

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. september 1996 *

I de forenede sager C-254/94, C-255/94 og C-269/94,

angående tre anmodninger, som Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Fattoria autonoma tabacchi

mod

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Consorzio Nazionale Tabacchicoltori (CNT),

Unione Nazionale Tabacchicoltori (Unata),

Ditta Mario Pittari,

* Processprog: italiensk.

og

Lino Bason m.fl.

mod

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Unione Nazionale Tabacchicoltori (Unata),

samt

Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) m.fl.

mod

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,

Consorzio Nazionale Tabacchicoltori (CNT),

Unione Nazionale Tabacchicoltori (Unata),

Ditta Mario Pittari,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råtobak (EFT L 215, s. 70) og vedrørende gyldigheden og fortolkningen af forskellige bestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtobak for 1993- og 1994-høsten (EFT L 351, s. 11),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. A. O. Edward, og dommerne J.-P. Puissochet, J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), C. Gulmann og M. Wathelet,

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Fattoria autonoma tabacchi ved advokat Fabio Nisi, Perugia

— Bason m.fl. ved advokaterne Filippo Satta og Filippo Lattanzi, Rom

— Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) m.fl. ved advokaterne Emilio Cappelli og Paolo De Caterini, Rom

— den italienske regering på vegne af Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste samt Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) ved professor Umberto Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. januar 1996 af Fattoria autonoma tabacchi ved advokat Fabio Nisi, af Bason m.fl. ved advokaterne Filippo Satta og Filippo Lattanzi, af Associazione Professionale Trasformatori Italiani (APTI) m.fl. ved advokaterne Emilio Cappelli og Paolo De Caterini, af den italienske regering ved Maurizio Fiorilli og af Kommissionen ved Eugenio de March og Alberto Dal Ferro,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. februar 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved tre kendelser af 27. januar 1994, indgået til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 16. september 1994 (sag C-254/94 og sag C-255/94) og den 26. september 1994 (sag C-269/94), har Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råttobak (EFT L 215, s. 70, herefter »forordning nr. 2075/92«) og vedrørende gyldigheden og fortolkningen af forskellige bestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råttobak for 1993- og 1994-høsten (EFT L 351, s. 11, herefter »forordning nr. 3477/92«).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst i en række sager, som sagsøgerne har anlagt mod den italienske forvaltning, og som drejer sig om tildeling af forarbejdningskvoter for høstårene 1993 og 1994 i henhold til fællesskabsreglerne om den fælles markedsordning for råtabak.

De relevante retsregler

- 3 Ved forordning nr. 2075/92 er fællesskabsordningen for markedet for råtabak blevet ændret væsentligt. I denne sammenhæng hedder det i anden og tredje betragtning til denne forordning, at sigtet med de fælles regler er i en markedsituation for råtabak, der er kendetegnet ved, at udbuddet ikke svarer til efterspørgslen, at stabilisere markederne og sikre den berørte landbrugsbefolkning en rimelig levestandard navnlig gennem en kvalitetspolitik, der, samtidig med at den traditionelle tobaksproduktion opretholdes, består i, at mekanismerne til markedsforvaltning forenkles, at der sikres en produktionsstyring, hvorved der både tages hensyn til markedsbehovene og budgetbetingelserne, og at kontrolmidlerne udbygges, så der skabes sikkerhed for, at forvaltningsmekanismerne virker fuldt ud efter hensigten.
- 4 I artikel 1 i forordning nr. 2075/92 er det bestemt, at den fælles markedsordning, der indføres ved forordningen, navnlig omfatter regler om en præmieordning (afsnit I) og foranstaltninger til produktionsstyring (afsnit II).
- 5 Hvad angår først præmieordningen hedder det i femte betragtning til forordning nr. 2075/92, at »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«.

- 6 I sammenhæng hermed er der ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2075/92 fra 1993-høsten og til 1997-høsten indført en præmieordning omfattende præmiebeløb, der fastsættes i medfør af bestemmelsen i artikel 4, stk. 1.
- 7 I sjette betragtning til forordningen hedder det, at der kan sikres en effektiv forvaltning af præmieordningen ved, at der indgås dyrkningskontrakter mellem tobaksavlerne og de virksomheder, der foretager den første forarbejdning; herved skal der både sikres avlerne en stabil afsætning og forarbejdningsvirksomhederne en regelmæssig forsyning. Forarbejdningsvirksomhedens udbetaling af præmien til producenten på tidspunktet for leveringen af den af kontrakten omfattede tobak skal, når denne tobak opfylder kvalitetskravene, sikre avlerne en støtte, og samtidig gøre det lettere at forvalte præmieordningen.
- 8 Efter artikel 5, litra c), i forordning nr. 2075/92 er ydelsen af præmien således betinget af, at producenten leverer tobak i blade til den virksomhed, der foretager den første forarbejdning, i henhold til en dyrkningskontrakt, der efter samme forordnings artikel 6, stk. 1, første led, skal omfatte en forpligtelse for den virksomhed, der foretager den første forarbejdning, til ud over opkøbsprisen at udbetale tobaksavleren et beløb svarende til præmien.
- 9 Hvad for det andet produktionsstyringsreglerne angår udtales det i syvende betragtning til forordning nr. 2075/92, at »for at begrænse tobaksproduktionen i Fællesskabet og samtidig gøre produktionen af tobak med afsætningsvanskeligheder mindre tiltrækkende, bør der fastsættes en samlet maksimal garantitærskel for Fællesskabet, og denne tærskel bør hvert år opdeles i specifikke garantitærskler for de enkelte sortsgupper«.
- 10 I forlængelse heraf fastsættes der ved artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2075/92 en samlet og maksimal garantitærskel for Fællesskabet på 350 000 tons rå tobak i blade pr. høst. For 1993 blev tærsklen dog fastsat til 370 000 tons. Ifølge artiklens stk. 2 skal Rådet årligt fastsætte specifikke garantitærskler for de enkelte sortsgupper,

idet der navnlig tages hensyn til markedsbetingelser og til de socioøkonomiske og agronomiske forhold i de berørte produktionsområder.

- 11 I ottende betragtning til forordning nr. 2075/92 anføres det, at der for at sikre, »at garantitærsklerne overholdes ... for en begrænset periode [må] indføres en ordning med forarbejdningskvoter; det påhviler medlemsstaterne midlertidigt at fordele forarbejdningskvoterne 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«.

- 12 Artikel 9 i forordning nr. 2075/92 indeholder således følgende bestemmelse:

»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 sortsgruppe, mellem producentmedlemsstaterne.

3. På grundlag af de mængder, der er fastsat i medfør af stk. 2, jf. dog stk. 5, 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 sortsgruppe. 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.

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.

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 forarbejdningskapacitet, forudsat at de frembyder tilstrækkelig garanti med hensyn til effektiviteten og varigheden af deres aktivitet.

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

5. Ved fordelingen af forarbejdningskvoterne, som omhandlet i stk. 3 og 4, tages der ved beregning af referenceproduktionen ikke hensyn til rå tobaksmængder, der har oversteget de maksimale garantimængder, der var gældende i henhold til forordning (EØF) nr. 727/70.

Efter omstændighederne tages der kun hensyn til produktionen inden for den produktionskvote, der blev tildelt for de pågældende år.«

- 13 Det skal nævnes, at Den Italienske Republik har valgt den i artikel 9, stk. 3, nævnte metode, hvorefter forarbejdningskvoterne fordeles mellem de virksomheder, som foretager den første forarbejdning, og ikke direkte tildeles producenterne.
- 14 Artikel 10 i forordning nr. 2075/92 har følgende ordlyd: »En virksomhed, der foretager den første forarbejdning, kan ikke indgå dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb for mængder, som ligger ud over den forarbejdningskvote, den har fået tildelt.«
- 15 Endelig fastsættes det i artikel 11 i forordning nr. 2075/92: »Gennemførelsesbestemmelserne til dette afsnit vedtages efter fremgangsmåden i artikel 23. De omfatter især den graduering af kvotefordelingen, der er fastsat i artikel 9, stk. 5, og betingelserne for fordeling af kvoterne blandt producenterne i forhold til den tidligere situation.«
- 16 Disse bestemmelser vedrørende gennemførelsen af kvoteordningen er blevet fastlagt i forordning nr. 3477/92, hvis artikel 3 er sålydende:

»1. Medlemsstaterne fastsætter forarbejdningskvoter for hver forarbejdningsvirksomhed og for hver af de sortsgupper, der er fastlagt i bilaget til forordning (EØF) nr. 2075/92, senest den 15. januar 1993 for 1993-høsten og senest den 15. december 1993 for 1994-høsten.

2. Medlemsstaterne fastlægger de oplysninger, der skal anføres i ansøgninger om kvotetildeling, samt fristen for, hvornår disse skal være den ansvarlige myndighed i hænde.

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

17 Det fremgår af ottende betragtning til forordning nr. 3477/92, at de dyrkningsattester, som skal udstedes til producenterne, skal gøre det muligt for producenterne gennem forelæggelse af attest at skifte forarbejdningsvirksomhed fra høstår til høstår.

18 Artikel 9 i forordning nr. 3477/92, der handler om udstedelse af dyrkningsattester, indeholder bl. a. følgende bestemmelser:

»1. For hver sortsguppe udsteder forarbejdningsvirksomheden, i givet fald efter anmodning fra den pågældende, inden for sin forarbejdningskvote dyrkningsattester til producenter etableret i et produktionsområde, der er anerkendt i henhold til artikel 5, litra a), i forordning (EØF) nr. 2075/92, i forhold til deres leveringer af tobak af samme gruppe fra 1989-, 1990- og 1991-høsten. Ved beregningen af disse leveringer finder artikel 6 tilsvarende anvendelse, hvis de fastsatte maksimale garantimængder for 1989-, 1990- og/eller 1991-høsten er blevet overskredet. Dyrkningsattesterne skal indeholde angivelse af den berettigede, den sortsguppe og den tobaksmængde, de gælder for.

2. Medlemsstaterne fastlægger proceduren for dyrkningsattesternes udstedelse og foranstaltninger til forebyggelse af svig, jf. artikel 20, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2075/92.

De kan fastsætte minimumsmængder for attestudstedelsen. Disse kan udgøre indtil 500 kg.

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.

...

6. Dyrkningsattesterne udstedes senest den 1. marts i året for den pågældende høst.«

19 Endelig indeholder artikel 10 i forordning nr. 3477/92 følgende bestemmelser:

»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.

Producentsammenslutninger, der selv er producenter efter artikel 2, tredje led, kan levere deres produktion til flere forarbejdningsvirksomheder.

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

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

Tvisterne i hovedsagen

20 Af forelæggelseskendelsen fremgår, at Fattoria autonoma tabacchi (herefter »Fattoria«), der er sagsøger i hovedsagen i sag C-254/94, er et interessentskab, hvis formål er at fremme og begunstige medlemmernes produktion af tobak, som selskabet varetager forarbejdningen af. Selskabet har gjort gældende, at den italienske forvaltning har tildelt det en forarbejdningskvote for tobak med tillæg af et kvantum for naturkatastrofe, der ligger klart under den kvote, selskabet mener at have ret til.

21 Fattoria har anført, at selskabet først og fremmest har lidt skade ved bestemmelserne i forordning nr. 3477/92, der er i strid med forordning nr. 2075/92, samt til dels også ved Land- og Skovbrugsministeriets cirkulære nr. 368/G af 1. marts 1993 om gennemførelse af forordningerne nr. 2075/92 og nr. 3477/92 (herefter »cirkulæret«), i henhold til hvilket beslutningen om tildeling af forarbejdningskvote blev truffet. Det skal oplyses, at der forud for cirkulæret forelå en stillingtagen fra

Kommissionens side, som findes i notat VI/003136 af 20. januar 1993, der fremkom som svar på en anmodning fra det italienske Land- og Skovbrugsministerium.

- 22 Sagsøgerne i hovedsagen i sag C-255/94, Bason m.fl., er tobaksproducenter og hævder at have lidt skade som følge af tildeling til dem af kvoter, der er langt mindre end de kvoter, de mener at have ret til. De har desuden gjort gældende, at denne skade er en følge af ugyldigheden af fællesskabsbestemmelserne og den fejlagtige anvendelse i henhold til cirkulæret af disse bestemmelser på nationalt plan.
- 23 Endelig er kritikken rejst af sagsøgerne i hovedsagen i sag C-269/94, Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) m.fl., der driver virksomhed inden for tobaksforarbejdningssektoren i Italien, også rettet mod forordning nr. 3477/92 og cirkulæret.
- 24 Den forelæggende ret anfører, at sagerne rejser spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 3477/92, og at den komplicerede karakter af fællesskabsordningen om støtte i denne specielle sektor levner plads for begrundet tvivl med hensyn til, hvilken anvendelse af fællesskabsrettens bestemmelser der er den korrekte, hvilket må få betydning for afgørelsen af de for retten verserende sager.
- 25 Den forelæggende ret anser det derfor, for at fjerne enhver tvivl med hensyn til fortolkningen og gyldigheden af forordning nr. 3477/92, for nødvendigt at anmode Domstolen om en afgørelse, idet afgørelsen ikke hensigtsmæssigt kan bygges på Kommissionens stillingtagen i nævnte notat af 20. januar 1993, som sagsøgerne i hovedsagen anser for stridende mod traktaten og bestemmelserne i forordning nr. 2075/92.

26 På baggrund heraf har den forelæggende ret udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

Sag C-254/94 og sag C-269/94 (fælles spørgsmål):

- »1) Kan artikel 3, stk. 3, artikel 9 og 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 og navnlig undladelsen af at tildele kvoter til de forarbejdningsvirksomheder, 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 Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 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?
- 2) Uafhængigt af spørgsmålet herom spørges det, om de forpligtelser af administrativ art, der i forbindelse med udstedelsen af de i forordning (EØF) nr. 3477/92 påbudte dyrkningsattester skal opfyldes af forarbejdningsvirksomhederne, kan anses for 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 artikel 3, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 3477/92 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)?«

Sag C-254/94 (fjerde spørgsmål):

- »4) Kan bestemmelserne i nævnte ministerielle cirkulære (nr. 368/G af 1.3.1993) anses for lovlige efter bestemmelserne i artikel 2, tredje led, og artikel 21 i forordning (EØF) nr. 3477/92, når det ikke efter nævnte cirkulæres bestemmelser 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 deltagernes 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 forbindelse hermed en fordeling heraf mellem deltagerne med forpligtelse for disse til at levere hele høsten til interessentskabet?»

Sag C-255/94:

- »1) Kan indførelsen af 'dyrkningsattester', jf. artikel 9 i forordning (EØF) nr. 3477/92, hvormed der bliver tale om i det skjulte faktisk at foregribe anvendelsen af produktionskvoteordningen — dette kan ifølge artikel 9, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 2075/92 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 grundsætninger, der har været afgørende for Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 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 i og ottende betragtning til Rådets forordning (EØF)nr. 2075/92 fortolkes således, at den forarbejdning kvote, der er tildelt den virksomhed, der foretager den første forarbejdning, eller producenten, herefter 'ligger fast', og er i bekræftende fald bestemmelsen i den i notat

VI/003136 af 20. januar 1993 omhandlede kommissionsforordning om, at forarbejdningsskvoterne 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 forordning (EØF) nr. 3477/92 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 forordning (EØF) nr. 3477/92 — på væsentlig måde fraveget med bestemmelsen om, at der skal skabes 'hertil bestemte reserver med en differentiering efter sortsgruppe' 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 forordning (EØF) nr. 3477/92 med bestemmelsen i det gentagne gange nævnte ministerielle cirkulære (jf. bilag 4 hertil, s. 9) om, at forarbejdningsevirkomhederne 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 forarbejdningsevirkomhed?«

27 Indledningsvis henvises der til, at det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af traktatens artikel 177 at træffe afgørelse om nationale retsakters gyldighed efter traktaten. Domstolen kan imidlertid give den nationale ret alle de oplysninger

vedrørende fællesskabsrettens fortolkning, som denne skal bruge for at kunne afgøre dette spørgsmål i forbindelse med afgørelsen i den sag, der verserer for den (jf. bl. a. dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141). I samklang hermed må der gives en besvarelse af de forskellige spørgsmål, der vedrører cirkulærets retmæssighed efter reglerne om den fælles markedsordning for råtabak i forordning nr. 2075/92 og nr. 3477/92.

- 28 I øvrigt må først de spørgsmål behandles, som vedrører gyldigheden af reglerne i ordningen om dyrkningsattester, der blev indført ved forordning nr. 3477/92, således at der først derefter tages stilling til spørgsmålene om fortolkningen af de anvendelige fællesskabsbestemmelser.

Gyldigheden af reglerne om dyrkningsattester, nærmere betegnet gyldigheden af artikel 3, 9 og 10 i forordning nr. 3477/92 (første spørgsmål i sag C-254/94, sag C-255/94 og sag C-269/94, andet spørgsmål i sag C-254/94, sag C-255/94 og sag C-269/94 samt tredje spørgsmål i sag C-255/94)

- 29 Den forelæggende ret ønsker med disse spørgsmål først og fremmest en afgørelse af, om artikel 3, stk. 3, samt artikel 9 og 10 i forordning nr. 3477/92 er lovlige efter forordning nr. 2075/92, og navnlig om de er i overensstemmelse med de principper, som lå til grund for den reform af den fælles markedsordning for råtabak, der indføres ved forordningen, samt med bestemmelserne i forordningens artikel 10. For det andet ønskes der en afgørelse af, om artikel 9 i forordning nr. 3477/92 er ugyldig som stridende mod proportionalitetsprincippet.
- 30 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at artikel 3, stk. 3, samt artikel 9 og 10 i forordning nr. 3477/92 er ugyldige, idet disse bestemmelser udgør en tilsidesættelse af artikel 10 i forordning nr. 2075/92 og ikke tager hensyn til ånden bag denne forordning. De har desuden gjort gældende, at artikel 9 i forordning nr. 3477/92 udgør en overtrædelse af proportionalitetsprincippet.

A — *Den påståede tilsidesættelse af forordning nr. 2075/92*

— Den påståede tilsidesættelse af principperne for den ved forordning nr. 2075/92 etablerede fælles markedsordning

- 31 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at forordning nr. 3477/92 i stedet for at uddybe de principper, Rådet havde udformet i forordning nr. 2075/92, har indført fornyelser, der går på tværs af den tankegang, som overgangsordningen er baseret på, og som reelt foregriber etableringen af den endelige ordning, der karakteriseres ved den direkte tildeling af produktionskvoter til avlerne, der selv på deres side kan tilbyde dem til en forarbejdningsvirksomhed efter eget valg.
- 32 Faktisk placeres ved forordning nr. 3477/92, i den dermed indførte ordning, i centrum et dokument, som ikke er omhandlet i forordning nr. 2075/92, nemlig »dyrkningsattesten«, der er et egentligt adkomstdokument vedrørende bestemte mængder og sorter tobak, til hvis forarbejdning der kan ydes støtte, og som kan anvendes af de producenter, der er i besiddelse af dem over for enhver forarbejdningsvirksomhed, som har fået tildelt en forarbejdningskvote, også selv om der er tale om en anden virksomhed end den, som har udstedt de omhandlede attester. I realiteten er der altså tale om produktionskvoter i en anden betydning.
- 33 I øvrigt ville overgangsfasen (1993-1997) have haft en mening, hvis den havde tjent ikke blot til at få tobaksproduktionen under kontrol, men også til en reorganisering og omlægning af den til mindre sundhedsfarlige sorter, som markedet hellere vil acceptere. Tildeling af dyrkningsattester på grundlag af leveringerne i årene 1989-1991 bevirker imidlertid faktisk, at de tidligere beslutninger vedrørende dyrkning fastfryses, idet den enkelte producent tilkendes ret til fortsat at producere de samme sorter som dem, han tidligere dyrkede; herved bliver enhver omlægning af produktionen, så den kommer til at omfatte sorter, der er bedre tilpasset markedsbehovene, langt vanskeligere for ikke at sige umulig.

- 34 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen har Kommissionen under disse omstændigheder omgået den overgangsordning, Rådet havde indført, og som udelukkende er baseret på forarbejdningskvoter. Tilsidesættelsen af selve ånden i forordning nr. 2075/92 er klar.
- 35 Denne argumentation kan ikke lægges til grund.
- 36 Det fremgår af artikel 9 i forordning nr. 2075/92 at for at sikre, at garantitærsklerne, der er omhandlet i forordningens artikel 8, overholdes, har fællesskabslovgiver bestemt, at der for en begrænset periode skal indføres en ordning med forarbejdningskvoter, som medlemsstaterne som en overgangsordning skal fordele for 1993- og 1994-høsten mellem de virksomheder, der foretager den første forarbejdning, medmindre de råder over de fornødne nøjagtige data om produktionen, i hvilket fald de kan tildele producenterne kvoterne direkte.
- 37 Som Kommissionen med føje har nævnt, har den kvoteordning, der er etableret ved artikel 9 i forordning nr. 2075/92, til formål med nøjagtighed at fastslå størrelsen af produktionen i Fællesskabet af de forskellige typer tobak samt de enkelte producenters og forarbejdningsvirksomheders situation, for på grundlag heraf at forberede udformningen af den endelige ordning baseret på direkte tildeling af kvoterne til producenterne.
- 38 Kommissionen bemyndiges ved artikel 11 i forordning nr. 2075/92 til efter den såkaldte »forvaltningskomitéprocedure«, jf. samme forordnings artikel 23, at udstede de gennemførelsesbestemmelser, der er nødvendige for at indføre kvoteordningen, hvorved det i artikel 11 bl. a. præciseres, at disse bestemmelser skal omfatte betingelserne for fordeling af kvoterne blandt producenterne.

- 39 Som Kommissionen med føje har fremhævet, imødekommer forarbejdningsevirsomhedens pligt til at udstede dyrkningsattester, der såvel kvalitativt som kvantitativt giver oplysninger om producentens levering af råtabak til forarbejdningsevirsomheden i høstårene 1989, 1990 og 1991, imidlertid netop fællesskabslovgivers, i præmis 37 i nærværende dom nævnte ønske om, at de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne bliver i stand til at få disse oplysninger ved hjælp af en effektiv og gennemsigtig ordning, hvorigennem misligheder skal kunne forhindres, idet producenterne samtidig får mulighed for at skifte forarbejdningsevirsomhed fra én høst til den næste og disse virksomheder får mulighed for at henvende sig til forskellige producenter.
- 40 I sammenhæng hermed skal adgangen for producenterne til at indgå dyrkningskontrakter med en anden forarbejdningsevirsomhed end den, der har udstedt dyrkningsattesten, jf. bestemmelsen herom i artikel 10 i forordning nr. 3477/92, bidrage til virkeliggørelsen af en af fællesskabsinterventionens afgørende målsætninger, der bl. a. er nævnt i anden og femte betragtning til forordning nr. 2075/92, hvorefter de i sagen omhandlede bestemmelser i samklang med traktatens artikel 39 skal sikre tobaksproducenterne en rimelig levestandard.
- 41 For gennem reglen i artikel 10 i forordning nr. 3477/92 om, at producenten kan skifte forarbejdningsevirsomhed fra år til år, kan førstnævnte undgå at komme i et afhængighedsforhold til forarbejdningsevirsomheden, der har udstedt den omhandlede attest, og som, hvis producenten ikke havde denne adgang, kunne bestemme købsprisen på tobakken uden at tage hensyn til konkurrencen fra andre virksomheder.
- 42 Vedrørende artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 3477/92, der også nævnes af den forelæggende ret, bemærkes blot, at den sammenhæng, som denne bestemmelse skaber mellem tildelingen af forarbejdningsevirsomheden og forpligtelsen for forarbejdningsevirsomheden til at udstede dyrkningsattester til producenterne, er en absolut nødvendig betingelse for, at den gennemførelsesordning, der er fastlagt i forordningen, kan virke efter hensigten.

- 43 I øvrigt skal den argumentation, at udstedelsen af dyrkningsattesterne på grundlag af leveringerne fra 1989-, 1990- og 1991-høsten bevirker, at de dyrkningsvalg, avlerne tidligere har truffet, fastfryses, således at den ved forordning nr. 2075/92 tilsigtede omlægning af produktionen til mere efterspurgte og mindre sundhedsfarlige sorter hindres, forkastes, navnlig for så vidt som forordning nr. 2075/92 netop i artikel 9 indeholder en bestemmelse om, at beregningen af kvoten sker på grundlag af leveringerne i referenceperioden 1989-1991.
- 44 Vedrørende argumentet om, at den anfægtede ordning uretmæssigt foregriber den endelige markedsordning, der kendetegnes af tildeling af kvoter direkte til producenterne, bemærkes endelig, at dette argument bygger på den fejlagtige forudsætning, at overgangsordningen efter Rådets ønske først og fremmest skal være en ordning med kvoter, der alene skal tildeles forarbejdningsvirksomhederne. Forordning nr. 2075/92 indeholder jo selv i artikel 9, stk. 4, en bestemmelse om, at medlemsstaterne, hvis de råder over de fornødne data, kan tildele producenterne kvoterne direkte allerede i overgangsfasen.
- 45 Af det anførte fremgår, at den påståede tilsidesættelse af principperne for den ved forordning nr. 2075/92 indførte fælles markedsordning ikke er bevist.

— Den påståede tilsidesættelse af artikel 10 i forordning nr. 2075/92

- 46 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at den adgang, som er skabt ved forordning nr. 3477/92 til at gøre den kvote, der er tildelt en virksomhed, som forarbejder råttobak, større eller mindre alt efter, hvilke valg den enkelte producent, der besidder dyrkningsattester, træffer fra høst til høst, er klart uforenelig med artikel 10 i forordning nr. 2075/92, hvorefter en virksomhed, der foretager den første forar-

bejdning, ikke kan indgå dyrkningskontrakter og få refunderet præmiebeløb for »mængder, som ligger ud over den forarbejdningkvote, den har fået tildelt«.

- 47 Denne argumentation kan ikke lægges til grund.
- 48 Der foreligger således ikke som hævdet af sagsøgerne i hovedsagen et grundlag for at fastslå, at udtrykket »den forarbejdningkvote, den har fået tildelt« i artikel 10 i forordning nr. 2075/92, kommer på tværs af ordningen med dyrkningsattester derved, at det kan føre til en ændring af den kvote, som forarbejdningsevirsomhederne har fået tildelt på grundlag af det valg, som de producenter, der er i besiddelse af sådanne attester, har truffet.
- 49 Som anført af generaladvokaten i punkt 49 i forslaget til afgørelse gælder dette udtryk den kvote, som forarbejdningsevirsomheden har fået tildelt på grundlag af de mængder, der er forarbejdet i referenceperioden under hensyntagen til de ændringer heraf, som er resultatet af kvoteoverførsler i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 3477/92, der er en følge af det frie valg, enhver producent bør have med hensyn til, hvilken virksomhed han ønsker at levere tobak af én og samme sortsgruppe til.
- 50 På baggrund heraf er den omstændighed, at forarbejdningkvoten kan ændres alt efter, hvilke valg producenten træffer i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3477/92, ikke i strid med artikel 10 i forordning nr. 2075/92, der som fremhævet af Kommissionen i retsmødet udelukkende har til formål at præcisere, at der ikke kan afsluttes dyrkningskontrakter og således ikke udbetales præmier for mængder, som ligger ud over den tildelte kvote.

- 51 Af samtlige nævnte forhold følger, at der i intet tilfælde som påstået kan antages at foreligge overtrædelser af forordning nr. 2075/92.

B — *Den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

- 52 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at denne forordning med den konkrete fastsættelse af gennemførelsesreglerne for overgangsordningen er gået videre end for nødvendent for i overensstemmelse med sjette betragtning til forordning nr. 3477/92 at sikre, at forarbejdningsevirsomhederne fordeler deres kvoter rimeligt og uden forskelsbehandling mellem de producenter, der i de respektive referenceperioder har leveret tobak til dem.

- 53 For med indførelsen af ordningen med dyrkningsattester er producenterne blevet de virkelige aktører i forvaltningen af garantitærsklerne, mens forarbejdningsevirsomhederne, som der nu kun var administrative opgaver tilbage for, blev henvist til en underordnet rolle. Dyrkningsattesterne udgør således en administrativ komplikation, der har givet anledning til svære byrder for forarbejdningsevirsomhederne, der blev tvunget til uden kompensation af nogen art at indføre et indviklet regnskabssystem. Cirkulæret vidner om, hvor unødvendigt indviklet den i den italienske retsorden indførte procedure er. Forarbejdningsevirsomhederne er således bl. a. forpligtet til at skabe en edb-base over relevante oplysninger og til at give Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) de oplysninger vedrørende ansøgningerne på magnetbånd i den orden, der angives i de tekniske instrukser, en kopi af producenternes ansøgninger med tilhørende bilag samt en summarisk indholdsoversigt over magnetbåndets indhold.

- 54 Denne argumentation skal forkastes.

- 55 Ifølge Domstolens praksis indebærer proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. f. eks. dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 30).
- 56 For så vidt angår den domstolskontrol med, at de angivne betingelser er opfyldt, skal det imidlertid bemærkes, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitik område besidder en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som ved EF-traktatens artikel 40 og 43 er tillagt den (jf. bl. a. dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 30). Når Domstolen gennemfører kontrollen med, om sådanne beføjelser er lovligt udøvet, må den derfor begrænse sig til en undersøgelse af, om skønnet bygger på en åbenbar vildfarelse eller er udtryk for magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed klart har overskredet grænserne for sit skøn.
- 57 Det bemærkes, at som det fremgår af præmis 39, 40 og 41 i nærværende dom, er dyrkningsattesterne foruden at være et middel, ved hjælp af hvilket producenterne fra høst til høst kan udskifte den virksomhed, som de leverer deres produktion af råtabak til, de kompetente myndigheders kilde for så vidt angår de oplysninger, der er nødvendige for i sektoren for råtabak at indføre en politik, ved hjælp af hvilken man kan komme igennem den markedssituation, der er kendetegnet af stærk uligevægt mellem udbud og efterspørgsel, samtidig med at misligheder modvirkes i kraft af den gennemsigtighed, som denne ordning er forbundet med.
- 58 Det er imidlertid ikke blevet gjort gældende, at disse mål kunne nås ved anvendelse af andre midler, hvis virkninger ville være klart mindre byrdefulde end virkningerne af indførelsen af dyrkningsattesterne. Det er heller ikke gjort gældende, at den målsætning, der går ud på at opnå en ligelig og rimelig fordeling af forarbejdning kvoterne mellem de producenter, som har leveret tobak i referenceperioderne,

kunne nås på andre måder end den i artikel 9 i forordning nr. 3477/92 beskrevne, hvorefter denne fordeling sker i forhold til leveringerne fra 1989-, 1990- og 1991-høsten.

- 59 I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, udlignes desuden i vidt omfang den administrative byrde, som ordningen med dyrkningsattester påfører virksomhederne, af de fordele, de opnår ved denne ordning.
- 60 Kommissionen har således med føje anført, at en virksomhed, selv om udstedelsen af attester giver den et vist administrativt arbejde, samtidig har fordel af den likviditet, der er for hånden med henblik på udbetaling af præmier til de producenter, den har afsluttet dyrkningskontrakter med.
- 61 Endelig betyder den meddelelse af oplysninger, virksomheden skal sørge for, blot, som den italienske regering og Kommissionen også med rette har fremhævet, at der bliver tale om at samle og ordne de regnskabsbilag og kontrakter, som virksomheden i forvejen besidder, og som den i øvrigt skal bruge for at ansøge om tildeling af en forarbejdningskvote.
- 62 Af det anførte følger, at den ved forordning nr. 3477/92 indførte ordning med dyrkningsattester gør det muligt at nå de opstillede mål, uden at de hermed forbundne ulemper står i et klart misforhold til disse mål. Det er således heller ikke godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 63 På baggrund heraf må besvarelsen gå ud på, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3, stk. 3, samt artikel 9 og 10 i forordning nr. 3477/92.

Det tredje spørgsmål i sag C-254/94 og sag C-269/94 samt det fjerde spørgsmål i sag C-255/94

- 64 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige en afgørelse af, om artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92 er til hinder for, at der på forhånd, på grundlag af en beregningsmetode med faste procentsatser skal oprettes reserver med en differentiering på grundlag af tobakssorter med henblik på fordeling heraf mellem de producenter, der af ekstraordinære grunde har haft en produktionsnedgang, uden at der herved bliver tale om fuldt ud at tage det tab, som den enkelte producent faktisk har haft, i betragtning.
- 65 Sagsøgerne i hovedsagen har udtalt, at dette spørgsmål vedrører lovligheden af den ordning, der er blevet indført ved cirkulæret, for fastlæggelse af tillægskvoter under ekstraordinære forhold, og som bygger på procentvis faste reserver, der fastsættes på det nationale plan for hver sortsgruppe af dyrkede sorter og derefter anvendes i de konkrete tilfælde uden hensyn til, hvilken produktionsnedgang den enkelte producent reelt har haft. Imidlertid må der på grundlag af selve ordlyden af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92, og af rimeligheds- og fornuftsgrunde kunne foreslås en fortolkning, hvorefter de nationale myndigheder er forpligtet til at gennemføre fastlæggelsen af tillægskvoten på grundlag af kriterier, der tager hensyn til den nedgang, tobaksavleren reelt har haft.
- 66 I øvrigt har sagsøgerne i hovedsagen givet udtryk for den opfattelse, at selv om på den ene side kvoten skal stå i forhold til produktionen i årene 1989, 1990 og 1991, og selv om på den anden side den mængde, der skal lægges til grund i tilfælde af en unormalt lav høst skal fastlægges af medlemsstaten, burde dog en korrekt fortolkning af fællesskabsbestemmelserne have medført, at mængderne for de specielle producenters høst, som kunne øges på grund af naturkatastrofe, blev fastsat først, og at der først derefter gennemførtes en beregning af den gennemsnitlige produktion i referenceperioden. Men det er det modsatte, der sker i Italien.

- 67 Det må påpeges, at efter artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92 fastlægger medlemsstaten, hvis en producent godtgør, at hans produktion et år har været unormalt lav på grund af usædvanlige omstændigheder, efter ansøgning herom fra den pågældende den mængde, der dette år skal lægges til grund for udstedelse af dyrkningsattesten. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de beslutninger, de påtænker at træffe.
- 68 Som anført af generaladvokaten i punkt 56-59 i forslaget til afgørelse følger det af denne bestemmelse, at når en sådan nedgang stammer fra et af de høstår, der kommer i betragtning ved fastlæggelsen af dyrkningsattesten, skal vedkommende medlemsstat først gennemføre tildeling af en ekstra referencemængde for dette høstår og dernæst beregne den således korrigerede gennemsnitlige produktion i referencerperioden. Medlemsstaterne har med dette forbehold et meget vidt skøn ved iværksættelsen af nævnte bestemmelse, således at *hverken* oprettelsen på forhånd af reservemængder, der beregnes efter mængderne af de forskellige tobakssorter, som produceres, og under hensyntagen til det forhold, at visse sorter oftere rammes af naturkatastrofer end andre, *eller* en fordeling af disse kvoter mellem de berørte producenter på grundlag af en ordning, der ikke nødvendigvis fører til en fordeling, som nøjagtigt modsvarer det tab, producenten har været ude for, principielt kan anses for tilsidesættelser af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92, dog forudsat at en sådan ordning virker på grundlag af objektive kriterier.
- 69 På baggrund heraf må svaret blive, at artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92 ikke er til hinder for, at der på forhånd, på grundlag af en beregningsmetode med faste procentsatser skal oprettes reserver med en differentiering på grundlag af tobakssorter med henblik på fordeling heraf mellem de producenter, der af ekstraordinære grunde har haft en produktionsnedgang, uden at der herved bliver tale om fuldt ud at tage det tab, som den enkelte producent faktisk har haft, i betragtning.

Det fjerde spørgsmål i sag C-254/94

- 70 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige en afgørelse af, om bestemmelserne i artikel 2, tredje led, og artikel 21 i forordning nr. 3477/92 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter der ikke kan udstedes en enkelt dyrkningsattest eller en enkelt produktionskvote for producentsammenslutninger, der er stiftet med det formål at fremme og begunstige deltagernes tobaksproduktion, og samtidig stå for den første forarbejdning heraf på egne fabriksanlæg.
- 71 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at der ikke, når henses til sammenslutningens funktionelle og strukturelle særenheder, kan være nogen tvivl om, at den er »producent« efter definitionen heraf i artikel 2, tredje led, i forordning nr. 3477/92 og dermed må kunne påberåbe sig bestemmelserne i samme forordnings artikel 21. Den burde derfor have opnået en enkelt produktionskvote eller en enkelt produktionsattest, der skulle have været beregnet på grundlag af summen af de kvoter eller produktionsattester, som blot rent teoretisk skulle have været tildelt deltagerne.
- 72 Det bemærkes, at artikel 2, tredje led, i forordning nr. 3477/92 under definitionen af »producent« medtager fysiske eller juridiske personer 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, idet sammenslutninger, der, som det er tilfældet i hovedsagen, også selv står for forarbejdningen af råtabak, ikke holdes uden for denne definition.
- 73 I artikel 21 i forordning nr. 3477/92 præciseres det, at såfremt dyrkningsattesten udstedes til fordel for en sådan producentsammenslutning, der selv er tobaksproducent, som omhandlet i artikel 2, tredje led, i forordningen, påser medlemsstaten, at der foretages en rimelig fordeling af den pågældende mængde mellem alle

sammenslutningens medlemmer, idet denne dog efter aftale med alle berørte delta-gerproducenter kan foretage en anden fordeling med henblik på en bedre tilrette-læggelse af produktionen.

- 74 Af denne sidste bestemmelse følger, at en producentsammenslutning i samme for-ordnings artikel 2's forstand må kunne få tildelt en enkelt kvote eller en enkelt dyrkningsattest, hvorefter vedkommende medlemsstat i øvrigt må påse, at de omhandlede mængder principielt fordeles ligeligt mellem samtlige sammenslutnin-gens deltagere.
- 75 Det må tilføjes, at som Kommissionen med føje har anført, bør udstedelsen af en enkelt kvote eller en enkelt attest dog ikke føre til, at en sammenslutnings produ-centers frihed til at vælge den virksomhed, som de ønsker at levere deres tobak til, begrænses, hvilket ville være tilfældet, såfremt de berørte parter ved en udskiftning af forarbejdningsvirksomheden led et tab for så vidt angår de tildelte mængder. Faktisk ville denne følge lægge hindringer i vejen for den frie konkurrence mellem forarbejdningsvirksomheder og ville dermed komme på tværs af et af de mål, som den fælles markedsordning sigter imod, nemlig at sikre tobaksproducenterne en rimelig levestandard.
- 76 På baggrund af det anførte må svaret gå ud på, at bestemmelserne i artikel 2, tredje led, og artikel 21 i forordning nr. 3477/92 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter det ikke er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest eller enkelt pro-duktionskvote til en producentsammenslutning, der er stiftet med det formål at fremme og begunstige deltagerens tobaksproduktion, og som samtidig står for den første forarbejdning på egne anlæg af deltagerens produktion.

Det femte spørgsmål i sag C-255/94

- 77 Den forelæggende ret har med dette spørgsmål i det væsentlige ønsket en afgørelse af, om artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3477/92 skal fortolkes således, at forarbejdningsvirksomhederne kan fordeles på syv adskilte grupper, der hver især omfattes af forskellige regler for beregningen af den treårige referenceperiode alt efter det tidspunkt, de har begyndt deres virksomhed, og således at producenterne får forarbejdningskvoten beregnet efter regler, der er forskellige alt efter, til hvilken virksomhed de har leveret i referenceperioden.
- 78 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at det ved cirkulæret med reglerne om beregning af den tobaksmængde, producenten har leveret til forarbejdningsvirksomheden med henblik på udstedelse af dyrkningsattester, er bestemt, at der skal ske en fordeling på forhånd af forarbejdningsvirksomhederne på syv adskilte grupper, som hver især omfattes af forskellige regler for beregningen af de referencemængder, der skal lægges til grund ved fastlæggelsen af forarbejdningskvoterne. Da produktionskvoten for 1993 fastlægges ved anvendelse af den samme metode som den, der blev benyttet ved beregningen af den referencemængde, som den virksomhed, producenten leverede til i referenceperioden, havde fået tildelt, fører denne ordning til, at de producenter, der har produceret den samme mængde tobak inden for den samme sortsgruppe, på helt uforudseelig måde kommer ud for et system for beregning af produktionskvoten, der varierer alt efter, om de har leveret denne tobak til én og ikke til en anden virksomhed.
- 79 Anvendelsen af cirkulæret medfører i øvrigt, at de virksomheder, der først startede driften i 1991, kommer ud for en metode for forarbejdningskvotens fastlæggelse, som alene bygger på produktionen for 1991, hvilket stiller de virksomheder, der i referenceperiodens tre år har foretaget forarbejdning, ringere.
- 80 Denne argumentation kan ikke lægges til grund.

- 81 Det skal straks siges, at artikel 9 og 10 i forordning nr. 3477/92, der er omhandlet i det præjudicielle spørgsmål, som Kommissionen med rette har anført, hverken tilføjer eller fjerner noget i bestemmelserne om beregning af forarbejdningskvoterne, der findes i artikel 9 i forordning nr. 2075/92, hvorimod deres formål alene er at regulere disses virkninger. Den forarbejdningskvote, som fremkommer ved en beregning i henhold til artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2075/92, bliver dernæst i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 3477/92 fordelt af forarbejdningsvirksomheden inden for dens forarbejdningskvote mellem producenterne i forhold til deres leveringer af tobak fra 1989-, 1990- og 1991-høsten.
- 82 I artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2075/92 sondres der mellem tre situationer. For det først er der de virksomheder, som har forarbejdet tobak i de tre år i referenceperioden, der får tildelt en referencemængde svarende til gennemsnittet af de mængder, som er forarbejdet i disse tre år (første afsnit). Dernæst er der de virksomheder, der først har påbegyndt deres aktivitet efter referenceperiodens begyndelse, og de får tildelt en mængde, som står i forhold til gennemsnittet af de mængder, der er leveret til forarbejdning i denne periode (andet afsnit). Og endelig er der de virksomheder, som påbegynder deres aktivitet i året for høsten eller i det foregående år, og som får tildelt en mængde efter reglen herom i artikel 9, tredje afsnit.
- 83 Men som påvist af generaladvokaten i punkt 73 og 74 i forslaget til afgørelse ville det være urimeligt, hvis en forarbejdningsvirksomhed, der havde påbegyndt sin aktivitet, efter at referenceperioden var begyndt, fik den mængde tobak, den har forarbejdet i referenceperioden, delt med tre, som om den havde forarbejdet tobak i de tre referenceår, og forordning nr. 2075/92 indeholder for et sådant tilfælde en regel om fastsættelse af en kvote, der er proportional med gennemsnittet af de leverede mængder i den tid, virksomheden har været aktiv. Ganske vist får de producenter, der i 1991 leverede til en forarbejdningsvirksomhed, som først har påbegyndt driften i 1990, tildelt en højere kvote end de producenter, der har leveret til en virksomhed, der allerede har forarbejdet i 1989, i hvilket år høsten var dårlig, idet førstnævnte virksomhed kommer til at råde over en højere forarbejdningskvote end den sidstnævnte. Imidlertid består der netop efter artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92 en adgang til at tildele de producenter, hvis produktion på

grund af usædvanlige omstændigheder har været unormalt lav, en tillægskvote, og til i overensstemmelse hermed at tilpasse den referencemængde, som den pågældende forarbejdningsvirksomhed får tilkendt.

- 84 Selv om det i øvrigt ikke kan udelukkes, at en medlemsstat inden for de tre grupper af forarbejdningsvirksomheder, som defineret i de tre afsnit i artikel 9, stk. 3, foretager underopdelinger, er det dog ifølge denne bestemmelse påkrævet, at beregningen af forarbejdningskvoten for de nævnte forskellige virksomheder gennemføres efter den af de tre i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2075/92 fastlagte metoder, som finder anvendelse på den gruppe, de hver især tilhører.
- 85 På baggrund heraf skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2075/92 skal fortolkes således, at forarbejdningsvirksomhederne kan fordeles på syv adskilte grupper under forudsætning af, at fastlæggelsen af forarbejdningskvoten sker efter de beregningsregler, der gælder for den gruppe, som den omhandlede undergruppe tilhører. Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 3477/92 skal fortolkes således, at producenterne kan komme ud for, at de bestemmelser, der gælder for beregningen af forarbejdningskvoten, varierer efter, til hvilken virksomhed de har leveret i referenceperioden.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ved kendelser af 27. januar 1994, for ret:

- 1) Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3, stk. 3, samt artikel 9 og 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 af 1. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtabak for 1993- og 1994-høsten.
- 2) Artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3477/92 er ikke til hinder for, at der på forhånd, på grundlag af en beregningsmetode med faste procentsatser skal oprettes reserver med en differentiering på grundlag af tobakssorter med henblik på fordeling heraf mellem de producenter, der af ekstraordinære grunde har haft en produktionsnedgang, uden at der herved bliver tale om fuldt ud at tage det tab, som den enkelte producent faktisk har haft, i betragtning.
- 3) Artikel 2, tredje led, og artikel 21 i forordning nr. 3477/92 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter det ikke er muligt at udstede en enkelt dyrkningsattest eller enkelt produktionskvote til en producentsammenslutning, der er stiftet med det formål at fremme og begunstige deltagernes tobaksproduktion, og som samtidig står for den første forarbejdning på egne anlæg af deltagernes produktion.

- 4) Artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råttobak skal fortolkes således, at forarbejdningens virksomhederne kan fordeles på syv adskilte grupper under forudsætning af, at fastlæggelsen af forarbejdningens kvoten sker efter de beregningsregler, der gælder for den gruppe, som den omhandlede undergruppe tilhører. Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 3477/92 skal fortolkes således, at producenterne kan komme ud for, at de bestemmelser, der gælder for beregningen af forarbejdningens kvoten, varierer efter, til hvilken virksomhed de har leveret i referenceperioden.

Edward

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. september 1996.

R. Grass

D. A. O. Edward

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling