FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 24. JANUAR 1980 [1]

Høje Domstol.

Jeg skal tillade mig at fremsætte et samlet forslag til afgørelse i sagerne 72 og 73/79, som rejser spørgsmål, der for størstedelens vedkommende er snævert forbundne.

Jeg skal i øvrigt undskylde at måtte bruge tid på tørre tekniske og finansielle redegørelser, som imidlertid er uundværlige for den rette forståelse af disse sager.

I — Den 6. marts 1979, under den mundtlige forhandling i sagen ICAP, i hvilken sag Domstolen afsagde dom den 28. marts s.å., udtalte den befuldmægtigede for Kommissionen, at denne institution i slutningen af januar 1979 havde besluttet at anlægge sag ved Domstolen i henhold til traktatens artikel 169 mod Den italienske Republik i anledning af to selvstændige overtrædelser af forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten.

Kommissionen mener i første række, at denne stat havde krænket traktatens artikel 95 ved at pålægge importeret sukker og sukker af national produktion den fiskale afgift (»sovraprezzo«), der var indført inden for rammerne af den italienske regulering af sukkerhandelen, idet provenuet af denne afgift, som blev opkrævet til fordel for Udligningsfonden for Sukker (Cassa Conguaglio Zucchero), tjente til at nedsætte de det nationale produkt påhvilende byrder til skade for sukker importeret fra de andre medlemsstater.

Kommissionen henviste til, at den 5 år tidligere i skrivelse af 4. december 1974 (nr. 74/31908) havde indledt en traktatbrudsprocedure mod Den italienske Republik i anledning af den krænkelse af traktatens artikel 95, som efter dens mening var sket ved »sovraprezzo« — systemet, der var indført ved anordning (»provvedimento«) fra Det interministerielle Prisudvalg (CIP) nr. 1195 af 22. juni 1968 for at finansiere den støtte, der var godkendt ved artikel 34 i Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967, den første forordning om den fælles markedsordning for sukker. Efter ikrafttrædelsen den 1. juli 1975 af artikel 38 i forordning nr. 3330/74, som afløste forordning nr. 1009/67, var »sovraprezzo'en« ved CIP-anordning nr. 14/1975, pkt. 5, blevet fastsat for produktionsåret 1975/1976 til 5 600 LIT pr. 100 kg sukker og ved CIP-anordning nr. 20/1976, pkt. 4, for produktionsåret 1976/1977 blevet fastsat til 7 000 LIT pr. 100 kg.

Hvad angår det andet traktatbrud, mente Kommissionen, at Den italienske Republik havde krænket visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker ved at tildele de nationale producenter en vis støtte, der var større end den, der var godkendt af fællesskabsreguleringen.

Domstolen ville, tilføjede Kommissionens befuldmægtigede, få disse to traktatbrudssager forelagt inden påske 1979.

1 — Oversat fra fransk.

Dette er endeligt sket, for den første overtrædelses vedkommende ved stævning nr. 73/79, indgået til Domstolens justitskontor den 2. maj, og for den andens vedkommende ved stævning nr. 72/79, indgået til justitskontoret samme dag.

II — Ved samme lejlighed præciserede Kommissionens befuldmægtigede, at denne institution til færdiggørelse i april måned 1979 var i færd med at forberede teksten til den i artikel 93, stk. 2, i traktaten omhandlede beslutning vedrørende finansieringsmåden for den tilpasningsstøtte, der er godkendt ved artikel 38 i forordning nr. 3330/74, samt visse andre former for støtte, der af den italienske regering blev ydet til sukker produceret udover den basiskvote, der blev tildelt Italien (1 400 000 tons hvidt sukker) for produktionsåret 1978/1979.

Det må huskes, at som undtagelse fra traktatens artikel 92 til 94, der er gjort anvendelig i sukkersektoren ved artikel 36 i forordning nr. 1009/67 og derefter ved artikel 41 i forordning nr. 3330/74, bemyndigede artikel 38 i sidstnævnte forordning, der afløste artikel 34 i førstnævnte forordning, Italien til foreløbigt i fem produktionsår at yde tilpasningsstøtte til et beløb på 5,9 regningsenheder pr. ton til sukker forarbejdet af sukkerroer af national produktion med et sukkerindhold på 16 %. Punkt 3 i CIP-anordning nr. 18/1975 havde omregnet dette beløb til 5 056,30 LIT pr. ton og havde således efter Kommissionens opfattelse udtømt den bemyndigelse, der var givet Den italienske Republik.

Beløbet for denne støtte blev hævet til 9,9 regningsenheder pr. ton sukkerroer i produktionsåret 1976/1977 i medfør af Rådets forordning nr. 1487/76 af 22. juni 1976. Den italienske Republik var i øvrigt i det samme produktionsår blevet bemyndiget til for dette produktionsår at yde en supplerende produktionsstøtte. Denne støtte gjaldt for den mængde hvidt sukker, der ikke oversteg maksimumkvoten inden for en grænse på 100 000 tons.

Dette loft blev hævet til 170 000 tons ved artikel 5 i Rådets forordning nr. 1110/77 af 17. maj 1977. Dog blev for det tilfælde, at den samlede produktion oversteg 1 400 000 tons hvidt sukker, Den italienske Republik bemyndiget til højst at yde et beløb på 106 620 000 regningsenheder, der skulle anvendes på hele produktionen på dens område i dette produktionsår. Endelig hævede artikel 2 i Rådets forordning nr. 1396/78 af 20. juni 1978 for produktionsåret 1978/1979 støttebeløbet til 11 regningsenheder, hvoraf en del kunne ydes til forarbejdningsindustrien for den mængde sukkerroer, der blev brugt til produktion af 1 400 000 tons hvidt sukker.

Italiens udnyttelse af disse forskellige bemyndigelser havde, inden Kommissionen anlagde de foreliggende sager, givet anledning til følgende reaktioner fra Kommissionens side:

1. Ved meddelelse i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, første punktum, over for andre interesserede parter end medlemsstaterne og offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 17. december 1975 oplyste Kommissionen, at den (ved skrivelse nr. S/75/32772 af 3. 12. 1975) havde indledt den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure i anledning af pkt. 4 i anordning nr. 18/1975 og pkt. 5, litra d), i

anordning nr. 19/1975 fra Det interministerielle Prisudvalg.

Udover den støtte, der var ydet i henhold til artikel 38 i forordning nr. 3330/74, fastsatte disse forholdsregler henholdsvis:

— ydelse til sukkerroeproducenter af en støtte svarende til 3 165,11 LIT pr. ton sukkerroer med sukkerindhold på 16 %;

— ydelse til forarbejdningsindustrien af en støtte på 2 156,30 LIT pr. 100 kg hvidt sukker produceret i Italien.

Som den mere detaljeret redegjorde for i sin skrivelse af 3. december 1975, var Kommissionen af den opfattelse, at disse forholdsregler i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, var blevet indført uden forudgående underretning. Den støtte, som blev indført til supplering af den inden for rammerne af den fælles markedsordning fastsatte støtte, havde en direkte indvirkning på produktionsomkostningerne; den var altså omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1, men uden at kunne omfattes af undtagelserne i stk. 2 og 3 i denne artikel.

Kommissionen gav følgelig de andre interesserede parter end medlemsstaterne lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende ovennævnte støtteordninger inden for en frist af fire uger fra meddelelsens offentliggørelse.

Under hensyn til forhøjelsen af tilpasningsstøtten for produktionsåret 1976/1977 fra 5,9 til 9,9 regningsenheder, godkendt ved artikel 4 i Rådets forordning af 22. juni 1976, standsede Kommissionen (ved skrivelse nr. SG (77)D/3552 af 23. 3. 1977) den procedure efter artikel 93, stk. 2, som den havde indledt over for ovennævnte støtteordninger.

2. Ved meddelelse offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende af 1. april 1977 oplyste Kommissionen, at den (ved samme skrivelse nr. SG(77)D/3552 af 23. 3. 1977) havde indledt den i artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure over for de herefter nævnte italienske forholdsregler:

a) Punkt 3 i CIP-anordning nr. 23/1976 af 1. oktober 1976, pkt. 5, litra b), og i CIP-anordning nr. 24/1976 af samme dato samt pkt. 5, litra f), i samme anordning, som anvendte Rådets bemyndigelse ved at fastsætte de beløb, der skulle ydes i produktionsåret 1976/1977 således:

— 6 132,30 LIT (dvs. 6,3679 regningsenheder) pr. ton sukkerroer med et sukkerindhold på 16 %, anvendt til fabrikation af 1 330 000 tons hvidt sukker (dvs. den basiskvote, der var tildelt Italien ved artikel 38, stk. 2a, i forordning nr. 3330/74 forhøjet med 100 000 tons); dette beløb var faktisk formindsket til 5 832,30 LIT (dvs. 6,05460 regningsenheder) ved en afgift på 300 LIT anvendt til at finansiere den supplerende støtte, som vil blive omtalt nedenfor:

— 2 706,06 LIT pr. 100 kg hvidt sukker inden for den samme mængdemæssige grænse, dvs. 3,5321 regningsenheder pr. ton dertil svarende sukkerroer.

Det totale beløb, sammensat af 6 132,30 LIT (6,3679 regningsenheder) og 2 706,06 LIT (3,5321 regningsenheder), svarer til 9,9 regningsenheder pr. ton

sukkerroer, dvs. det beløb, der var godkendt ved artikel 38, stk. 2a, afsnit 1. Den ovennævnte skrivelse, som Kommissionen sendte til den italienske regering den 23. marts 1977, forklarer, at den til sukkerroeproducenterne betalte støtte gennem virkningen af afgiften på 300 LIT til disse producenter (fastsat ved brancheaftalen mellem sukkerfabrikanterne og sukkerroeproducenterne for produktionsåret 1976/1977) blev reduceret til 6,0564 regningsenheder, hvilket, når man lægger støtten til fabrikanterne på 3,5321 regningsenheder, bragte det totale beløb op til 9,5885 regningsenheder. Den bemyndigelse, der fulgte af artikel 38, stk. 2a, afsnit 1, var udtømt, for så vidt angår denne støttes mængdemæssige loft, men ikke hvad angår det finansielle loft. Støtten var vel godkendt i princippet ved artikel 38, stk. 2a, i forordning nr. 3330/74, som suppleret ved forordning nr. 1487/76, men Kommissionen mente, at den ikke var forenelig med fællesmarkedet, som omhandlet i traktatens artikel 92 på grund af dens finansieringsmåde, nemlig opkrævningen af »sovraprezzo'en«, der ramte det i Italien forhandlede sukker, hvad enten det var af national oprindelse eller blev importeret fra de andre medlemsstater;

— et beløb svarende til produktionsstøtten, som sandsynligvis ville blive fastsat til 9 regningsenheder pr. 100 kg for de ovennævnte 100 000 tons hvidt sukker.

b) Kommissionen oplyste endvidere i samme meddelelse, at den (ved sin ovennævnte skrivelse til den italienske regering af 23. 3. 1977) havde indledt proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, i anledning af pkt. 4 i CIP-anordning nr. 23/1976, pkt. 6, litra b), og i CIP-anordning nr. 24/1976 samt pkt. 6, litra c), i samme anordning, som hver for sig fastsatte følgende supplerende støtteordninger:

— 4 640 LIT pr. 100 kg hvidt sukker (dvs. 6,0564 regningsenheder pr. ton sukkerroer) for de mængder sukkerroer, der svarer til mængderne af sukker af kvote B, produceret udover loftet på 100 000 tons godkendt ved artikel 38, stk. 2a, i forordning nr. 3330/74;

(Det drejer sig, som skrivelsen til den italienske regering præciserer det, om 242 227 tons sukker, hvilken mængde overstiger ovennævnte loft, samtidig med at den er omfattet af maksimumkvoten. Denne støtte skulle betales til sukkerroeproducenterne før den 20. december 1976 ved sukkerfabrikanternes mellemkomst);

— 5 681,70 LIT (dvs. 5,9 regningsenheder) pr. ton sukkerroer med et sukkerindhold på 16 %, anvendt til fabrikation af hvidt sukker, som overføres til de følgende produktionsår (det drejer sig om 30 345 tons sukker), hvilket beløb suppleres med en betaling af 119,82 LIT (forskellen mellem 6,0564 og 5,9 regningsenheder) pr. 100 kg sukker, stadig til fordel for producenter af sukkerroer anvendt til sukkerfabrikation; denne betaling svarer til provenuet af forannævnte afgift på 300. Totalt set udgjorde det i denne forbindelse ydede beløb ligesom det foregående 6,0564 regningsenheder;

— refusion ved sukkerfabrikanternes mellemkomst til sukkerroeproducenterne af den del af produktions-

støtten, nemlig 60 %, der principielt skulle afholdes af de sidstnævnte, for de mængder sukkerroer, der svarede til de mængder af sukker af kvote B, produceret udover loftet på 100 000 tons godkendt ved artikel 38, stk. 2a, i forordning nr. 3330/74.

Kommissionen mente, at disse supplerende støtteordninger, selv om de hverken i det enhedsbeløb eller i det globale beløb af de midler, som blev anvendt, oversteg det finansielle loft, der var fastsat ved artikel 38, stk. 2a, i forordning nr. 3330/74, begunstigede de mængder af sukkerroer og sukker, der oversteg det loft, som denne artikel fastsatte; den oplyste, at den havde indledt proceduren efter artikel 93, stk. 2, ikke alene i det omfang, disse støtteordninger blev finansieret ved provenuet af »sovraprezzo'en«, men også hvad angår selve deres princip. Som i foregående tilfælde gav den alle de interesserede parter lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende samtlige de angrebne støtteordningers finansieringsmåde og vedrørende de supplerende støtteordningers materielle berettigelse inden for en frist på 4 uger fra den 1. april 1977.

c) Man må endelig nævne to andre støtteordninger, som meddelelsen i EF-Tidende ikke talte om, men som også var genstand for den meget omtalte skrivelse af 23. marts 1977 til den italienske regering:

— i henhold til pkt. 6, litra a), i CIP-anordning nr. 24/1976, en betaling for sukkerroeproducenternes regning til fabrikanterne af de mængder sukker, der overførtes til de følgende produktionsår, svarende til 60 % af det månedlige beløb fastsat ved fællesskabsreguleringen i medfør af ordningen med refusion af lageromkostningerne;

— i henhold til pkt. 5, litra e), i samme anordning, en betaling til sukkerfabrikanterne, for så vidt angår hele den nationale produktion af et beløb dækkende forskellen mellem størrelsen af de finansielle byrder, som de bærer for finansieringen af deres lageromkostninger, og størrelsen af det forud med dette formål fastsatte beløb for hele Fællesskabet ved artikel 8 i forordning nr. 3330/74.

Ifølge Kommissionen var den første af disse to støtteordninger, selv om den blev finansieret gennem den reserve, der var oprettet af Udligningsfonden ved hjælp af afgiften på 300 LIT, i strid med bestemmelserne i artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 3330/74, som forbyder refusion af lageromkostninger i 12 måneder i tilfælde af overførsler, samt i strid med artikel 2 i Rådets forordning nr. 748/68 af 18. juni 1968 vedrørende de almindelige regler for overførsel af en del af sukkerproduktionen til det følgende sukkerproduktionsår. Hvad angår den anden, så respekterede den ikke blot ikke det af fællesskabsreguleringen fastsatte loft, men den blev finansieret, som for øvrigt også den første, af en afgift, der ramte både det fra de andre medlemsstater importerede sukker og det nationale sukker, mens den kun begunstigede de italienske sukkerroeproducenter og sukkerfabrikker.

Stadig ifølge Kommissionens befuldmægtigede i sagen ICAP udgjorde finansieringsmåden for »sovraprezzo'en« den alvorligste overtrædelse, og hele systemet ville falde sammen, hvis den endelige beslutning, som Kommissionen skulle vedtage i henhold til artikel 93, stk. 2, blev negativ.

III — Man må fastslå, at Kommissionen ikke længere syntes at tillægge dette aspekt af sagerne den samme betydning, og at den har skiftet angrebsvinkel for at nå tilbage til den, som den havde valgt fem år tidligere: den mener, at den vil kunne få problemet ordnet ved at benytte sig af proceduren i artikel 169, og at dette vil fritage den for at forfølge proceduren i artikel 93, stk. 2. Den anmoder med henblik herpå Domstolen om at statuere:

1) at Den italienske Republik ved dels at yde sukkerfabrikanterne en støtte, der dækker forskellen mellem beløbet af de finansielle byrder, som de skal afholde til dækning af deres lageromkostninger, og det, der er lagt til grund i fællesskabsreguleringen for at beregne refusionen af disse omkostninger, og ved dels til fabrikanterne af de overførte sukkermængder at udbetale et beløb, der svarer til 60 % af det af Fællesskabet fastsatte månedlige beløb inden for ordningen med kompensation af lageromkostninger, har krænket artikel 8 og 31, stk. 2, i forordning nr. 3330/74 *(sag 72/79)*, og

2) at Den italienske Republik ved at pålægge sukker af national produktion og sukker importeret fra de andre medlemsstater en intern afgift, der rammer disse to produkter efter samme kriterier, men som benyttes til finansiering af støtte, der alene begunstiger det nationale sukker, således at afgiftsbyrden, der påhviler nationalt sukker, delvis bliver neutraliseret, har overtrådt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 95 i traktaten *(sag 73/79)*.

Som jeg indledningsvis nævnte, er disse to sager snævert forbundne, både hvad angår deres oprindelse, og hvad angår de påberåbte retlige argumenter; de af Kommissionen kritiserede forholdsregler findes i den samme nationale regulering, og den forud for sagsanlægget mellem parterne udvekslede korrespondance vedrørte såvel problemerne vedrørende finansieringen af oplagringen af sukkeret som den afgift, der blev indført med dette formål. Det er først i forbindelse med den begrundede udtalelse, at Kommissionen har adskilt de to sager. De rejser begge to det samme forudgående spørgsmål om deres antagelse til realitetsbehandling. Det er for at tage hensyn til denne snævre overlapning og for at undgå gentagelser, at jeg har tilladt mig med henblik på en rimelig sagsbehandling af fremsætte et samlet forslag til afgørelse.

IV — Man bør først undersøge et vigtigt principielt spørgsmål, som opstår i forbindelse med den afvisningspåstand, som Den italienske Republiks regering har rejst mod de to stævninger.

Regeringen hævder, at siden de angrebne nationale forholdsregler er støtteordninger, således som Kommissionen selv har erkendt det, og siden de to stævninger angriber hele den italienske ordning med tilpasningsstøtte til sukkerproduktionen, så burde proceduren i artikel 93, som i øvrigt er blevet indledt af Kommissionen i dens skrivelser (nr. S/75/032772) af 3. december 1975, (SG(77)D/3572) og (SG(77)D/3554) af 23. marts 1977, og derefter på ny ved skrivelse af 3. juli 1979, være fortsat og afsluttet, inden man kunne gøre brug af

proceduren i artikel 169. Denne opfattelse falder således sammen med det synspunkt, som den franske regering gjorde gældende i sit indlæg i sagen Foglia, nr. 104/79. At statuere, at en national støtteordning på grund af sine fiskale eller parafiskale virkemidler er i strid med artikel 95 i traktaten, ville faktisk fuldstændig tage substansen ud af traktatens artikel 92 og 93, som gør det muligt at gøre undtagelse fra forbudet i artikel 92 for visse støtteordninger under hensyn til deres økonomiske og sociale aspekter. Disse artikler indfører jo et system med undersøgelser og overvågning af statslige støtteordninger. De gør det muligt mere specifikt at ramme en mulig overtrædelse af de grundlæggende fællesskabsprincipper på området. De særlige hensyn, som ligger til grund for sådanne ordninger, har fået traktatens ophavsmænd til at indføre en speciel procedure, der navnlig gør det muligt for medlemsstaterne at gøre deres legitime interesser gældende over for Kommissionen og eventuelt over for Rådet, som ved enstemmighed kan beslutte, at støtten må betragtes som forenelig med traktaten; den af medlemsstaten til Rådet rettede begæring suspenderer faktisk i tre måneder den i artikel 93, stk. 2, beskrevne procedure, hvis den er blevet indledt af Kommissionen. Hvis Kommissionen alligevel efter afslutningen af drøftelserne med den pågældende medlemsstat, mener, at støtten ikke er retfærdiggjort, beslutter den, at medlemsstaten skal ophæve eller ændre støtten inden for den frist, som den bestemmer. Det er først herefter, at Kommissionen eller enhver anden interesseret stat kan indbringe sagen for Domstolen (artikel 93, stk. 2, afsnit 2). At anerkende, at Kommissionen senere har kunnet ændre opfattelse, ville betyde, at en medlemsstat ville berøves de processuelle garantier, som den legitimt kan gøre krav på.

Den hidtidige retspraksis giver adskillige argumenter, som støtter den subsidiære karakter af den rolle, artikel 169 skal have i forhold til artikel 93 på statsstøtteområdet.

I sagen Den franske Republik mod Kommissionen fastslog Domstolen i dom af 25. juni 1970 (Sml. 1970, s. 73), at »idet denne bestemmelse (artikel 93, stk. 2) således lægger vægt på den forbindelse, der kan være mellem en støtte, der ydes af en stat, og metoden for støttens finansiering gennem statsmidler, *tillader den altså ikke Kommissionen at isolere statsstøtten som sådan fra metoden for dens finansiering* og at undlade at tage hensyn til, om den, i forbindelse med støtten . . ., gør den samlede ordning uforenelig med fællesmarkedet«; »når en støtte finansieres gennem en afgift, der pålægges visse virksomheder eller produktioner, *skal* Kommissionen ikke alene undersøge, om dens finansielle metoder er i overensstemmelse med traktatens artikel 95, men tillige, om den, sammen med den støtte, som herved gøres mulig, kan forenes med kravene i artiklerne 92 og 93.«.

I sagen Lorenz anførte Domstolen i sin dom af 11. december 1973 (Sml., s. 1481, præmis nr. 4), at »det i artikel 93, stk. 3, opstillede mål, der skal forhindre, at støtteordninger, der er uforenelige med traktaten, træder i kraft, betinger, at dette forbuds *spærrevirkning allerede griber ind under hele den indledende fase«;* »selv om Kommissionen under denne fase skal råde over en passende frist, skal den dog

handle med den påkrævede hurtighed og tage hensyn til medlemsstaternes interesse i hurtigt at få klarhed i de tilfælde, hvor den nødvendige indgriben kan vise sig at haste som følge af den virkning, som disse medlemsstater forventer af de påtænkte støtteforanstaltninger«; »Kommissionen handler imidlertid ikke tilstrækkeligt hurtigt, hvis den undlader at tage stilling inden for en rimelig frist«, som Domstolen har fastsat til to måneder.

Domstolen har ligeledes i denne dom (Sml., s. 1482, præmis 5) udtalt, at en »støtteforanstaltning, som gennemføres, efter at Kommissionen også efter udløbet af den til en indledende undersøgelse påkrævede frist har bevaret tavshed, omfattes som bestående støtteordning af bestemmelserne i artikel 93, stk. 1 og 2«.

Hvis man forudsatte, at de italienske forholdsregler var blevet undtaget, som omhandlet i artikel 94 fra den i artikel 93, stk. 3, fastsatte fremgangsmåde, eller at de var blevet »eksisterende støtteordninger« henhørende under stk. 1 og 2 i artikel 93, så havde den normale procedure været, at Kommissionen derefter besluttede, hvis den fandt, at forholdsreglerne ikke var forenelige med fællesmarkedet, at Italien skulle ophæve dem inden for en nærmere bestemt frist. I så fald kunne Kommissionen, hvis Italien ikke havde rettet sig efter dens beslutning, uafhængigt af artiklerne 169 og 170, have indbragt sagen direkte for Domstolen.

I sagen Den italienske Republik mod Kommissionen har Domstolen i sin dom af 2. juli 1974 (Sml., s. 717) anerkendt, at proceduren i artikel 169 var mere kompliceret end den i artikel 93, og at denne sidste bestemmelse gjorde det muligt for Kommissionen, når den konstaterede, at en støtte var blevet indført eller ændret under tilsidesættelse af stk. 3 i denne artikel, og at den er uforenelig med fællesmarkedet som omhandlet i artikel 92, »at træffe beslutning om, at den pågældende medlemsstat bør ophæve eller ændre den, uden at Kommissionen er forpligtet til at indrømme en frist«.

I sagen Iannelli, der mange gange er anført under den mundtlige forhandling, har Domstolen endelig i sin dom af 22. marts 1977 (Sml., s. 571 ff) fundet, at »en så udvidet fortolkning af artikel 30, at denne i sig selv ligestiller en støtte ifølge artikel 92 med en af artikel 30 omfattet kvantitativ restriktion, ville bevirke en ændring af rækkevidden af *traktatens artikler 92 og 93* og *ændre den kompetencefordeling*, som traktaten har tilsigtet ved at foreskrive den i artikel 93 nævnte løbende undersøgelse« (præmis 12). »Gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre særlige traktatbestemmelser end artiklerne 92 og 93, kan være *så uløseligt forbundet* med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, således at deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed *nødvendigvis må bedømmes efter fremgangsmåden i artikel 93*«.

I forbindelse med denne praksis kan man nævne Domstolens dom Hansen af 10. oktober 1978 (Sml., s. 1801 ff), i hvilken Domstolen har fundet, uden anden begrundelse end den, hentet fra det faktum, at artikel 37 er baseret på det samme princip som artikel 95, nemlig fjernelsen af enhver restriktion i samhandelen mellem medlemsstaterne, at det

forekom »*hensigtsmæssigt* først at undersøge det af den nationale ret rejste problem (den tyske afgiftsordning for alkohol) ud fra den fiskale bestemmelse i artikel 95 på grund af dennes generelle karakter og ikke ud fra artikel 37, som er en særlig bestemmelse for statslige monopoler«.

Domstolen tilføjede, at »det forekommer ligeledes mere *hensigtsmæssigt* at undersøge det af den nationale ret stillede spørgsmål ud fra artikel 95 end ud fra bestemmelserne om støtte i artiklerne 92 til 94, idet disse også hviler på samme grundlæggende idé som artikel 95 . . .«.

Hvad realiteten angår, fandt Domstolen, at fiskal støtte er mulig, men at »ifølge artikel 95 skal sådanne begunstigelsesordninger imidlertid uden forskel også gælde for spiritusprodukter fra andre medlemsstater«.

Domstolen har således henvist til, at en støttes korrekthed bør undersøges på grundlag af artikel 95 (samt i øvrigt på grundlag af alle traktatens andre bestemmelser), men den har bestemt ikke udelukket, at undersøgelsen af en støtteordning henhører under proceduren i artikel 92 og 93, hvilket ville have berøvet medlemsstaterne de garantier, som jeg har anført. Denne dom fritager bestemt ikke Kommissionen for at respektere indholdet af disse artikler. Tværtimod må Kommissionen, når den står over for en støtte, gøre brug af proceduren i artikel 93, og *blandt* de argumenter, som den kan gøre gældende for at opfordre medlemsstaterne til at ophøre med den pågældende støtte, findes støttens mulige uoverensstemmelse med artikel 95.

Den modvilje, som den anden Hansen-dom af 13. marts 1979 vidner om, mod at ramme nationale støtteordninger forklares ved den betragtning, at (nr. 9) »der gælder imidlertid forskellige betingelser for at anvende disse bestemmelser (artikel 37 på den ene side og artiklerne 92 og 93 på den anden side), som er afpasset efter de to former for statslige foranstaltninger, som disse regulerer, og desuden har bestemmelserne forskellige retsvirkninger, idet Kommissionens mellemkomst ved gennemførelsen af artiklerne 92 og 93 spiller en afgørende rolle, mens artikel 37 *skal anvendes umiddelbart*«.

Det kriterium, som i denne sag har fået Domstolen til at undersøge de stillede spørgsmål på grundlag af artikel 37 snarere end på grundlag af artikel 92 og 93 er altså det forhold, at den førstnævnte artikel »skal anvendes umiddelbart«.

Dette kriterium kan ikke have betydning i de foreliggende sager, da både iværksættelsen af artikel 92 og 93 og iværksættelsen af artikel 169 giver Kommissionens indgriben den afgørende rolle. Det er endog mere præcist at sige, at artikel 169 *kun* kan sættes i værk af Kommissionen, mens artikel 93 under visse betingelser skaber direkte rettigheder til fordel for private, og at bestemmelserne i artikel 92 og 93, hvis kriteriet om den direkte anvendelse skulle lægges til grund, burde betragtes som mere »specielle« end bestemmelserne i artikel 169.

Under overskriften »Indledende bemærkninger vedrørende rækkevidden af de forelagte spørgsmål« har Domstolen endelig i sin dom Pigs and Bacon Commission af 26. juli 1979 (sag 177/78) fundet, at de særlige bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, ifølge EØF-traktatens artikel 38, stk. 2, finder anvendelse

forud for traktatens almindelige bestemmelser vedrørende fællesmarkedets gennemførelse«. Men denne konstatering får os kun til at vende tilbage til udgangspunktet, idet grundforordningens artikel 41 bestemmer, at »medmindre andet er fastsat i denne forordning, anvendes artikel 92-94 i traktaten for fremstillingen af og handelen med de i artikel 1, stk. 1, omhandlede varer«.

En sammenligning mellem på den ene side artikel 95 i traktaten og på den anden side artikel 92 og 93 viser, at disse bestemmelser forfølger et identisk mål, nemlig at undgå, at medlemsstatens to former for indgreb — gennem en afgiftsdiskrimination eller ydelsen af støtte — fører til en fordrejning af konkurrencevilkårene på fællesmarkedet eller diskriminationer over for andre medlemsstaters produktion eller handel. Disse bestemmelser benytter sig imidlertid af forskellige anvendelsesbetingelser, der er afpasset de to former for statslige foranstaltninger, som de hver især skal regulere, og desuden er de forskellige, hvad angår deres retsvirkninger, navnlig derved, at iværksættelsen af artikel 92 og 93 er meget mere effektiv end den fortolkning, Domstolen giver på grundlag af præjudicielle forelæggelser, eller end en konstatering af traktatbrud, foretaget på grundlag af artikel 169.

Når en national forholdsregel ikke er undtaget fra anvendelsen af bestemmelserne i artikel 92 ff, så vil en krænkelse af disse bestemmelser med det samme bringe den berørte medlemsstat i en traktatbrudssituation, og det forhold, at Kommissionen indleder proceduren i artikel 92 har til følge med det samme at forhindre anvendelsen af den nationale forholdsregel, mens den af Domstolen eventuelt vedtagne konstatering i henhold til artikel 169 kun lader den konstaterede overtrædelse forsvinde for fremtiden. Indledning af proceduren i artikel 93 har som følge, at medlemsstaten i mellemtiden ikke kan anvende støtten, og at den, hvis den gør det, automatisk overtræder traktaten, således som Domstolen har fastslået det den 21. maj 1977 i sagen Kommissionen mod Det forenede Kongerige (Sml., s. 921). Men dette forudsætter naturligvis, at Kommissionen aktivt forfølger proceduren i artikel 93 og ikke venter i det uendelige med at vedtage en endelig beslutning. Hvis man derimod giver fortrinet til proceduren i artikel 169, kan ydelsen af støtten ikke ophøre før efter Domstolens konstatering af overtrædelsen, og efter at medlemsstaten har rettet sig efter denne konstatering (artikel 171), mens proceduren i artikel 93, uden at præjudicere sagens realitet, gør det muligt at »blokere« støtten med det samme.

Proceduren i artikel 93 frembyder således, når den anvendes korrekt, både under hensyn til de garantier, som den giver medlemsstaterne, og under hensyn til effektiviteten og retssikkerheden, adskillige fordele: den resulterer i en umiddelbart eksigibel kommissionsbeslutning, der på præcis måde fastsætter, hvorledes og fra hvilken dato støtten er ulovlig; Kommissionen påtager sig således sit ansvar i fuldt omfang, mens den, når den gør brug af artikel 169 overlader det til Domstolen. At acceptere Kommissionens opfattelse ville indebære en foreløbig »legalisering« af den af

staten tildelte støtte og at retfærdiggøre dens forsømmelse med aktivt at forfølge proceduren i artikel 93.

Efter disse bemærkninger, som jeg finder måske er strenge over for Kommissionen, men dog uundværlige, foreslår jeg dog ikke Domstolen at acceptere den af den italienske regering hævdede afvisningspåstand. Denne holdning baserer sig, når alt kommer til alt, ikke på den omstændighed, at virkningen af det fiskale element af afgiften på den frie bevægelighed af sukker er klar uafhængig af de globale økonomiske mål af og finansieringsteknikken for »sovraprezzo'en«. Hvis dette nemlig var tilfældet, ville man være beføjet til at spørge, hvorfor Kommissionen har ventet til det øjeblik, hvor revisionen af grundforordningen i sukkersektoren allerede er i gang og skal være færdig i foråret 1980, med at anlægge de foreliggende traktatbrudssager, selv om den til sin disposition havde den meget mere effektive procedure i artikel 93. Men det er under alle omstændigheder på høje tid at klargøre en situation, som praktisk talt ville have varet uden afbrydelse fra 1. juni 1968 til 1. juli 1980, på trods af, at der — hvilket er en væsentlig forskel i forhold til den ordning for ethylalkohol af landbrugsoprindelse, som der var tale om i Hansen-sagerne — i lang tid har eksisteret en fælles markedsordning for sukker. Det er på baggrund af disse bemærkninger, at jeg kortfattet skal tage stilling til sagernes realitet.

V — Det første traktatbrud, der bebrejdes Italien, angår anvendelsen af provenuet fra »sovraprezzo'en« til en støtte til oplagring, der ikke er godkendt af fællesskabsretten.

1. Udligningsstøtten for lageromkostninger tildelt sukkerproducenterne i henhold til pkt. 5, litra e), i CIP-anordningerne nr. 24/1976 og nr. 37/1977 samt i henhold til pkt. 5, litra f), i nævnte anordninger beregnes månedligt på grundlag af ændringerne i de finansielle byrder, der effektivt bæres af virksomhederne; den respekterer altså ikke princippet om det faste og ensartede beløb for refusionen af disse omkostninger for hele Fællesskabet. Det forfulgte fællesskabsformål, som er at undgå en generel og umiddelbar brug af intervention og således at stabilisere markedet, kan kun realiseres ved de af artikel 8 i forordning nr. 3330/74, som ændret ved forordning nr. 1487/76, fastsatte midler. Omkostningerne ved den oplagring, der skyldes den manglende brug af interventionen, kan kun refunderes på den i denne artikel foreskrevne måde. Lageromkostningerne som følge af overførelsen er omfattet af artikel 31. I det omfang den italienske forholdsregel går videre end dette mål, er den bestemt ikke i overensstemmelse med denne artikel.

Det faktum, at denne forholdsregel ved CIP-anordningen af 26. maj 1978 er udstrakt til at gælde sukker importeret fra de andre medlemsstater fra produktionsåret 1978/1979, og den dermed skete ophævelse af dens hidtidige diskriminerende karakter ændrer intet ved den tidligere situation.

2. Pkt. 6, litra a), i CIP-anordninger nr. 24/1976 og nr. 37/1977, som fastsætter den delvise kompensering af de som følge af overførselen pådragne lageromkostninger, har til formål at bemyndige Udligningsfonden til for sukkerroeproducenternes regning at administere en

reservefond, der er skabt ved hjælp af de beløb, der er tildelt disse producenter.

Til forskel for lageromkostningerne, som er genstand for en refusion, som er fastsat til et fast beløb for hele Fællesskabet, er refusionen af omkostningerne ved overførselen kun genstand for generelle regler (forordning nr. 748/68 som ændret ved forordning nr. 2829/71 af 24. 12. 1971). Ifølge artikel 2 i denne forordning kan sukkerproducenten af sukkerroeproducenten kræve refusion af omkostningerne for oplagring som følge af overførsel *på grundlag af en kontrakt* og inden for de grænser, der er fastsat af fællesskabsinstitutionerne.

De nærmere regler for denne refusion skal følgelig være genstand for kontraktsmæssige ordninger; den eneste indgriben fra offentlige myndigheder, som forudses, er indgriben fra *fællesskabsinstitutionerne.*

I virkeligheden følger formålet med den italienske brancheaftale og dens underordnede karakter i forhold til CIP's anordninger klart af dens slutbestemmelse, hvorefter:

»den foreliggende aftale træder i kraft ved vedtagelsen af de nødvendige CIP-forholdsregler, som fra den 1. juli 1976 og for hele sukkerproduktionen i produktionsåret 1976 fastsætter det nøjagtige beløb, der månedlig skal tildeles den italienske sukkerindustri i anledning af forskellen mellem den rentesats, som den effektivt skal bære, og den, som er fastsat af Det europæiske økonomiske Fællesskab«.

Stadfæstelsen af brancheaftalen ved pkt. 6, litra a), i anordningerne nr. 24/1976 og nr. 37/1977 er altså en ukorrekt indblanding fra de italienske myndigheders side til gunst for producenterne af overført suker.

Ved deres praktiske virkning indebærer disse brancheaftaler for det overførte sukker en refusion fastsat af myndighederne og svarende til 60 % af de månedlige ikke-refunderede fællesskabsbeløb for lageromkostninger for hele den overskydende sukkerproduktion, der ikke nyder godt af denne refusion.

En del af tilpasningsstøtten tildelt og reserveret sukkerroeproducenterne er således udtaget af det således oprettede og af Udligningsfonden administrerede fond. De pågældende forholdsregler fordeler mellem alle sukkerroeproducenterne, hvad enten deres produkter anvendes eller ikke anvendes af fonden, til finansiering af den pågældende refusion. Fra et fællesskabssynspunkt er de supplerende lempelser og garantier (statsressourcer), som følger af ordningen for sukkerproducenterne, i strid med ånden i artikel 8 og 31, stk. 2, i grundforordningen.

VI — Den anden overtrædelse, der bebrejdes Italien, angår »sovraprezzo'en«, om hvis lovlighed jeg har taget alvorlige forbehold den 16. og 17. juni 1975 i mit forslag til afgørelse i »sukker«-konkurrencesagerne (Sml., s. 2078).

Lad mig erindre om, at »sovraprezzo'en« er en afgift på hvidt sukker, der sælges til forbrug i Italien, hvad enten dette sukker er importeret til eller produceret i

Italien. Dens provenu, indbetalt til Cassa Conguaglio Zucchero, oprettet for at foretage udligninger i forbindelse med den italienske sukkerøkonomis indpasning i den fælles markedsordning i denne sektor, er bestemt til finansiering af tilpasningsstøtte ydet til italienske sukkerfabrikker og til italienske sukkerroeproducenter ved artikel 38 i forordning nr. 3330/74, selv om den tillige tjener til finansiering af andre tilpasningsforanstaltninger til fordel ikke alene for sukkerfabrikker, men også for sukkerroeproducenter.

Selv om det ikke er tvivlsomt, at grundforordningen tillader Italien at yde støtte, så må det dog også kræves, at finansieringsmåden for denne støtte er i overensstemmelse med artikel 95 i traktaten eller, som det står i artikel 93, stk. 2, »at denne støtte ikke misbruges«.

Selv om »sovraprezzo'en« efter sin teknik er en udligningsforanstaltning mellem omkostningerne for det i Italien producerede sukker og omkostningerne for importeret sukker, så drejer det sig om en afgift af fiskal eller parafiskal natur. På samme måde ændrer det intet ved situationen, at den beregnes på grundlag af den mængde, der sælges til forbrug, og at den endelig hviler på forbrugeren, nærmest som en merværdiafgift. Den omstændighed, at denne »udligning« er betinget af systemet med maksimumsalgspriser i Italien, er heller ikke afgørende. I Domstolens dom Tasca af 26. februar 1976 (Sml. s. 292) har Domstolen selv udtalt alvorlige reservationer vedrørende lovligheden i forhold til fællesskabsretten af systemet med maksimalpriser for forbruget af sukker i Italien: en ulovlig ordning vil ikke kunne retfærdiggøre en forholdsregel, der er nødvendig for en sådan ordnings funktion.

Fællesskabsreguleringen indebærer under ingen omstændigheder en bemyndigelse til at finansiere denne støtte, heller ikke bare delvis, ved hjælp af en parafiskal afgift, der også hviler på importeret sukker, som for deres del ikke nyder godt af denne støtte. Mangelen på diskrimination imellem det importerede sukker og det nationale sukker er kun tilsyneladende, da provenuet af afgiften tilfalder fonden, som kun lader det nationale sukker nyde godt deraf.

Jeg skal derfor foreslå Domstolen at give Kommissionen medhold i dens to påstande. Jeg mener dog, at der under hensyn til den uklarhed, som der har været både under den administrative fase og domstolsfasen af proceduren og under hensyn til den forsømmelighed, som institutionen har vist på artikel 92 og 93's område, er grund til at ophæve sagsomkostningerne, som i øvrigt ikke har anden end symbolsk betydning i denne type sager.

Uden at præjudicere de beslutninger, som vil kunne træffes i henhold til artikel 93, skal jeg derfor foreslå, at Domstolen statuerer, at:

1. ydelsen til italienske sukkerfabrikanter af et beløb, der dækker forskellen mellem beløbet af de byrder, som de rent faktisk bærer som følge af oplagring af sukker, og det refusionsbeløb, der er fastsat i forordning nr. 3330/74, samt betalingen til fabrikanterne af italiensk sukker, der er

genstand for overførsel, af et beløb, som svarer til 60 % af det månedlige beløb fastsat ved fællesskabsreguleringen i forbindelse med refusion af lageromkostninger, er i strid med artikel 8 og 31, stk. 2, i denne forordning;

2. »sovraprezzo'en« er i strid med traktatens artikel 95, stk. 1, for så vidt som den ensartet pålægges det italienske sukker og det fra de andre medlemsstater importerede sukker, medens den anvendes til finansiering af støtte, der alene begunstiger det nationale sukker.

Jeg foreslår også, at sagens omkostninger ophæves.