

Mål C-99/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

14 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Symvoulío tis Epikrateias

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

30 december 2021

Klagande:

A. Kapniki och A.E. Michailidis

Motparter:

Organismos Pliromon kai Elegchou Koinotikon Enischyseon Prosanatolismou kai Eggysion (O.P.E.K.E.P.E.) (Byrån för utbetalning och kontroll av gemenskapens utvecklings- och garantistöd)

Ypourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon (Ministeriet för utveckling av jordbruk och livsmedel)

Saken i det nationella målet

Överklagande av ett beslut från Ethnikos Organismos Kapnou (Nationella tobaksorganet, Grekland) om återbetalning av ett felaktigt utbetalt gemenskapsbidrag.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Jordbruk – Gemensamma organisationen av marknaden – Råttobak – Rådets förordning (EEG) nr 2062/92 – Giltighet – Tolkning – Principen om rättsreglers icke-retroaktiva verkan – Principen om skydd för berättigade förväntningar – Artikel 267 FEUF

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Strider artikel 3.3 i rådets förordning (EEG) nr 2062/92 av den 30 juni 1992, där det föreskrivs att om den mängd bladtabak av lägre kvalitet som köps in av ett beredningsföretag överstiger den högsta procentuella andel som föreskrivs i bilaga IV i förhållande till de totala inköpen av den aktuella sorten ska stödet sänkas med 30 procent för den mängd som överstiger nämnda procentuella andel, mot principen om rättsreglers icke-retroaktiva verkan och principen om skydd för berättigade förväntningar?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Rådets förordning (EEG) nr 727/70 av den 21 april 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtabak (EGT L 94, 1970, s. 1), senast ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 860/92 av den 30 mars 1992 (EGT L 91, 1992, s. 1): artiklarna 1–7a, 13 och 17

Kommissionens förordning (EEG) nr 1726/70 av den 25 augusti 1970 om förfarandet för beviljande av bidrag för bladtabak (EGT L 191, 1970, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 67), ändrad genom kommissionens förordning (EEG) nr 1413/1991 av den 29 maj 1991 (EGT L 135, 1991, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 37, s. 201): artiklarna 2, 2a, 2b och 7.2

Rådets förordning (EEG) nr 2075/92 av den 30 juni 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtabak (EGT L 215, 1992, s. 70; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 217): artiklarna 1, 3, 5, 6 och 8–10

Rådets förordning (EEG) nr 861/92 av den 30 mars 1992 om fastställande, för 1992 års skörd, av högsta garantimängder inom råtabakssektorn (EGT L 91, 1992, s. 2): skälen 1 och 2

Rådets förordning (EEG) nr 2062/92 av den 30 juni 1992 om fastställande, för 1992 års skörd, av orienteringspriser, interventionspriser och bidrag till inköpare av bladtabak, härledda interventionspriser för baltobak, referenskvaliteter och produktionsområden (EGT L 215, 1992, s. 22): skälen 1, 3, 7 och 9, artikel 3 samt bilagorna I och IV

EU-domstolens dom av den 11 juli 1991, Crispolti (C- 368/89, EU:C:1991:307), dom av den 5 oktober 1994, Crispolti m.fl. (C- 133/93, C- 300/93 och C- 362/93, EU:C:1994:364), dom av den 26 mars 1998, Petridi (C- 324/96, EU:C:1998:138), dom av den 17 september 1998, Pontillo (C- 372/96, EU:C:1998:412) och dom av den 6 juli 2000, ATB m.fl. (C- 402/98, EU:C:2000:366)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Genom beslut av direktören för Nationella tobaksorganet (Grekland) av den 22 september 1995 uppmanades klaganden, med tillämpning av förordning 2062/92, att återbetala ett gemenskapsbidrag på 51 564 843 grekiska drakmer (151 327,492 euro) som felaktigt hade utbetalats till klaganden. Klaganden hade nämligen erhållit ett större bidrag än vad klaganden hade rätt till, eftersom de inköp som klaganden hade gjort av tobak från 1992 års skörd av sorten "Katerini" utgjorde inköp av tobak av lägre kvalitet som översteg den fastställda procentsatsen i bilaga IV till nämnda förordning, det vill säga 20 procent.
- 2 Klaganden överklagade detta beslut till Symvoulío tis Epikrateías (Högsta förvaltningsdomstolen), som återförvisade målet till Dioikitiko Protodikeío Athinon. Dioikitiko Protodikeío Athinon (Förvaltningsdomstolen i Aten) ogillade överklagandet. Därefter överklagade klaganden domen i första instans till Dioikitiko Efeteío Athinon (Förvaltningsöverdomstolen i Aten), som ogillade överklagandet genom den överklagade domen.
- 3 Dioikitiko Efeteío Athinon fann att bestämmelsen i artikel 3.3 i förordning nr 2062/92 avsåg 1992 års skörd och att den hade införts med tanke på övergången till den nya ordningen för den gemensamma organisationen av marknaden för tobak för 1993 års skörd, med nödvändiga ändringar. Den fann dessutom att fastställandet av bidragen i enlighet med den bestämmelsen inte utgjorde ett fall av retroaktiv verkan, eftersom det inte hade hänvisats till datumet för ingående av avtalen för 1992 års skörd utan enbart kvaliteten på producentens tobak. Den avvisade således klagandens påstående att förordning nr 2062/92 var ogiltig på grund av dess retroaktiva verkan, eftersom den omfattade rättsförhållanden som hade upprättats redan innan förordningen offentliggjordes den 30 juli 1992, framför allt avtal om köp av tobak från producenter med avseende på 1992 års skörd, vilka klaganden hade undertecknat under vårssäsongen och före den 1 juni 1992.
- 4 Enligt Dioikitiko Efeteío Athinon stred artikel 3.3 i förordning nr 2062/92 än mindre mot principen om skydd för berättigade förväntningar. Den ansåg framför allt att enligt EU-domstolens fasta praxis syftar den principen till att skydda varje uppläst aktör mot oförutsebara förändringar av situationer och rättsförhållanden och att aktörerna, inom området för den gemensamma organisationen av marknaden, där en ständig anpassning görs i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras, inte med fog kan förvänta sig att den rådande rättssituationen ska bestå. Den godtog således inte klagandens argument att den plötsliga och efterföljande ändringen av ordningen för gemenskapsstöd hade kullkastat klagandens förväntningar, som grundades på den rättsliga ram som var gällande när odlingsavtalen ingicks, på att erhålla hela bidraget och inte bidraget nedsatt med 30 procent.

- 5 Klaganden överklagade domen från Dioikitiko Efeteio Athinon till den hänskjutande domstolen.

Kort redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 6 Av EU-domstolens fasta praxis framgår att även om principen om rättssäkerhet i avtalsförhållanden i regel utgör hinder mot att en unionsrättsakt börjar gälla innan den har offentliggjorts, kan det undantagsvis förhålla sig på annat sätt om målsättningen så kräver och om berörda parter berättigade förväntningar beaktas. Samma rättspraxis gäller även i fall där retroaktiv tillämpning inte uttryckligen föreskrivs i rättsakten, utan följer av dess innehåll (domstolens dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni, C-368/89, EU:C:1991:307, punkt 17).
- 7 Enligt fast rättspraxis följer däremot även att principen om skydd för berättigade förväntningar, som är en av unionens grundläggande principer, syftar till att skydda varje upplyst aktör mot oförutsägbara förändringar av situationer och rättsförhållanden. Inom området för de gemensamma organisationerna av marknaden, där behöriga myndigheter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken och där ständiga anpassningar görs i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras kan aktörerna emellertid inte med fog förvänta sig att rådande rättsförhållanden ska bestå. Tillämpningsområdet för principen om skydd för berättigade förväntningar får inte utvidgas till den grad att det i allmänhet hindrar att en ny reglering tillämpas på de framtida följderna av situationer som har uppkommit under den tidigare regleringen. Eftersom företagen inte kan göra gällande en förvärvad rättighet för att behålla en viss fördel kan en eventuell minskning av deras inkomst inte utgöra ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar (se domstolens dom av den 5 oktober 1994, Crispoltoni m.fl., C-133/93, C-300/93 och C-362/93, EU:C:1994:364, dom av den 26 mars 1998, Petridi, C-324/96, EU:C:1998:138, dom av den 17 september 1998, Pontillo, C-372/96, EU:C:1998:412, och dom av den 6 juli 2000, ATB m.fl., C-402/98, EU:C:2000:366).
- 8 Förordning nr 727/70 syftar bland annat till att främja en förbättring av tobaksprodukters kvalitet och att anpassa produktionen för att ställa om odlingarna till mer konkurrenskraftiga sorter. Med tanke på den avsedda produktionsinriktningen ska det årligen fastställas ett orienteringspris för påföljande kalenderårs skörd och för referenskvaliteten för respektive sort. Priserna, liksom referenskvaliteten och produktionsområdena, fastställs före den 1 augusti varje år för påföljande kalenderårs skörd. I den förordningen föreskrivs även beviljande av bidrag till fysiska eller juridiska personer som köper in bladtabak direkt från odlare inom gemenskapen, på villkor att de har ingått europeiska odlingsavtal med dessa. Det bidragsbelopp som ska tillämpas för påföljande kalenderårs skörd fastställs varje år, före den 1 november, för varje sort som kommer från godkända produktionsområden och för motsvarande referenskvalitet. Det sålunda fastställda bidragsbeloppet gäller för all tobak av den

aktuella sorten, men kan undantagsvis, för att inte hindra funktionen inom den gemensamma organisationen av marknaden och den kvalitetsmässiga anpassningen av produktionen till marknadens krav, fastställas till ett belopp som är högre eller lägre än det som normalt tillämpas på all tobak av den sorten när det gäller andra kvaliteter än referenskvaliteten.

- 9 Förordning nr 727/70, som upphävdes genom förordning nr 2075/92, som trädde i kraft från och med 1993 års skörd, syftade till att anpassa ordningen bland annat på grundval av en kvalitetspolicy och föreskrev att även kvalitetskraven måste uppfyllas för erhållande av bidraget. Inför lagstiftningsreformen inom rå tobakssektorn, särskilt vad gäller 1992 års skörd, som inte omfattades av bestämmelserna i den nya förordningen (nr 2075/92), antogs följande: a) förordning nr 861/92 om fastställande av högsta garantimängder och b) förordning nr 2062/92 om fastställande av orienteringspriser, interventionspriser, bidrag, referenskvaliteter och produktionsområden för de enskilda sorterna.
- 10 Av systematiken i förordning nr 727/70 om den gemensamma organisationen av marknaden för rå tobak följer att den årligen fastställda "referenskvaliteten", som definieras på ett sådant sätt att den möjliggör en så objektiv bedömning som möjligt av tobakens kvalitet, var ett grundläggande kriterium för fastställandet av bland annat bidragsbeloppet genom förordning. Det framgår emellertid inte av den systematik i vilken de bestämmelserna ingår att stödmottagarna skulle erhålla bidraget på villkor att de hade köpt in tobaken av en viss kvalitet som motsvarade den årligen fastställda "referenskvaliteten". Det framgår med andra ord inte att bidraget endast beviljades om stödmottagaren, inom ramen för odlingsavtalet, köpte in tobak med egenskaper som motsvarade "referenskvaliteten" för en sort som fanns angiven i lagstiftningen.
- 11 I förordning nr 2062/92 föreskrevs för det första, i artikel 3.3, att bidraget skulle sänkas med 30 procent om det beredningsföretag som erhöll bidraget hade köpt in tobak av en lägre klass, kategori eller kvalitet [än referenskvaliteten] och om den mängd tobak av lägre kvalitet som företaget köpt in översteg en viss procentuell andel av de totala inköpen av den aktuella sorten. Denna procentuella andel fastställdes till 20 procent i den relevanta bilagan för den aktuella sorten "Katerini".
- 12 Förordning nr 2062/92, som avsåg 1992 års skörd som inte omfattades av den nya förordningen (nr 2075/92), antogs den 30 juni 1992 och offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 30 juli 1992, det vill säga vid en tidpunkt då odlingsavtalen redan skulle ha ingåtts enligt förordning nr 1726/70, och därför har nämnda bestämmelse i artikel 3.3 i förordning nr 2062/92 retroaktiv verkan.
- 13 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att den införda nedsättningen av bidraget visserligen syftar till att förbättra kvaliteten på de odlade tobakssorterna och därmed deras konkurrenskraft, men att detta syfte, som visserligen är förenligt med målen med den gemensamma organisationen av marknaden för tobak, inte

kunde uppnås redan när förordning nr 2062/92 trädde i kraft. Detta beror på att det vid den tidpunkten förhöll sig som så att tidsfristen för att ingå odlingsavtal mellan odlare och beredningsföretag hade löpt ut och att marknadsaktörerna redan hade bestämt produktionsinriktning, utan att det längre fanns möjlighet att uppnå det eftersträlvade målet för 1992 års skörd, nämligen att hindra odling av tobakssorter som inte uppfyllde kvalitetskraven.

- 14 Mot denna bakgrund ifrågasätter den hänskjutande domstolen därför giltigheten av artikel 3.3 i rådets förordning nr 2062/92 (se dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni, C- 368/89, EU:C:1991:307).
- 15 Den hänskjutande domstolen anser vidare att principen om skydd för aktörernas berättigade förväntningar också har åsidosatts i förevarande fall, eftersom det tillämpliga bidragsbeloppet för påföljande kalenderårs skörd, enligt den gällande bestämmelsen i förordning nr 727/70, fastställdes före den 1 november varje år och eftersom odlingsavtalen, under alla omständigheter, skulle ingås före utgången av juni månad.