2. Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder de omkostninger, der er afholdt af intervenienten.

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 23. SEPTEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

Også den sag, hvori jeg nu skal fremsætte forslag til afgørelse, drejer sig om isoglucose.

Sagen vedrører forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 (EFT L 177 af 1. 7. 1981, s. 4) om den fælles markedsordning for sukker, der trådte i kraft den 1. juli 1981.

Forordningen gælder både for sukker og for isoglucose (artikel 1) og indeholder især i artiklerne 24 ff. en kvotaordning og bestemmelser om en produktionsafgift for produktionsåret 1981/82 — 1985/86.

Selskabet Roquette Frères — som også har anlagt sag 110/81 og herunder har fremført, at indførelsen af en produktionsafgift for isoglucose ved forordning nr. 387/81 (EFT L 44 af 17. februar 1981, s. 1) er retsstridig, fordi Rådet ikke har beføjelse til at skabe sådanne egne indtægter — er af den opfattelse, at det samme også gælder forordning nr. 1785/81 og den afgiftsordning for isoglucose, der er indeholdt deri.

Selskabet har derfor anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at forordning nr. 1785/81 annulleres, i det mindste for så vidt dens bestemmelser berører selskabet, hvilket ifølge de indledende bemærkninger i stævningen skal forstås derhen, at selskabet kræver ophævelse af artiklerne 24 og 28, for så vidt de indeholder en kvota- og afgiftsordning for isoglucose.

1 — Oversat fra tysk.

Sagsøgte, Rådet, der også i denne sag støttes af Kommissionen, har principalt påstået sagen afvist; subsidiært har Rådet nedlagt påstand om frifindelse.

Min stilling til denne sag er følgende:

I — Formaliteten

De fællesskabsinstitutioner, der er procesdeltagere, er frem for alt af to grunde i tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til påkendelse. De mener ikke, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning; yderligere har selskabet ikke søgsmålsinteresse med hensyn til den eneste søgsmålsgrund, der er fremført, nemlig den retsstridige indførelse af egne indtægter for Fællesskabet i form af en produktionsafgift på isoglucose. Desuden anføres det, at den anfægtede forordning har ægte retsanordnende karakter, hvorfor det ifølge EØF-traktatens artikel 173 ikke er muligt for en privat virksomhed at anfægte den.

1. Lad mig først gennemgå det sidstnævnte anbringende, som efter min mening er af stor betydning. I den forbindelse er det slet ikke nødvendigt at støtte sig til den kendsgerning, at forordning nr. 1785/81 indeholder en omfattende ordning for sukkersektoren i videre forstand, som gælder i fem år, hvilket uden videre tvinger til den antagelse, at den har *retsanordnende karakter.* For så vidt den vedrører isoglucose og indeholder en kvota- og afgiftsordning for dette produkt, kan man heller ikke komme uden om at tale om en retsakt af generel rækkevidde i henhold til Domstolens afgørelser vedrørende EØF-traktatens artikel 173. Man kunne dog måske være i tvivl om denne forordnings retsanordnende karakter, fordi det for øjeblikket kun er en forholdsvis lille kreds af isoglucoseproducenter — vel færre end ti virksomheder i hele Fællesskabet — der berøres. Dette kan imidlertid ikke være afgørende; snarere er det afgørende, om man kan gå ud fra, at det forbliver ved denne kreds af berørte. Dette er der imidlertid ingen, der med sikkerhed kan forudse; faktisk kan man ikke udelukke visse ændringer, hvadenten en virksomhed opløses, eller der oprettes nye, selv om dette måske forekommer usandsynligt. Endelig indeholder forordningen netop med henblik herpå særlige bestemmelser i artikel 25, som jeg skal vende tilbage til.

Efter min mening drejer det sig om en *ægte forordning,* dvs. en generel retsakt, der gælder for en ubestemt kreds af berørte, også for så vidt der kun er tale om kvota- og afgiftsbestemmelserne for isoglucose. Da det imidlertid efter Domstolens praksis ikke er tilstrækkeligt, at kredsen af berørte kan identificeres ved forordningens *ikrafttræden,* for at disse kan antages at være individuelt berørt heraf, kan det — allerede på grund af den omtvistede retsakts *retlige karakter* — ikke anerkendes, at Roquette Frères har søgsmålsinteresse.

2. Der opstår endvidere alvorlige betænkeligheder med hensyn til sagens antagelse til påkendelse, fordi private ifølge EØF-traktatens artikel 173 skal være *umiddelbart* berørt af den anfægtede retsakt.

Det er herved afgørende, at produktionskvoterne, der er af betydning for produktionens omfang og dermed for afgiftsordningen i artikel 28, ikke er fastlagt i selve forordningen og ikke er uforanderlig for de enkelte virksom-

heder, således som det var tilfældet ifølge den tidligere forordning, hvor de for hver virksomhed gældende basiskvoter var fastsat direkte i et bilag ligesom i forordning nr. 387/81.

Forordning nr. 1785/81 har endvidere i artikel 24 fastsat A-basismængder og B-basismængder for isoglucose *for hvert enkelt land* og bestemt, at *medlemsstaterne* skal tildele en A-kvota og en B-kvota til hver virksomhed, som er etableret på deres område, og som enten i tidsrummet fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981 har fået tildelt en basiskvota som fastsat i forordning nr. 1111/77 (EFT L 134 af 28. 5. 1977, s. 4) eller — som for Grækenlands vedkommende — i nævnte tidsrum har fremstillet isoglucose.

Det er ganske vist rigtigt, at den A-basismængde, der er fastsat for Frankrig, nøjagtig svarer til den basiskvota, der er tildelt den eneste isoglucoseproducent i Frankrig, nemlig sagsøgeren. Det bestemmes udtrykkeligt i artikel 24, stk. 3:

»Hver ... isoglucoseproducerende virksomheds A-kvota er lig med den basiskvota, virksomheden har fået tildelt for perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981.«

samt i artikel 24, stk. 5:

»Hver isoglucoseproducerende virksomheds B-kvota er lig med 23,55 % af dens A-kvota udregnet i overensstemmelse med stk. 3, første eller tredje afsnit.«

Det afgørende er imidlertid, at artikel 25, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan nedsætte A-kvoten og B-kvoten for hver ... isoglucoseproducerende virksomhed på dennes område med en mængde, som for det i artikel 23, stk. 1, nævnte tidsrum ikke overstiger 10 % af enten den A-kvota eller den B-kvota, som er fastsat for dem i overensstemmelse med artikel 24.«

De frigjorte mængder bliver så i henhold til artikel 25, stk. 3, af medlemsstaterne tildelt en eller flere andre virksomheder — hvad enten disse allerede måtte have fået tildelt en kvota eller ej — som er beliggende i samme område i henhold til artikel 24, stk. 2, som de virksomheder, hvis kvoter er blevet nedsat med disse mængder. Dette viser tydeligt, at medlemsstaterne nu har beføjelse til at medvirke ved kvotafastsættelsen, hvilken beføjelse giver et vist spillerum for skønnet. Selv om der ikke blev gjort brug af beføjelsen i det produktionsår, hvor sagen blev anlagt, og det måske også er lidet sandsynligt, at det kommer dertil i en overskuelig fremtid — bestemmelserne gælder jo dog i fem år — kan man ikke hævde, at produktionskvoterne blev fastsat *umiddelbart* i forordningen, og at denne derfor for så vidt berører sagsøgeren umiddelbart. Kravet om umiddelbarhed er heller ikke opfyldt, da der er indskudt en beføjelse for medlemsstaterne til at skønne, ligesom i det tilfælde, der blev behandlet i sagerne 103-109/78 [1]. I betragtning af, at det blev overladt en medlemsstat at ændre den basiskvota for sukker, der var gældende for et bestemt område, blev det i disse sager fastslået, at den sagsøgende virksomhed kun kunne blive umiddelbart berørt af foranstaltninger truffet af den medlemsstat, virksomheden er beliggende i.

Nogle specielle argumenter, der fremføres af sagsøgeren, kan i øvrigt ikke ændre dette resultat.

1 — Dom af 18. januar 1979 i de forenede sager 103-109/78, Société des Usines de Beauport m.fl. mod Rådet, Sml. 1979, s. 17.

i) Hvad angår dennes bemærkning om, at lignende bestemmelser — tildeling af kvoter til virksomheder, der påbegynder produktionsvirksomhed — allerede var gældende efter den tidligere ordning, og at det desuagtet blev anerkendt, at allerede eksisterende producenter var umiddelbart berørt af kvotaordningen, kan der nemlig let henvises til en væsentlig forskel mellem ordningerne. Selv om der efter den tidligere gældende ordning blev dannet en fællesskabsreserve på 5 % af de basiskvoter, der var fastsat for de allerede eksisterende producenter, var det Rådet — og ikke medlemsstaterne — der rådede over denne reserve, og i al fald forblev de eksisterende virksomheders basiskvoter urørte. Nu er det derimod fastsat, at de eksisterende virksomheders kvoter ikke skal forblive urørt, men at de kan nedsættes, og at de disponible mængder kan anvendes til kvoter for virksomheder, der påbegynder produktionsvirksomhed.

ii) Lige så irrelevant er efter min mening den omstændighed, der er fremhævet af sagsøgeren, nemlig at der endnu ikke er fastsat gennemførelsesbestemmelser til artikel 25 i forordning nr. 1785/81, samt den kendsgerning, at de overgangsforanstaltninger, der er fastsat af Kommissionen i forordning nr. 3041/81 af 23. oktober 1981 (EFT L 303 af 24. 10. 1981, s. 10), kom for sent i stand og derfor ikke fik virkning; også sagsøgerens opfattelse, hvorefter et forslag til forordning fra Kommissionen af 13. november 1981 fratager overførselsordningen i artikel 25 enhver praktisk virkning, forekommer mig at være forkert.

I den forbindelse kunne Rådet for det første med rette henvise til, at det ikke er nødvendigt med gennemførelsesbestemmelser til artikel 25, stk. 2; i hvert fald må bestemmelserne i artikel 8 anses for at være tilstrækkelige gennemførelsesbestemmelser, fordi forordning nr. 3331/74 (EFT L 359 af 31. 12. 1974, s. 18) ikke er blevet ophævet fuldstændigt ifølge artikel 49 i forordning nr. 1785/81. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens forordning nr. 3041/81 blev udstedt for sent og ikke længere kunne få virkning for det påbegyndte produktionsår, er irrelevant, fordi artikel 25, som der her er tale om, er gyldig i et tidsrum af fem år. Det af sagsøgeren omtalte udkast til forordning fra Kommissionen er dog uden interesse, da det kun vedrører bestemmelsen om overførsel i artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1785/81, men ikke anvendelsen af artikel 25 i øvrigt.

Da det alene er den *retsanordnende udformning* af forordning nr. 1785/81, der er af betydning for det spørgsmål, der har interesse her, og ikke den større eller mindre *sandsynlighed* af en ændring i isoglucosesituationen i forordningens gyldighedsperiode, er sagsøgeren ikke umiddelbart berørt af kvotaordningen og kan derfor heller ikke anfægte afgiftsordningen, som støtter sig derpå.

3. Jeg behøvede derefter egentlig ikke at komme ind på den tredje formalitetsindsigelse. Men også den er velbegrundet.

Rådet har i denne sammenhæng henvist til, at sagsøgeren ikke har gjort gældende, at produktionsafgiften på isoglucose er uberettiget som redskab for markedsordningen, men at selskabet tværtimod er af den opfattelse, at Rådet i

betragtning af afgørelse af 21. april 1970 ikke måtte behandle indtægterne derfra som egne indtægter for Fællesskabet uden at overholde fremgangsmåden i EØF-traktatens artikel 201. Hvis sagsøgeren skulle få medhold, ville det imidlertid ikke have til følge, at selskabet blev *fritaget* for afgiften, men det kunne måske medføre, at indtægterne ikke kunne tilflyde fællesskabsbudgettet. Men dermed er det klart, at det ikke kan anerkendes, at sagsøgeren har søgsmålsinteresse, hvorfor sagen — da der ikke er fremført nogen anden begrundelse — også må afvises ud fra denne synsvinkel.

Sagsøgeren har heroverfor henvist til formålet med afgiften, nemlig at dække de tab, der opstår ved finansieringen af udgifterne ved eksporten af overskuddet af sukker. Dette formål kan kun nås, hvis indtægterne fra afgifterne bliver behandlet som egne indtægter i henhold til Rådets afgørelse af 21. april 1970, men ikke hvis de tilflyder medlemsstaternes budgetter. Det afgørende er altså, at de behandles budgetmæssigt korrekt; derfor er en opkrævning af afgiften retsstridig, så længe der ikke i overensstemmelse med den fastsatte fremgangsmåde bliver draget omsorg for, at Fællesskabet kan anvende midlerne som egne indtægter.

Hvad angår dette punkt er det især af interesse, at der med forordning nr. 1785/81 blev indført en væsentlig nydannelse, da *hele finansieringen* af tabene ved eksporten ifølge forordningen påhviler sukker og isoglucoseproducenterne, hvilket fremgår af den ellevte betragtning og af artikel 28. De produktionsafgifter, producenterne skal betale, udgør altså ikke — som tidligere — et *bidrag* til denne finansiering, producenterne skal tværtimod dækkes tabene fuldt ud, i givet fald således, at de fordeles på flere produktionsår.

Deraf udleder Rådet, at vi nu har at gøre med *markedsregulerende foranstaltninger*, der principielt allerede er godkendt i Domstolens praksis, og som er truffet i henhold til EØF-traktatens artikel 43. Følgelig er det ikke nødvendigt at karakterisere de dermed forbundne afgifter — som tjener til at forfølge et ganske bestemt formål inden for rammerne af markedsordningen for sukker — som egne indtægter i medfør af den omtalte rådsafgørelse, der — som sagsøgeren selv har understreget — ikke tillader, at indtægterne anvendes til bestemte formål. Faktisk kan den således oprettede ordning absolut også fungere, hvis man opfatter afgifterne som *andre indtægter* i den i artikel 4, stk. 1, i Rådets afgørelse af 21. april 1970 forudsatte betydning, idet den i artikel 2, stk. 2, nævnte fremgangsmåde ikke gælder for disse indtægter, fordi de ikke tilflyder det almindelige budget. For så vidt der kunne have udviklet sig bestemte bundne indtægter ved siden af det almindelige budget, kan Rådet støtte sig til Domstolens praksis vedrørende den medansvarsafgift, der er indført inden for rammerne af markedsordningen for mælk (sag 138/78 [1]). Her var det alene afgørende, at der var tale om en markedsstabiliserende foranstaltning, der faldt inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 39 og 40, og som havde sit retsgrundlag i artikel 43. Generaladvokat Mayras har i forbindelse hermed udtrykkeligt fremført, at EØF-traktatens artikel 201 absolut ikke udelukker, at Rådet inden for rammerne af specielle ordninger, navnlig vedrørende den fælles landbrugs-

1 — Dom af 21 februar 1979 i sag 138/78, Hans-Markus Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sml. 1979, s. 713.

politik, kan skabe egne indtægter af denne art. I denne sammenhæng kunne Rådet også henholde sig til dommen i sag 66/80 [1], hvor der var tale om sikkerhedsstillelse i forbindelse med forpligtelsen til opkøb af skummetmælkspulver, og hvor fortabte sikkerhedsstillelser tjente til formindskelse af interventionsudgifterne i forbindelse med markedsordningen for mælk. Dette blev i dommen begrundet under henvisning til EØF-traktatens artikel 43, og desuden blev det udtrykkeligt erklæret, at de omhandlede beløb udgjorde fællesskabsmidler i henhold til *artikel 4*, stk. 1, i Rådets afgørelse af 21. april 1970.

Desuden kunne Rådet — hvad der ligeledes er af betydning med henblik på søgsmålsinteressen — gøre gældende, at selv hvis man følger sagsøgerens synspunkt og går ud fra, at der er tale om en retsstridig indførelse af egne indtægter for Fællesskabet, har det ikke nødvendigvis den konsekvens, at opkrævningen af produktionsafgiften er retsstridig, da der nemlig kunne tænkes at være *andre budgetmæssige fremgangsmåder,* som ville gøre det muligt at nå det tilstræbte mål, uden at Fællesskabet skulle medvirke til betalingen af omkostningerne ved afsætningen. Således kunne man — hvis produktionsafgifterne skulle tilflyde de nationale budgetter — forestille sig en udligning gennem tillægsydelser i medfør af artikel 4, stk. 1, i Rådets afgørelse af 21. april 1970, eller også, at Fællesskabet indtil en eventuel ratifikation i medlemsstaternes parlamenter midlertidigt optog de udgifter, der måtte opstå, på sit almindelige budget.

Disse overvejelser retfærdiggør efter min mening den konklusion, at sagsøgeren mangler søgsmålsinteresse hvad angår den budgetretlige behandling af produktionsafgifterne, og at sagen følgelig også bør afvises af denne grund.

II — Realiteten

Efter det utvetydige resultat, som prøvelsen af sagens antagelse til påkendelse har ført til, kan jeg vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet er berettiget, indskrænke mig til nogle ganske kortfattede overvejelser.

Sagsøgeren har — frem for alt under den mundtlige forhandling — på grundlag af budgettet for 1982 forsøgt at bevise, at både produktionsafgifterne på isoglucose og produktionsafgifterne på sukker skal betragtes som egne indtægter i medfør af den omtalte afgørelse fra Rådet. Desuden har selskabet bestræbt sig for ved hjælp af forskellige overvejelser at godtgøre, at Rådet kun er berettiget til at behandle produktionsafgifterne på sukker således, men ikke produktionsafgifterne på isoglucose, da disse ved vedtagelsen af Rådets afgørelse af 21. april 1970 retligt set endnu ikke hørte under markedsordningen for sukker. Efter min mening er der — i sammenligning med sagerne 108 og 110/81 — i den foreliggende sag ikke fremkommet nye, vigtige argumenter eller kendsgerninger, bortset fra, at isoglucose nu efter indførelsen af forordning nr. 1785/81 klart hører under markedsordningen for sukker. Hvad angår den rette fortolkning af Rådets afgørelse af 21. april 1970, henholder jeg mig derfor til min redegørelse for de nævnte sager og konstaterer kun, at indførelsen af en produktionsafgift på isoglucose efter min overbevisning ikke udgør en overtrædelse af Rådets afgørelse af 21. april 1970, selv hvis man antager, at de dermed forbundne

1 — Dom af 13. maj 1981 i sag 66/80, S.p.A. International Chemical Corporation mod Amministrazione delle Finanze dello Stato, Sml. 1981, s. 1191.

indtægter skal anses for egne indtægter i henhold til Rådets afgørelse.

Selv om man altså på trods af min opfattelse ville antage den foreliggende sag til realitetsbehandling, kunne man absolut ikke delvis annullere forordning nr. 1785/81, heller ikke for så vidt den indeholder en *afgiftsordning* for isoglucoseproducenter, idet der ikke er fremført særlige argumenter vedrørende *kvotaordningen.*

III — Sammenfattende skal jeg derfor foreslå, at den af selskabet Roquette Frères anlagte sag afvises, subsidiært at sagsøgte frifindes, og at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.