stitutioner, der har kompetence til at fastsætte told, afgifter, importafgifter, produktionsafgifter og andre former for indtægter. Som en foranstaltning af budgetmæssig karakter er nævnte afgørelse ikke til hinder for, at Rådet indfører en afgift som produktionsafgiften for isoglucose, når Rådets kompetence til at indføre den pågældende afgift er hjemlet i traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik.

I sag 108/81

G.R. AMYLUM, med hjemsted avenue Louise 479, 1050 Bruxelles, ved advokat Michel Waelbroeck (advokatfirmaet Liedekerke, Wolters, Waelbroeck & Kirkpatrick), avenue Louise 341, 1051 Bruxelles, Belgien, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved direktør Daniel Vignes, Rådets juridiske tjeneste, bistået af Arthur Brautigam, fuldmægtig i nævnte tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør H.-J. Pabbruwe, afdelingen for juridiske spørgsmål ved Den europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

og

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridiske konsulent R. Wainwright, bistået af F. Lamoureux, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 387/81 af 10. februar 1981 (EFT L 44, s. 1) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1111/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, s. 4) om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

A — Tvistens baggrund

1) Ved dom af 25. oktober 1978 i de forenede (præjudicielle) sager 103/77 og 145/77 *(Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd* mod *Intervention Board for Agricultural Produce* og *Tunnel Refineries Ltd* mod *Intervention Board for Agricultural Produce,* Sml., s. 2037) fastslog Domstolen, at Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose var ugyldig, for så vidt som dens artikel 8 og 9 pålagde isoglucose en produktionsafgift på 5 regningsenheder pr. 100 kg tørstof for perioden svarende til produktionsåret 1977/1978. Domstolen fastslog, at den ordning, der var indført ved nævnte artikler, var i strid med det generelle lighedsprincip (i de nævnte sager mellem sukker- og isoglucoseproducenterne). Domstolen tilføjede dog, at Rådet i kraft af dommen frit kunne træffe alle med fællesskabsretten forenelige foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at markedet for sødemidler kan fungere efter hensigten.

2) På foranledning af dommen udstedte Rådet den 25. juni 1979 — på grundlag af forslag fra Kommissionen — forordning nr. 1293/79 (EFT L 162, s. 10, med berigtigelse i EFT L 176, s. 37) om ændring af forordning nr. 1111/77. I henhold til forordningens artikel 5 trådte den i kraft den 1. juli 1979.

3) Forordning nr. 1293/79 ændrede forordning nr. 1111/77 i lyset af Domstolens dom af 25. oktober 1978. Det hedder i forordningen, at det mest velegnede middel til at undgå forskelsbehandling mellem sukker- og isoglucoseproducenter er at undergive produkti-

onen af isoglucose regler, svarende til dem, der gælder for sukkerproduktionen indtil 30. juni 1980; ved forordning nr. 1293/79 blev der derfor især indført et midlertidigt kvotasystem for produktion af isoglucose indtil nævnte dato (jfr. betragtning 6). Begrundelsen for de nærmere regler for tildelingen og fastsættelsen af kvoterne findes i betragtning 7. Betragtning 8 nævner, at det er nødvendigt at fastsætte en særlig produktionsafgift for isoglucose.

Ovennævnte betragtninger kommer nærmere til udtryk i den i forordningens artikel 3 fastsatte ordning, hvorefter der efter artikel 7 i forordning nr. 1111/77 indsættes afsnit II med overskriften: »Kvotaordning«.

Forordningens artikel 4 bestemmer, at der som bilag II til forordning nr. 1111/77 skal indsættes følgende:

»BILAG II«

Virksomhed	Hovedsædets adresse	Basiskvota udtrykt i tons tørstof
Maizena GmbH	2000 Hamburg 1, Postfach 1000	28 000
Amylum SA	49, rue de l'Intendant, 1020 Bruxelles	56 667
SA Roquette Frères	17, boulevard Vauban, 59000 Lille	15 887
SPAD	15063 Cassano Spinola, Alessandria, Casella postale 1	5 863
Fabbriche riunite Amido glucioso destrina Spa	Piazza Erculea 9, Milano	10 706
Tunnel Refineries Ltd	Thames Bank House, Greenwich, London SE10 0PA	21 696

4) Ved særskilte domme af 29. oktober 1980 i sagerne 138/79, *Roquette* mod *Rådet* (Sml. 1980, s. 3333) og 139/79, *Maizena* mod *Rådet* (Sml. 1980, s. 3393) annullerede Domstolen forordning nr. 1293/79 med den begrundelse, at der forelå væsentlige formelle mangler, idet forordningen var blevet udstedt den 25. juni 1975, uden at Parlamentet havde kunnet afgive den efter traktatens artikel 43 krævede udtalelse vedrørende det forslag, som var forelagt Parlamentet den 19. marts 1979. I præmisserne til ovennævnte domme tog Domstolen imidlertid ikke anbringenderne til følge vedrørende sagens realitet, det vil sige den kvotaordning, der blev indført ved nævnte forordning, og navnlig vedrørende fastsættelsen af basiskvoterne for sagsøgerne i de to sager.

5) Ved forordning nr. 1592/80 af 24. juni 1980 (EFT L 160, s. 12), som blev udstedt, mens sagerne 138/79 og 139/79 verserede, bestemte Rådet, at den i artikel 9 i forordning nr. 1111/77 (som

ændret ved forordning nr. 1293/79) nævnte ordning om produktionskvoter for isoglucose skulle finde anvendelse i perioden fra 1. juli 1980 til 30. juni 1981.

6) Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 21. august 1980, har det franske selskab Roquette Frères, som i sin fabrik i Lestrem (Pas de Calais) blandt andet producerer isoglucose, nedlagt påstand om, at artikel 2 og bilag II til Rådets forordning nr. 1592/80 af 24. juni 1980 om anvendelse af ordningerne med produktionskvoter for sukker og isoglucose i perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981 erklæres ugyldige.

7) Nævnte bestemmelser var sagsgenstand i et tilsvarende søgsmål, som blev rejst af det tyske selskab Maizena den 6. august 1980.

8) Sagen Roquette mod Rådet blev indført i Domstolens retsliste under nr. 179/80, mens sagen Maizena mod Rådet blev indført som nr. 176/80.

9) Den 10. januar 1981, dvs. under skriftvekslingen i sagerne 176 og 179/80, udstedte Rådet — efter at Europa-Parlamentet havde afgivet udtalelse den 9. februar 1981 — følgende to forordninger:

a) *Forordning nr. 387/81* (EFT L 44, s. 1) om ændring af forordning nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose. Forordningen genindførte navnlig — ved hjælp af en henvisning til forordning nr. 1111/77 — kvotaordningen med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. juli 1979.

b) *Forordning nr. 388/81* (EFT L 44, s. 4) om ændring af forordning nr. 1592/80. Ifølge forordningens 2. betragtning blev den udstedt »for at undgå enhver juridisk usikkerhed om lovmæssigheden af ... forordning nr. 1592/80«. Artikel 1 i forordning nr. 388/81 ændrer artikel 2 i forordning nr. 1592/80, der atter henviser til artikel 9 i forordning nr. 1111/77. Denne ændrede affattelse havde til formål, at kvotaordningen for isoglucoseproduktionen også skulle omfatte produktionsåret 1980-1981. I henhold til artikel 2 skulle forordning nr. 388/81 anvendes fra den 1. juli 1980.

10) Ved kendelse af 2. april 1981 tog Domstolen til efterretning, at selskabet Maizena i sag 176/80 hævede sagen, og slettede den af Domstolens register.

11) I øvrigt verserer sag 179/80 fortsat for Domstolen.

B — Skriftveksling

1) Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 4. maj 1981, har selskabet *G. R. Amylum* nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning nr. 387/81.

2) Ved svarskrift af 30. juni 1981, registreret på Domstolens justitskontor den 1. juli s.å., har *Rådet* nedlagt påstand om frifindelse.

3) Sagsøgerens replik indgik til Domstolens justitskontor den 14. august 1981.

4) Ved begæring, registreret på Domstolens justitskontor den 29. juli 1981, anmodede *Kommissionen* Domstolen om

tilladelse til at intervenere til støtte for Rådet.

Efter at have hørt generaladvokaten traf Domstolen ved kendelse af 30. september 1981 afgørelse om at tillade Kommissionen at indtræde som intervenient.

Ved indlæg, registreret på Domstolens justitskontor den 17. november 1981, støttede Kommissionen Rådets påstand.

5) Rådet for De europæiske Fællesskaber indgav duplik den 17. oktober 1981.

6) Sagsøgeren indgav sine bemærkninger til intervenientens indlæg den 8. januar 1982.

7) På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

8) Efter at have hørt generaladvokaten besluttede Domstolen ved kendelse af 24. marts 1982 at henvise sagen til anden afdeling, jfr. procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2.

II — Parternes påstande

1) Det belgiske selskab *G. R. Amylum NV* har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Følgelig annulleres Rådets forordning nr. 387/81 af 10. februar 1981 om ændring af forordning nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose, i hvert fald forordningens artikel 1, stk. 3 og 4.

— Rådet tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

2) I svarskriftet har *Rådet for De europæiske Fællesskaber:*

— nedlagt påstand om frifindelse for den af sagsøgeren nedlagte annullationspåstand samt at sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

3) I sit indlæg har *Kommissionen* som intervenient støttet Rådets påstande om:

— Frifindelse for annullationspåstanden.

— At sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

4) I replikken har *sagsøgeren* gentaget sine påstande.

Sagsøgeren har desuden på dette stadium fremført et nyt anbringende til støtte for annullation og har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at indførelsen af en produktionsafgift for isoglucose er retsstridig på grund af Rådets inkompetence samt overtrædelse af EØF-traktatens artikel 201.

5) I duplikken har *Rådet for De europæiske Fællesskaber* gentaget de i svarskriftet fremsatte påstande. Rådet har desuden nedlagt påstand om afvisning af sagsøgerens nye anbringende, subsidiært frifindelse.

6) I sine bemærkninger til intervenientens indlæg har *sagsøgeren* gentaget sine påstande.

III — Parternes anbringender og argumenter

Første anbringende: krænkelse af det almindelige princip om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed

1) Selskabet *G. R. Amylum* har gjort gældende, at Rådet ved indførelsen af

kvotaordningen og produktionsafgiften for isoglucose i produktionsåret 1979-1980 har krænket det almindelige princip om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed.

Det almindelige princip om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, anerkendes i de fleste af medlemsstaternes retsordener, og bør derfor — således som Domstolen fastslog i dommen i sag *17/67* (Sml. 1965-1968, s. 433) — gælde for Fællesskabets institutioner, når de lovgiver.

Ifølge sagsøgeren sondrer alle de nationale retssystemer og Fællesskabsretssystemet mellem den »ægte« tilbagevirkende gyldighed (anvendelse af en generel retsakt på et retligt forhold, der er fuldt afviklet) og den »uægte« tilbagevirkende gyldighed (anvendelse af en generel retsakt på fremtidige virkninger af situationer opstået, mens den tidligere lov var gældende) for at håndhæve et principielt forbud mod den ægte tilbagevirkende gyldighed.

Undtagelserne fra princippet om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, er i almindelighed mere tilsyneladende end reelle og vedrører kun begrænsede tilfælde som for eksempel deklaratoriske eller retskonstaterende love.

a) Ifølge sagsøgeren er det også inden for fællesskabsretten — som belyst ved Domstolens praksis — et princip, at de fællesskabsretlige retsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, medmindre — og undtagelsesvis — det er nødvendigt af hensyn til det formål, lovgiveren ønsker tilgodeset, og såfremt der tages behørigt hensyn til de berørtes berettigede forventning. Dette gælder navnlig med hensyn til de monetære udligningsbeløb, hvor ordningen medfører, at de trufne foranstaltninger kan anvendes på omstændigheder, der er indtruffet i et kort tidsrum, der ligger forud for det tidspunkt, hvor den retsakt, der fastsætter foranstaltningerne, træder i kraft (Domstolens domme i sagerne *74/74* (Sml. 1976, s. 797), *7/74* (Sml. 1976, s. 1213), *111/63* (Sml. 1965-1968, s. 111), *98/78* (Sml. 1979, s. 69)).

Selv om Domstolen ifølge sagsøgeren endnu ikke har skullet tage stilling til lovligheden af en ægte tilbagevirkende gyldighed, kan det imidlertid på grundlag af dommene i sagerne *100/63* (Sml. 1954-1964, s. 527) og *88/76* (Sml. 1977, s. 709) antages, at den almindelige regel er, at fællesskabsforordninger ikke kan have tilbagevirkende gyldighed. Sagsøgeren har i øvrigt anført, at når Domstolen har anerkendt tilbagevirkende gyldighed i forbindelse med monetære udligningsbeløb, ligger der ikke deri, at Domstolen i almindelighed anser en tilbagevirkende gyldighed for lovlig, når henses til, at den tilbagevirkende kraft i en kortere periode for bestemmelserne vedrørende de monetære udligningsbeløb nødvendigvis må indgå i selve mekanismen. Denne virkning må derfor betegnes som en »falsk undtagelse« fra princippet om, at fællesskabsretsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed.

b) De nationale retssystemer inden for Fællesskabet »anerkender enstemmigt«, at private ikke kan pålægges byrder med tilbagevirkende kraft.

Dette er navnlig tilfældet i det tyske retssystem; ifølge Bundesverfassungsgericht's (den tyske forfatningsdomstol) helt faste praksis er love, der pålægger forpligtelser med tilbagevirkende kraft, »uforenelige med kravene til en retsstat«, selv om princippet om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, ikke findes som en formel bestemmelse i den tyske grundlov. Det fremgår klart af forfatningsdomstolens praksis, at en lov kun kan have tilbagevirkende gyldighed, såfremt der er taget hensyn til de retsundergivnes berettigede forventning.

Det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt, at lovforslagene har været kendt eller offentliggjort; ifølge praksis kræves nødvendigvis en afgørelse fra lovgivers side, altså en afstemning i Bundestag, der har ført til vedtagelse af en lov med tilbagevirkende gyldighed. Forfatningsdomstolen har desuden »lagt særlig vægt på« nødvendigheden af, at skatte- og afgiftslove ikke tillægges tilbagevirkende gyldighed. Den anfægtede forordning nr. 387/81 minder om en skatte- og afgiftslov, idet den for isoglucose indfører en »kvasi-fiskal« produktionsafgift.

Ganske vist har den tyske forfatningsdomstol anerkendt enkelte undtagelser fra princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed [1], men i den foreliggende sag kan ingen af disse undtagelser påberåbes til støtte for Rådets åbenbare tilsidesættelse af dette princip. Under alle omstændigheder kan det ikke benægtes, at den tyske forfatningsdomstol er »særdeles omhyggelig« med at påse, at princippet om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, overholdes hvor lovene pålægger byrder.

Bortset fra den norske grundlov, hvis artikel 97 indeholder et udtrykkeligt forbud mod, at civilretlige love gives tilbagevirkende gyldighed, findes princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed i de øvrige europæiske landes retssystemer kun i en udvisket form, nemlig på den måde, at i de lande, hvor der ikke findes en forfatningsdomstol, har de almindelige domstole ikke kompetence til at frakende love tilbagevirkende gyldighed. Det følger heraf, at når bortses fra skatte- og afgiftsområdet, hvor princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed ikke kan fraviges, anerkendes det, at love kan have tilbagevirkende gyldighed, såfremt lovgivers vilje i så henseende er klar. Derimod er både forfatningsdomstolene og de almindelige domstole særdeles agtpågivende over for tilbagevirkende gyldighed af bekendtgørelser og anordninger, medmindre der foreligger en udtrykkelig bemyndigelse fra lovgivers side.

Sagsøgeren har på det punkt udledet, at i mangel af en effektiv parlamentarisk kontrol med Rådets lovgivnings- eller »kvasi lovgivnings«-virksomhed, er det særlig vigtigt, at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret i videst muligt omfang. Sagsøgeren er derfor af den opfattelse, at Domstolen i medfør af dommen i sag *4/73* (Sml. 1974, s. 491) under udøvelsen af sin prøvelsesret skal lægge de fælles, forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund og »anvende normen for den højest mulige beskyttelse, der anerkendes i de nationale forfatninger«.

Sagsøgeren har i den forbindelse bemærket, at traktatens indførelse af to særlige retsmidler, nemlig passivitetssøgsmålet (artikel 175) og annullationssøgsmålet (artikel 173) ikke betyder, at Rådet kan sidestilles med en »lovgiver«. De retsundergivnes mulighed for at indbringe Fællesskabets lovgivningsvirksomhed direkte for Domstolen svarer til, at den utilstrækkelige parlamentariske kontrol med Rådets virksomhed må kompenseres, og understreger behovet for, at Rådet underkastes en domstolskontrol, der er lige så omfattende som den kontrol, der på nationalt plan udøves over for forvaltningsmagten.

c) Selskabet Amylum har herefter foretaget en vurdering af de argumenter, der taler til fordel for, at forordning nr. 387/81 lovligt kan gives tilbagevirkende gyldighed. Sammenfattende mener selskabet, at disse synspunkter skal afvises.

1 — Ifølge sagsøgeren drejer det sig om følgende undtagelser: deklaratoriske og retskonstaterende love, tilbagekaldelse af ulovlige retsakter, love på områder, hvor de berørtes berettigede forventning »ikke længere er beskyttelsesværdig«, og de tilfælde, hvor den tilbagevirkende gyldighed er nødvendig »på grund af bydende offentlige interesser, der går forud for retssikkerhedsprincippet«.

For det første kan det ikke antages, at den tilbagevirkende gyldighed af forordning nr. 387/81 er berettiget ud fra et hensyn til bydende offentlige intersser, der bevirker, at det retlige tomrum som følge af annullationen af forordning nr. 1293/79 skal Fællesskabets generelle interesse, eftersom forordning nr. 1293/79 kunne anvendes, indtil Domstolen annullerede den. Det formål, forordningen ønskede tilgodeset, nemlig en begrænsning af isoglucoseproduktionen inden for Fællesskabet, blev således nået. Sagsøgeren har i den forbindelse bemærket, at tilbagebetalingen af de allerede opkrævede afgifter ikke kan ændre konkurrenceforholdet mellem sukker- og isoglucoseproducenterne: sagsøgerens produktionskapacitet, der allerede var begrænset på grund af de af Rådet ensidigt fastsatte kvoter, kunne kun forøges, såfremt sagsøgeren foretog nye investeringer i produktionsanlægget. Dette har sagsøgeren ikke planer om, eftersom produktionskapaciteten allerede er forøget i kraft af en bedre udnyttelse af det eksisterende anlæg og et forbedret udbytte som følge af en ændring i fremstillingsprocessen.

Sagsøgeren kan desuden vanskeligt forstå, at hensynet til den almindelige interesse skulle forpligte Rådet til at give forordning nr. 387/81 tilbagevirkende gyldighed, når Rådet ikke gjorde noget tilsvarende ved udstedelsen af forordning nr. 1293/79, der efterfulgte forordning nr. 1111/77, som Domstolen erklærede ugyldig. I det mindste går Rådet for vidt ved at anføre, at en manglende tilbagevirkende gyldighed af forordning nr. 287/81 ville bringe den fællesskabsretlige ordning vedrørende isoglucoseproduktionen i fare, og at Rådet af den grund ikke længere ville disponere over de for dets virksomhed nødvendige referencetal, som for eksempel produktionskvoterne fra de foregående år. Det må ligge inden for det skøn, som Rådet ifølge Domstolen kan udøve ved forvaltningen af den fælles landbrugspolitik, at kunne rekonstruere de pågældende tal.

Tilsvarende kan Rådet og Kommissionen ifølge sagsøgeren ikke hævde, at tilbagebetalingen af den allerede opkrævede afgift er ensbetydende med en uberettiget vinding for isoglucoseproducenterne, og en tilsvarende forøgelse af de byrder, der påhviler sukkerproducenterne. Sagsøgeren har bemærket, at i forbindelse med et annullationssøgsmål er sådanne argumenter irrelevante; for at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling er det tilstrækkeligt, at sagsøgeren godtgør, at han har den fornødne retlige interesse; en annullation af retsakten kræver kun, at den er behæftet med mangler, der kan føre til dens ugyldighed. Sagsøgeren har dernæst understreget, at tilbagebetalingen af afgifter som følge af en sådan annullation formentlig ikke ville kunne dække de tab, der var opstået på grund af den anfægtede lovgivning. Sagsøgeren har i den forbindelse fremlagt tal, hvoraf det fremgår, at tilbagebetalingen af afgifter som følge af annullationen af forordning nr. 1111/77 (sagerne 103 og 145/77) ikke har udlignet det tab, sagsøgeren har lidt som følge af forordningens anvendelse. Sagsøgeren har imidlertid ikke fået erstatning for tabet, eftersom de sagsøgte blev frifundet for sagsøgerens krav i sag 116/77 (dom af 5. december 1979).

Ifølge sagsøgeren kan det ej heller gøres gældende, at tilbagebetalingen af den betalte afgift øger den del af afgiften, der påhviler sukkerproducenterne. I medfør af artikel 27, stk. 3, i Rådets forordning

nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, s. 1) kan produktionsafgiften for B-sukker under alle omstændigheder ikke overstige 30 % af interventionsprisen, det vil for regnskabsåret 1979-1980 sige 12,33 ECU/100 kg. Da afgiften for den pågældende periode i artikel 1 i Rådets forordning nr. 3103/80 af 28. november 1980 (EFT L 324, s. 62) er fastsat til 12,3 ECU/100 kg, er en forhøjelse af afgiften ikke mulig, eftersom princippet om medansvar — hvorefter produktionsafgiften for B-sukker kan forhøjes for det følgende produktionsår i tilfælde af, at afgiften for det løbende produktionsår ikke giver dækning for de lidte tab — først blev indført med virkning fra den 1. juli 1981, jfr. artikel 28, stk. 3, 4 og 5, i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 (EFT L 177, s. 4).

Desuden kan det ikke hævdes, at gennemførelsen af Domstolens dom om annullation af forordning nr. 1293/79 indebar, at Rådet måtte give forordning nr. 387/81 tilbagevirkende gyldighed. Ganske vist blev forordning nr. 1293/79 annulleret på grund af en retlig omstændighed, der ikke vedrørte forordningens indhold, og som ikke berørte Rådets mulighed for at genindføre indholdet af den annullerede afgørelse; Domstolens dom indebar imidlertid på ingen måde, at den nye bestemmelse skulle gives tilbagevirkende gyldighed.

Endelig er det ukorrekt at antage, at den tilbagevirkende gyldighed af forordning nr. 387/81 ikke har krænket den berettigede forventning hos de virksomheder, der producerer isoglucose. Det ville være i strid med selve begrebet annullation at anerkende, at de erhvervsdrivende inden for denne sektor i kraft af eksistensen af forordning nr. 1293/79 skulle have kendskab til lovgivers planer om at indføre en ordning med kvoter og produktionsafgifter for et tidsrum, der lå forud for det tidspunkt, hvor forordning nr. 387/81 trådte i kraft. Domstolens annullation af en retsakt har i medfør af EØF-traktatens artikel 174, stk. 1, netop til følge, at den anfægtede akt erklæres »ugyldig«; den annullerede retsakt kan derfor ikke have medført, at sagsøgernes berettigede forventning var bevaret.

Desuden var eksistensen af forordning nr. 1293/79 ikke i sig selv en sådan omstændighed, at de erhvervsdrivende kunne have en forudanelse om, at en ny bestemmelse ville blive udstedt med tilbagevirkende gyldighed; heller ikke offentliggørelsen den 20. december 1980 — altså flere måneder efter udløbet af produktionsåret 1979-1980 — af et forslag fra Kommissionen indebar ifølge sagsøgeren på nogen måde, at lovgiveren havde til hensigt at lovgive med tilbagevirkende gyldighed. De erhvervsdrivendes berettigede forventning blev derimod bestyrket derved, at Rådet ikke havde villet tillægge forordning nr. 1293/79 tilbagevirkende gyldighed, selv om dette ifølge Rådet retligt set var muligt.

d) Sagsøgeren er derimod af den opfattelse, at Rådet ved at tiltage sig beføjelse til at give forordning nr. 387/81 tilbagevirkende gyldighed i høj grad har underkendt Europa-Parlamentets og Domstolens myndighed.

I og med sin udstedelse med tilbagevirkende gyldighed af en retsakt, der er identisk med den akt, der blev annulleret på grund af manglende høring af Parla-

mentet, har Rådet reduceret den i EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte høringspligt til en accessorisk formalitet, og har således underkendt Parlamentets rolle, således som den navnlig er fastsat i EØF-traktatens artikel 137 i forbindelse med balancen mellem Fællesskabets institutioner. På samme måde kan Rådet ikke i kraft af Parlamentets samtykke give en retsakt tilbagevirkende gyldighed, uden at Parlamentet tillægges »en vetoret, der er uforenelig med dets rent rådgivende medvirken i Fællesskabets lovgivningsprocedure«.

I den foreliggende sag kunne Rådet ikke lovgive med tilbagevirkende gyldighed uden at overtræde traktatens artikel 174, skt. 2, hvorefter det tilkommer Domstolen at fastsætte de tidsmæssige virkninger af dommen om annullation. Da Domstolen ikke i forbindelse med annullationen af forordning nr. 1293/79 har gjort brug af den pågældende mulighed, kunne Rådet ikke ved hjælp af forordning nr. 387/81 genindføre den ordning, der var fastsat i forordning nr. 1293/79, hvis annullation ved Domstolen indebar, at den skulle betragtes som aldrig at have eksisteret.

Ifølge sagsøgeren kan man ikke — således om Rådet i øvrigt ikke uden selvmodsigelser har gjort det — argumentere vedrørende karakteren af den akt, som Domstolen annullerede — uanset om det er en individuel eller en generel retsakt — eller vedrørende forfatteren — om det er lovgiver eller en administrativ myndighed — i et forsøg på at begrænse virkningerne af annullationen af forordning nr. 1293/79. Ligesom de nationale retssystemer anerkender fællesskabsretten nemlig princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed for retsakter, der pålægger de retsundergivne byrder, og fællesskabsretten pålægger den, der har udstedt den annullerede retsakt, ikke at genindføre den samme bestemmelse med tilbagevirkende gyldighed.

Det må i særlig grad være tilfældet inden for skatte- og afgiftsområdet, og det kan ikke anføres, at anvendelsen af en indtægt eller det formål, forfatteren ønsker tilgodeset, ændrer den fiskale karakter, der fremgår af de nærmere bestemmelser for dens opkrævning. I den foreliggende sag blev opkrævningen af produktionsafgiften for isoglucose gennemtvunget, og dens formål — den fordelende retfærdighed eller forfølgelsen af et politisk-økonomisk mål — ændrer ikke dens bindende karakter for de retsundergivne.

Efter sagsøgerens opfattelse er afgørelsen om at tillægge forordning nr. 387/81 tilbagevirkende gyldighed således truffet alene ud fra overvejelser vedrørende politisk ønskelighed, uden at lovgiver har taget hensyn til overholdelsen af grundlæggende rettigheder og de berørte erhvervsdrivendes retssikkerhed. En sådan holdning bevirker, at Domstolens annullationsdomme berøves enhver gyldighed, at der opstår en permanent retlig usikkerhed, samt at Rådet — uden hensyn til gældende ret — anerkendes at have et skøn med hensyn til, hvorvidt de af Rådet udstedte retsakter skal gives tilbagevirkende gyldighed i de tilfælde, hvor en retsakt inden for det pågældende område er blevet annulleret.

2) Sagsøgte, *Rådet for De europæiske Fællesskaber, har anført,* at det klart fremgår af Domstolens praksis, især af præmis 20 i dommen i sag *98/78* (Sml. 1979, s. 69), at det på ingen måde principielt er udelukket, at de fællesskabsretlige retsakter kan gives tilbagevirkende gyldighed. Domstolen har imidlertid ønsket, at denne tilbagevirkende gyldighed kan prøves af Domstolen med henblik på at sikre, at specielt følgende betingelser overholdes:

— dels, at de berørtes berettigede forventning — når en sådan foreligger — respekteres,

— dels, at retsaktens tilbagevirkende gyldighed er nødvendig af hensyn til det formål, den pågældende lovgivning ønsker tilgodeset, eller af hensyn til en bydende offentlig interesse.

Rådet har gjort gældende, at de således fastlagde betingelser er blevet overholdt i denne sag.

a) Når henses til de nærmere omstændigheder ved annullationen af forordning nr. 1293/79 og fællesskabsinstitutionernes faste holdning kan de berørte ikke have haft nogen berettiget forventning.

Siden den 17. maj 1977 (hvor forordning nr. 1111/77 trådte i kraft), havde isoglucoseproducenterne nemlig kendskab til Fællesskabets planer om at indføre restriktive foranstaltninger vedrørende isoglucose. Denne hensigt blev efterfølgende klart bekræftet af fællesskabsinstitutionernes adfærd og lovgivningsvirksomhed (forordningerne nr. 1111/77, 1293/79, 1592/80, 387 og 388/81). Isoglucoseproducenternes berettigede forventning om, at ordningen vedrørende isoglucose senere ville blive ophævet, kan derfor kun forklares, hvis Domstolen principielt havde forkastet denne politik. Dommen, der erklærede forordning nr. 1111/77 ugyldig, forkastede imidlertid kun de nærmere regler for beregningen af produktionsafgiften for isoglucose og ikke ordningen som sådan. Juridisk set var det derfor i den sammenhæng forståeligt, at Rådet ændrede forordning nr. 1111/77 med tilbagevirkende gyldighed. Af »åbenbare politiske grunde« forkastede Rådet denne løsning og valgte i stedet at udstede forordning nr. 1293/79, hvis indholdsmæssige overensstemmelse med fællesskabsretten klart blev anerkendt af Domstolen i dommen i de forenede sager 138 og 139/80. Ganske vist annullerede Domstolen i nævnte dom forordning nr. 1293/79 på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, men Domstolen forkastede alle de anbringender, sagsøgerne fremførte mod princippet om at indføre en produktionsafgift for isoglucose. Da princippet og de nærmere omstændigheder ved Rådets adfærd således blev anerkendt, kunne Rådet med rette — og med tilbagevirkende gyldighed for produktionsåret 1979-1980 — genindføre den omtvistede afgift.

Ifølge Rådet er de anfægtede retsakter af »blandet« karakter i den forstand, at de både indeholder generelle bestemmelser (fastlæggelse af de abstrakte kriterier for produktionsordningen og for tildelingen af kvoterne) og individuelle bestemmelser, der kan sidestilles med beslutninger (bestemmelser om tildeling af produktionskvoter til hver enkelt erhvervsdrivende inden for Fællesskabet).

Denne »blandede« karakter af de anfægtede forordninger kan være årsagen til, at Domstolen ikke ønskede at begrænse de tidsmæssige virkninger af, at forordning nr. 1293/79 blev annulleret på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Det følger af selve ordlyden af EØF-traktatens artikel 174, at en sådan mulighed kun kan anvendes ved rent generelle retsakter. Domstolen kunne således ikke i kraft af den pågældende bestemmelse tilslutte sig, at forordning nr. 1293/79 fortsat skulle være i kraft. Domstolens afvisning af de af sagsøgerne i sagerne 138 og 139/80 fremførte anbringender vedrørende reali-

teten er imidlertid tilstrækkelig som begrundelse for Rådets overbevisning om, at dets handlinger ikke i sig selv var ulovlige, og at opkrævningen af produktionsafgifter principielt havde været lovlig siden produktionsåret 1979-1980. Rådet har i den forbindelse gjort opmærksom på, at Domstolen i dommen i sag 101/78 (Sml. 1979, s. 623) indtog det principielle standpunkt, at forordninger skal anvendes, så længe Domstolen ikke har udtalt sig vedrørende deres lovlighed (traktatens artikel 173) eller deres gyldighed (artikel 177). Det følger heraf, at forordningerne nr. 1293/79 og 1592/80 skulle anvendes fuldt ud, altså også med hensyn til opkrævningen af afgiften, indtil oktober 1980, hvor Domstolens dom blev afsagt.

Rådet har anført, at der herefter hverken var en beskyttelsesværdig faktisk eller retlig berettiget forventning. I dommen i sagerne 138 og 139/80 afviste Domstolen ikke alene alle de realitetsanbringender, sagsøgerne fremførte vedrørende de af Rådet gennemførte foranstaltninger, men Domstolen tilføjede desuden, at de pågældende foranstaltninger fuldt ud var berettigede for produktionsåret 1979-1980, og opfordrede Rådet til at træffe enhver foranstaltning, det måtte finde passende, inden for isoglucosesektoren. Rådet er derfor af den opfattelse, at det ikke kan gøres gældende, at Rådet ikke har opfyldt sin pligt til at gennemføre Domstolens dom i henhold til EØF-traktatens artikel 176.

Efter Rådets opfattelse skal de forpligtelser, der følger af en annullationsdom, fortolkes med udgangspunkt i den begrundelse, der førte til annullationen. I den foreliggende sag var Rådet i henhold til selve ordlyden i dommen om annullation af forordning nr. 1293/79 pligtig at respektere Parlamentets krav på at blive hørt. Parlamentet afgav en positiv udtalelse i sin resolution af 9. februar 1981 vedrørende Kommissionens forslag af 20. december 1980. Den omstændighed, at udtalelsen blev afgivet dagen før Rådet udstedte forordningerne nr. 387 og 388/81 (10. februar 1981), kan ikke — således som sagsøgeren har gjort gældende — drage høringens gyldighed i tvivl. Den hurtige kommunikation mellem fællesskabsinstitutionerne tillod Rådet fuldt ud at tage Parlamentets udtalelse i betragtning, navnlig fordi udtalelsen ikke medførte nogen ændring af det allerede udarbejdede forslag.

Rådet har derfor ikke tilsidesat sin forpligtelse i henhold til EØF-traktatens artikel 176, og kan ikke foreholdes at have skuffet en berettiget forventning, som desuden ikke eksisterede, ligesom de berørte — som kyndige erhvervsdrivende og med fuldt kendskab til Fællesskabets handlinger inden for isoglucosesektoren — såvel retligt som faktisk var underrettet om institutionernes utvetydige vilje til at gennemføre reguleringen af den pågældende sektor. Navnlig blev lovgivers holdning klart bekræftet ved offentliggørelsen den 20. december 1980 (EFT C 334, s. 2) af Kommissionens forslag vedrørende følgerne af dommen om annullation af forordning nr. 1293/79, og hvori Kommissionen foreslog, at de af Rådet vedtagne bestemmelser skulle udstedes med tilbagevirkende gyldighed i form af forordningerne nr. 387 og 388/81.

Af alle disse grunde er Rådet af den opfattelse, at det hverken har krænket Domstolens myndighed eller Parlamentets beføjelser. Rådet har i den forbin-

delse ønsket at understrege de helt særlige omstændigheder omkring udstedelsen af forordning nr. 1293/79. Behovet for hurtigst muligt at gennemføre Domstolens dom, hvorved forordning nr. 1111/77 blev erklæret ugyldig, samt den således opståede situation, der indebar, at sukkerproducenterne blev underkastet afgiftsordningen, mens isoglucoseproducenterne ikke blev omfattet af den, førte til, at Rådet — henset til Parlamentets også usædvanligt forsinkede udtalelse — måtte udstede forordning nr. 1293/79, uden at Parlamentets udtalelse foreslå. Rådet har dog bemærket, at dets værdighed som fællesskabslovgiver, dets vilje til at overholde traktaterne og Kommissionens beføjelser — som vogter af traktaterne — til at påse, at reglerne overholdes, er af en sådan art, at lovmæssigheden af lovgivningsproceduren inden for Fællesskabet er sikret. Rådet har i øvrigt tilføjet, at omstændighederne omkring udstedelsen af forordningerne nr. 387 og 388/81 samt fremgangsmåden i forbindelse med vedtagelsen af de forslag, som skulle efterfølge de pågældende bestemmelser, vidner om Rådets respekt over for Parlamentets krav på at blive hørt.

b) Rådet har dernæst villet påvise, at der foreligger en bydende generel interesse — af en sådan art, at den må gå forud for sagsøgernes økonomiske interesser — i, at opkrævningen af afgifterne i henhold til forordningerne nr. 1293/79 og 1592/80 sker med tilbagevirkende gyldighed.

Hvis Domstolen skulle nå frem til, at de pågældende forordningers tilbagevirkende gyldighed er retsstridig, har Rådet gjort gældende, at ikke alene ville de allerede indbetalte afgifter være retsstridige, men en sådan retsstridighed ville ramme hele produktionsordningen vedrørende isoglucose. En sådan løsning ville medføre, at Fællesskabet skulle tilbagebetale de oppebårne afgifter, hvilket atter ville bevirke, at isoglucoseproducenterne ville opnå en uventet og urimelig fordel, der ville være udtryk for en forskelsbehandling i forhold til deres konkurrenter, dvs. sukkerproducenterne, og som ville betyde en ensidig styrkelse af isoglucoseproducenternes konkurrencemæssige stilling. Resultatet ville til syvende og sidst blive i strid med kravene i henhold til den fælles markedspolitik, og navnlig med traktatens artikel 39, der — således som Domstolen har understreget — fastsætter grænser for institutionernes muligheder for at begrænse sukkerproduktionen.

c) Rådet har endelig villet tilbagevise sagsøgerens argument om, at den omstændighed, at produktionsafgiften for isoglucose er af fiskal eller kvasifiskal karakter, er til hinder for, at de anfægtede forordninger kan gives tilbagevirkende gyldighed. Selv om den pågældende afgift kan sidestilles med en opkrævning, har den efter Rådets opfattelse ikke et fiskalt formål i den forstand, at den ikke er indført for at sikre Fællesskabet en indtægt, men — ud fra en generel interesse — for at begrænse udviklingen af isoglucoseproduktionen. Rådet har i den forbindelse bemærket, at afgiften ikke er fast, men afhænger af forholdet mellem sukkerprisen på verdensmarkedet og inden for Fællesskabet. Med henblik på at finansiere de tab, der opstår i forbindelse med udførslen af sukker (eksportrestitutioner) i tilfælde af overproduktion af sukker eller isoglucose inden for Fællesskabet, opkræves afgiften kun, såfremt produktionskvoterne overskrides på grund af de erhvervsdrivendes adfærd. Det forhold, at produktionen konkret har været begrænset i produktionsårene 1979 og 1980 på grund af anvendelsen af forordningerne nr. 1293/79 og 1592/80 indtil oktober 1980, er i dette tilfælde irrele-

vant. Udover, at det ville betyde en ensidig ændring af isoglucoseproducenternes konkurrencemæssige stilling, ville en eventuel tilbagebetaling af afgiften indebære, at ordningen om begrænsning af isoglucoseproduktionen i produktionsårene 1979-1980 ville blive sat ud af kraft.

3) *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber,* der er indtrådt som intervenient til støtte for Rådets påstande, har understreget:

— at dels anerkender Domstolens praksis og medlemsstaternes retssystemer materielle undtagelser fra princippet om, at love ikke kan gives tilbagevirkende gyldighed,

— dels er de betingelser for, at en fællesskabsretlig ordning kan gives tilbagevirkende gyldighed, som er fastlagt i Domstolens praksis, opfyldt i den foreliggende sag.

a) Domstolens praksis (navnlig de forenede sager 42 og 49/59, Sml. 1954-1964, s. 247) udelukker på ingen måde, at fællesskabsretlige bestemmelser, der pålægger de retsundergivne byrder, kan gives tilbagevirkende gyldighed. En sådan mulighed er i øvrigt nødvendig i et retssystem, hvor der skal foretages en afvejning af den generelle interesse og den private interesse i forbindelse med iværksættelsen af ordninger, der i det væsentlige regulerer økonomiske forhold.

Efter Kommissionens opfattelse kan det ikke antages, at Domstolen i sin praksis kun har villet tage stilling til spørgsmålet om den »uægte« tilbagevirkende gyldighed og ikke den »ægte« tilbagevirkende gyldighed. Navnlig belyser generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse i Racke-sagen (sag 98/78, Sml. 1979, s. 88), at Domstolen i den pågældende sag skulle tage stilling til et spørgsmål om »ægte« tilbagevirkende gyldighed. I dommens præmis 20 har Domstolen klart bekræftet, at tilbagevirkende gyldighed inden for fællesskabsretten kan være lovlig, ligesom Domstolen fastsatte betingelserne herfor.

Kommissionen har ligeledes anført, at den ikke kan tilslutte sig sagsøgerens bemærkninger om, at forbudet mod at pålægge de retsundergivne byrder med tilbagevirkende gyldighed skulle være anerkendt »enstemmigt« i medlemsstaternes retssystemer. Kommissionen har i den forbindelse henvist til den retssammenlignende undersøgelse, som generaladvokat Warner foretog i sit forslag til afgørelse i Irca-sagen (sag 7/76, Sml. 1976, s. 1230). Det fremgår af denne undersøgelse, at:

— bortset fra strafferettens område indeholder ingen medlemsstats forfatning regler om begrænsning af loves tilbagevirkende gyldighed,

— den eneste begrænsning i loves tilbagevirkende gyldighed følger af Bundesverfassungsgericht's fortolkning af den tyske forfatning, og hvorefter en lov ikke kan gives tilbagevirkende gyldighed, for så vidt denne krænker den berettigede forventning (Kommissionen har i den forbindelse anført, at Domstolen gentog denne begrænsning af den tilbagevirkende gyldighed i dommen i sag 98/78, jfr. ovenfor),

— i alle medlemsstater kan der lovgives med tilbagevirkende gyldighed, men der er en formodning for, at det ikke sker,

— forordninger kan gives tilbagevirkende gyldighed i det omfang dette udtrykkeligt eller forudsætningsvis er hjemlet i bemyndigelsesloven.

Kommissionen har heraf udledt, at sagsøgerens gennemgang af retspraksis i medlemsstaterne, navnlig i Tyskland og Frankrig, er ukorrekt.

b) Kommissionen har anført, at Rådets lovgivningsvirksomhed i den foreliggende sag ikke har tilsidesat de betingelser, Domstolen har opstillet med hensyn til fællesskabsretlige retsakters tilbagevirkende gyldighed.

— For det første er de berørtes berettigede forventning ikke krænket, eftersom de ikke kan fremlægge et afgørende bevis for en velerhvervet rettighed eller en berettiget forventning om, at den opkrævede afgift ville blive betalt tilbage, og heller ikke kan bevise, at det ikke kunne forudses, at den pågældende foranstaltning ville få tilbagevirkende gyldighed.

For så vidt angår påstanden om, at sagsøgeren skulle have erhvervet ret til at få den omtvistede afgift tilbagebetalt som følge af annullationen af forordning nr. 1293/79, har Kommissionen understreget, at Domstolens domme af 29. oktober 1980 ikke kunne skabe en sådan ret, idet forordningen kun blev annulleret på grund af en formmangel og ikke en indholdsmangel.

Sagsøgeren har således forvekslet to forskellige retlige årsager til tvisten vedrørende lovligheden: den formelle gyldighed og den materielle. I forbindelse med behandlingen af de realitetsanbringender, der blev fremført i sagerne 138 og 139/79 tog Domstolen stilling til tvisten med hensyn til den materielle gyldighed.

At Domstolen erklærede forordning nr. 1293/79 ugyldig, kan derfor ikke sidestilles med en erklæring om, at den anfægtede akt ikke eksisterer, idet den i henhold til Domstolens faste praksis, jfr. dommen i sag 101/78 (Sml. 1979, s. 623), har retsvirkning, indtil den erklæres ugyldig. De erhvervsdrivendes berettigede forventning kan således ikke være krænket. Følgelig kan isoglucoseproducenterne kun påberåbe sig at have erhvervet ret til en eventuel tilbagebetaling, såfremt Domstolen i dommen havde draget aktens materielle gyldighed i tvivl. Af samme grund kan de erhvervsdrivende ikke på grundlag af annullationen af forordning nr. 1293/79 påberåbe sig en forventning om tilbagebetaling af den indbetalte afgift. Såfremt det antoges, at der var en sådan forventning, har fællesskabsinstitutionernes faste adfærd under alle omstændigheder svækket den og har været tilstrækkelig til at frakende den enhver juridisk vægt.

I betragtning af den begrundelse, Domstolen anvendte i dommen i sagerne 138 og 139/79, kunne det desuden helt klart forudses af sådanne kyndige erhvervsdrivende som sagsøgerne, at den anfægtede afgift ville blive opretholdt med tilbagevirkende kraft fra den 1. juli 1979. I de pågældende domme afviste Domstolen i særdeles klare vendinger alle sagsøgernes anbringender vedrørende realiteten, og Domstolen henviste — på en måde, der ifølge Kommissionen er usædvanlig — til Rådets mulighed for at træffe alle de »foranstaltninger, det måtte finde fornødne« med henblik på en regulering af isoglucoseproduktionen.

Kommissionen har bemærket, at retsvirkningen af dommene af 29. oktober 1980 i henhold til selve betingelserne for annullationen blot bestod i, at Rådet formelt var forpligtet til at høre Parlamentet, inden det traf foranstaltninger, der i

øvrigt var i overensstemmelse med fællesskabsretten. Spørgsmålet om, hvorvidt ordningen vedrørende isoglucose skulle have tilbagevirkende gyldighed, må derimod ifølge Kommissionen henhøre under den vurdering af den generelle interesse, der foretages af Rådet, og som Domstolen kan prøve. I modsætning til Domstolens første afgørelse vedrørende forordning nr. 1111/77 tilsidesatte Domstolen hverken afgiften principielt eller de nærmere regler vedrørende dens gennemførelse; følgelig kan Domstolens henvisning til Rådets mulighed for at træffe »alle de foranstaltninger, det måtte finde fornødne«, ifølge Kommissionen fortolkes som en mulighed for — med tilbagevirkende gyldighed — at genindføre de foranstaltninger, der indeholdtes i den forordning, der blev annulleret på grund af en formmangel.

— Kommissionen har dernæst anført, at en bydende generel interesse begrundede, at forordning nr. 387/81 fik tilbagevirkende gyldighed.

Ifølge Kommissionen er det nemlig ubestridt (jfr. præmis 30 i dommene i sagerne 138 og 139/79), at de restriktive foranstaltninger vedrørende isoglucoseproduktionen bidrager til at stabilisere markedet for sødemidler inden for Fællesskabet med henblik på at sikre producenterne en rimelig indkomst, jfr. målsætningerne i traktatens artikel 39. På baggrund af den nære mulighed for substitution mellem flydende sukker og isoglucose er det ligeledes ubestridt, at dette formål af generel interesse kun kan nås ved hjælp af en kombination af bestemmelser vedrørende sukker og isoglucose. Man kan derfor ikke fra starten ophæve bestemmelserne vedrørende isoglucose, uden at hele det system, der skal kontrollere sukkermarkedet inden for Fællesskabet, bringes i fare.

Ifølge Kommissionen ville en tilbagebetaling af de afgifter, der allerede var opkrævet, mens forordning nr. 1293/79 var gældende, føre til en forskelsbehandling mellem isoglucose- og sukkerproducenterne, og således til syvende og sidst ødelægge stabiliteten på markedet.

Dels ville en sådan tilbagebetaling give isoglucoseproducenterne en økonomisk fordel, som sukkerproducenterne ikke ville opnå. Dette ville være så meget mere uretfærdigt, som isoglucoseproducenterne som følge af de præjudicielle afgørelser af 25. oktober 1978 allerede havde opnået en »betydelig fordel«, idet de ikke blev pålagt den første afgift, der var fastsat i forordning nr. 1111/77. Dette betød allerede en udvidelse af de pågældende producenters produktionskapacitet, der var til fare for ligevægten på markedet. Denne tilstand ville blive forlænget, dersom isoglucoseproducenterne som følge af dommene af 29. oktober 1980 desuden fik tilbagebetalt de allerede betalte afgifter. En tilbagebetaling ville således indebære, at finansieringen af interventionsordningerne ved udførsel af sødemidler (restitutioner, indirekte prisgarantier ...) alene ville påhvile sukkerproducenterne, mens begge grupper af erhvervsdrivende (sukker- og isoglucoseprodukter) ville have fordel af ordningen.

Dels ville en ophævelse af afgiften fra starten — foruden at medføre en uberettiget berigelse for én gruppe af producenter, idet de derved ville få mulighed for at forøge deres produktionskapacitet — fritage de nævnte producenter for ethvert økonomisk ansvar med hensyn til afsætningen af den overskudsproduktion, der ville blive følgen af forøgelsen af deres produktionskapacitet, og således alvorligt ville true sukkermarkedernes normale funktion.

Kommissionen har anført, at Rådet derfor korrekt vurderede, at en tvingende offentlig interesse alene berettigede til, at de pågældende bestemmelser fik tilbagevirkende gyldighed.

Det kan i den forbindelse ikke antages, at en sådan tilbagevirkende gyldighed mister sin berettigelse på grund af den manglende høring af Parlamentet. I denne sag kan det ikke benægtes, at Parlamentet, der blev hørt forskriftsmæssigt, udtalte sig med fuldt kendskab til den tilbagevirkende gyldighed, som Rådet ville give den foranstaltning, der skulle vedtages. Ordlyden af resolutionen af 9. februar 1981 (EFT C 50, s. 14) er helt klar i denne henseende. Parlamentet har således fuldt ud udøvet sin kompetence, så snart det havde kendskab til alle de bestemmelser, det skulle tage stilling til, og det godkendte i udtalelsen de pågældende foranstaltninger. Kommissionen har understreget, at i modsat fald — altså såfremt det antoges, at Rådet ikke ville undlade at udstede en bestemmelse under overtrædelse af høringspligten, og at Kommissionen, »som på én gang hverken tænkte på sit hverv som vogter af traktaterne eller på risikoen for kritik fra Parlamentets side«, skulle lade Rådet opretholde sin adfærd — ville sagsøgerne stadig have mulighed for at indbringe et nyt søgsmål for Domstolen med henblik på at gøre deres krav gældende.

Andet anbringende: krænkelse af begrundelsespligten

1) *Selskabet Amylum* har gjort gældende, at forordning nr. 387/81 som begrundelse alene har henvist til, at Domstolen fastslog, at det materielle indhold i ordningen vedrørende begrænsning af isoglucoseproduktionen var i overensstemmelse med fællesskabsretten. Sagsøgeren har anført, at denne begrundelse til nød kan forklare, hvorfor Rådet ville genindføre en ordning med produktionskvoter for isoglucose. Sagsøgeren er imidlertid snarere af den opfattelse, at en sådan begrundelse ikke er korrekt, eftersom Domstolen ikke i forbindelse med et annullationssøgsmål skulle tage stilling til, hvorvidt den ordning, Rådet indførte ved forordning nr. 1293/79, var i overensstemmelse med fællesskabsretten. Domstolen afviste nemlig herunder kun de anbringender, som sagsøgerne havde fremført vedrørende realiteten, hvilket ikke er ensbetydende med, at de pågældende bestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Sagsøgeren har desuden bemærket, at selv om nævnte begrundelse måtte anses for tilstrækkelig klar, kan den på ingen måde retfærdiggøre, at forordningen gives tilbagevirkende gyldighed, og har tilføjet, at denne lakune er så meget mere alvorlig, som den tilbagevirkende gyldighed er »kernen« i bestemmelsen. Sagsøgeren har erkendt, at der ikke efter Domstolens praksis kræves en »særlig begrundelse for alle de enkeltheder, en forordning kan indeholde«, men har anført, at en helt manglende begrundelse vedrørende aktens væsentligste omstændighed dog er af en sådan beskaffenhed, at det må medføre annullation af akten.

Sagsøgeren har endelig bestridt, at Rådet med rette kan gøre gældende, at den tilbagevirkende gyldighed af forordning nr. 387/81 er lovlig, eftersom Domstolen kun annullerede forordning nr. 1293/79 på grund af en formmangel og ikke på grund af en indholdsmangel.

Sagsøgeren har i den forbindelse bemærket, at en sådan argumentation er i strid med Rådets anbringende om, at forordning nr. 1293/79 kunne gives tilbagevirkende gyldighed, selv om Domstolen af materielle grunde erklærede forordning nr. 1111/77 ugyldig.

2) *Rådet for De europæiske Fællesskaber* har som sagsøgt anført, at ovennævnte klagepunkter ikke er berettigede.

Ifølge Domstolens praksis ligger det fast, at når en forordning i lovgivningsmæssig henseende er en del af en helhed, kan begrundelsen for forordningen findes i begrundelsen for tidligere forordninger. Med hensyn til den foreliggende sag har Rådet anført, at begrundelserne for dets adfærd klart udtrykkes i betragtningerne til forordning nr. 1111/77 og er nærmere angivet i betragtningerne til forordning nr. 1293/79.

For så vidt angår den manglende begrundelse vedrørende behovet for, at forordning nr. 387/81 gives tilbagevirkende gyldighed, har Rådet anført, at affattelsen af sidste sætning i betragtning 2 tydeligt omtaler dette behov; den lyder:

»Derfor [eftersom Domstolen fastslog, at forordningens materielle indhold var i overensstemmelse med fællesskabsretten] bør ... den pågældende kvotaordning genindføres med tilbagevirkende kraft«.

Rådet har herefter anført, at en »rimeligt opmærksom læser« — og Rådet har i den forbindelse gjort gældende, at sagsøgeren er »meget mere end en rimeligt opmærksom læser« ... der »tidligere har deltaget i isoglucose-slagene« — uden vanskeligheder kunne forstå begrundelsen for Rådets handlinger og Rådets beslutning om at give forordningen tilbagevirkende gyldighed.

3) *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* har bemærket, at anbringendet om krænkelse af begrundelsespligten »ikke holder ved en simpel gennemlæsning af betragtningerne til forordning nr. 387/81«, og har understreget, at den fuldt ud støtter Rådets argumentation vedrørende afvisningen af anbringendet.

Tredje anbringende: overtrædelse af EØF-traktatens artikel 201 og af artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter

1) I replikken har selskabet *Amylum* fremført et nyt anbringende om, at Rådet ikke havde kompetence til at indføre nye egne indtægter for Fællesskabet.

a) Med hensyn til spørgsmålet om anbringendets antagelse til realitetsbehandling har sagsøgeren gjort gældende, at Domstolen i sin praksis, navnlig i sagerne *1/54* (Sml. 1954-1964, s. 1), *2/54* (Sml. 1954-1964, s. 5), *6/54* (Sml. 1954-1964, s. 13), *18/57* (Sml. 1954-1964, s. 131) og *19/58* (Sml. 1954-1964, s. 181) har anerkendt, at anbringender vedrørende grundlæggende retsprincipper på et hvilket som helst tidspunkt kan gøres gældende ved Domstolen. I den foreliggende sag har sagsøgeren fastholdt, at nævnte anbringende, »for så vidt det vedrører spørgsmålet om inkompetence og overtrædelse af traktaten«, må anses for et anbringende vedrørende grundlæggende retsprincipper og derfor skal antages til realitetsbehandling.

b) Med hensyn til realiteten har sagsøgeren gjort gældende, at produktionsafgiften for isoglucose i Fællesskabernes budget er en indtægt, der ikke indeholdtes i bestemmelserne i den af Rådet vedtagne afgørelse af 21. april 1970, og som Rådet derfor ikke har beføjelse til at indføre.

Artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1979 sondrer nemlig mellem:

— dels »importafgifter, præmier ... såvel som afgifter og andre gebyrer, der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for *sukker,* herefter kaldet 'landbrugsimportafgifter' ...«

— dels (artikel 2, sidste stykke, i afgørelsen af 21. april 1970) »indtægter, der hidrører fra andre afgifter, som inden for rammerne af en fælles politik måtte blive indført ... for så vidt den behandling, der omhandles i *artikel 201 i Traktaten* ..., er blevet afsluttet«.

Sagsøgeren har bemærket, at produktionsafgiften for isoglucose først blev indført i 1977 ved forordning nr. 1111/77. Den omtvistede afgift kan derfor ikke betragtes som »[fastsat] inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« i henhold til artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1970, idet nævnte afgørelse ifølge sagsøgeren kun vedrørte de gebyrer og afgifter, der blev indført ved Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 (EFT 1967, s. 281), uden at Rådet blev bemyndiget til senere at indføre nye indtægter.

I øvrigt fremgår det af præmis 54 i Domstolens dom i de forenede sager *103 og 45/77* (Sml. 1978, s. 2037), at »ved artikel 1 i forordning nr. 1110/77 har Rådet ... udskilt isoglucose fra den fælles markedsordning for sukker«.

Sagsøgeren er derfor af den opfattelse, at Rådet i betragtning 9 til forordning nr. 1111/77 med urette har sidestillet den omtvistede afgift med en egen indtægt for Fællesskaberne i henhold til artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1970. I medfør af bestemmelsens artikel 2, sidste stykke, skulle afgiften indføres på de i traktatens artikel 201 fastsatte betingelser, hvorefter Rådet kun kan henstille til medlemsstaterne at vedtage et forslag om en ny egen indtægt i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Dette er baggrunden for, at sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ved at pålægge en produktionsafgift for isoglucose har tilsidesat traktatens artikel 201 samt artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1970. Afgiften må derfor anses for ulovlig, hvorfor forordning nr. 387/81, hvorved den indførtes, må være ugyldig.

2) I duplikken har *Rådet for De europæiske Fællesskaber* anført, at det nye anbringende, sagsøgeren har gjort gældende, må afvises fra realitetsbehandling.

a) Til støtte herfor har Rådet henvist til procesreglementets artikel 42, stk. 2, der formelt — bortset fra en undtagelse, der ikke er relevant i denne sag — forbyder, at der fremføres nye søgsmålsgrunde. Rådet har videre bemærket, at den sondring mellem anbringender vedrørende grundlæggende retsprincipper og andre anbringender, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for, at anbringendet skal påkendes i realiteten, ikke findes i procesreglementets artikel 42, stk. 2, og at Domstolen aldrig har foretaget eller anerkendt en sådan sondring. Domstolen har i sin praksis, navnlig i dommene i sagerne *2/54* (Sml. 1954-1964, s. 5) og *19/58* (Sml. 1954-1964, s. 181), anerkendt, at der i replikken kan udvikles nye argumenter til støtte for anbringender, der i forvejen er anført i stævningen. Til gengæld udtalte Domstolen sig i dommene i de forenede sager *19 og 21/60, 2 og 3/61* (Sml. 1954-1964, s. 269) klart imod, at der under skriftvekslingen kan fremføres nye anbringender, der ikke indeholdes i stævningen.

Rådet anerkender dog, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 92 til enhver tid kan prøve, om sagen skal afvises på grund af ufravigelige procesforudsætninger. Men Rådet har fremsat det synspunkt, at en sådan undtagelse hverken kan betragtes som et særligt udslag af en underforstået almindelig regel eller kan udstrækkes til også at omfatte realitetsanbringender, uanset om de vedrører ufravigelige retsprincipper.

Rådet har i den forbindelse anført, at en modsat fortolkning ville føre til en udhu-

ling af forbudet i procesreglementets artikel 42, stk. 2, 1. pkt., hvis formål er at sikre retsforhandlingernes forløb. En sådan følge ville i denne sag være særlig betænkelig, eftersom næsten alle anbringender i forbindelse med et annullationssøgsmål støttet på EØF-traktatens artikel 173 kan siges at vedrøre grundlæggende retsprincipper, for så vidt som de drejer sig om begreber såsom inkompetence, overtrædelse af væsentlige formforskrifter eller traktatsbestemmelser samt om magtfordrejning ... En antagelse af nye anbringender på et sådant grundlag ville derfor betyde en mangedobling af de enkelte dele af retsforhandlingerne og en forlængelse i det uendelige af de tvister, der indbringes for Domstolen.

Rådet mener derfor, at dette nye anbringende ikke kan admitteres.

b) Subsidiært har Rådet gjort gældende, at anbringendet ikke skal tages til følge. Til støtte herfor har Rådet fremført følgende argumenter:

— I forskellige afgørelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den indførte ordning vedrørende isoglucoseproduktion var lovlig, har Domstolen anerkendt, at Rådet havde beføjelse til at indføre foranstaltninger til begrænsning af produktionen. Det af sagsøgeren rejste spørgsmål er derfor kun et spørgsmål om, hvorvidt den pågældende afgift skal indgå i Fællesskabernes budget eller i de nationale budgetter; dette er uden interesse for sagsøgeren, som under alle omstændigheder skal betale afgiften.

— Rådet har videre bemærket, at det fremførte anbringende ikke vedrører den sag, der er indbragt for Domstolen, idet anvendelsen af den omtvistede afgift som en egen indtægt for Fællesskabet fremgår af artikel 4 i Rådets forordning nr. 1110/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, s. 1) om ændring af artikel 27, stk. 2, tredje afsnit, i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, s. 1) (den tidligere forordning om den fælles markedsordning for sukker).

Rådet har desuden understreget, at indførelsen i Fællesskabernes budget blev stadfæstet i og med vedtagelsen af budgettet. Rådet har endelig bemærket, at sagsøgeren ikke har anfægtet disse retsakter, og at anbringendet kun er rettet mod forordning nr. 387/81 i det omfang, den ændrer forordning nr. 1111/77.

— Rådet har videre afvist sagsøgerens argument om, at den pågældende afgift skulle være en ny afgift, som ikke falder ind under anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, i afgørelsen af 21. april 1970. Ifølge Rådet svarer afgiften for isoglucose til bestemmelsens ordlyd i den forstand, at udtrykket »[afgift] ... der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« ikke nødvendigvis indebærer, af afgiften pålægges sukker som sådan, men ethvert produkt, hvor påligningen af en afgift er nødvendig som led i markedsordningen for sukker. Dette er unægtelig tilfældet i den foreliggende sag, således som generaladvokat Reischl fastslog i sit forslag til afgørelse i sag 125/77 (Sml. 1978, s. 2023, b), eftersom isoglucose fuldt ud kan substituere sukker.

Rådet har i den forbindelse påpeget, at den ordning for isoglucose, der er indført ved forordningerne nr. 1110/77 ff, ikke har nogen »reel selvstændig værdi«, men kun kan forklares ud fra

den fælles markedsordning for sukker, som ordningen fortsat er forbundet med i kraft af produktets lighed med sukker og den deraf følgende direkte konkurrence. Rådet er derfor af den opfattelse, at afgiften på isoglucose er en afgift »inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« i henhold til artikel 2, stk. 1, i afgørelsen af 21. april 1970.

Rådet har videre gjort gældende, at sagsøgernes fortolkning af artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1970 er fejlagtig, idet de opfatter bestemmelsen som udtryk for en godkendelse fra de nationale parlamenters side af at optage de afgifter, der eksisterede for sukker pr. 21. april 1970, men ikke af at optage afgifter, »der måtte blive indført senere«. Rådet opfatter derimod bestemmelsen som en principiel godkendelse af, at afgifterne vedrørende sukkerprodukter optages på Fællesskabernes budget. At den tekniske udvikling siden 1970 har betydet, at der er kommet et nyt produkt på markedet inden for den samme sektor, kan ikke føre til en ændring af princippet om, at indtægterne fra afgifter på sukkerprodukter optages på Fællesskabernes budget. Ifølge Rådet ville en modsat fortolkning medføre en begrænsning af begrebet — og provenuet af — Fællesskabernes egne indtægter, eftersom den omstændighed, at der blev markedsført et nyt produkt, som kan substituere eller påføre de produkter, der eksisterede i april 1970, konkurrence, måtte indebære enten, at den således indførte indtægt blev optaget på nationale budgetter eller, at medlemsstaterne ændrede afgørelsen af 21. april 1970 i henhold til den i EØF-traktatens artikel 201 fastlagte fremgangsmåde.

Af disse grunde er Rådet af den opfattelse, at det nye anbringende, som sagsøgerne har fremført, under alle omstændigheder ikke skal tages til følge.

3) *Kommissionen* har bemærket, at det nye anbringende skal afvises eller i det mindste ikke tages til følge.

a) Kommissionen har støttet Rådets indsigelse om, at anbringendet i medfør af procesreglementets artikel 42, stk. 2, skal afvises.

Kommissionen har understreget, at begrebet »ufravigelige procesforudsætninger« efter Kommissionens opfattelse hænger sammen med det synspunkt, at den påberåbte retsstridighed er så alvorlig, at den falder uden for de normale processuelle regler. Under disse omstændigheder kan et sådant anbringende prøves af Domstolen for at sikre, at gældende ret er overholdt. Kommissionen har bemærket, at generaladvokat Reischl i sit forslag til afgørelse i sag 125/77 (Sml. 1978, s. 2023, b)) henledte Domstolens opmærksomhed på det anbringende, som sagsøgerne i nærværende sag har fremført, og at Domstolen ikke på det pågældende tidspunkt mente at skulle tage stilling til anbringendet.

Efter Kommissionens opfattelse må det derfor være tvivlsomt, om det fremførte anbringende vedrører grundlæggende retsprincipper, hvilket er endnu en grund til at afvise det.

b) For så vidt angår realiteten har Kommissionen gjort gældende, at den »særdeles bogstavelige« fortolkning, som sagsøgeren har foretaget af artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1970, ser bort fra den dynamiske karakter, som præger hele systemet med overførsler af egne indtægter til Fællesskabet. Det fremgår derimod klart af ordlyden af bestemmelsen, at Rådet ikke har villet »fastfryse« Fællesskabernes egne indtægter, således som de var den 21. april 1970.

I den sammenhæng er valget af ordene »er blevet eller vil blive pålagt«, »afgifter og andre gebyrer, der fastsættes« og »fastsat« i stedet for »pålagt«, som lovgiveren har foretaget ved affattelsen af afgørelsens artikel 2, litra a), et klart udtryk for lovgivers vilje til at tage hensyn til muligheden for at skabe nye indtægter, der svarer til de eksisterende, forudsat at sådanne nye afgifter rent faktisk er foranstaltninger af politisk-økonomisk karakter, og at de er nødvendige for at tilgodese formålene med den pågældende fælles politik.

I den foreliggende sag kan det ikke benægtes, at isoglucose-afgiften er af en sådan art, idet den har en umiddelbar tilknytning til de foranstaltninger, der er truffet inden for sukkersektoren. Denne tilknytning fremgår af ordlyden af forordning nr. 1111/77, der udtrykkeligt henviser til forordning nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker. Men tilknytningen fremgår navnlig af den substitutionsmulighed, der består mellem flydende sukker og isoglucose (således som Domstolen fastslog det i præmisserne 62 og 86 i dommen i de forenede sager 103 og 145/77), og af, at den pågældende indtægt anvendes til finansiering af restitutioner ved udførslen af Fællesskabets overskudsproduktion af sukker.

Af disse grunde har Kommissionen draget den slutning, at afgiften må falde ind under den gruppe af egne indtægter, der lovligt er indført, og at Rådet således ikke derved har overtrådt traktatens artikel 201. Subsidiært har Kommissionen tilføjet, at der ikke under denne sag skal tages stilling til spørgsmålet om afgiftens optagelse i budgettet, idet sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse heri.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 1. juli 1982 er der afgivet indlæg og bemærkninger af selskabet Amylum ved advokat M. Waelbroeck, Bruxelles, Rådet for De europæiske Fællesskaber ved direktør D. Vignes, Rådets juridiske tjeneste, bistået af A. Brautigam, fuldmægtig i nævnte tjeneste, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. Wainwright, bistået af F. Lamoureux, Kommissionens juridiske tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. september 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justiskontor den 4. maj 1981, har det belgiske aktieselskab G. R. Amylum i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning nr. 387/81 af 10. februar 1981 (EFT L 44, s. 1) om ændring af Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, s. 4) om indførelse af

fælles bestemmelser for isoglucose, idet forordning nr. 387/81 i artikel 1, stk. 3 og 4, for den samme periode, dvs. med tilbagevirkende gyldighed, indførte den kvotaordning, som var fastsat ved forordning nr. 1293/79 for perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980.

2 Rådets forordning nr. 1293/79 af 25. juni 1979, som ændrede ovennævnte forordning nr. 1111/77, navnlig ved heri at indsætte en artikel 9, blev nemlig annulleret ved Domstolens domme af 29. oktober 1980 (SA Roquette Frères, sag 138/79, Sml. s. 3333; Maizena GmbH, sag 139/79, Sml. s. 3393), da den var udstedt, uden at den i henhold til traktatens artikel 43 krævede udtalelse fra Parlamentet forelå.

3 Til støtte for sit søgsmål har sagsøgeren i stævningen gjort gældende dels, at den anfægtede forordning tilsidesætter princippet om, at fællesskabsretsakter ikke kan gives tilbagevirkende gyldighed, dels, at dens begrundelse var utilstrækkelig. I replikken har sagsøgeren desuden fremført et nyt anbringende, nemlig at Rådet ikke havde kompetence til at indføre en produktionsafgift for isoglucose.

I — Første anbringende: tilsidesættelse af princippet om, at fællesskabsretsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed

4 Domstolen har tidligere, bl.a. i dommene af 25. januar 1979 (Racke, sag 98/78, Sml. s. 69, og Decker, sag 99/78, Sml. s. 101), fastslået, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, således som sagsøgeren har gjort gældende, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt.

5 For så vidt angår den første af de to betingelser skal der fremhæves visse faktiske og retlige omstændigheder, som parterne har klart kendskab til. I den periode, hvor den anfægtede forordning fandt anvendelse, var navnlig sukkerproducenterne undergivet kvoter og forpligtet til at betale produktionsafgifter. Isoglucose er et substitutionsprodukt, der direkte konkurrerer

med sukker. Enhver fællesskabsretlig afgørelse vedrørende det ene af de to produkter vil derfor nødvendigvis have betydning for det andet. Selv om Domstolen i dommene af 29. oktober 1980 annullerede forordning nr. 1293/79 på grund af en væsentlig formmangel, nemlig den manglende udtalelse fra Parlamentet, fastslog Domstolen dog, at det tilkommer Rådet — på baggrund af, at isoglucoseproduktionen bidrog til at forøge sukkeroverskuddet, og at Rådet kunne indføre restriktive foranstaltninger for den pågældende produktion — inden for rammerne af landbrugspolitikken at træffe de foranstaltninger, det fandt hensigtsmæssige under hensyn til ensartetheden og afhængigheden mellem de to markeder samt isoglucosemarkedets særlige karakter.

6 Såfremt Rådet efter annullationen af forordning nr. 1293/79 ikke havde indført nogen begrænsning af isoglucoseproduktionen — i den foreliggende sag en genindførelse af de tildelte kvoter og de afgifter, der var pålagt producenterne, med virkning fra den 1. juli 1979 — ville det formål, forordningen skulle tilgodese, nemlig en i den fælles interesse ønsket stabilisering af sukkermarkedet, ikke have kunnet nås eller kun til skade for sukkerproducenterne, som alene havde måttet finansiere udgifterne ved sukkeroverskuddet inden for Fællesskabet, dvs. til skade for Fællesskabet som helhed, mens isoglucosefabrikanterne, hvis produktion konkurrerede med sukkerfabrikanternes, ikke var blevet pålagt nogen begrænsninger.

7 Sagsøgeren har anført, at anvendelsen af forordning nr. 1293/79 — inden den blev annulleret af Domstolen — medførte, at isoglucosefabrikanterne måtte overholde de deri fastsatte kvoter, og at det således ikke var nødvendigt at genindføre dem i den anfægtede forordning. Dette kan ikke tiltrædes. Ud over, at den anfægtede forordning er det retlige grundlag for kvotaordningen i den omhandlede periode, nemlig fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980, var det en betingelse for at opretholde afgifterne i den samme periode — hvilket var nødvendigt med henblik på gennemførelsen af de formål af almen interesse, som Rådet ønskede tilgodeset — at der blev fastsat kvoter, da disse er afgørende for afgifternes størrelse.

8 Rådet har således med rette kunnet gøre gældende, at det formål, der ud fra den generelle interesse skulle tilgodeses, dvs. en stabilisering af Fællesskabets

marked for sødemidler uden vilkårlig forskelsbehandling mellem de erhvervsdrivende, tilsagde, at de anfægtede bestemmelser fik tilbagevirkende gyldighed; den første af de betingelser, Domstolen har opstillet for, at en fællesskabsretsakt kan gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger forud for aktens offentliggørelse, er således opfyldt.

9 Ved afgørelse af, om den anden af ovennævnte betingelser ligeledes er opfyldt, bør der tages stilling til, om Rådets adfærd, nemlig offentliggørelsen den 17. februar 1981 af forordning nr. 387/81, har krænket en berettiget forventning, som de berørte virksomheder havde om, at der ikke ville gælde regler for isoglucoseproduktionen i perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980, hvor artikel 9 om kvoter og produktionsafgifter for isoglucose, som ovennævnte forordning indføjede i forordning nr. 1111/77, skulle finde anvendelse.

10 Det bemærkes først, at de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 387/81 ikke indeholder nogen ny foranstaltning, og at de blot gentager bestemmelserne i Rådets forordning nr. 1293/79, som Domstolen annullerede den 29. oktober 1980.

11 Når henses til, at Rådets forordning nr. 1293/79 af 25. juni 1979 havde direkte virkning inden for fællesskabsretssystemet, indtil den blev annulleret, og at de nationale myndigheder, der skulle gennemføre den, følgelig var forpligtet til at underkaste isoglucoseproduktionen den i forordningen fastsatte begrænsning, kan grundlaget for den berettigede forventning kun søges i, at det var umuligt at forudse, at de foranstaltninger, der indeholdes i den af Domstolen annullerede forordning nr. 1293/79, ville blive gennemført med tilbagevirkende gyldighed.

12 I denne sag kan sagsøgeren ikke påberåbe sig en beskyttelsesværdig berettiget forventning.

13 For det første er det nemlig kun et meget begrænset antal virksomheder, der berøres af den pågældende ordning, og de må rimeligvis være bekendt med afhængigheden mellem markederne for flydende sukker og isoglucose, forholdene på Fællesskabets marked for sødemidler og de følger, det efter

annullationen af forordning nr. 1293/79 og for perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980 ville få, at sukkerproduktionen blev underkastet stabiliserende foranstaltninger, som isoglucoseproduktionen slet ikke blev omfattet af.

14 For det andet havde Rådet ved at udstede forordningerne nr. 1111/77, 1293/79 og 1592/80 efter hinanden, idet sidstnævnte forordning forlængede virkningerne af den foregående for tidsrummet fra 1. juli 1980 til 30. juni 1981, tydeligt givet udtryk for sin vilje til at regulere hele produktionen af sødemidler inden for Fællesskabet, og i den forbindelse begrænse isoglucoseproduktionen ved hjælp af et system med kvoter og produktionsafgifter.

15 For det tredje kan det ikke have undgået sagsøgerens opmærksomhed, at Domstolen i hver enkelt af de domme af 29. oktober 1980, som annullerede forordning nr. 1293/79 — der ligeledes fastsatte sagsøgerens egen produktionskvota — ikke tog de anbringender til følge, som de sagsøgende selskaber, Roquette og Maizena, fremførte til støtte for deres anfægtelse af forordningen, og at Domstolen — idet den annullerede forordningen på grund af den manglende udtalelse fra Parlamentet — omhyggeligt understregede, at annullationen ikke begrænser »Rådets beføjelse til i overensstemmelse med traktatens artikel 176, 1. afsnit, at træffe enhver hensigtsmæssig foranstaltning som følge af den foreliggende dom«.

16 Endelig vidste sagsøgeren i kraft af offentliggørelsen af det pågældende forslag i Tidende den 20. december 1980 (EFT C 334, s. 2), at Kommissionen allerede den 3. december 1980 havde forelagt Rådet et forslag til forordninger om ændring, navnlig af forordning nr. 1111/77 med henblik på — for perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980 — at genindføre systemet med kvoter og afgifter, således som det havde været fastsat i forordning nr. 1293/79, og således som det skulle genindføres ved de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 387/81.

17 Til støtte for, at bestemmelserne ikke kan gives tilbagevirkende gyldighed, har sagsøgeren videre gjort gældende, at de krænker »ligevægten mellem Fællesskabets institutioner«. Dette anbringende kan ikke tages til følge. Dels er ingen af traktatens bestemmelser til hinder for, at Parlamentet blev

anmodet om at udtale sig vedrørende en genindførelse med tilbagevirkende gyldighed af forordning nr. 1293/79, selv om Parlamentet ikke havde afgivet nogen udtalelse om den pågældende forordning. Dels betyder den omstændighed, at Domstolen — samtidig med, at den annullerede forordningen — ikke fandt at burde anvende traktatens artikel 174, stk. 2, hvorefter Domstolen, dersom den skønner del nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede forordnings virkninger, der skal betragtes som bestående, ikke, at den tilbagevirkende gyldighed, som er tillagt de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 387/81, som Rådet har udstedt inden for rammerne af traktatens artikel 176, stk. 1, kan anses for en krænkelse af Domstolens privilegier.

II — Andet anbringende: krænkelse af begrundelsespligten

18 Sagsøgeren har anført, at Rådet i betragtningerne til forordning nr. 387/81 ikke har givet en tilstrækkelig begrundelse for forordningens tilbagevirkende gyldighed, og at Rådet derfor har krænket traktatens artikel 190.

19 Ifølge Domstolens praksis skal den ved traktatens artikel 190 krævede begrundelse tilpasses karakteren af den pågældende retsakt. Begrundelsen skal klart og utvetydigt angive de overvejelser, den fællesskabsmyndighed, der har udstedt retsakten, har gjort sig, således at de berørte kan gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin prøvelsesret.

20 I betragtningerne til Rådets forordning nr. 387/81 hedder det dels, at »ved Rådets forordning ... nr. 1111/77 af 17. maj 1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose, i den version som forefindes i forordning nr. 1293/79, fastsættes en produktionskvotaordning for perioden fra den 1. juli 1979 til den 30. juni 1980«, dels, at »De europæiske Fællesskabers Domstol ... den 29. oktober 1980 i sagerne nr. 138/79 og nr. 139/79 [afsagde] dom om annullering af forordning ... nr. 1293/79 om ændring af forordning ... nr. 1111/77 under henvisning til, at der forelå væsentlige formelle mangler; for så vidt angår det materielle indhold bekræftede Domstolen i øvrigt, at forordning ... nr. 1293/79 var i overensstemmelse med fællesskabsretten, idet den afviste alle klager om overtrædelse af

konkurrencereglernes principper, af proportionalitetsprincippet og af princippet om ikke-forskelsbehandling, der fremførtes mod den produktionskvotaordning, som blev indført ved forordning ... nr. 1293/79; derfor bør bl.a. den pågældende kvotaordning genindføres med tilbagevirkende kraft.«

21 Hvor lakonisk den end er, opfylder begrundelsen kravet i traktatens artikel 190. I kraft af henvisningen til produktionskvotaordningen, som de berørte klart havde kendskab til, fremhæver betragtningerne til den anfægtede forordning det hovedformål, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, ønsker tilgodeset; formålet er at sikre, at ordningen vedrørende begrænsning af isoglucoseproduktionen ikke midlertidigt afbrydes, således at produktionen af isoglucose pålægges de samme byrder som produktionen af flydende sukker, idet de to produkter direkte konkurrerer på markedet for sødemidler.

22 Anbringendet om krænkelse af begrundelsespligten kan således ikke tages til følge.

III — Tredje anbringende: tilsidesættelse af traktatens artikel 201 og af artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter

23 I replikken har sagsøgeren fremført et nyt anbringende, nemlig at Rådet ikke havde kompetence til at indføre en produktionsafgift for isoglucose ved forordning nr. 387/81. Sagsøgeren har anført, at en sådan afgift er en indtægt for Fællesskabernes budget, der ikke er foreskrevet i de bestemmelser, der blev vedtaget i Rådets afgørelse 70/243 af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201). Rådet havde derfor ikke beføjelse til at indføre den anfægtede afgift, som det i medfør af traktatens artikel 201 kun kunne henstille til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

24 Sagsøgte og intervenienten har påstået anbringendet afvist i henhold til artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement, hvorefter nye søgsmålsgrunde ikke må fremføres under sagens behandling, medmindre disse støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under den skriftlige forhandling.

25 Det bemærkes, at det nye anbringende, sagsøgeren har fremført, på den ene side ikke kan anses for »støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under den skriftlige forhandling«, idet det støttes på en påstået retsstridighed, som kunne være kendt og være gjort gældende straks efter udstedelsen af forordning nr. 387/81, og på den anden side heller ikke kan anses for en udvidelse af et anbringende, der tidligere er fremført, eftersom sagsøgeren først i replikken har påberåbt sig den retsregel, der påstås at være krænket, og idet årsagen til den således påståede annullation hverken var angivet direkte eller indirekte i stævningen.

26 Sagsøgerens anbringende er således et helt nyt anbringende, som vil være at afvise som for sent fremført i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2.

27 Ganske vist har sagsøgeren ligeledes påberåbt sig procesreglementets artikel 92, stk. 2, hvorefter Domstolen til enhver tid af egen drift kan efterprøve, om sagen skal afvises på grund af ufravigelige procesforudsætninger. Men denne artikel, som kun vedrører spørgsmålet om afvisning, hjemler ikke parterne mulighed for at fremføre et nyt anbringende for sent og under tilsidesættelse af procesreglementets artikel 42, stk. 2.

28 Da anbringendet imidlertid vedrører spørgsmålet om kompetencen hos den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har Domstolen fundet det rigtigt at angive grundene til, at Rådet havde kompetence til at indføre en produktionsafgift for isoglucose.

29 Traktatens artikel 43 bemyndiger — på de i artiklen angivne proceduremæssige betingelser — Rådet til at oprette en fælles markedsordning for land-

brugsprodukter og at fastsætte de nærmere regler herfor. I medfør af artikel 40, stk. 3, kan den fælles ordning under en af de i stk. 2 nævnte former, der navnlig indeholder en markedsordning, omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel.

30 I henhold til artikel 9, stk. 8, første afsnit, i Rådets forordning nr. 1111/77, som ændret ved de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 387/81, opkræver medlemsstaterne af vedkommende fabrikant en produktionsafgift for den mængde isoglucose, der produceres ud over basiskvoten uden at overstige maksimumskvoten. I henhold til samme artikels stk. 8, andet afsnit, er produktionsafgiften for isoglucose lig med den del, som påhviler sukkerfabrikanterne, af den sukkerproduktionsafgift, der er fastsat for sukkerproduktionsåret 1979/1980 i henhold til artikel 28 i forordning nr. 3330/74. Den pågældende del af afgiften fremkommer på grundlag af de komplicerede beregningsregler i sidstnævnte forordnings artikel 27, hvorefter afgiftsindbetalingerne fra sukkerfabrikanterne skal medvirke til at dække de tab, Fællesskabet påføres, ved afsætningen af den sukkermængde, der overstiger det menneskelige forbrug inden for Fællesskabet. Produktionsafgiften for isoglucose blev således indført for at bidrage til en stabilisering af Fællesskabets marked for sødemidler, og navnlig — således som det fremgår af betragtning 7 til forordning nr. 1111/77 — for at bidrage til udførselsbelastningerne.

31 Heraf følger, at produktionsafgiften for isoglucose ligger inden for rammerne af traktatens artikler 39 og 40, og at Rådet havde kompetence til at indføre den og til at fastsætte de nærmere regler for dens gennemførelse i medfør af artikel 43, hvortil den anfægtede forordning nr. 387/81 i øvrigt henviser.

32 For så vidt angår Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter, som blev truffet under henvisning til traktatens artikel 201 og vedtaget af medlemsstaterne, således som det fastsættes i artiklen, bør det først understreges, at afgørelsen har til formål at fastlægge de egne indtægter for Fællesskabet, der skal optages på Fællesskabernes budget, og ikke hvilke fællesskabsinstitutioner, der har kompetence til at fastsætte told, afgifter,

importafgifter, produktionsafgifter og andre former for indtægter. Som en foranstaltning af budgetmæssig karakter er nævnte afgørelse ikke til hinder for, at Rådet indfører en afgift som produktionsafgift for isoglucose, når Rådets kompetence til at indføre den pågældende afgift som nævnt er hjemlet i traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik.

33 Desuden omfatter artikel 2, litra a), i afgørelsen af 21. april 1970 blandt Fællesskabernes egne indtægter »afgifter og andre gebyrer, der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«. I betragtning af den udvikling, som produktionen af og markedet for sukker inden for Fællesskabet ikke kunne undgå at gennemgå, og det deraf følgende behov for at tilpasse produktionsafgifterne, importafgifterne, restitutionerne og prisstøtteforanstaltningerne til udviklingen af efterspørgslen på Fællesskabets marked for sukker, måtte afgørelsen af 21. april 1970 ikke alene anses at omfatte de afgifter, som var fastsat, da afgørelsen blev truffet, dvs. de afgifter, der var fastsat i Rådets forordning nr. 1069/67 af 18. december 1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 1967, s. 281). Med hensyn til isoglucose blev dette produkt først i rimeligt omfang produceret inden for Fællesskabet flere år efter, at afgørelsen af 21. april 1970 var truffet; den omstændighed, at isoglucose direkte konkurrerer med flydende sukker på markedet for sødemidler, medfører, at isoglucose er et af de produkter, som afsættes på det fælles »marked for sukker« i den i afgørelsen af 21. april 1970 forudsatte betydning.

34 Heraf følger, at Rådet havde kompetence til at udstede de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 387/81, og at ingen bestemmelse af budgetmæssig karakter har begrænset denne kompetence.

IV — Sagens omkostninger

35 Ifølge procesreglementets artikel 69 bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har i det hele tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger, herunder intervenientens.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **De sagsøgte frifindes for annullationspåstanden.**

2. **Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.**

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.

Da sagerne 108, 110 og 114/81 i det væsentlige vedrører de samme problemer, skal jeg behandle dem under et i mit forslag til afgørelse.

Det drejer sig endnu en gang om isoglucose, det flydende sødemiddel, der er Domstolen bekendt fra en række tidligere sager. Da der allerede ved Domstolen gentagne gange er blevet redegjort for de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, skal jeg i mine indledende bemærkninger blot give enkelte væsentlige oplysninger.

Den 17. maj 1977 udstedet Rådet forordning nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT

1 — Oversat fra tysk.