nedsættelse af produktmængden, som en producent har været udsat for som følge af en naturkatastrofe?
- 5) Foreligger der herudover en væsentlig omgåelse og fravigelse af fællesskabsordningen ifølge artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, i [gennemførelsesforordningen] med den bestemmelse i det gentagne gange nævnte ministerielle cirkulære (jf. bilag 4 hertil, s. 9), hvorefter forarbejdningsvirksomhederne skal fordeles på syv adskilte grupper, der hver især omfattes af forskellige regler for beregningen af den gennemsnitlige

treårsreferencemængde, og herunder forskellige regler om beregning af produktionskvoten for de producenter, der, selv om de har produceret den samme mængde tobak i samme sortsgruppe i treårsperioden, har afhændet denne til én og ikke til en anden forarbejdningsvirksomhed?».

19. En række af de stillede spørgsmål er formuleret på en sådan måde, at der anmodes om Domstolens stillingtagen til foreneligheden af cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 med fællesskabsretten. Det følger af fast retspraksis, at Domstolen ikke i en præjudiciel sag kan træffe afgørelse om, hvorvidt en national foranstaltning er forenelig med fællesskabsretten. En sådan afgørelse henhører alene under den nationale ret. Domstolen kan dog forsyne den nationale ret med fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten, således at retten kan vurdere spørgsmålet om de nationale reglers forenelighed med fællesskabsretten<sup>10</sup>. I det omfang der med de stillede spørgsmål anmodes om en vurdering af det nævnte cirkulæres forenelighed med fællesskabsretten, må spørgsmålene herefter omformuleres, således at de vedrører spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af de fællesskabsretlige regler.

20. De stillede spørgsmål, der ikke er helt klart formuleret, kan inddeles i fem forskellige grupper, hvoraf den første angår spørgs-

målet om gennemførelsesforordningens gyldighed og de fire andre forskellige spørgsmål om fortolkningen af grundforordningen og gennemførelsesforordningen.

21. Den første gruppe af spørgsmål består af spørgsmål 1 i hver af de tre sager. Spørgsmålene drejer sig i realiteten om, hvorvidt gennemførelsesforordningens artikel 9, hvorved forarbejdningsvirksomhederne pålægges at udstede dyrkningsattester, og den hertil knyttede regel i artikel 3, stk. 3, hvorefter der ikke udstedes kvoter til forarbejdningsvirksomheder, der ikke forpligter sig til at udstede dyrkningsattester, er ugyldige som stridende mod grundforordningen. I sammenhæng hermed finder jeg det hensigtsmæssigt at behandle spørgsmål 2 i sagerne C-254/94 og C-269/94 samt spørgsmål 3 i sag C-255/94. Disse spørgsmål drejer sig om, hvorvidt gennemførelsesforordningens artikel 9 er ugyldig som stridende mod det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip.

22. Den anden gruppe af spørgsmål består af spørgsmål 2 i sag C-255/94 og er tillige indeholdt som en del af spørgsmål 1 i sagerne C-254/94 og C-269/94. Disse spørgsmål drejer sig i realiteten om, hvorvidt grundforordningens artikel 10, der bestemmer, at en forarbejdningsvirksomhed ikke kan indgå dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb for mængder, der ligger ud over den tildelte forarbejdningskvote, skal

10 — Se senest dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165.

fortolkes således, at kvoten ligger fast og ikke kan ændres i konsekvens af producenteres valg af forarbejdningsvirksomhed.

23. Den tredje gruppe af spørgsmål udgøres af spørgsmål 3 i sagerne C-254/94 og C-269/94 samt spørgsmål 4 i sag C-255/94. Disse spørgsmål drejer sig i realiteten om, hvorvidt gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3<sup>11</sup>, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat opretter forud fastsatte reserver af forskellige størrelser for hver sortsgruppe med henblik på fordeling heraf blandt producenter, der har lidt tab på grund af særlige omstændigheder, uden at der tages hensyn til størrelsen af den enkelte producents tab.

24. For det fjerde drejer spørgsmål 4 i sag C-254/94 sig i realiteten om, hvorvidt gennemførelsesforordningens artikler 21, jf. 2, 3. led, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser, hvorefter det ikke er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest og/eller fastsætte en enkelt produktionskvote for producentsammenslutninger, der har til formål at fremme og begunstige deltagernes tobaksproduktion og forestå den første forarbejdning heraf på egne fabriksanlæg.

25. Endelig drejer spørgsmål 5 i sag C-255/94 sig i realiteten om, hvorvidt gennemførelsesforordningens artikler 9, stk. 1, og 10, stk. 1, skal fortolkes således, at forarbejdningsvirksomhederne kan inddeles i syv forskellige grupper med forskellige regler for beregning af den 3-årige referencemængde, og således, at producenterne omfattes af forskellige regler for beregning af produktionskvoten, alt efter til hvilken forarbejdningsvirksomhed de har leveret i referenceperioden.

Den første gruppe af spørgsmål: Er gennemførelsesforordningens regler om dyrkningsattester ugyldige?

26. Med spørgsmål 1 i hver af de tre sager ønsker den forelæggende ret som nævnt i realiteten at få oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 9, hvorved forarbejdningsvirksomhederne pålægges at udstede dyrkningsattester, og den hertil knyttede regel i artikel 3, stk. 3, hvorefter der ikke udstedes kvoter til forarbejdningsvirksomheder, der ikke forpligter sig til at udstede dyrkningsattester, er ugyldige som stridende mod grundforordningen. Med spørgsmål 2 i sagerne C-254/94 og C-269/94 samt spørgsmål 3 i sag C-255/94 ønsker den forelæggende ret endvidere at få oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 9 er ugyldig som stridende mod det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip.

11 — I de anførte spørgsmål refereres der til artikel 3, stk. 3. Dette må antages at bero på en fejl, idet bestemmelsen om tildeling af supplerende referencemængder findes i artikel 9, stk. 3.

27. Sagsøgerne har anført, at Kommissionen ved udfærdigelsen af disse bestemmelser i gennemførelsesforordningen har handlet i strid med principperne og de grundlæggende bestemmelser i grundforordningen. Ordningen med forarbejdningskvoter skulle have forberedt den endelige ordning, hvor produktionskvoter tildeles producenterne direkte. Med indførelsen af dyrkningsattester har Kommissionen imidlertid foregrebet den endelige ordning, frataget overgangsfasen 1993-1997 dens eksistensberettigelse samt reduceret forarbejdningskvoternes betydning. Dyrkningsattester, som tildeles hver enkelt producent, og som kan anvendes frit over for en hvilken som helst forarbejdningsvirksomhed, er i realiteten forklædte produktionskvoter. Tildeling af dyrkningsattester til hver enkelt producent på grundlag af produktionen i perioden 1989-1991 indebærer endvidere en fastfrysning af tidligere beslutninger om dyrkning, idet hver enkelt producent får ret til at fortsætte produktionen af de samme sorter, som han har dyrket tidligere. Derved vanskeliggøres eller umuliggøres en tilpasning til sorter, der bedre svarer til markedets behov.

Gennemførelsen af ordningen med dyrkningsattester går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå en tilfredsstillende fordeling af kvoter blandt producenterne. Gennemførelsesforordningen pålægger forarbejdningsvirksomhederne en unyttig administrativ komplikation med store omkostninger til følge for disse virksomheder, der uden nogen modydelse er nødsaget til at etablere et indviklet bogholderisystem.

28. Den italienske regering har anført, at systemet med udstedelse af dyrkningsattester dels sikrer den enkelte producent attestations for produktionen i referenceperioden 1989-1991, og dels gør det muligt for denne at skifte forarbejdningsvirksomhed fra høst til høst. Dyrkningsattester er således til fordel for producenterne og er dermed i overensstemmelse med formålet med interventionen i tobakssektoren, hvorved der tilsigtes beskyttelse af producenterne og ikke af forarbejdningsvirksomhederne. Dyrkningsattester gør det endvidere muligt at kontrollere og regulere tobaksmarkedet og tjener derved til at realisere formålene med den fælles landbrugspolitik.

Ordningen med dyrkningsattester gør det desuden muligt for forarbejdningsvirksomhederne at øge aktiviteterne, når de har fået nye kunder, samt at stille uudnyttede kvoter til disposition for andre producenter. Dyrkningsattesterne gør det samtidig muligt at foretage kontrol i forhold til forarbejdningsvirksomhederne. Den administrative opgave for virksomhederne består i realiteten alene i at sammenstykke kontraktmæssige og bogholderimæssige oplysninger, som virksomhederne allerede er i besiddelse af og selv anvender i forbindelse med udarbejdelse af anmodninger om tildeling af forarbejdningskvoter. Dyrkningsattesterne medfører således ikke yderligere byrder for virksomhederne.



29. Kommissionen har anført, at gennemførelsesforordningen er udstedt i overensstemmelse med grundforordningens artikel 11, der udtrykkeligt giver Kommissionen ret til at udstede retningslinjer, der er nødvendige for etablering af en kvoteordning, herunder retningslinjer for fordeling af kvoter mellem producenterne. Det fremgår af traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), at den fælles landbrugspolitik har til formål at begunstige producenter, ikke forarbejdningsvirksomheder. Det fremgår endvidere af 5. betragtning i præambelen til grundforordningen og af artikel 3, stk. 3, at det er producenterne, markedsordningen har til formål at støtte.

Udstedelsen af dyrkningsattester gør det muligt for forarbejdningsvirksomhederne at indgå dyrkningskontrakter og dermed opnå den præmie, der skal betales til producenterne. Virksomhederne drager fordel af pengestrømmen til producenterne, idet de kan få udbetalt forskud på præmien. Dyrkningsattesterne sikrer virksomhederne potentielle leverandører og gør det muligt for dem at indgå dyrkningskontrakterne til en lavere pris, end de måtte give, hvis de ikke kunne tilbyde præmien til producenterne. Dyrkningsattesterne sikrer desuden myndighederne præcise informationer om kvantitet og kvalitet samt om, i hvilket område tobakken er dyrket og forarbejdet. Dyrkningsattesterne sikrer således gennemsigtighed og bidrager derved til at undgå svindel. De indsamlede oplysninger udgør i øvrigt grundlaget for indførelsen af den endelige markedsordning i tobakssektoren. Den

administrative byrde for virksomhederne i Italien er begrænset til udfyldelse af en formular, og de virksomheder, der foretager forarbejdning, har de relevante oplysninger om forarbejdede mængder i referenceperioden på edb.

30. Jeg skal indledningsvis bemærke, at gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 3, hvorefter der ikke tildeles kvoter til forarbejdningsvirksomheder, som ikke forpligter sig til at udstede dyrkningsattester, må antages at have til formål at sikre, at forarbejdningsvirksomhederne faktisk udsteder dyrkningsattester som foreskrevet i artikel 9. Spørgsmålet om gyldigheden af artikel 3, stk. 3, må herefter afhænge af spørgsmålet om gyldigheden af artikel 9.

31. Det fremgår af 8. betragtning i præambelen til grundforordningen, at der vil blive truffet foranstaltninger med henblik på en senere fordeling af kvoterne mellem producenterne på tilfredsstillende vilkår. At det allerede i grundforordningen var tanken, at forarbejdningsvirksomhederne skulle foretage den videre fordeling af kvoter til producenterne i forhold til disses hidtidige leverancer af råtabak til virksomhederne, fremgår ikke blot af grundforordningens artikler 11, jf. 23, hvorefter Kommissionen fastsætter gennemførelsesbestemmelser, herunder betingelser for fordeling af kvoterne blandt producenterne i forhold til den tidligere regel i situation, men også af den særlige regel i grundforordningens artikel 9, stk. 4, hvorefter medlemsstaterne kan tildele producenterne kvoter direkte, hvis de råder over de fornødne data vedrørende producenternes

leverancer af råtabak til forarbejdningsvirksomhederne i referenceperioden. Denne formulering forudsætter, at den almindelige ordning skulle være den, at producenterne fik deres kvote indirekte, altså via forarbejdningsvirksomhederne, i forhold til deres leverancer i referenceperioden. Kommissionen har således ikke blot været berettiget, men tillige forpligtet til at fastsætte bestemmelser om, at forarbejdningsvirksomhederne skulle fordele kvoter til producenterne i forhold til disses tidligere produktion. Det er herefter ganske i overensstemmelse med grundforordningen, når gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 1, bestemmer, at dyrkningsattester skal udstedes til producenterne i forhold til deres leverancer fra 1989-, 1990- og 1991-høsten.

32. Det fremgår af 8. betragtning i præamblen til gennemførelsesforordningen, at formålet med indførelse af dyrkningsattester er at give producenterne mulighed for at skifte forarbejdningsvirksomhed fra høstår til høstår. Herved opnås en reel konkurrence mellem forarbejdningsvirksomhederne om den pris, som ud over selve præmien skal betales til producenterne for deres leverancer. Uden denne mulighed for at skifte forarbejdningsvirksomhed ville den enkelte producent i realiteten komme i et afhængighedsforhold til en bestemt virksomhed, der således ville kunne fastsætte prisen for den pågældendes leverancer uden at frygte for konkurrence fra andre virksomheder.

33. Indførelsen af dyrkningsattester er således til fordel for producenterne og er dermed i overensstemmelse med formålet med interventionen i tobakssektoren, hvorved der netop tilsigtes beskyttelse af producenterne og ikke af forarbejdningsvirksomhederne, jf. herved 5. betragtning i præamblen til grundforordningen og artikel 3, stk. 3, samt traktatens artikel 39, stk. 1, litra b).

34. Jeg har vanskeligt ved at se relevansen af sagsøgernes anbringende om, at gennemførelsesforordningens regler om tildeling af dyrkningsattester til hver enkelt producent på grundlag af produktionen i perioden 1989-1991 indebærer en fastfrysning af tidligere beslutninger om dyrkning. Den fastfrysning, som måtte finde sted, er jo som nævnt forudsat i grundforordningen. Endvidere indeholder grundforordningens afsnit III bestemmelser om støtte til omstilling af produktionen til mere efterspurgt og mindre sundhedsskadelige kvaliteter. Det kan således heller ikke tiltrædes, at overgangsfasen skulle være berøvet sin særlige tilpasningsfunktion.

35. Det er ligeledes vanskeligt at se berettigelsen af det argument, at indførelsen af dyrkningsattester indebærer en foregribelse af den endelige ordning af markedet, der består i tildeling af produktionskvoter direkte til producenterne. Selv i overgangsfasen må der nødvendigvis ske en fordeling af kvoter ikke blot på virksomhedsniveau, men også på producentniveau. Ellers ville producenterne, der jo som anført er dem, der skal

begunstiges ved ordningen, helt være overladt til forarbejdningsevirkomhedernes for-godtbefindende. At producenterne allerede i overgangsfasen kan skifte forarbejdningsevirkomhed fra høstår til høstår, fremmer en konkurrence, som efter min opfattelse også er til gavn for forarbejdningsevirkomhederne.

36. Med hensyn til ordningens forhold til det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip må de stillede spørgsmål forstås således, at der spørges om forholdet til proportionalitetsprincippet af de samlede administrative byrder for forarbejdningsevirkomhederne i forbindelse med ordningen med dyrkningsattester.

Efter Domstolens faste praksis hører proportionalitetsprincippet til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Efter dette princip er lovligheden af en foranstaltning betinget af, at den er egnet til og nødvendig for at nå det tilsigtede mål. Såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til det tilsigtede mål<sup>12</sup>.

37. Det er min opfattelse, at dyrkningsattester er et både egnet og nødvendigt middel til at give producenterne mulighed for at skifte forarbejdningsevirkomhed og dermed til at opnå konkurrence blandt forarbejdningsevirkomhederne og uafhængighed af disse for producenterne. Dyrkningsattester sikrer til-lige myndighederne præcise oplysninger og bidrager derved til at undgå svindel. Der ses ikke at være frembragt oplysninger om, at disse mål skulle kunne nås med andre midler, der måtte være mindre bebyrdende end dyrkningsattester.

38. Fordeling af kvoter blandt producenterne i forhold til disses hidtidige leverancer er et både egnet og nødvendigt kriterium til at opnå en ligelig og retfærdig fordeling af den produktion, hvortil der ydes præmie. Der ses ikke at være frembragt oplysninger om, at dette mål skulle kunne nås ved anvendelse af et andet middel, hvis anvendelse måtte være mindre bebyrdende.

39. På det foreliggende grundlag må de administrative byrder, der er forbundet med udstedelse af dyrkningsattester, herunder anvendelse af det angivne fordelingskriterium, antages at være relativt begrænsede, ligesom der ikke er grundlag for at antage, at de ikke skulle stå i rimeligt forhold til målet. Jeg bemærker i den forbindelse, at virksomhederne til gengæld for de administrative byrder opnår udbetaling af den præmie, som sætter dem i stand til at købe råtabakken til

12 — Jf. eksempelvis dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispolti m.fl., nævnt ovenfor i note 5, præmis 41.

en forholdsvis lav pris, ligesom de kan opnå en vis likviditetsfordel gennem forskud på præmiebeløbene.

40. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare de anførte spørgsmål med, at gennemgangen i lyset af bemærkningerne i forelæggelseskendelserne og det i øvrigt under sagen fremkomne af bestemmelserne i artiklerne 3, stk. 3, og 9 i gennemførelsesforordningen intet har frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.

**Den anden gruppe af spørgsmål: Er reglerne om ændring af forarbejdningkvoter i strid med grundforordningen?**

41. Med spørgsmål 2 i sag C-255/94 ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om grundforordningens artikel 10, der bestemmer, at en forarbejdningsevne ikke kan indgå i dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb for mængder, der ligger ud over den tildelte forarbejdningkvote, skal fortolkes således, at kvoten ligger fast og ikke kan ændres i konsekvens af producenterens valg af forarbejdningsevne. Dette spørgsmål er tillige indeholdt som en del af spørgsmål 1 i sagerne C-254/94 og C-269/94.

42. På forespørgsel fra det italienske Land- og Skovbrugsministerium bekræftede Kommissionen ved skrivelse af 20. januar 1993, at forarbejdningkvoter kan forhøjes eller nedsættes som følge af de valg af forarbejdningsevner, som de enkelte producenter træffer hvert år.

43. Sagsøgerne har anført, at den mulighed, som gennemførelsesforordningen åbner for, at forarbejdningkvoter kan forhøjes eller nedsættes i konsekvens af producenterens valg af forarbejdningsevne, er i strid med forbuddet i grundforordningens artikel 10 mod, at forarbejdningsevner indgår i dyrkningskontrakter og modtager refusion af præmiebeløb for mængder, der ligger ud over den tildelte forarbejdningkvote. Stabiliteten af forarbejdningkvoten og den heraf følgende forudberegnelighed af den mængde, der skal forarbejdes, er en nødvendig betingelse for den enkelte forarbejdningsevnes mulighed for at overholde sine kontraktmæssige forpligtelser over for tobaksindustrien.

44. Kommissionen har anført, at det allerede i grundforordningen er forudsat, at tildelte forarbejdningkvoter kan ændres. Dette gælder ikke mindst i relation til de garantitærskler, der hvert år fastsættes af Rådet. Grundforordningens artikel 9, stk. 3, 1. afsnit, 3. pkt., bestemmer, at proceduren for fordeling af forarbejdningkvoter for de følgende år ikke berøres af den fordeling, der foretages efter bestemmelserne i 1. og 2. pkt. Artikel 9, stk. 3, 2. og 3. afsnit, fastsætter endvidere retningslinjer for fordeling af kvoter til forar-

bejdningsevirsomheder, der har påbegyndt deres aktiviteter efter 1989. Det er således grundforordningen, der udtrykkeligt bestemmer, at forarbejdningkvoter kan ændres på fællesskabsplan, på nationalt plan og på virksomhedsplan. Gennemførelsesforordningen giver producenterne mulighed for at indgå dyrkningskontrakter med andre virksomheder end dem, der har udstedt dyrkningsattesterne. Formålet hermed er at undgå, at producenterne kommer i et afhængighedsforhold til virksomhederne. Det ville være i strid med traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), og formålet med grundforordningen at binde den enkelte producent til en bestemt virksomhed. Dette ville medføre bortfald af konkurrence mellem virksomhederne om den pris, som skal betales til producenterne ud over præmien. Artikel 10 i grundforordningen er ikke til hinder herfor. Den præciserer blot, at kvoteordningen er udtømmende i den forstand, at en virksomhed ikke kan indgå dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb uden for kvoteordningen. Artikel 10 skal fortolkes således, at en virksomhed ikke kan opnå refusion af præmier, der overstiger de kvoter, som ifølge dyrkningsattesterne tilkommer de producenter, der gør brug af forarbejdningsevirsomheden i det pågældende høstår. Det er underforstået, at en producent inden for rammerne af sin dyrkningsattest kan henvende sig til den forarbejdningsevirsomhed, som han fore-

trækker. Dyrkningsattester er i overensstemmelse med grundforordningen. Formålet med dyrkningsattesterne er at give producenterne mulighed for at skifte forarbejdningsevirsomhed fra det ene høstår til det andet. En ordning, der ikke indeholdt denne mulighed, måtte i øvrigt efter min opfattelse give anledning til betydelige betænkeligheder.

46. Det kan formentlig tænkes, at producenter af råtabak kun i begrænset omfang benytter sig af muligheden for at skifte forarbejdningsevirsomhed fra det ene høstår til det andet. Lysten til at skifte forarbejdningsevirsomhed kan jo tænkes påvirket af mange forskelligartede forhold, såsom priskonkurrencens effektivitet, forarbejdningsevirsomhedernes ejerforhold, herunder muligheden for, at de er kooperative virksomheder, som producenterne selv er deltagere i, og de fysiske afstande mellem forarbejdningsevirsomhederne og producenterne. Det er således langt fra sikkert, at producenterne i noget betydeligt omfang benytter sig af muligheden for at skifte forarbejdningsevirsomhed.

45. Ovenfor har jeg lagt til grund, at gennemførelsesforordningens regler om dyrk-

47. Endvidere kan producenterne eventuelle skift mellem forarbejdningsevirsomhederne tænkes at være modsatrettede, således at den samlede mængde råtabak, som den enkelte forarbejdningsevirsomhed indgår dyrkningskontrakter om, ikke påvirkes nævneværdigt.

48. Men det kan naturligvis også tænkes, at en forarbejdningsvirksomhed tilbyder producenter så gode vilkår, at den samlede mængde, som denne virksomhed indgår dyrkningskontrakter om, påvirkes væsentligt i opadgående retning. Og omvendt kan det også tænkes, at en virksomhed tilbyder så dårlige vilkår eller i øvrigt giver anledning til en sådan utilfredshed hos producenterne, at den har yderst vanskeligt ved overhovedet at skaffe råtabak til at holde produktionsapparatet i gang og måske må lukke. Det er derfor nødvendigt med en mekanisme, der stiller uudnyttede kvoter til rådighed for virksomheder, der ikke har en tilstrækkelig forarbejdningskvote til at tilfredsstille efterspørgslen fra producenterne.

49. Den ordning med kvoteoverførsel mellem forarbejdningsvirksomhederne, som indeholdes i gennemførelsesforordningens artikel 10, stk. 3, er således et nødvendigt led i en ordning, der giver producenterne mulighed for at vælge forarbejdningsvirksomhed. Formuleringen »den forarbejdningskvote, den har fået tildelt« i grundforordningens artikel 10 må derfor fortolkes således, at formuleringen refererer sig til den kvote, som medlemsstaten har tildelt virksomheden på grundlag af de mængder, der er forarbejdet i referenceperioden, med de ændringer heri, der i givet fald følger af producenternes skift af forarbejdningsvirksomhed. Der må derfor ske refusion af præmier inden for de således ændrede forarbejdningskvoter. Artikel 10 har alene til formål at præcisere, at en virksomhed ikke kan indgå dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb uden for kvoteordningen, og der er ikke holdepunkter for

at antage, at artikel 10 har til formål at fastfryse én gang tildelte forarbejdningskvoter.

50. Denne forståelse ses i øvrigt ikke at kunne skabe særlige vanskeligheder for forarbejdningsvirksomhederne. Efter gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1, fastsætter medlemsstaterne nemlig forarbejdningskvoter for hver forarbejdningsvirksomhed senest den 10. februar 1993 for 1993-høsten, og efter artikel 9, stk. 6, skal dyrkningsattester udstedes senest den 31. marts i året for den pågældende høst. Uanset størrelsen af deres forarbejdningskvote vil forarbejdningsvirksomhederne først, når de har indgået dyrkningskontrakter med producenterne, vide, hvor store mængder de vil modtage til forarbejdning efter høsten. At der sker kvoteoverførsel i overensstemmelse med de mængder, der er indgået dyrkningskontrakter om, uanset at disse overstiger de oprindeligt fastsatte kvoter, sikrer forarbejdningsvirksomhederne, at de allerede på det tidspunkt, hvor de indgår dyrkningskontrakterne, har tilstrækkeligt grundlag for at tilpasse kontrakt slutningen med tobaksindustrien efter den mængde, der kan forventes at blive leveret til forarbejdning.

51. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de anførte spørgsmål med, at grundforordningens artikel 10 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at forarbejdningsvirksomheder afslutter dyrkningskontrakter og får refunderet præmien for mængder, der overstiger de forar-

bejdningkvoter, som de oprindeligt er blevet tildelt, for så vidt der sker overførsel af kvoter efter gennemførelsesforordningens artikel 10, stk. 3.

forordningens artikel 9, stk. 3, må imidlertid fortolkes således, at der først skal tildeles en supplerende referencemængde, der tager hensyn til det tab, der er lidt, og dernæst beregnes et gennemsnit af den således regulerede produktion.

**Den tredje gruppe af spørgsmål: Kan der oprettes forud fastsatte reserver?**

52. Med spørgsmål 3 i sagerne C-254/94 og C-269/94 samt spørgsmål 4 i sag C-255/94 ønsker den forelæggende ret som nævnt i realiteten at få oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat opretter forud fastsatte reserver af forskellige størrelser for hver sortsgruppe med henblik på fordeling heraf blandt producenter, der har lidt tab på grund af særlige omstændigheder, uden at der tages hensyn til størrelsen af den enkelte producents tab.

53. Sagsøgerne har bl. a. anført, at gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, må fortolkes således, at de nationale myndigheder skal fastsætte supplerende referencemængder efter kriterier, der tager hensyn til det tab, den enkelte producent har lidt. I Italien beregnes der først et gennemsnit af den enkelte producents produktion i referenceperioden 1989-1991, og herefter tildeles en supplerende referencemængde. Gennemførelses-

54. Den italienske regering har anført, at fordelingen af reservemængden på forskellige sortsgrupper er i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3. Den reservemængde, der fordeles blandt producenter, der har lidt tab på grund af usædvanlige omstændigheder, samt de kvoter, der tildeles forarbejdningsevirkomhederne, må sammenlagt ikke overstige den pågældende medlemsstats kvote. Derfor er det nødvendigt at tage reservemængden fra forarbejdningkvoten.

55. Kommissionen har anført, at gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, overlader medlemsstaterne en vis skønsmargin ved fastsættelsen af supplerende referencemængder. En producent, der kun har lidt tab på grund af usædvanlige omstændigheder i et enkelt høstår, skal have mulighed for at føre bevis herfor og få produktionen for det pågældende år reguleret op til det gennemsnitlige niveau i sektoren. Når dette overholdes, må fastsættelse af en reservemængde, beregnet i forhold til mængderne af de forskellige sorter og under hensyntagen til, at visse sorter er mere udsat for naturkatastrofer end andre, være i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3.

56. Efter min opfattelse kan der efter ordlyden af gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, næppe være tvivl om, at bestemmelsen finder anvendelse i tilfælde af unormalt lav produktion et enkelt år. Bestemmelsen fastsætter, at medlemsstaten efter ansøgning fastlægger »den mængde, der dette år skal lægges til grund for udstedelse af dyrkningsattesten«. Denne formulering må indebære, at der først tildeles en supplerende referencemængde for det år, hvor produktionen har været unormalt lav, og dernæst foretages en beregning af gennemsnittet af den således regulerede produktion i referenceperioden 1989-1991.

57. Gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, indeholder ingen bestemmelser om størrelsen af den supplerende referencemængde, der tilkommer en producent, der har lidt tab på grund af usædvanlige omstændigheder. Artikel 9, stk. 3, stiller således ikke krav om fastsættelse af en supplerende referencemængde svarende til producentens faktiske tab. Der er således overladt medlemsstaterne en betydelig skønsmargin ved fastsættelse af den supplerende referencemængde. En lighedsbetragtning må dog medføre, at den supplerende referencemængde på saglig måde skal fastsættes i forhold til den enkelte producents tab. Der er ikke holdpunkter i grundforordningen for at stille krav om en matematisk korrekt fordeling af supplerende referencemængder blandt tabramte producenter i forhold til disses fakti-

ske tab. Der er netop tale om et skøn, og det kommer også til udtryk ved fastsættelsen af størrelsen af eventuelle reservemængder.

58. Efter gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1, fastsætter medlemsstaterne således forarbejdningkvoter for hver forarbejdningsevne senest den 10. februar 1993 for 1993-høsten. Efter artikel 9, stk. 6, skal dyrkningsattester udstedes senest den 31. marts i året for den pågældende høst. Supplerende referencemængder i henhold til artikel 9, stk. 3, indgår i grundlaget for fastsættelse af størrelsen af dyrkningsattester og må derfor senest skulle tildeles i forbindelse med udstedelsen heraf. Supplerende referencemængder tages fra medlemsstatens kvote, hvoraf forarbejdningkvoterne til virksomhederne også skal tages. Medmindre supplerende referencemængder tildeles inden fastsættelsen af forarbejdningkvoter til virksomhederne, er det således nødvendigt at reservere en del af medlemsstatens kvote til brug ved senere tildeling af supplerende referencemængder. Senere tildeling af supplerende referencemængder inden for rammerne af en på forhånd fastsat reserve kan — afhængigt af, hvordan reserven fastsættes — indebære, at det ikke er muligt at tildele den enkelte producent en supplerende referencemængde, der fuldt ud svarer til det faktiske tab. Som ovenfor anført kan dette imidlertid heller ikke antages at være et krav efter artikel 9, stk. 3. Fastsættelsen af reservemængden er overladt til medlemsstaternes skøn efter artikel 9, stk. 3.



59. Fastsættelse af en reservemængde beregnet i forhold til mængderne af de forskellige sorter og under hensyntagen til, at visse sorter er mere udsat for naturkatastrofer end andre, må efter min opfattelse indebære en hensyntagen til relevante forskelle mellem de forskellige sorter og må således opfylde kravene om saglig og ligelig forvaltning af reservemængderne.

60. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de anførte spørgsmål med, at gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en medlemsstat opretter forud fastsatte reserver — af forskellige størrelser for hver sortsgruppe beregnet i forhold til mængderne af de forskellige sorter og under hensyntagen til, at visse sorter er mere udsat for naturkatastrofer end andre — med henblik på, at medlemsstaten foretager fordeling heraf blandt producenter, der har lidt tab på grund af usædvanlige omstændigheder, under hensyntagen til den enkelte producents tab, men uden at der nødvendigvis fuldt ud kompenseres herfor.

**Den fjerde gruppe af spørgsmål: Skal der kunne udstedes en enkelt dyrkningsattest til en sammenslutning af producenter?**

61. Med spørgsmål 4 i sag C-254/94 ønsker den forelæggende ret som nævnt i realiteten at få oplyst, om gennemførelsesforordningens artikler 21, jf. 2, 3. led, skal fortolkes

således, at de er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser, hvorefter det ikke er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest og/eller fastsætte en enkelt produktionskvote for producentsammenslutninger, der har til formål at fremme og begunstige deltagernes tobaksproduktion og forestå den første forarbejdning heraf på egne fabriksanlæg.

62. FAT har anført, at FAT er producent i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i gennemførelsesforordningens artikel 2, 3. led, idet FAT er et fællesskab mellem erhvervsdrivende i landbruget, der fuldstændig svarer til den form for producentsammenslutning, der er nævnt i gennemførelsesforordningens artikel 21.

63. Kommissionen har anført, at formålet med gennemførelsesforordningens artikel 21 er at sikre, at den mængde, der tildeles en sammenslutning af producenter, fordeles ligeligt mellem medlemmerne. Dyrkningsattester skal kunne udstedes i en producent-sammenslutnings navn, for så vidt sammenslutningen kan betragtes som producent efter artikel 2, 3. led. En producent, der er medlem af en sammenslutning, må kunne forlade denne uden at blive udsat for nogen form for afstraffelse ved fastsættelse af kvoter.

64. Jeg skal fremhæve, at begrebet producent efter gennemførelsesforordningens artikel 2, 3. led, er defineret meget bredt som en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af sådanne personer, der til en forarbejdningsvirksomhed leverer råtabak, som vedkommende selv eller medlemmerne i eget navn eller for egen regning har produceret som led i en af ham selv eller på hans vegne indgået dyrkningskontrakt. En sammenslutning af den i spørgsmålet nævnte art falder inden for definitionen, for så vidt som medlemmerne udøver produktionsvirksomhed, og tobakken leveres til en forarbejdningsvirksomhed (den pågældende sammenslutning selv). Der står ikke noget i bestemmelsen om, at sammenslutninger ikke kan anses for producenter i tilfælde, hvor de også foretager forarbejdning af råtabak. En sammenslutning af den nævnte art synes herefter at måtte anses for producent efter gennemførelsesforordningens artikel 2, 3. led.

system, der tilsigter at skabe fri konkurrence mellem virksomhederne ved at give producenterne mulighed for at flytte fra en virksomhed til en anden.

66. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det anførte spørgsmål med, at gennemførelsesforordningens artikler 21, jf. 2, 3. led, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser, hvorefter det ikke er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest og/eller fastsætte en enkelt produktionskvote for producentsammenslutninger, der har til formål at fremme og begunstige medlemmernes tobaksproduktion og forestå den første forarbejdning heraf på egne fabrikanlæg.

**Den femte gruppe af spørgsmål: Må der gælde forskellige regler for beregning af referencemængden?**

65. Gennemførelsesforordningens artikel 21 har til formål at sikre, at en kvote eller dyrkningsattest udstedt til fordel for en producentsammenslutning, der selv er producent efter artikel 2, 3. led, fordeles rimeligt mellem alle sammenslutningens medlemmer. Artikel 21 forudsætter således, at kvoter eller dyrkningsattester kan udstedes til sammenslutninger af producenter. Kommissionens opfattelse, hvorefter en producent, der er medlem af en sammenslutning, må kunne forlade denne uden at blive udsat for nogen form for afstraffelse ved fastsættelse af kvoter, kan på denne baggrund tiltrædes og er i øvrigt et naturligt og nødvendigt led i et

67. Med spørgsmål 5 i sag C-255/94 ønsker den forelæggende ret som nævnt i realiteten at få oplyst, om gennemførelsesforordningens artikler 9, stk. 1, og 10, stk. 1, skal fortolkes således, at forarbejdningsvirksomhederne kan inddeles i syv forskellige grupper med forskellige regler for beregning af den 3-årige referencemængde og således, at producenterne omfattes af forskellige regler for beregning af produktionskvoten, alt efter til

hvilken forarbejdningsevne de har leveret i referenceperioden.

68. Spørgsmålet vedrører efter sit indhold tillige grundforordningens artikel 9, stk. 3. Det fremgår af denne bestemmelse, jf. gennemførelsesforordningens artikel 5, stk. 1, at hver enkelt forarbejdningsevne andel af den pågældende medlemsstats kvote forholdsmæssigt svarer til virksomhedens andel (= referencemængde) af summen af de gennemsnitlige mængder, der er leveret til forarbejdningsevnerne i 1989, 1990 og 1991.

69. I skrivelse af 20. januar 1993 til det italienske Land- og Skovbrugsministerium har Kommissionen anført, at grundforordningens hovedregel om forarbejdningsevnerne referencemængder findes i artikel 9, stk. 3, 1. afsnit, hvorefter virksomhedens referencemængde fastsættes til den gennemsnitlige mængde, som virksomheden har forarbejdet i de tre år, der går forud for året for den seneste høst (dvs. 1989, 1990 og 1991).

Denne hovedregel brydes ifølge skrivelsen af artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, hvorefter en virksomhed, der først har påbegyndt forarbejdning i 1990 og således ikke har forarbejdet i de tre år, der går forud for året for den seneste høst, tildeles en referencemængde, der svarer til den gennemsnitlige årlige mængde,

som virksomheden har forarbejdet i de to år, der går forud for året for den seneste høst. En virksomhed, der først har påbegyndt forarbejdning i 1991, tildeles på tilsvarende måde en referencemængde, der svarer til den mængde, som virksomheden har forarbejdet i dette år. Det er dog efter Kommissionens opfattelse en betingelse for anvendelsen af disse gunstige regler, at virksomheden har fortsat sine aktiviteter i 1991 (hvis de er påbegyndt i 1990) og i 1992, idet der er tale om en undtagelse fra hovedreglen i grundforordningens artikel 9, stk. 3, 1. afsnit, og idet sådanne undtagelser må fortolkes indskrænkende.

Kommissionens skrivelse indeholder en opregning af fem grupper, der efter det anførte vil være omfattet af hovedreglen i artikel 9, stk. 3, 1. afsnit. Den første gruppe vedrører virksomheder, der har foretaget forarbejdning i alle tre år i referenceperioden. De øvrige fire grupper vedrører virksomheder, der har foretaget forarbejdning i ét eller to år i referenceperioden. Når hertil lægges de nævnte to grupper, der falder ind under artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, foreligger der i alt syv forskellige grupper.

70. Sagsøgerne har henvist til, at cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 på tilsvarende måde inddeler forarbejdningsevnerne i syv forskellige grupper, for hvilke der gælder forskellige formler for beregning af referencemængder til brug ved fastsættelse af

forarbejdningkvoter. Produktionskvoten for den enkelte producent for 1993 fastsættes ved anvendelse af den samme formel som den, der anvendes ved beregning af referencemængden for den forarbejdningsevne, hvortil den pågældende producent har leveret. Dette indebærer, at der anvendes forskellige formler ved fastsættelsen af produktionskvoter, alt efter om den enkelte producent har leveret til den ene eller til den anden forarbejdningsevne. Producenter, der hidtil har produceret samme mængder, tildeles dermed vidt forskellige produktionskvoter. Den heraf følgende skade er lige så klar, som den er tilfældig, og udgør en åbenbar uretfærdighed. En virksomhed, der først har påbegyndt sine aktiviteter i 1991, får fastsat en forarbejdningkvote alene på grundlag af den mængde, som virksomheden har forarbejdet i dette år. Derved favoriseres nye virksomheder på bekostning af eksisterende virksomheder.

71. Kommissionen har henvist til, at reglerne for kvoteberegning findes i grundforordningens artikel 9, og at gennemførelsesforordningens artikler 9, stk. 1, og 10, stk. 1, hvortil der refereres i det præjudicielle spørgsmål, begrænser sig til at regulere konsekvenserne heraf. Generelt indebærer disse regler, at virksomheder, der har forarbejdet mere i referenceperioden, får ret til en større forarbejdningkvote, mens virksomheder, der har forarbejdet mindre, får ret til en mindre kvote. Dette synes at være det mest korrekte og rimelige. Formålet med bestemmelserne i grundforordningens artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, er efter Kommissionens opfattelse at give nyetablerede forarbejdningsevner mulighed for at opnå en forarbejdningkvote.

Det ville være urimeligt, såfremt en virksomhed, der først har påbegyndt sine aktiviteter i 1991, skulle se sin i dette år forarbejdede mængde divideret med 3 ved fastsættelse af sin referencemængde, som om virksomheden også havde forarbejdet i 1989 og 1990.

72. Jeg skal fremhæve, at grundforordningens artikel 9, stk. 3, 1. afsnit, indeholder hovedreglen for fordeling af forarbejdningkvoter blandt forarbejdningsevner. Efter denne regel fastsættes den enkelte forarbejdningsevnes referencemængde ved at dividere hele den mængde, som virksomheden har forarbejdet i den 3-årige referenceperiode, med 3. Den forarbejdningkvote, der er resultatet af den således beregnede referencemængde, fordeles efter gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 1, blandt virksomhedens producenter i forhold til disses leverancer i referenceperioden.

73. Som anført af Kommissionen ville det være urimeligt, såfremt en virksomhed, der først har påbegyndt sine aktiviteter i 1991, skulle se den mængde, som den har forarbejdet i dette år, divideret med 3 ved fastsættelse af sin referencemængde, som om virksomheden også havde forarbejdet i 1989 og 1990. Det ville ligeledes være urimeligt, såfremt en virksomhed, der har påbegyndt sine aktiviteter i 1990, skulle se de mængder, som den har forarbejdet i 1990 og 1991, divideret med 3

ved fastsættelse af sin referencemængde, som om virksomheden også havde forarbejdet i 1989. Grundforordningens artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, sikrer derfor, at sådanne nyetablerede virksomheder får fastsat en forarbejdningkvote, der er proportional med den gennemsnitlige årlige mængde, som virksomhederne har forarbejdet i 1990 og/eller 1991. Det grundlæggende princip, hvorefter virksomheder, der har forarbejdet mere i referenceperioden, får ret til en større forarbejdningkvote, mens virksomheder, der har forarbejdet mindre, får ret til en mindre kvote, er dermed gjort anvendeligt også i forhold til nyetablerede virksomheder. Reglen i grundforordningens artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, indebærer, at de heraf omfattede virksomheder tildeles en forarbejdningkvote af en sådan størrelse, at virksomhedernes producenter ved den videre fordeling efter gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 1, ikke stilles ringere end producenter, der har leveret til virksomheder, der har forarbejdet i hele referenceperioden.

også foretog forarbejdning i 1989, en lavere kvote end producenter, der i 1991 leverede til virksomheder, der først påbegyndte forarbejdning efter 1989 og derfor ikke rammes af det dårlige 1989-resultat. Gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3, om tildeling af supplerende referencemængder i tilfælde af særlige omstændigheder tager imidlertid netop sigte på at modvirke følgerne af usædvanlige omstændigheder. Den anførte ubalance mellem virksomheder, der har forarbejdet i hele den 3-årige referenceperiode, og virksomheder, der først har påbegyndt forarbejdning efter 1989, må således søges korigeret ved anvendelse af gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 3.

75. Som det fremgår af min gennemgang, er de to forordninger udtryk for et logisk og sammenhængende system, der sigter mod at give en så vidt muligt rimelig og retfærdig fordeling af forarbejdnings- og dyrkningskvoterne i forhold til høstmængderne i referenceperioderne.

74. Virksomheder, der har forarbejdet i hele den 3-årige referenceperiode og dermed også i 1989, hvor høsten for visse producenter efter det oplyste var dårlig på grund af vejrliget, har som følge heraf en lavere gennemsnitlig forarbejdningmængde i referenceperioden end virksomheder, der først har påbegyndt forarbejdning efter 1989. Som konsekvens af forarbejdningens virksomhedens lavere kvote får endvidere producenter, der i 1991 leverede råtabak til virksomheder, der

76. Reglerne i grundforordningens artikel 9, stk. 3, skelner imidlertid ikke mellem syv forskellige grupper som nævnt i spørgsmålet, i Kommissionens skrivelse af 20. januar 1993

og i det italienske cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993, men derimod kun mellem tre forskellige grupper:

— for det første hovedreglen i artikel 9, stk. 3, 1. afsnit,

— for det andet artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, om virksomheder, der først har påbegyndt deres aktivitet efter referenceperiodens begyndelse,

— for det tredje artikel 9, stk. 3, 3. afsnit, om virksomheder, der først har påbegyndt deres aktivitet i året for høsten eller i det foregående år.

77. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at der inden for de tre nævnte grupper vil kunne opstilles underinddelinger, når man skal forklare, hvem der er omfattet af de enkelte grupper. Sådanne inddelinger kan dog kun have karakter af pædagogiske eller administrative hjælpemidler, f.eks. i forbindelse med udfærdigelse af vejledninger og formularer. Inden for hver af de ovennævnte tre grupper må det uanset sådanne underinddelinger kræves, at forarbejdningsvirksomhe-

derne behandles ligeligt ved fastsættelsen af kvoter, altså at referencemængden og dermed forarbejdningskvoten fastsættes ved anvendelse af den beregningsmåde, der er foreskrevet for den gruppe, hvorunder underinddelingen hører.

78. Gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 1, bestemmer, at den enkelte forarbejdningsvirksomhed udsteder dyrkningsattester til sine producenter inden for sin forarbejdningskvote. Dette er den nødvendige konsekvens af kvotesystemet på producentniveau. En ordning, hvorefter producenterne underkastes den samme beregningsformel som den virksomhed, hvortil de har leveret råtabak, indebærer netop, at producenterne i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 1, tildeles en kvote inden for deres forarbejdningsvirksomheds forarbejdningskvote. Artikel 9, stk. 1, skal herefter fortolkes således, at producenterne omfattes af forskellige regler for beregning af produktionskvoten, alt efter til hvilken forarbejdningsvirksomhed de har leveret i referenceperioden.

79. På den måde, som sagen er forelagt af den nationale dommer og under proceduren for Domstolen, finder jeg ikke, at Domstolen har anledning til at tage nærmere stilling til, om de syv grupper, der er nævnt i det italienske cirkulære og i Kommissionens skrivelse af 20. januar 1993, hver især er korrekt indplaceret i forhold til de tre forskellige

beregningsmåder i grundforordningens artikel 9, stk. 3, 1., 2. og 3. afsnit.

80. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det anførte spørgsmål med, at grundforordningens artikel 9, stk. 3, skal fortolkes således, at forarbejdningsevirsomheder skal henføres til én ud af tre forskellige grupper, svarende til grundforordningens artikel 9, stk. 3, 1., henholdsvis 2., henholdsvis 3. afsnit, med hertil svarende forskellige regler

for fordeling af forarbejdningsevoter. Der er intet til hinder for, at der ved administrationen af ordningen foretages underinddelinger inden for hver af disse 3 grupper, dog forudsat at referencemængden og dermed forarbejdningsevoten for den enkelte forarbejdningsevirsomhed fastsættes ved anvendelse af den beregningsmåde, der er foreskrevet for den gruppe, hvorunder underinddelingen hører. Gennemførelsesforordningens artikel 9, stk. 1, skal fortolkes således, at producenterne omfattes af forskellige regler for beregning af produktionskvoten, alt efter til hvilken forarbejdningsevirsomhed de har leveret i referenceperioden.

### Forslag til afgørelse

81. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at besvare de af Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio forelagte spørgsmål således, idet nummereringen henviser til den inddeling af spørgsmålene, jeg har foretaget ovenfor:

- 1) Gennemgangen i lyset af bemærkningerne i forelæggelseskendelserne og det i øvrigt under sagen fremkomne af artiklerne 3, stk. 3, og 9 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtabak for 1993- og 1994-høsten, som ændret senest ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1668/93 af 29. juni 1993 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.
- 2) Artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råtabak skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at forarbejdningsevirsomheder indgår dyrkningskontrakter og får refunderet præmien for mængder, der overstiger de forarbejdningsevoter,

som de oprindeligt er blevet tildelt, for så vidt der sker overførsel af kvoter efter artikel 10, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtabak for 1993- og 1994-høsten, som ændret senest ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1668/93 af 29. juni 1993.

- 3) Artikel 9, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtabak for 1993- og 1994-høsten, som ændret senest ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1668/93 af 29. juni 1993, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en medlemsstat opretter forud fastsatte reserver — af forskellige størrelser for hver sortgruppe beregnet i forhold til mængderne af de forskellige sorter og under hensyntagen til, at visse sorter er mere udsat for naturkatastrofer end andre — med henblik på, at medlemsstaten foretager fordeling heraf blandt producenter, der har lidt tab på grund af usædvanlige omstændigheder, under hensyntagen til den enkelte producents tab, men uden at der nødvendigvis fuldt ud kompenseres herfor.
  
- 4) Artikel 21, jf. artikel 2, 3. led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtabak for 1993- og 1994-høsten, som ændret senest ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1668/93 af 29. juni 1993, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser, hvorefter det ikke er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest og/eller fastsætte en enkelt produktionskvote for producentsammenslutninger, der har til formål at fremme og begunstige medlemmernes tobaksproduktion og forestå den første forarbejdning heraf på egne fabriksanlæg.
  
- 5) Artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råtabak skal fortolkes således, at forarbejdningsevirkomheder skal henføres til én ud af tre forskellige grupper, svarende til artikel 9, stk. 3, 1., henholdsvis 2., henholdsvis 3. afsnit, med hertil svarende forskellige regler for beregning af forarbejdningkvoter. Der er intet til hinder for, at der ved administrationen af ordningen foretages underinddelinger inden



for hver af disse tre grupper, dog forudsat at referencemængden og dermed forarbejdningskvoten for den enkelte forarbejdningsvirksomhed fastsættes ved anvendelse af den beregningsmåde, der er foreskrevet for den gruppe, hvorunder underinddelingen hører. Artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtabak for 1993- og 1994-høsten, som ændret senest ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1668/93 af 29. juni 1993, skal fortolkes således, at producenterne omfattes af forskellige regler for beregning af produktionskvoten, alt efter til hvilke forarbejdningsvirksomheder de har leveret i referenceperioden.