I de forenede sager 103/77 og 145/77

angående anmodninger, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court er indgivet til Domstolen for i de sager, som verserer for nævnte ret,

i sag 103/77 mellem

ROYAL SCHOLTEN HONIG (HOLDINGS) LIMITED

og

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE,

og i sag 145/77 mellem

TUNNEL REFINERIES LIMITED

og

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE,

at opnå præjudicielle afgørelser vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT 1976, L 206, s. 3) om ændring af forordning (EØF) nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren, af Rådets forordning (EØF) nr. 1111/77 af 17. maj 1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT 1977, L 134, s. 4) og af Rådets forordning (EØF) nr. 1110/77 af 17. maj 1977 (EFT 1977, L 134, s. 1) om ændring af forordning (EØF) nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Det pågældende produkt

Glucose med stort indhold af fructose (»isoglucose«) er et nyt naturligt sødemiddel, som fremstilles på grundlag af en hvilken som helst form for stivelse, men oftest på grundlag af majs. Dette produkt, som kom på markedet i Fællesskabets lande i 1976, har lignende sødeegenskaber som sukker. På det nuværende stadium af den tekniske udvikling kan isoglucose imidlertid ikke krystalliseres. Det kan derfor kun afsættes til fødevareindustrien, som anvender sukker i flydende form: læskedrikke, syltetøj, biskuits, flødeis, m.m. I disse henseender konkurrerer isoglucose med flydende sukker.

Sagsøgerne i de foreliggende sager er stivelsesproducenter, som har foretaget store investeringer i produktionen af isoglucose.

2. Fællesskabsbestemmelser

A — Produktionsrestitutionen

Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1975, L 281, s. 1), hvori det i betragtningerne hedder: »på grund af den særlige markedssituation for kornstivelse, kartoffelstivelse og glucose fremstillet ved hjælp af den såkaldte 'direkte hydrolyse'- metode, kan det vise sig nødvendigt at fastsætte en produktionsrestitution, således at de af denne industri anvendte basisprodukter kan stilles til disposition til en lavere pris end den, der ville fremkomme ved anvendelsen af importafgiftsordningen og en fælles prisordning«, bestemmer i artikel 11:

»1. En produktionsrestitution kan ydes

a) for majs og blød hvede, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af stivelse;

b) for kartoffelstivelse;

c) for majsgryn som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af glucose gennem den såkaldte 'direkte hydrolyse'.

2. (. . .)

3. På forslag af Kommissionen fastlægger Rådet med kvalificeret flertal reglerne for anvendelsen af denne artikel og fastsætter produktionsrestitutionsbeløbet.«

I medfør af denne bestemmelse har Rådet ved forordning (EØF) nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 (EFT 1975, L 281, s. 57) udstedt gennemførelsesregler hertil og fastsat de forskellige produktionsrestitutionsbeløb.

Ved forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT L 206, 1976, s. 3) har Rådet ændret forordning nr. 2742/75 ud fra følgende betragtning: »under hensyn til den situation, der vil foreligge i begyndelsen af høståret 1976/77, særlig som følge af anvendelsen af fælles priser for korn og ris i det nævnte høstår, er det nødvendigt at forhøje produktionsrestitutionerne; under hen-

syn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner bør en sådan forhøjelse dog ikke bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose; det mest hensigtsmæssige middel til gennemførelse af en sådan foranstaltning er hos de pågældende producenter at opkræve det beløb, hvormed produktionsrestitutionerne forhøjes, alt efter hvilket produkt, der er anvendt«.

Restitutionerne blev forhøjet ved artikel 1.

I henhold til forordningens artikel 2 blev der imidlertid indsat en ny artikel 5a i forordning (EØF) nr. 2742/75, hvorved produktionsrestitutionen blev nedsat for et enkelt produkt, fremstillet på grundlag af stivelse, nemlig glucose med stort indhold af fructose. Restitutionsbeløbet for stivelse, der er forarbejdet til dette produkt, blev fastholdt på samme niveau som for det foregående produktionsår og blev fuldstændig ophævet fra og med produktionsåret 1977-1978.

Ifølge stykke 3 i den nye artikel 5a opkræver medlemsstaterne hos producenterne af glucose med stort indhold af fructose forskellen mellem produktionsrestitutionen til stivelse, forarbejdet til glucose med stort indhold af fructose, og det beløb til stivelse, der anvendes til et hvilket som helst andet formål.

Ved forordning (EØF) nr. 2158/76 af 31. august 1976 (EFT L 241, 1976, s. 21) om fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2742/75 har Kommissionen vedtaget en række gennemførelsesbestemmelser.

B — Produktionsafgiften

Desuden har Rådet vedtaget en række fælles bestemmelser for isoglucose. Disse regler indeholdes i forordning (EØF) nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 134, 1977, s. 4).

Betragtningerne til denne forordning indeholder navnlig følgende passager:

»... isoglucose er et produkt, der direkte kan substituere flydende sukker fremstillet af sukkerroer eller sukkerrør;« (anden betragtning)

»... da isoglucose er et substitutionsprodukt, der direkte konkurrerer med flydende sukker, der ligesom alt roe- eller rørsukker er underkastet strenge produktionsbegrænsninger, får isoglucose herved en økonomisk fordel, og under de nuværende forhold, hvor der er sukkeroverskud i Fællesskabet, er det nødvendigt, at tilsvarende mængder sukker udføres til tredjelande; der bør derfor fastsættes en passende afgiftsordning for isoglucoseproduktionen med henblik på at bidrage til udførselsbelastningerne;« (syvende betragtning).

Reglerne om produktionsafgifter for isoglucose er indeholdt i forordningens artikel 8 og 9 og finder anvendelse på perioder svarende til sukkerproduktionsårene 1977-1978 og 1978-1979.

Ifølge artikel 9 er beløbet for produktionsafgiften pr. 100 kg tørstof lig det i artikel 27 i Rådets grundforordning for sukker (EØF) nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, 1974, s. 1) fastsatte beløb for produktionsafgiften i den samme periode, hvor dette finder anvendelse.

For perioden fra 1. juli 1977 til 30. juni 1978 må produktionsafgiften dog ikke overstige et beløb på 5 regningsenheder pr. 100 kg tørstof. Det er dette sidste beløb, der finder anvendelse, når den i artikel 27 i forordning (EØF) nr. 3330/74 fastsatte produktionsafgift for samme periode overstiger 5 regningsenheder pr. 100 kg hvidt sukker.

Artikel 9, stk. 3, bestemmer, at gennemførelsesbestemmelserne til reglerne om produktionsafgiften fastsættes efter forvaltningskomite-proceduren.

Disse gennemførelsesbestemmelser findes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1468/77 af 30. juni 1977 om gennemførelsesbestemmelser for produktionsafgiften for isoglucose i perioden

1. juli 1977 til 30. juni 1978 (EFT L 162, 1977, s. 7).

Rådets forordning (EØF) nr. 1110/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, 1977) indeholder bl.a. regler om udelukkelse af isoglucose fra anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 3330/74.

3. Hovedsagerne

A — Sag 103/77

Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., som er et selskab efter engelsk ret og filial af det nederlandske selskab Koninklijke Scholten-Honig NV, har anlagt sag mod Intervention Board for Agricultural Produce (det britiske interventionsorgan) ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, og påstået forordning (EØF) nr. 1862/76 (for så vidt som den indsætter artikel 5a i forordning (EØF) nr. 2742/75) forordning (EØF) nr. 1111/77 og forordning (EØF) nr. 1110/77 kendt ugyldige, og har gjort gældende, at regeringen for Det forenende Kongerige ikke har ret til at håndhæve disse forordninger.

Ved kendelse af 29. juli 1977 har denne ret udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

1. Er Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 gyldig, for så vidt som den indsætter artikel 5a i Rådets forordning (EØF) nr. 2742/75?
2. Er Rådets forordning (EØF) nr. 1111/77 gyldig?
3. Er Rådets forordning (EØF) nr. 1110/77 gyldig?

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolen den 8. august 1977.

B — Sag 145/77

Det engelske selskab *Tunnel Refineries Ltd.* har den 7. oktober 1977 anlagt sag mod Intervention Board for Agricultural Produce ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court og har påstået forordning (EØF) nr. 1111/77 kendt ugyldig samt nedlagt påstand om at det forbydes sagsøgte at håndhæve forordningen.

Ved kendelse af 8. november 1977 har denne ret udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende det spørgsmål, om forordning (EØF) nr. 1111/77 er »ugyldig af nogle og i givet fald af hvilke« af de i sagsøgers påstande nævnte grunde, som er angivet nedenfor i resuméet af dennes indlæg.

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolen den 24. november 1977.

Ved kendelse af 14. december 1977 har Domstolen besluttet at forene de foreliggende sager under retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling efter at Rådet og Kommissionen er blevet opfordret til at besvare visse spørgsmål (anført under III nedenfor).

II — Resumé af de skriftlige indlæg afgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

1. I sag 103/77

Indlæg fra Royal Scholten-Honig Ltd.

Indledningsvis anfører selskabet Royal Scholten-Honig Ltd., *sagsøger i hovedsagen,* at Rådets forordning nr. 1862/76 og Rådets forordning nr. 1111/77 og 1110/77 blev vedtaget for at straffe isoglucoseproduktionen på en sådan

måde, at den blev forhindret i at konkurrere med flydende sukker. Såfremt disse forordninger erklæres for gyldige vil denne afstrafning, ifølge sagsøger i hovedsagen, sandsynligvis medføre, at isoglucoseproduktionen inden for EØF må ophøre, hvorved a) EØF vil miste fordelene ved et væsentligt teknologisk forspring, b) de enorme investeringer, der er foretaget i de senere år, vil være sket til ingen nytte, uden nogen form for kompensation til investorerne, og c) EØF-forbrugernes interesser vil blive fuldstændig tilsidesat.

Sagsøger i hovedsagen mener imidlertid, at Rådets forordning nr. 1111/77 og 1110/77 og Rådets forordning nr. 1862/76, for så vidt som denne forordning indsætter artikel 5a i Rådets forordning nr. 2742/75, er ugyldige.

Vedrørende de faktiske omstændigheder

Sagsøger i hovedsagen anfører, at isoglucose fremstilles på grundlag af stivelse, der kan fremstilles af majs, hvede, kartofler eller andre produkter. Indtil nu er isoglucose dog især blevet fremstillet på grundlag af stivelse, fremstillet af majs. Sagsøger i hovedsagen giver en kort oversigt over de væsentligste stadier i denne produktionsproces og understreger, at der er tale om en ny revolutionerende teknik.

For så vidt angår isoglucosens egenskaber og anvendelse anfører sagsøger i hovedsagen, at produktet er næsten lige så sukkerholdigt som sakkarose — rørsukker eller roesukker. Da det skal leveres og anvendes i flydende form, konkurrerer det kun med flydende sukker, som kun repæsenterer 7 % af det samlede sukkermarked inden for Fællesskabet. Af forskellige grunde anvendes isoglucose ikke i alle tilfælde som et fuldstændigt surrogat for flydende sukker. Ved anvendelsen blandes det med flydende sukker.

Sagsøger i hovedsagen nævner forskellige egenskaber ved isoglucose, som giver brugeren væsentlige fordele fremfor flydende sukker inden for de områder, hvor produktet konkurrerer med sukker, især inden for sektoren for ikke-alkoholholdige drikkevarer, frugt- og grønsagskonserves, syltetøj, brød og konditorvarer.

For så vidt angår det sagsøgende selskabs interesse i isoglucose anfører selskabet selv, at det er en filial af Koninklijke Scholten-Honig NV (herefter benævnt »KSH«), et nederlandsk selskab, som i slutningen af 1972 af et amerikansk selskab købte industrielle ejendomsrettigheder til en metode til fremstilling af isoglucose ved hjælp af enzymer.

Efter at have overtaget disse rettigheder besluttede KSH, under hensyn til den know-how, som selskabet havde erhvervet ved hjælp af sin egen forskning, og under hensyn til de forordninger, som på det tidspunkt var i kraft inden for fællesmarkedet, at der var grundlag for at investere i produktionsanlæg til fremstilling af isoglucose. I 1973 besluttede sagsøger i hovedsagen at bygge en større fabrik til fremstilling af stivelse i Tilbury i Det forenede Kongerige og at fremstille 85 000 tons isoglucose årligt på grundlag af denne stivelse. I maj 1977 (på hvilket tidspunkt Rådets forordning nr. 1111/77 og 1110/77 blev vedtaget), var der i alt investeret 53 000 000 HFL i disse produktionsanlæg.

Ifølge sagsøger i hovedsagen vil virkningen af, at erklære de pågældende forordninger for gyldige, enten være, at sagsøger bliver nødt til at producere isoglucose med stort tab, eller at de beløb, der er investeret i opførelsen af isoglucosefabrikken må afskrives.

De pågældende forordninger har allerede nødsaget sagsøger til at udsætte opførelsen af fabrikken i Tilbury, hvilket har forvoldt sagsøger store tab.

De pågældende markedsordninger og sammenhængen mellem de forordninger, som de stillede spørgsmål angår

A — Korn

Sagsøger i hovedsagen henviser til den historiske baggrund for produktionsrestitutionerne inden for stivelsessektoren, som beskrevet i Kommissionens rapport om stivelsesprodukter inden for Fællesskabet og produktionsrestitutioner til korn- og kartoffelstivelse, og præciserer at det fremgår af denne rapport, at a) beslutningen om at investere i fabrikken i Tilbury blev truffet på baggrund af en ordning, efter hvilken der siden 1962 var blevet ydet produktionsrestitutioner til stivelsesproducenter inden for Fællesskabet, og b) at der på intet tidspunkt i disse produktionsrestitutioners historie, indtil forordning nr. 1862/76 blev vedtaget, blev foretaget nogen sondring mellem produktionsrestitutionerne til stivelse, afhængigt af til hvilket formål den blev anvendt. Forordning nr. 1862/76 stiller de stivelsesproducenter, som har til hensigt at producere stivelse med henblik på fremstilling af isoglucose, ringere end dem, som producerer stivelse til andre formål.

B — Sukker

Sagsøger i hovedsagen giver en oversigt over kvotaordningen i Rådets forordning nr. 3330/74.

Sagsøger i hovedsagen fastholder, at der med Rådets forordning nr. 1111/77 og 1110/77 forsøges pålagt *al* isoglucose en byrde, svarende til den produktionsafgift, som ifølge artikel 27 i forordning nr. 3330/74 pålægges sukker i B-kvotaen, uden at isoglucose ydes den støtte eller de begunstigelser, som er fastsat i kvotaordningen.

Forordning nr. 1862/76

Sagsøger i hovedsagen anfører følgende begrundelse og følgende argumenter til støtte for sit anbringende om, at forordning nr. 1862/76 er ugyldig:

1. Traktatens artikel 190

Forordningen opfylder ikke begrundelseskravet i EØF-traktatens artikel 190. Bortset fra henvisning til forordning nr. 2727/75 og 2742/75, angiver præamblen til forordning nr. 1862/76 som eneste begrundelse for ikke at forhøje produktionsrestitutionen i høståret 1976/77 til produkter, som er bestemt til fremstilling af den stivelse, der skal danne grundlag for produktionen af isoglucose, alene følgende: »under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner«. Denne sætning er ikke tilstrækkelig begrundelse for at undlade at forhøje beløbet. Der gives desuden ikke nogen begrundelse for helt at afskaffe restitutionen med virkning fra høståret 1977-78.

2. Artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2727/75

Sagsøger i hovedsagen understreger, at forordning nr. 1862/76 er subsidiær i forhold til forordning nr. 2727/75, idet den er vedtaget i medfør af Rådets beføjelse i henhold til denne forordnings artikel 11, stk. 3, og sidstnævnte forordning er atter vedtaget direkte i medfør af traktatens artikel 43, stk. 2, efter høring af forsamlingen. Sagsøger i hovedsagen gør gældende, at Rådet ikke i henhold til bemyndigelsen i artikel 11, stk. 1, kan foretage en sondring mellem de varer, som et af de produkter, der er nævnt i dette stykke under litra a) b) eller c) kan anvendes til fremstillingen af.

Under alle omstændigheder, og selv om man antog, at Rådet i visse tilfælde kunne foretage en sådan sondring, ville det hermed gøre sig skyldig i magtfordrejning, hvis det, i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1862/76, havde taget hensyn til betragtninger, som ligger uden for de formål, der er nedlagt i den fælles markedsordning for korn. Således er konkurrencen mellem isoglucose og flydende sukker, ifølge sagsøger i hovedsagen, et hensyn, som ligger uden for rammerne af den beføjelse, der er tillagt Rådet ved artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2727/75.

3. Traktatens artikel 40, stk. 3

Forordning nr. 1862/76 er i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, som bestemmer at den fælles markedsordning skal »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Forskelsbehandlingen af stivelsesproducenterne er et formål i selve forordningen, idet stivelsesproducenter, som fremstiller isoglucose, stilles anderledes end producenter, der fremstiller stivelse til andre formål.

Forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77

Ifølge sagsøger i hovedsagen er disse forordninger ugyldige af nedennævnte grunde.

Indledningsvis anfører sagsøger i hovedsagen, at forordning nr. 1111/77 har grundlag i den opfattelse, at det er nødvendigt at indføre fælles regler for at beskytte Fællesskabets isoglucoseproducenter og disses interesser. Til dette formål indføres der ved denne forordning en fælles markedsordning for isoglucose, som indeholder en ordning med eksport- og importlicenser (artikel 2), regler for importafgifter (artikel 3) og eksportrestitutioner (artikel 4), samt en beføjelse til for isoglucose at forbyde anvendelsen af proceduren for aktiv forædling (artikel 5) og en beføjelse til at træffe foranstaltninger for samhandelen med tredjelande, i tilfælde af, at Fællesskabets marked for isoglucose trues af alvorlige forstyrrelser (artikel 7). Disse bestemmelser er helt urealistiske. Isoglucoseproducenterne i Fællesskabet har aldrig haft og vil aldrig få behov for at blive beskyttet mod producenterne fra lande uden for Fælleskabet, og det er ikke nødvendigt og vil aldrig blive nødvendigt at stabilisere Fællesskabets interne marked for isoglucose.

Den eneste virksomme eller reelle bestemmelse er reglen i artikel 9, der foreskriver en produktionsafgift for isoglucose.

De af sagsøger i hovedsagen anførte ugyldighedsgrunde

1. De fælles bestemmelser for isoglucose indebærer en ulovlig forskelsbehandling af isoglucose, som er i strid med traktatens artikel 40, stk. 3

Sagsøger i hovedsagen mener, at produktionsafgiften i henhold til forordning nr. 1111/77 indebærer en lige så ulovlig forskelsbehandling af isoglucose, som hvis afgiften havde været direkte indeholdt i grundforordningen for sukker nr. 3330/74. Producenterne af isoglucose konkurrerer fuldt ud med producenterne af flydende sukker, og den eneste del af forordning nr. 1111/77, som har nogen realitet, nemlig bestemmelsen om produktionsafgiften for isoglucose, indebærer en klar forskelsbehandling af isoglucoseproducenterne til fordel for producenterne af flydende sukker. De førstnævnte skal nemlig betale en afgift af hele deres produktion og kan hverken drage fordel af en afgiftsfri A-kvota eller en interventionsordning, som de sidstnævnte kan.

2. De fælles bestemmelser for isoglucose har ikke til formål at opfylde og vil ikke komme til at opfylde målene i traktatens artikel 39

Sagsøger i hovedsagen erkender, at målene i artikel 39 ikke altid kan nås på samme tid, og at Rådet bør have kompetence til at forene de foreliggende interesser. Sagsøger i hovedsagen mener imidlertid, at når der indføjes en foranstaltning i en fælles markedsordning, som er oprettet i medfør af artikel 40, og denne foranstaltning i strid med formålet om at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, jf. traktatens artikel 39, stk. 1, litra a), medfører, at den tekniske udvikling kvæles, skal det klart fremgå, at man søger at nå et andet mål, og at dette mål kun kan opfyldes i kraft af den pågældende foranstaltning.

Dette mener sagsøger i hovedsagen imidlertid ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Produktionsafgiften kan betegnes som en foranstaltning, der er i

strid med formålene i artikel 39, litra c), litra d) eller e), da isoglucoseproduktionen, såfremt den gennemføres, forøger stabiliteten og sikrer rimelige salgspriser, fordi isoglucose på en vis måde udgør en sikring mod alvorlig mangel inden for Fællesskabets eller verdensmarkedets sukkerproduktion. Om de andre mål i den fælles landbrugspolitik anfører sagsøgeren i hovedsagen, at det ikke angives i selve forordningens præambel, at den har til formål at forøge eller sikre landbrugsbefolkningens levestandard.

3. De fælles bestemmelser for isoglucose er i strid med princippet om forholdet mellem mål og midler

Det første egentlige formål, der er udtalt i forordning nr. 1111/77, er, efter sagsøgers opfattelse, det formål, der kommer til udtryk i præamblens syvende betragtning. Om denne betragtning er det væsentligt at anføre følgende:

i) Det er fællesskabsforordningerne, som indfører »strenge produktionsbegrænsninger« for roe- eller rørsukker. Disse forordninger kan ændres, såfremt de underkaster et konkurrerende produkt en for streng produktionsbegrænsning.

ii) Det er kun når A- eller B-sukkeret eksporteres, at der lægges afgifter på sukkerudførslerne, da det kun er i disse tilfælde, at der skal betales en eksportrestitution. Det er ikke berettiget at lade isoglucose bidrage til A- og B-sukkerets eksportomkostninger, når sukkeret eksporteres, fordi isoglucose er teknisk bedre. Herved kommer forbrugeren til at betale for den fordel, der ydes sukkerproducenterne.

Endvidere kan de produktionsbegrænsninger, som Fællesskabet selv pålægger sukkerproducenterne, ikke begrunde, at der opkræves en afgift på isoglucose som bevirker, at forbrugeren ikke får adgang til et produkt, der på visse områder teknisk set er mere effektivt end flydende sukker.

iii) Hvis der i øjeblikket eksisterer en overskudsproduktion af sukker inden for Fælleskabet, fordi isoglucose har bemægtiget sig en del af sukkermarkedet, er det forkert at lade isoglucose bære de samlede omkostninger i forbindelse med eksporten af dette overskud.

iv) Under alle omstændigheder vil afgiften medføre, at isoglucoseproduktionen indstilles, hvorved bidrag til eksportomkostningerne vil bortfalde.

v) Endelig kan det erklærede mål for bidrag til eksportomkostningerne kun nås, såfremt produktionsafgiften ikke er en egen indtægt efter artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 (EFT 1970 (I), s. 201; org.ref. JO 1970, L 94, s. 19).

Ud fra en analyse af denne artikels ordlyd gør sagsøger gældende, at produktionsafgiften *ikke* er en egen indtægt efter artikel 2, og at Rådet ikke har kompetence til at sidestille den med de andre afgifter, som er egne indtægter ifølge denne artikel.

Ifølge sagsøger i hovedsagen er princippet om forhold mellem mål og midler derfor ikke opfyldt, a) når det viser sig, at de erklærede mål ikke kan nås, b) når produktionen i Fællesskabet af et teknisk avanceret produkt indstilles for at beskytte en lille sektor af et bestemt marked mod konkurrencen, hvorved forbrugeren i EØF fratages et produkt, som inden for det pågældende område har visse fordele frem for sukker, c) de samlede afgifter, med samme formål for øje ikke pålægges Fællesskabet som helhed, men producenterne af et enkelt produkt, ja endog netop de producenter, som har investeret, eller som er i færd med at investere enorme summer for at skabe det teknisk avancerede produkt inden for EØF, og d) når resultatet er, at disse investeringer går tabt,

uden at investorerne får nogen kompensation herfor.

4. Med undtagelse af artikel 9, som indfører produktionsafgiften, er de fælles bestemmelser for isoglucose ikke virksomme, og Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning

Uanset om de fælles bestemmelser for isoglucose er et kunstgreb for at pålægge dette produkt en afgift, eller, om de er vedtaget på et helt fejlagtigt grundlag, er de efter sagsøgers opfattelse under alle omstændigheder ugyldige, fordi Kommissionen og/eller Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt disse i medfør af traktatens artikel 40, stk. 2 og 3. Disse bestemmelser indeholder i første række hjemmel til at oprette en fælles markedsordning, og først i anden række en stiltiende hjemmel til at opkræve afgifter i forbindelse med en sådan ordning. Disse bestemmelser giver ikke hjemmel til at opkræve afgifter, når der ikke findes nogen fælles ordning, som sagsøger påstår det er tilfældet med isoglucose.

5. De fælles bestemmelser for isoglucose er i strid med højere retsregler, fordi de ikke indeholder:

i) bestemmelser som har til formål at udelukke de eksisterende produktionskapaciteter eller de kapaciteter, som er under opbygning, og/eller

ii) en detaljeret overgangsordning som har til formål at forhindre skade for de eksisterende produktionskapaciteter, som er under opbygning, og/eller

iii) kompensationsbestemmelser

Sagsøger i hovedsagen anfører, at selskabet må afskrive investeringerne i de produktionsanlæg til fremstilling af isoglucose, som er konstrueret eller under opførelse, eller producere isoglucose med tab, såfremt forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77 erklæres for gyldige.

Det forhold, at der ikke er vedtaget nogen bestemmelser, hvorved den eksisterende eller planlagte produktionskapacitet udelukkes, eller en detaljeret overgangsordning med henblik på at undgå skade for den eksisterende eller planlagte produktionskapacitet, eller i det mindste kompensationsbestemmelser, udgør, ifølge sagsøger i hovedsagen en krænkelse af de ovennævnte højere retsregler, hvorfor forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77 er ulovlige og uden retsvirkning.

6. De fælles bestemmelser for isoglucose er ugyldige, fordi de ikke er i overensstemmelse med traktatens artikel 190

Præamblen til forordning nr. 1111/77 indeholder følgende henvisning: »Under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet«. Denne udtalelse blev offentliggjort i EF-Tidende nr. C 93 af 18. april 1977.

Ifølge sagsøger i hovedsagen har Europa-Parlamentet, ved, under udtalelsens punkt 26, at give udtryk for, at isoglucose bør omfattes af de *samme bestemmelser,* som gælder i henhold til markedsordningen for sukker, ikke ønsket at sige andet end netop dette, og ikke at der kun skulle opkræves en produktionsafgift, uden de hermed forbundne fordele.

Sagsøger i hovedsagen anfører, at det efter traktatens artikel 190 må anses for et væsentligt procedurekrav at angive i forordningen, hvorfor traktatens mål ikke kan opfyldes ved at undergive isoglucose de *samme bestemmelser,* og at forordning nr. 1111/77 er ugyldig, fordi den tilsidesætter kravet i denne artikel.

7. Isoglucose er ikke en »landbrugsvare«

Sagsøger i hovedsagen anfører, at »landbrugsvarer« i traktatens artikel 38 defi-

neres som »jordbrugsprodukter, husdyrbrugsprodukter og fiskeriprodukter samt varer, der direkte er forbundet med disse produkter, og som har undergået en første bearbejdning«.

Isoglucose er imidlertid ikke en vare, som har undergået en første bearbejdning. Det er altså ikke nogen landbrugsvare, og Rådet har ikke ifølge traktaten nogen kompetence til at udstede forordninger, der behandler isoglucose som en landbrugsvare.

Konklusioner

Af ovennævnte grunde nedlægger sagsøger i hovedsagen følgende påstande:

i) Det statueres, at Rådets forordning nr. 1862/76 er ugyldig for så vidt som den indsætter artikel 5a i Rådets forordning nr. 2742/75;

ii) det statueres, at Rådets forordning nr. 1111/77 og nr. 1110/77 er ugyldige.

Indlæg fra Rådet

Indledende bemærkninger

Rådet anfører, at det ikke er ret længe siden isoglucose kom på markedet i Fællesskabet, og anser det for hensigtsmæssigt først at give en række statistiske oplysninger om produktet.

Efter Rådets oplysninger havde man i slutningen af 1976 regnet med, at den årlige produktion ville komme op på 150 000 tons (angivet i den tilsvarende mængde hvidt sukker), og i slutningen af 1977 havde man regnet med 400 000 tons. I 1976 udgjorde den samlede produktion 70 000 tons, hvoraf 85 % var fremstillet på grundlag af majs og 15 % på grundlag af hvede. De 70 000 tons udgør noget mindre end 1 % af hele Fællesskabets årlige sukkerforbrug, men Rådet mener, at denne procentdel kan tænkes at stige hurtigt og udgøre 3 eller 4 % i slutningen af 1977 og begyndelsen af 1978.

Der er nogle (navnlig sukkerroedyrkerne), der anser disse oplysninger for ufuldstændige eller endog unøjagtige.

Det er imidlertid vanskeligt at udarbejde oplysninger, navnlig om priser.

Produktionsprisen for isoglucose siges at være 10 til 15 % lavere end for sukker, når man tager hensyn til de restriktioner, som er pålagt sukker. Nogle mener endda, at prisfordelen endog er større for isoglucose, fordi dette produkt har forskellige anvendelsesformål, og teknisk set er lettere at have med at gøre. Det antages endvidere, at der skal afholdes særlige omkostninger til den vanskelige konservering af dette produkt (10 % af omkostningerne?). Bortset fra at disse oplysninger ikke er særlig præcise, lader det til, at en forøget produktion vil nedsætte omkostningerne for isoglucose, endda meget væsentligt.

Markedspriserne er også omgærdet med usikkerhed: tallene for sukker er velkendte, men derimod ikke for isoglucose. Findes der i øvrigt et egentligt marked? Hvordan dannes prisen på isoglucose? Om dette sidste spørgsmål henviser Rådet til en teori om »nytteværdien« eller »substitutionsværdien«, hvorefter salgsprisen på en vare, som ikke er særlig udbredt dannes i forhold til salgsprisen på den vare på det større marked, som den pågældende vare kan erstatte. Sagt med andre ord: da isoglucoseproduktionen udgør omkring en hundrededel af produktionen af sukker, og da isoglucose kan substituere sukker, må salgsprisen på isoglucose på det fælles marked, uanset hvor store produktionsomkostningerne er for dette produkt, ligge tæt op ad salgsprisen på sukker på det samme marked.

Rådet giver herefter en kort oversigt over de regler, som det har udstedt vedrørende isoglucose.

Særlig i relation til forordning nr. 1111/77 fremhæver Rådet, at der med denne forordning indføres en egentlig minimarkedsordning for isoglucose,

som imidlertid ikker er helt uafhængig, men snarere supplerer markedsordningen for sukker, som »isoglucose ... direkte kan substituere«. Endelig understreger Rådet, at ordningen med produktionsafgifter er midlertidig, og at der er udstedt overgangsforanstaltninger for denne ordning.

Rådet gennemgår herefter de anbringender, som sagsøger i hovedsagen har gjort gældende ved High Court, og anfører især følgende:

I. Gyldigheden af forordning nr. 1862/76

1. Forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, jf. traktatens artikel 40, stk. 3

Efter Rådets opfattelse synes der ikke at være konkurrence mellem de stivelsesprodukter, til hvilke der udbetales en produktionsrestitution, og isoglucose. Desuden er det tvivlsomt, om der ifølge artikel 40 kan siges at finde nogen forskelsbehandling sted på et tidligere stadium af isoglucoseproduktionen. Skulle dette ikke desto mindre være tilfældet, ville det, efter Rådets opfattelse, være isoglucoseproducenternes leverandører, som man forskelsbehandlede, og ikke producenterne selv.

2. Manglende begrundelse

Rådet mener klart at have angivet i den eneste betragtning til forordningen, jf. dennes tredje sætning, at opretholdelsen af restitutionen til isoglucose ikke var påkrævet i betragtning af de formål, der forfølges hermed, som disse fremgår af begrundelsen til forordning nr. 2742/75. Dette er en *begrundelse gennem en henvisning,* en mulighed, som traktatens artikel 190 ikke synes at udelukke, og som opfylder de kriterier, Domstolen har angivet i dommen af 13. marts 1968 (sag 5/67, *Beus,* Sml. 1965-1968, s. 469; org.ref. Receuil 1968, s. 125 og navnlig s. 143 *in fine).*

II. Gyldigheden af forordningerne nr. 1110 og 1111/77

1. Overtrædelse af traktatens artikel 38, stk. 1 — isoglucose er ikke »landbrugsvare«

Rådet anfører, at de to forskellige former for isoglucose, som er nævnt i forordning nr. 1111/77, er produkter, som er opført på listen i bilag II til traktaten i medfør af forordning nr. 7a af 18. december 1969 (EFT 1959-1962, s. 65; org.ref. JO af 30. 1. 1961).

Rådet henviser til Domstolens dom i sag 185/73, *Hauptzollamt Bielefeld* mod *König* (Sml. 1974, s. 607), og gør gældende, at isoglucose er en vare, »som har undergået en første bearbejdning«, jf. traktatens artikel 38, stk. 1, da der med dette udtryk menes, at der skal være en direkte økonomisk forbindelse mellem produktet i naturform og det produkt, der er et resultat af produktionsprocessen, og at det afgørende ikke er, hvor mange processer der har fundet sted.

2. Forskelsbehandling af producenterne i strid med traktatens artikel 40, stk. 3 — krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler

Rådet behandler navnlig det af sagsøger i hovedsagen anførte argument, at det er diskriminatorisk at underkaste isoglucose produktionsafgiften på B-sukker, fordi visse af sukkerbyrderne herved overvæltes på isoglucose, uden at der ydes de tilsvarende fordele, og fordi afgiften desuden ikke står i forhold til det, som er nødvendigt, men pålægger en for tung byrde.

Rådet stiller det spørgsmål, om isoglucoseproducenterne ikke i virkeligheden ønsker at oppebære den samme indtægt for deres produktion som sukkerproducenterne.

I den forbindelse nævner Rådet, at sukkerproducenterne har en maksimalkvota, bestående af to dele, nemlig A-kvotaen, hvor der ydes garanti for salg til interventionsprisen, og B-kvotaen, som udgør omkring en tredjedel af A-kvotaen (35 %), hvor der

kun ydes garanti for salg til interventionsprisen, nedsat med produktionsafgiften. Med andre ord er sukkerproducenterne sikret interventionsprisen, nedsat med en *fjerdedel* af produktionsafgiften
(nøjagtig $\frac{135—100}{135} = 26\ \%$).

Derimod betaler isoglucoseproducenterne den *fulde* produktionsafgift på hele deres produktion (omend nedsat med halvdelen i 1977-1978). Den påståede diskrimination består i denne forskellige behandling.

Tilbage bliver, om det er nødvendigt, at ordningerne er fuldstændig ens. Sagsøger har ikke svaret på nogen af de tre spørgsmål, som opstår i den forbindelse:

— Er det forhold, at to produkter konkurrerer indbyrdes, i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde, at der etableres en fuldstændig ens ordning for disse to produkter?

— Er det muligt på nuværende tidspunkt blivende at fastslå forbindelsen mellem ordningerne, når isoglucoseproduktionen sandsynligvis i den nærmeste fremtid vil stige med 500 %, hvilket fuldstændigt vil ændre problemstillingen?

— Vil ens ordninger sikre ens fortjeneste?

Tværtimod kan det, ud fra den betragtning, at isoglucoseproduktionen er en supplerende produktion i forhold til den eksisterende sukkerproduktion, hævdes, at det er fuldstændig logisk at underkaste isoglucose de samme begrænsninger som den del af sukkerproduktionen (B-sukker), som er en tillægsproduktion i forhold til den produktion, der anses for nødvendig til sikring af Fællesskabets normale behov, og som derfor er tilsikret de forskellige fællesskabsgarantier (A-sukker) (jf. syvende betragtning til forordning nr. 1111/77).

Traktatens artikel 39 bestemmer, at den fælles landbrugspolitik navnlig har til formål at »stabilisere markedet«. Det synes derfor helt i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitiks formål at ligestille isoglucose med den supplerende sukkerproduktion og at pålægge den en rimelig afgift til finansiering af omkostningerne i forbindelse med eksporten af det overskydende sukker i Fællesskabet.

Desuden tvivler Rådet på, at isoglucoseordningen er så skadelig for dette produkt, som det er blevet hævdet, og anfører, at isoglucose indirekte har fordel af den fælles markedsordning for sukker, navnlig i prismæssig henseende.

Hvad angår det af sagsøger i hovedsagen anførte anbringende om, at Rådet ikke har sørget for at opretholde den ligevægt mellem sukker og isoglucose, som Europa-Parlamentet i sin beslutning af 23. marts 1977 (EFT C 93 af 18. 4. 1977, s. 14) anså det for ønskeligt at bevare, fremhæver Rådet, at Parlamentet ønskede bestemmelserne i den fælles markedsordning for sukker overført til isoglucose (beslutningens punkt 26), men ikke angav, at denne ligevægt skulle etableres ved at anvende sukkerkvotaordningen på isoglucose.

Rådet mener følgelig, at der ikke, som påstået, er nogen uligevægt mellem sukker- og isoglucosemarkederne, der har medført nogen diskrimination til skade for isoglucose, eller tvunget dette produkt ind under strengere betingelser, som ikke står i forhold til det, som var nødvendigt; Rådet anser ikke dette for bevist.

3. Overtrædelse af retssikkerhedsprincippet på grund af »sudden reversal of policy without notice« (pludselig ændring af restitutionspolitikken uden varsel) (punkt 19 i »Points of claim«) og på grund af, at der ikke er indført nogen overgangsforanstaltninger

Ifølge Rådet måtte forudkendskabet til forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77 være så godt, at sagsøger i hovedsagen

ikke led nogen skade i forbindelse med gennemførelsen af løbende kontrakter.

Hvad angår anbringendet om, at der er sket en »sudden reversal of policy«, idet sagsøger i hovedsagen hævder at have investeret 53 millioner HFL i Tilbury, er spørgsmålet efter Rådets opfattelse, om der består et retligt krav på, at reglerne opretholdes (eller snarere at der ikke findes nogen regler). Men Fællesskabet har aldrig forpligtet sig, hverken til at opretholde produktionsrestitutionsordningen for stivelses produkter for isoglucose, eller at underkaste dette produkt en markedsordning. Og Domstolen har aldrig i sin retspraksis vedrørende velerhvervede rettigheder og overgangsforanstaltninger statueret, at der består en velerhvervet ret til kræve bestemte regler opretholdt (jf. navnlig sag 1/73, *Westzucker*, Sml. 1973, s. 723).

4. Overtrædelse af pligten til at høre Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77

Rådet nøjes her med at henvise til, at Parlamentets udtalelser ikke er bindende for Rådet.

5. Overtrædelse af væsentlige formkrav

Rådet fastslår, at det har opfyldt alle sine formelle høringspligter. I forbindelse med vedtagelsen af forordningerne nr. 1110/77 og 1111/77 foretog Rådet høring af Europa-Parlementet og Det økonomiske og sociale Udvalg og hvad angår forordning nr. 1862/76, som er en forordning af anden generation, var det ikke foreskrevet i de bestemmelser, som udgør det retlige grundlag for forordningen, at der skulle foretages høring.

Rådet konkluderer, at ingen af de af sagsøger i hovedsagen fremførte argumenter kan føre til at erklære forordningerne nr. 1862/76, nr. 1110/77 og nr. 1111/77 ugyldige.

Indlæg fra Kommissionen

I. Anvendelse af fællesskabsretten

1. Isoglucose

For så vidt angår deltajerne i forbindelse med isoglucosens egenskaber og anvendelse henviser *Kommissionen* til en artikel, offentliggjort i tidsskriftet »Food Technology« i november 1975, som har titlen »Izomerized Corn Syrups in Food Products« (bilag I til Kommissionens indlæg). De eneste markante forskelle mellem isoglucose og sukkeret på teknologiens nuværende stadium er, ifølge Kommissionen, at isoglucose endnu ikke kan krystalliseres, og at produktet skal konserveres under oplagring og transport til en temperatur på mellem 28 og 30° C.

Ifølge de oplysninger, som Kommissionen rådede over i 1976, på et tidspunkt, hvor virkningerne af isoglucosens tilsynekomst på sukkermarkedet i Fællesskabet for første gang blev gjort til genstand for en undersøgelse, forudså man, at isoglucoseproduktionen i Fællesskabet ville komme til at udgøre cirka 145 000 tons ved udgangen af 1976 og 375 000 tons i 1978, og yderligere ville stige fra 1977 til 1982 (se svar på skriftlig forespørgsel nr. 330/76 fra Martens — EFT C 305/5 af 27. 12. 1976). I øvrigt blev den faktiske isoglucoseproduktion fra midten af 1976 til midten af 1977 anslået til mellem 75 000 og 85 000 tons (tørstof), hvilket svarer til mellem 2 og 3 % af den samlede stivelsesproduktion i hele Fællesskabet. For året 1976-1977 ville en sådan produktion ifølge Kommissionen indebære et forbrug på 135 000 tons majs af en samlet majshøst i Fællesskabet på 15 millioner tons og et forbrug på 30 000 tons hvede af en samlet høst på 35 millioner tons.

De isoglucoseproducenter, som desuden fremstiller glucose, lancerede produktet på markedet som flydende sukker, som isoglucose er i direkte konkurrence med. Fællesskabsproduktionen af

flydende sukker udgør i øjeblikket cirka 700 000 tons (jf. svar på den skriftlige forespørgsel nr. 803/76 fra Martens — EFT C 84/12 af 4. 4. 1977), hvilket i 1976- 1977 var 8 % af det samlede sukkerforbrug i Fællesskabet. Det må imidlertid erindres, at forbruget af flydende sukker udviser en stigende tendens, medens sukkerforbruget er faldende. For ti år siden udgjorde flydende sukker, produceret i Fællesskabet, kun 3 % af det samlede sukkermarked i Fællesskabet. Man skønner således, at det potentielle marked for isoglucose på lang sigt kan komme til at andrage indtil 30 % af det samlede sukkermarked i Fællesskabet.

2. Produktionsrestitutionerne

Kommissionen henviser til sin rapport om stivelsesprodukter inden for Fællesskabet og produktionsrestitutioner til korn- og kartoffelstivelse (KOM(77) 363 endelig af 27. juli 1977 — bilag II til Kommissionens indlæg), som indeholder en generel oversigt over ordningen med produktionsrestitutioner til stivelsessektoren, og som nævner de forslag, som Kommissionen og Rådet har fremsat om den fremtidige politik inden for denne sektor. Navnlig i den første betragtning til Rådets forordning nr. 2742/75 findes der en redegørelse for ordningens formål:

»Som følge af den særlige markedssituation for korn- og kartoffelstivelse, særlig nødvendigheden for stivelsesindustrien af at opretholde priser, der er konkurrencedygtige i forhold til priserne på substitutionsvarer, er der ved forordning (EØF) nr. 2727/75 og nr. 359/67/EØF fastsat regler om ydelse af en produktionsrestitution, således at stivelsesindustrien kan erhverve de fornødne basisprodukter til en lavere pris end den, der ville følge af anvendelse af reglerne i den fælles markedsordning for de pågældende produkter.«

3. Forordning nr. 1862/76

Kommissionen giver en kort oversigt over forordningens tilblivelseshistorie, herunder navnlig baggrunden for forordningens artikel 2.

I begrundelsen til denne artikel hedder det, at en sådan, af Rådet vedtaget generel forhøjelse af produktionsrestitutionerne (14 RE pr. ton pr. majs), ikke, »under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner«, bør bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af isoglucose. Kommissionens opfattelse, som Rådet tilsluttede sig, var, at denne målsætning ikke omfattede støtte til et produkt, som der ikke var taget hensyn til i 1962, da Fællesskabet indførte ordningen med produktionsrestitutioner, og som direkte konkurrerede med et andet landbrugsprodukt, nemlig sukker, som var omfattet af en fælles markedsordning.

4. Den fælles markedsordning for sukker

Kommissionen skitserer først de væsentligste træk ved kvota- og afgiftsordningen inden for rammerne af den fælles markedsordning som helhed.

Dernæst behandler Kommissionen især den nuværende situation på det fælles marked, som den har været siden 1976, og som den sandsynligvis vil fortsætte i den nærmeste fremtid. Trods kvotaordningen er der tale om en klar overskudssituation. Det samlede sukkerforbrug, som i 1973-1974 var 10,5 millioner tons, faldt til 9,09 millioner tons i 1976-1977, hvilket er mindre end den basiskvota på 9,136 millioner tons, som blev fastsat ved forordning nr. 3330/74. Desuden havde Fællesskabet i henhold til Lomékonventionen i 1976 forpligtet sig til at importere 1,4 millioner tons sukker til garanterede priser. Følgen heraf var, at Fællesskabet i produktionsåret 1976/1977 havde et overskud på 1,7 millioner tons, selv om sukkerudbyttet pr. hektar i dette år var lavt p.g.a. tørken. Kommissionen skønner, at Fællesskabet i 1977/1978 vil kunne have en samlet produk-

tion på 10,7 millioner tons sukker, hvilket — når man sætter præferenceimportforpligtelserne til 1,4 millioner tons, og regner med et forbrug på 9,4 millioner tons — giver et samlet eksportoverskud på 2,6 millioner tons. Hvis disse udførsler skal finde sted på et tidspunkt, hvor verdensproduktionen af sukker stiger og priserne falder, vil der ifølge Kommissionens oplysninger, af Fællesskabets midler, skulle udbetales restitutioner på 240 RE pr. ton.

5. Forordning nr. 1110/77

Det fremgik af den i medfør af forordning nr. 1111/77 trufne beslutning om at tarifere isoglucose under position 17.02 DM (sukker, sirup og andre sukkeropløsninger, ikke andetsteds tariferet) i den fælles toldtarif og at indføre fælles bestemmelser for isoglucose, at dette produkt ikke var omfattet af den fælles markedsordning for sukker. I den henseende blev der ved artikel 1 i forordning nr. 1110/77 foretaget den nødvendige ændring af artikel 1 i grundforordningen for sukker nr. 3330/74.

6. Forordning nr. 1111/77

Kommissionen foretager en undersøgelse af forordningens tilblivelseshistorie og indhold.

For at imødegå de problemer, som opstod i forbindelse med markedsføringen af et nyt produkt, som direkte konkurrerede med flydende sukker, afholdt Kommissionen den 4. oktober 1976 et møde, hvorunder de interesserede parter kunne fremsætte deres synspunkter (jf. dokument VI/2482/76-bilag III til Kommissionens indlæg). Dette dokument viser, at sukkerproducenterne rejste krav om, at sukkerordningen skulle anvendes på isoglucose, medens stivelsesproducenterne og de industrier, der benytter stivelse, foretrak at der ikke blev ændret ved de gældende regler.

Den 13. februar 1977 fremlagde Kommissionen endelig sit forslag vedrørende isoglucose for Rådet, som var indføjet i det forslag, der fremlægges vedrørende de årlige priser. Dette forslag gik hovedsagelig ud på at oprette en fuldstændig ny og særskilt ordning for isoglucose, hvorved der, som det væsentligste led, blev pålagt isoglucose en produktionsafgift af samme størrelse som den afgift, der pålægges sukker i kvota B. Ifølge Kommissionen var denne afgift begrundet i følgende betragtninger:

a) Isoglucose havde fordel af den garanterede pris på sukker, der som følge af anvendelsen af kvotaordningen lå over det ligevægtsniveau, som ville have bestået, såfremt kvotaordningen ikke havde været anvendt. Kommissionen anslog, at denne fordel for isoglucose androg 15 % af fællesskabsprisen på sukker;

b) den direkte konsekvens af at substituere flydende sukker med isoglucose ville være, at eksporten af sukker steg, hvilket ville belaste fællesskabsmidlerne yderligere, idet der skulle udbetales eksportrestitutioner. På basis af de gældende verdensmarkedspriser lå disse restitutioner på mellem 150 og 180 RE pr. ton, hvilket repræsenterede et samlet beløb på 12 millioner RE for omfanget af isoglucoseproduktionen på det pågældende tidspunkt, og 60 millioner RE ved udgangen af 1977, forudsat at verdensmarkedspriserne forblev de samme (disse priser er siden faldet betydeligt, og restitutionerne udgør nu 240 RE pr. ton);

c) Kommissionen indtog derfor det standpunkt, at der ikke længere, i form af investeringer, burde ydes støtteforanstaltninger til isoglucoseproduktionen med henblik på opførelsen af isoglucosefabrikker, og at isoglucoseproducenterne, ligesom sukkerproducenterne, skulle pålægges at bidrage med en produktionsafgift til dækning af omkostningerne i forbindelse med den overskudseksport af sukker, som uundgåeligt fortrænges til verdensmarkedet af det nye produkt.

Under sit møde den 25. og 26. april besluttede Rådet at vedtage det forslag, der var fremsat vedrørende indførslen af en produktionsafgiftsordning, men begrænsede i det første år afgiften til fem regningsenheder pr. 100 kg, jf. forordningens artikel 9. Når det lægges til grund, at den produktionsafgift, som sukkerfabrikanterne skal betale for sukker i kvota B, vil være højest i 1977/1978, nemlig 9,80 RE pr. 100 kg dvs. 30 % af interventionsprisen på 32,83 RE pr. 100 kg, udgør denne afgift, ifølge Kommissionen, cirka halvdelen af det beløb, som sukkerproducenterne skal betale for deres kvota B-sukker. Denne afgift svarede til den prisfordel, som man vurderede at isoglucose opnåede som følge af, at den blev afpasset efter den garanterede sukkerpris på Fællesskabets marked *(14,4 % af garantiprisen)*. Ifølge Kommissionen bidrager afgiften til Fællesskabets indtægter med lidt mere end en tredjedel af de anslåede omkostninger i forbindelse med eksporten af det sukker, som isoglucose fortrænger til verdensmarkedet, da den udgør 50 RE pr. ton for de restitutioner, der anslås til mellem 150 og 180 RE pr. ton.

Endelig nævner Kommissionen, at der på grund af flere klager fra stivelsesindustrien over virkningerne af afgiften på den fremtidige produktion af isoglucose, er blevet sat en undersøgelse i gang, i hvilken der foretages en sammenligning af omkostningerne i forbindelse med fremstillingen af isoglucose, flydende sukker og invertsukker.

II. Svarene på de stillede spørgsmål

1. Forordning nr. 1862/76

a) Manglende begrundelse

Kommissionen anfører navnlig, at det er angivet i betragtningerne til forordning nr. 1862/76, at restitutionen på isoglucose ikke bør forhøjes »under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner«.

For en virksomhed, som befandt sig i en lignende situation som sagsøger i hovedsagen, måtte de omstændigheder, hvorunder forordning nr. 1862/76 blev vedtaget og de formål, der var nedlagt heri, være selvindlysende. Domstolen burde også efter Kommissionens opfattelse, med det samme kendskab til den økonomiske situation, være i stand til at vurdere om restitutionen til stivelse, bestemt til fremstilling af isoglucose, er forenelig med målene for ordningen med produktionsrestitutioner.

b) Ingen henvisning til de udtalelser, der kræves efter traktatens artikel 43, stk. 2.

Det retlige grundlag for forordning nr. 1862/76 findes i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2727/75 og i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 418/76 (EFT L 166, 1976, s. 1). I ingen af disse artikler er det foreskrevet, at Parlamentet eller Det økonomiske og sociale Udvalg skal høres.

c) Forskelsbehandling

Ifølge Kommissionen er de producenter af isoglucose, som påstås at være blevet forskelsbehandlet i forhold til producenterne af andre produkter, der fremstilles på grundlag af stivelse, de samme virksomheder. Selv om en bestemt virksomhed kun producerede isoglucose og ingen andre produkter på basis af stivelse, ville der ikke være nogen virkelig konkurrence mellem isoglucose og andre former for glucosesirup, da de har forskellige egenskaber og et forskelligt anvendelsesområde.

2. Forordningerne nr. 1110/77 og 1111/77

Kommissionen begrænser sig til at undersøge forordning nr. 1111/77 og navnlig produktionsafgiften, da spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 1110/77 er gyldig, efter Rådets opfattelse afhænger af, om forordning nr. 1111/77 er gyldig.

a) Argumentet om at isoglucose ikke er nogen »landbrugsvare«

Af de samme grunde som Rådet anser Kommissionen dette argument for at mangle retligt grundlag.

b) Anbringendet om, at der ikke er blevet taget hensyn til Parlamentets udtalelse

Kommissionen anfører, at Rådet er forpligtet til at høre Europa-Parlamentet, når det udsteder forordninger i medfør af traktatens artikel 43. Derimod er Rådet ikke retligt forpligtet til at tilslutte sig Parlamentets opfattelse, og det forhold, at dette ikke er sket, kan ikke under nogen omstændigheder anses som magtfordrejning.

c) Forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 40, stk. 3

Kommissionen henviser til Domstolens righoldige retspraksis vedrørende definitionen og anvendelsen af dette princip og fremhæver, at nævnte retspraksis er blevet gjort til genstand for en dybtgående analyse af generaladvokat Capotorti (forslag til afgørelse af 22. 9. 1977 i sagerne 64 og 113/76 m.fl., Sml. 1977, s. 1772), som sondrer mellem tre væsentlige aspekter ved forskelsbehandlingen:

— der foreligger forskelsbehandling, når sammenlignelige situationer behandles forskelligt;

— de interventioner fra fællesskabsmyndighedernes side, som bringer virksomhedernes konkurrenceevne ud af balance, er diskriminatoriske;

— det er lovligt at udøve forskelsbehandling på grundlag af objektive kriterier.

i) Sammenlignelige situationer

Kommissionen mener, at de berørte producenter i denne sag er stivelsesproducenterne (ikke isoglucoseproducenterne) og sukkerproducenterne, hvis situation på ingen måde kan sammenlignes.

Således er stivelsesindustrien, som råder over en righoldighed af produkter og afsætningsmarkeder, og som anvender mange forskellige råstoffer, bedre i stand til at tilpasse sig forandringer end sukkerproducenterne. Desuden er stivelsesproduktionen meget kapitalkrævende, medens sukkerproduktionen navnlig kræver forholdsvis megen arbejdskraft.

ii) Konkurrenceevne

Med forbehold af de tal, som sagsøger i hovedsagen eventuelt måtte fremlægge, mener Kommissionen, at en afgift på en vare, som for tiden repræsenterer mindre end 3 % af den samlede stivelsesproduktion, kun kan have ringe virkning på denne sektors almindelige rentabilitet.

iii) Objektive kriterier

Ifølge Kommissionen er det logisk og objektivt begrundet at isoglucose — da dette produkt er et supplement til den eksisterende sukkerproduktion inden for Fællesskabet og har fordel af den prisgaranti, som myndighederne yder denne produktion — pålægges betaling af den marginalafgift, der betales for alt sukker ud over basisproduktionen.

d) Undladelse af at udelukke eksisterende kapaciteter samt mangel på overgangs- eller kompensationsforanstaltninger

i) *Retssikkerhed*

Under hensyn til det marked hvorpå stivelsesproducenterne afsatte deres varer, burde disse efter Kommissionens opfattelse kunne påregne, at isoglucose i visse henseender ville blive omfattet af sukkerordningen.

Der blev således anvendt overgangsforanstaltninger på isoglucose for så vidt som der i det første år, hvor de nye fælles regler blev anvendt, var sat et loft for produktionsafgiften, som cirka var lig med halvdelen af den afgift, der blev pålagt sukkeret i kvota B. Desuden rejser Kommissionen det spørgsmål, hvor grundlaget skulle være for ikke at

opkræve afgiften for »den eksisterende og planlagte kapacitet«, og gør gældende, at en beslutning om ikke at opkræve den nye afgift for »den planlagte kapacitet« i sig selv ville være diskriminatorisk. Producenter i en så gunstig position ville dermed få en betydelig fordel frem for nye producenter inden for denne sektor.

ii) Midler, der ikke står i forhold til de mål, som forfølges

Kommissionen anfører, at det ikke i den foreliggende sag drejer sig om at lade en sektor bære omkostningerne for en anden sektor, som er uden forbindelse med den første, og som er i vanskeligheder. Afgiften for isoglucose opkræves netop, fordi dette produkt er en del af sukkermarkedet, og fordi det direkte bidrager til vanskelighederne på dette marked. Kommissionens argumentation består derfor dels i en bekræftelse af det mål, som den har til hensigt at nå, og dels i en vurdering af den pålagte afgift og en undersøgelse af andre mulige løsninger.

Det tilstræbte formål

Formålet med den afgift, der pålægges isoglucose, er at tvinge fabrikanterne af dette produkt til at deltage i betalingen af de omkostninger, som er forbundet med afsætningen af det overskudssukker, der for øjeblikket findes på fællesmarkedet, og som isoglucoseproducenterne direkte bidrager til at forøge, hvorved isoglucosens ekspansion begrænses. I mangel af restriktive foranstaltninger ville denne ekspansion yderligere forværre overskudssituationen.

Afgifter på isoglucose

For at vurdere gyldigheden af forordning nr. 1111/77 er det ikke så meget forordningens faktiske virkninger, der bør tages i betragtning, men derimod om afgiftens størrelse står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål, nemlig at begrænse, snarere end at standse produktionen af isoglucose.

Produktionsafgiften på isoglucose i 1977/1978 (15 % af interventionsprisen for sukker) er lig med den hypotetiske forskel mellem sukkerprisens ligevægtsniveau, henholdsvis med og uden produktionskvotaafgiften, hvilken forskel Kommissionen har vurderet til cirka 15 %. Med andre ord ville sukkerpriserne, såfremt der ikke fandtes nogen kvotaordning, have været cirka 15 % lavere, hvis der skulle have været produceret den samme mængde sukker i Fællesskabet. Kommissionen mener derfor, at denne afgift på isoglucose ligger på et rimeligt niveau, når det drejer sig om en forsøgsperiode, da det i almindelighed er vanskeligt, når man indfører en nye ordning, at fastsætte afgiften på det niveau, der giver det ønskede resultat.

Kommissionen mener, at det ville have katastrofale følger, om den ikke havde interveneret. Hvis produktionen af isoglukose var steget til det potentielle maksimum, nemlig 30 % af den samlede sukkerproduktion i Fællesskabet, ville sukkerroeproduktionen fuldstændig ophøre, hvilket vil have skæbnesvangre agronomiske følger og medføre en udbredt arbejdsløshed blandt arbejdstagerne i sukkerfabrikkerne og sandsynligvis betyde, at det bliver nødvendigt at bryde de internationale aftaler med udviklingslandenne, som er indgået i henhold til Lomé-konventionen.

Kommissionen nævner andre løsninger, som den imidlertid forkaster af tekniske grunde.

III — Konklusioner

Kommissionen foreslår, at Domstolen giver følgende svar på de af High Court of Justice forelagte spørgsmål:

»Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1862/76 af 27. juli 1976 eller Rådets forordninger nr. 1110/77 og 1111/77 af 17. maj 1977.«

Sag 145/77

Indlæg fra Tunnel Refineries Ltd.

Selskabet Tunnel Refineries Ltd., sagsøger i hovedsagen, minder om, at selskabet også er sagsøger i sag 124/77, en erstatningssag, som er anlagt mod Rådet og Kommissionen i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2. For at undgå unødvendige gentagelser begrænser selskabet sig i det væsentlige til betragtninger, som særlig har relation til den foreliggende sag, og som ikke allerede er blevet fremført i sag 124/77, men selskabet understreger, at dets stævning og replik i sag 124/77 in ekstenso, også hører med til de foreliggende indlæg, i det omfang de har betydning for sagen.

Ifølge sagsøger i hovedsagen er forordning nr. 1111/77 ugyldig af hver af de syv grunde, som er angivet i forelæggelseskendelsen. Det drejer sig om følgende:

1. *Forordningen krænker princippet om forholdet mellem mål og midler ved at pålægge isoglucosefabrikanterne en fuldstændig urimelig byrde til fordel for sukkerfabrikanterne*

Produktionsafgiften pålægges den samlede produktion af isoglucose, men der pålægges ikke sukkerproducenterne en tilsvarende afgift, bortset fra den afgiftsordning, der gælder for kvota B-sukker, hvilket i sig selv indebærer en alvorlig forskelsbehandling til skade for isoglucoseproducenterne. I sin stævning og replik i sag 124/77 har sagsøger nærmere redegjort for arten og udstrækningen af denne forskelsbehandling.

Efter at have fastslået, at isoglucose ikke kan eksporteres i større omfang af tekniske grunde, anfører sagsøger i hovedsagen, at eksportomkostninger enten burde bæres af sukkerproducenterne eller afholdes af fællesskabsmidler.

Selv om man forudsætter, at det er lovligt at afkræve isoglucoseproducenterne et bidrag til disse eksportomkostninger, må bidraget anses for at være uforholdsmæssigt stort, da det skal stå i forhold til den samlede andel, som isoglucose udgør af sukkermarkedet. Bidraget bør derfor være begrænset til cirka 3 % af den samlede afgift (replikken i sag 124/77, punkt 36).

2. *Forordningen indeholder ingen bestemmelser, og der er ikke blevet vedtaget nogen gennemførelsesbestemmelse til forordningen, med henblik på beskyttelse af de berettigede forventninger hos sagsøger, som traf de ovennævnte beslutninger om at investere i tillid til en politik, som Fællesskabet fast havde fulgt igennem en årrække*

De relevante faktiske omstændigheder er beskrevet i stævningen i sag 124/77 (punkt 1-7 og 11).

Sagsøger anfører navnlig, at det ikke på noget tidspunkt, efter at selskabet i oktober 1974 havde truffet sin første principbeslutning om at fremstille isoglucose, med rimelighed kunne forventes at selskabet forudså, at der ville blive pålagt isoglucose en afgift, som ville gøre produktionen heraf urentabel.

Sagsøger bestrider det af Rådet anførte argument (jf. svarskriftet i sag 143/77), at den ovennævnte beslutning i første række var begrundet i en fejlagtig vurdering af udviklingen på sukkermarkedet. Navnlig finder sagsøger det beklageligt, at Rådet har oplyst, at selvforsyningen af sukker i Fællesskabet steg betydeligt i løbet af tresserne, medens forbruget stagnerede eller faldt noget i løbet af halvfjerdserne (sig). Rådets oplysninger støttes således ikke af de tal, som Rådet selv har fremlagt, og hvoraf det fremgår, at der ikke er sket en væsentlig eller konstant stigning.

På det tidspunkt, da beslutningerne om at investere blev truffet (mellem 1974 og 1976) kunne det således forudses, at der ville blive opkrævet en afgift, uden hvilken det fortsat ville have været rentabelt at fremstille isoglucose, og at det ikke var udviklingen på sukkermarkedet, men fællesskabsinstitutionerne, som var ansvarlige for krænkelsen af sagsøgers berettigede forventninger.

3. Forordningen er i strid med traktaten, fordi dens bestemmelser enten ikke opfylder eller er i strid med målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, således som de er angivet i traktatens artikel 39

Forordning nr. 1111/77 opfylder ikke, eller er i strid med hvert af de følgende mål:

a) I det omfang isoglucose kan anses for en »landbrugsvare« *formindsker* forordningen i væsentlig grad landbrugets produktivitet, *hæmmer* den tekniske udvikling og *hindrer* rationaliseringen af landbrugsproduktionen samt den bedst mulige udnyttelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften.

b) Forordningen sikrer ikke den del af landbrugsbefolkningen som beskæftiger sig med isoglucoseproduktionen en rimelig levestandard. Hvis forordningen har til formål at sikre sukkerroedyrkerne og sukkerproducenterne en rimelig levestandard, indebærer den åbenbart magtfordrejning.

c) Forordningen stabiliserer på ingen måde *isoglucose*markedet, og det er i øvrigt hverken nødvendigt eller muligt at foretage en sådan stabilisering. I det omfang målet var at stabilisere *sukker*markedet, foreligger der magtfordrejning.

d) Forordningen fremmer ikke det mål at sikre forsyningerne af *isoglucose*, da den i alle henseender har til formål at begrænse produktionen heraf. Ifølge sagsøger i hovedsagen kan forordningen ej heller have haft til formål at sikre forsyningerne af *sukker*, hvoraf der i Fællesskabet var, er, og utvivlsom stadig i fremtiden vil være et stort overskud.

e) Det kan ej heller hævdes, at forordningen fremmer det mål at sikre forbrugerne rimelige priser. Forordningen havde derimod klart til formål at hæve prisen på isoglucose og at hindre udviklingen af et produkt, der inden for visse sektorer af markedet substituerer og konkurrerer med sukker.

4. Forordningen er i strid med traktaten, da den indebærer en åbenbar forskelsbehandling, som er i strid med traktatens artikel 40, stk. 3

Det står fast, at artikel 40, stk. 3, forbyder enhver form for forskelsbehandling, ikke blot af producenter af den samme vare, men også af producenter af forskellige varer, jf. f.eks. sag 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken* mod *Hauptzollamt Bielefeld*, Sml. 1977, s. 1375, og de forenede sager om »kvældemel« og »gritz« (sagerne 64 og 113/76, sagerne 117/76 og 16/77 — dom af 19. 10. 1977, Sml. 1977, s. 1753 — og sagerne 124/76 og 20/77 — dom af 19. 10. 1977, Sml. 1977, s. 1795).

Sagsøger henviser til den argumentation, som generaladvokat Capotorti fremførte i sit forslag til afgørelse i de ovenfor nævnte forenede sager (Sml. 1977, s. 1779 og ss. 1783-84), og gør gældende, at den forskelsbehandling der opstod, fordi isoglucoseproduktionen blev pålagt en afgift, i hovedsagen består i følgende:

a) I den hensigt at underkaste isoglucose og sukker den samme behandling ved at etablere en forbindelse mellem den omstridte afgift og den afgift, som pålægges kvota B-sukkeret, medfører forordningen, at der i virkeligheden sker en åbenbar foskelsbehandling af isoglucoseproducenterne, da forordningen ikke yder de tilsvarende fordele, som gives A-kvotaen, af hvilken kvota der kan sælges meget store mængder sukker til garanterede priser;

b) at forordningen, i ønsket om at underkaste isoglucose og sukker den samme behandling, i virkeligheden ikke yder isoglucose nogen af sukkerordningens fordele, nemlig hverken kvotaerne eller de garanterede priser;

c) at forordningen i virkeligheden, i sukkerproducenternes interesse, aliminerer isoglucose, der ellers konkurrerer med sukker.

5. *Produktionsafgiften er urimelig og uforholdsmæssig høj, hvilket fremgår af det forhold, at den gør isoglucoseproduktionen urentabel i forhold til sukker på et marked, hvor disse produkter ellers ville kunne konkurrere, hvorved en konkurrent elimineres fra markedet*

Sagsøger i hovedsagen gør gældende, at denne omstændighed gør forordningen ugyldig af de grunde, som sagsøger fremdrog i sin stævning og i sin replik i sag 124/77.

6. *Kommissionen og Rådet har begået magtfordrejning ved, fordi de ved hjælp af produktionsafgiften har søgt at udligne isoglucosens faktiske eller formodede konkurrencefordel*

Selv om det forudsættes, at Rådet har været kompetent til at handle i medfør af traktatens artikel 43, har Kommissionen og Rådet gjort sig skyldige i magtfordrejning ved at oprette en fælles markedsordning for isoglucose, hvis egentlige formål var, gennem opkrævningen af en produktionsafgift at udligne isoglucosens faktiske eller formodede konkurrencefordel.

Ifølge sagsøger i hovedsagen kan afgiften ikke være begrundet i det formål, som er udtrykt i forordningens præambel, nemlig at bidrage til omkostningerne i forbindelse med eksport af sukkeroverskuddet. Det reelle formål med forordningen var ikke det, som var angivet i forordningens præambel, men derimod at beskytte sukkerroedyrkernes levestandard, beskytte sukkerproducenterne og bremse produktionen af isoglucose.

7. *Forordningen er baseret på et fuldstændig mangelfuldt og/eller forkert skøn vedrørende produktionsomkostningerne for isoglucose og/eller en fuldstændig fejlagtig bedømmelse af isoglucosens betydning og potentielle marked*

Sagsøger i hovedsagen gør gældende, at forordningen er ugyldig af de grunde, som sagsøger har fremført i sin stævning og replik i sag 124/77.

Konklusion

Sagsøger mener følgelig, at det forelagte spørgsmål bør besvares således, at Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977 er ugyldig af hver af de ovennævnte grunde og af disse grunde som helhed, eller subsidiært, at Domstolen bør statuere, af hvilken af disse grunde forordningen er ugyldig.

Indlæg fra Rådet

Indledningsvis stiller Rådet det spørgsmål, om de forelagte spørgsmål går ud over, hvad der kan accepteres inden for rammerne af det retlige samarbejde mellem den nationale ret og Domstolen, som er instiueret ved traktatens artikel 177. I sit spørgsmål har den nationale ret således blot fremført, og som alle direkte og udelukkende drejer sig om gyldigheden eller fortolkningen af fællesskabsretten. Det tilkommer imidlertid i første række den nationale ret at anvende og endog fortolke fællesskabsretten, og kun når der opstår et fællesskabsretlig spørgsmål, som den nationale ret ikke selv kan løse, skal spørgsmålet forelægges Domstolen.

Ellers — og dette ville netop være tilfældet i den foreliggende sag — ville den præjudicielle anmodning i for høj grad nærme sig, ja endog, i hvert fald delvis (om ikke i henseende til formålet så i henseende til følgerne) falde sammen med f.eks. et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173, som ikke giver privatpersoner nogen mulighed for at anfægte lovbestemmelser ad rettens vej.

Rådet overlader det til Domstolen at afgøre, om den foreliggende præjudicielle anmodning kan forenes med de grundlæggende principper i artikel 177, nemlig den meget begrænsede rolle, som parterne i hovedsagen spiller, og den aktive rolle, som den nationale ret spiller.

Rådet går herefter over til at undersøge de anbringender, der er gjort gældende vedrørende gyldigheden af forordning

nr. 1111/77. Disse anbringender samler Rådet under følgende overskrifter:

1. Overtrædelse af princippet om lighed og ikke-forskelsbehandling

Rådet henviser til Domstolens dom i de forenede sager 124/76 og 20/77 af 19. oktober 1977 (Sml. 1977, s. 1795) og gør gældende, at der kun foreligger forskelsbehandling, såfremt en af Fællesskabet udstedt retsakt behandler sammenlignelige situationer forskelligt, uden at dette er begrundet i objektive omstændigheder.

I det foreliggende tilfælde mener Rådet at have oprettet en ordning, der skaber balance mellem sukker og isoglucose, og at den byrde, som Rådet har pålagt isoglucose, ikke er diskriminatorisk i forhold til de afgifter, der er pålagt sukker. Rådet tilføjer, at selv om man undtagelsesvis indtog det standpunkt, at isoglucoseordningen medfører en tungere byrde for isoglucose end for sukker på grund af den afgift, der opkræves på isoglucose, ville Fællesskabet have været berettiget til at indføre denne ordning, dels fordi enhver anden ordning ville have virket ødelæggende på sukkerordningen, som har skabt lovlige og velerhvervede rettigheder for privatpersoner indtil 1980, men også fordi roesukker fuldt ud er et produkt, fremstillet i Fællesskabet, medens isoglucose er et produkt, der fremstilles ved hjælp af råstoffer, som Fællesskabet for en stor del er afhængig af levering af ude fra, hvorfor Fællesskabet med hjemmel i princippet om fællesskabspræferencen, som i det foreliggende tilfælde er en objektiv faktor, var berettiget til at sondre mellem sukker og isoglucose til gunst for det produkt, der udelukkende fremstilles i Fællesskabet.

2. Tilsidesættelse af målene i artikel 39

Rådet bemærker, at Fællesskabet skal respektere de forskellige mål i traktatens artikel 39, når det udsteder foranstaltninger vedrørende den fælles landbrugspolitik, men at det kan gøre forskel mellem disse, dvs. prioritere et mål frem for et andet. Således har forordning nr. 1111/77 af objektive grunde givet forrang til det i artikel 39, stk. 1 litra c) nævnte princip om stabilisering af markederne.

Efter Rådets opfattelse var det væsentligste mål med forordning nr. 1111/77 at stabilisere sukkermarkedet ved at fratage isoglucose den økonomiske fordel, som dette produkt nød godt af, fordi det ikke var underlagt de samme restriktive betingelser som sukker, skønt dets pris, i kraft af interventionsmekanismen, automatisk »blev rettet ind efter« den garanterede sukkerpris, hvorved konkurrencevilkårene for de to produkter blev genoprettet.

3. Krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler

Rådet gør gældende, at den sammenligning, som isoglucoseproducenterne har foretaget for at påvise, at den byrde, der påhviler isoglucoseproduktionen, står i misforhold til den byrde, der påhviler sukkerproducenterne — nemlig den omstændighed, at de sidstnævnte kun betaler for en del af deres produktion (B-kvotaen) — er baseret på falske præmisser, fordi den ikke tager hensyn til alle dele af sukkerordningen. I så henseende henviser Rådet til sit svarskrift i sag 124/77.

Ifølge Rådet bør der foretages en sammenligning mellem det, som er sammenligneligt, nemlig den byrde, der er pålagt overskudssukkeret (B-sukkeret), og den byrde, som er pålagt isoglucose, eftersom isoglucose også er overskudssukker ud fra et økonomisk synspunkt. Men i det første år var byrden på isoglucose cirka 50 % af byrden på B-sukkeret og i det andet år af samme størrelsesorden. Følgelig kan byrderne på isoglucose ikke anses for helt uforholdsmæssige eller urimelige.

4. Krænkelse af den berettigede forventning

Rådet fremhæver, at der kun skulle betales den »fulde« afgift i produktionsåret 1978-79 og kun 50 % af den fulde afgift i produktionsåret 1977-78. Der er således taget behørigt hensyn til den berettigede forventning, som — med forbehold af den almene interesse — kræver, at der indføres overgangsregler, som gør det muligt at gennemføre de løbende forretninger.

5. Magtfordrejning

Rådet anfører, at det ikke er rigtigt, at den omstridte afgift blev fastsat på grundlag af kostprisen eller det potentielle marked for isoglucose. Dette fremgår klart af den syvende betragtning til forordning nr. 1111/77, som giver to begrundelser for afgiften, dels den økonomiske fordel, som isoglucose nyder godt af, fordi produktet ikke er underkastet de samme begrænsninger som sukker, og dels forøgelsen af det af isoglucose skabte sukkeroverskud.

Hvad angår den anden del af anbringendet om magtfordrejning, nemlig at det var Fællesskabets mål med forordning nr. 1111/77 at fremme sukkerindustrien utilbørligt, henviser Rådet til, at denne forordnings hovedformål var at stabilisere et fælles marked, som ellers ville være blevet alvorligt forstyrret af yderligere overskud.

6. Åbenbar fejl i forbindelse med vurderingen af kostprisen og det potentielle marked for isoglucose

Rådet minder om de to begrundelser for indførelsen af afgiften, som er angivet ovenfor under punkt 5, og anfører, at afgiften ikke er baseret på en urigtig eller unøjagtig vurdering af isoglucosens kostpris eller potentielle marked.

Som *konklusion* foreslår Rådet Domstolen, at det af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, forelagte spørgsmål besvares således, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1111/77.

Kommissionens indlæg

Hvad angår isoglucosens egenskaber og potentielle marked samt den fælles markedsordning for sukker og oprindelsen og indholdet af forordning nr. 1111/77 gentager Kommissionen den fremstilling, den har givet i sit indlæg i sag 103/77.

Hvad angår de af sagsøger i hovedsagen anførte grunde til at erklære forordningen ugyldig gentager Kommissionen den argumentation, som den fremførte i sit indlæg i sag 103/77 vedrørende overtrædelsen af princippet om forholdet mellem mål og midler og princippet om ikke-forskelsbehandling. Om de andre grunde, som sagsøger i hovedsagen har gjort gældende, anfører Kommissionen navnlig følgende:

1. Beskyttelsen af den berettigede forventning

Vedrørende definitionen af dette princip henviser Kommissionen til generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse i de forenede sager 95-98/74, 15 og 100/75 *(Coopérative agricole des céréales* mod *Kommissionen* og *Rådet,* Sml. 1975, s. 1615, jf. s. 1642):

». . . beskyttelsen af særinteresser med hensyn til opretholdelsen af et system, som lovgiver ændrer eller afskaffer, [kan] kun anerkendes som en undtagelse, i det væsentlige ud fra billighedsbetragtninger. For at anerkende en berettiget tillid, der kan have den virkning, må det i hvert fald kræves, at den, som ønsker at gøre den gældende, fortsat kunne handle med objektivt begrundet overbevisning om, at den pågældende ordning, på grundlag af hvilken han havde indgået sine aftaler, ikke ville blive ændret før det tidspunkt, hvor de faktiske betingelser for erhvervelsen og den konkrete fastsættelse af hans krav . . . var opfyldt.«

Kommissionen anfører, at isoglucose er et nyt produkt, der blev introduceret på fællesskabsmarkedet i 1976. Produktet var altså ikke tidligere underlagt en

ordning, der indebar en fordel, som senere uventet blev frataget fabrikanterne af produktet. Desuden havde de stivelsesproducenter, der havde optaget isoglucose i deres vareudbud — når man tager det marked i betragtning, som disse opererede på — al mulig grund til at forvente, at isoglucose i visse henseender blev underkastet den gældende sukkerordning.

2. Målene for den fælles landbrugspolitik

Kommissionen understreger først, at den pågældende foranstaltning ikke tilsigter at opfylde alle disse mål. Hovedformålet med produktionsafgiften på isoglucose er at stabilisere sukkermarkedet ved at indskrænke pris- og markedsgarantierne for dette produkt. Kommissionen mener imidlertid, at foranstaltningen ikke er uforenelig med de andre mål for den fælles landbrugspolitik.

3. Magtfordrejning

Kommissionen bemærker, at de beføjelser, som Rådet har udøvet ved at indføre en produktionsafgift for isoglucose, har direkte hjemmel i traktatens artikel 43, stk. 2. Denne artikel foreskriver, at Rådet vedtager foranstaltninger med henblik på udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik. Efter Rådets opfattelse skal afgiften, uanset om den opkræves ved fremstilling af isoglucose eller ved fremstilling af sukker, utvivlsomt anses for en sådan foranstaltning, når den vurderes efter sit mål og på baggrund af den økonomiske situation, hvorunder den er indført.

4. Fejlagtige præmisser

Over for det af sagsøger i hovedsagen anførte argument, at forordning nr. 1111/77 er baseret på fejlagtige præmisser med hensyn til isoglucosens produktionsomkostninger og mulighederne for at substituere isoglucose med sukker, gør Kommissionen gældende, at dette ikke i sig selv ville være tilstrækkeligt til at gøre forordningen ugyldig (eller begrunde et erstatningskrav), selv om det måtte antages, at argumentet var velbegrundet. Kommissionen anfører, at det selvfølgelig ville være beklageligt, om Rådet, efter forslag fra Kommissionen, var blevet forkert informeret om de omstændigheder, som reglerne var baseret på. Men heroverfor har sagsøger i hovedsagen ingen retsmidler, med mindre de fejlagtige oplysninger har ført til, at denne forordning krænker en retsregel, f.eks. princippet om ikke-forskelsbehandling eller princippet om forholdet mellem mål og midler.

Dette må i sig selv være et tilstrækkeligt svar på det anbringende, som den sagsøgende part har gjort gældende under denne overskrift. Selv om der ikke er retligt grundlag for de teser og argumenter, som er fremført til støtte for dette anbringende, bør de besvares navnlig fordi de har virkning på de hovedspørgsmål, som Domstolen anmodes om at afgøre.

i) Produktionsomkostningerne for isoglucose

Dette spørgsmål indtager efter Kommissionens opfattelse ikke nogen væsentlig plads blandt de problemer, som Fællesskabet skulle tage med i overvejelserne, da det udstedte lovgivningen inden for dette område.

Kommissionen var således ikke i besiddelse af statistiske oplysninger om isoglucosens kostpris, på det tidspunkt da den fremsatte sine forslag. Kommissionen råder fortsat ikke over sådanne oplysninger, skønt en rapport fra uafhængige eksperter vedrørende et udvalgt antal isoglucose- og sukkerfabrikker er under udarbejdelse. Da Kommissionen foreslog Rådet at anvende den fulde sukkerproduktionsafgift på isoglucose, antog den altså ikke, at disse statistiske oplysninger var nødvendige eller nyttige.

For det første kan oplysningernes nøjagtighed betvivles på grund af den marginale position, som isoglucose indtager i forhold til andre stivelsesprodukter, og

de få kilder, som kan stille sådanne oplysninger til rådighed.

For det andet lagde Kommissionen et andet princip til grund. Isoglucose var et nyt produkt på det fælles marked og et resultat af en ny teknik. For Kommissionen var det klart, at dette nye produkt hverken kunne eller burde forhindres i at erhverve en plads på sukkermarkedet, uanset hvilke vanskeligheder der på kort sigt måtte opstå ved forvaltningen af dette marked på grund af det nye produkt. Kommissionen kunne derimod ikke tolerere, at dette nye produkt fik lejlighed til at udvikle sig under den fulde beskyttelse af den garanterede pris, som ydes sukker, uden samtidig at være underkastet de restriktioner i form af produktionskvotaer og produktionsafgifter, som er modstykket hertil.

ii) Muligheden for at substituere sukker med isoglucose

Hvad angår den påståede unøjagtighed af de oplysninger vedrørende muligheden for at substituere sukker med isoglucose og de fremtidige muligheder for fremstilling af isoglucose, som fællesskabsinstitutionerne råder over, henviser Kommissionen til den forklaring vedrørende isoglucosens egenskaber og potentielle marked, som den tidligere har givet. Disse oplysninger har Kommissionen udledt af artiklen »Isomerized Corn Syrups in Food Products« (bilag I til Kommissionens indlæg) og af det møde, som blev afholdt mellem alle interesserede parter den 4. oktober 1976 (bilag III). Det fremgår af disse oplysninger, at isoglucose kunne substituere flydende sukker eller invertsukker inden for de fleste af de områder, hvor disse produkter anvendes (forbruget heraf udgør for tiden cirka 700 000 tons). Endnu væsentligere er det, at det er almindeligt, at de industrier, som forbruger sukker, køber krystalliseret sukker og gør det flydende ved fremstillingen. Isoglucosens potentielle marked er altså ikke begrænset til det aktuelle forbrug af flydende sukker og invertsukker, som udgør cirka 8 % af markedet.

Det er derfor, det potentielle marked for isoglucose under gunstige omstændigheder beregnes til at kunne udgøre indtil 30 % af det totale sukkerforbrug i Fællesskabet.

Konklusion

Som konklusion foreslår Kommissionen Domstolen, at det af High Court of Justice forelagte spørgsmål besvares således:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977.

IV — Svar på de af Domstolen stillede spørgsmål

Første spørgsmål (til Rådet og Kommissionen)

a) Rådet og Kommissionen anmodes om at fremlægge de tal og beregninger, som Kommissionens forslag vedrørende størrelsen af produktionsafgiften på isoglucose blev beregnet på grundlag af, og på basis af hvilken Rådet senere fastsatte afgiften.

b) Rådet og Kommissionen anmodes om at fremlægge de oplysninger vedrørende isoglucosens evne til at substituere sukker og isoglucoseproduktionens fremtidige muligheder, som Rådet og Kommissionen rådede over på det pågældende tidspunkt.

Rådets svar

Som svar på dette spørgsmål fremlægger Rådet ekstrakter af tre dokumenter vedrørende isoglucose, som var indeholdt i Kommissionens forslag af februar 1977 (Kommissionens forslag af 11. 2. 1977) om fastsættelse af priser på visse landbrugsprodukter og visse foranstaltninger i forbindelse hermed, bind I: »Situationen på landbrugsmar-

kedet i Fællesskabet, rapport 1976, del I«, som er forelagt Rådet af Kommissionen; forslag til Rådets forordning (EØF) om fælles bestemmelser for isoglucose.

Desuden har Rådet fremlagt et dokument af 11. januar 1977 fra Association générale des producteurs de maïs: »Observations sur les sirops de glucose riches en fructose« (notat om glucosesirupper med stort indhold af fructose). Ifølge Rådet fremgår det af dette dokument, at

— produktionskapaciteten for isoglucose i slutningen af 1977 udgjorde 400 000 tons

— der var planer om at opnå en produktionskapacitet på 1 000 000 tons i 1980, og

— mulighederne for at substituere sukker med isoglucose (potentiel udnyttelse) androg 2 000 000 tons.

Kommissionens svar

a) Kommissionen præciserer, at dens undersøgelse af størrelsen af produktionsafgiften på isoglucose i henhold til forordning nr. 1111/77 ikke er baseret på nogen særlige regninger. Kommissionen gik frem på følgende måde: da isoglucose kunne substituere flydende sukker, var der grund til at medtage det under forvaltningen af sukkermarkedet. Under hensyn til den gældende situation på sukkermarkedet i Fællesskabet og de omkostninger, der opstod i forbindelse med eksporten i form af restitutioner, foreslog Kommissionen at underkaste isoglucoseproduktionen den samme afgiftsordning, som gjaldt for sukkerproduktionen, som har til formål i et vist omfang at lade producenterne bære Fælleskabets økonomiske tab i forbindelse med afsætning af sukkeret på markedet. Den parallellitet, som der ifølge Kommissionens forslag bestod mellem isoglucose- og sukkerafgiftens størrelse, har således sin forklaring i beslutningen om at undergive to konkurrerende produkter, som kan substituere hinanden inden for visse områder, den samme behandling.

Under drøftelserne i Rådet opstod det spørgsmål, om den fuldstændige parallellitet, som navnlig kunne føre til en maksimal afgiftsstørelse på 30 % af interventionsprisen på sukker, ikke burde afdæmpes i en vis overgangsperiode. Det var på denne baggrund, at Rådet slutteligt accepterede et maksimalbeløb for isoglucoseafgiften på 5 RE, hvilket repræsenterede en økonomiske fordel, som dette produkt har, fordi markedsprisen på sukker er højere end den ville være, hvis der ikke var lagt begrænsninger på produktionen gennem kvotaordningen.

Kommissionen ønskede, at overgangsordningen på et år skulle forlænges i overensstemmelse med Kommissionens forslag til Rådet for 1978/1979, hvorefter isoglucoseafgiften i denne periode fastsættes til det samme beløb på 5 RE.

b) I bilaget har Kommissionen fremlagt de relevante oplysninger vedrørende isoglucosens evne til at substituere sukker samt de fremtidige produktionsmuligheder, som Kommissionen rådede over på det tidspunkt, da forordning nr. 1111/77 var under forberedelse.

Andet spørgsmål (til Rådet og Kommissionen)

Undersøgte Rådet og Kommissionen de biokemiske og hygiejniske egenskaber, som isoglucose har i forhold til det traditionelle sukker, som fremstilles på grundlag af sukkerroer og sukkerrør, da de udarbejdede de anfægtede bestemmelser, og har de to institutioner taget hensyn hertil?

Rådets svar

Rådet har anført, at det ikke, i forbindelse med de drøftelser, som førte til vedtagelsen af forordning nr. 1111/77, foretog en sammenlignende undersø-

gelse som den i spørgsmålet omhandlede. Rådets befuldmægtigede rejser i øvrigt det spørgsmål, om dette ikke snarere er et problem, der vedrører den fælles markedsordning, end et spørgsmål om harmonisering af lovgivningen og muligvis et problem, der falder inden for området for den offentlige sundhed.

Kommissionens svar

Kommissionen svarer, at den ikke under udarbejdelse af de anfægtede bestemmelser vurderede isoglucosens biokemiske og hygiejniske egenskaber i forhold til det traditionelle sukker, som fremstilles på grundlag af sukkerroer og sukkerrør. På grundlag af de oplysninger, som den rådede over, antog Kommissionen derimod, at isoglucose i økonomisk og handelsmæssig henseende havde egenskaber, som kunne sammenlignes med egenskaberne ved det traditionelle flydende sukker. Som illustration har Kommissionen i bilaget fremlagt oplysninger hidrørende fra isoglucoseproducenterne, der bekræfter denne antagelse.

Tredje spørgsmål (til Rådet)

Kan Rådet give Domstolen andre eksempler fra landbrugssektoren på en forpligtelse (af økonomisk eller anden art), som pålægges producenterne eller fabrikanterne af et produkt, henhørende under én sektor af den fælles landbrugspolitik, med henblik på at støtte producenterne eller fabrikanterne af et produkt, som henhører under en anden sektor?

Rådets svar

Rådets befuldmægtigede tilbageviser den tanke, at forordning nr. 1111/77 skulle have til formål »at støtte« producenterne inden for sukkersektoren ved at pålægge isoglucoseproducenterne en begrænsning. Desuden mener Rådets befuldmægtigede ikke, at begrebet »en anden sektor« er en hensigtsmæssig måde at adskille produktet isoglucose fra produktet sukker. Efter dennes opfattelse er det en pragmatisk konsekvens af de gældende substitutionsmuligheder og af forordning nr. 1110/77 (artikel 4), at begge produkter henhører under den samme store sektor, nemlig sektoren for sødemidler.

Rådets befuldmægtigede mener, at medlemsstaternes landbrugsordninger kan integreres ved at opkræve afgifter hos forhandlere af visse produkter i en eller alle medlemsstater til fordel for forhandlere af andre produkter.

I den forbindelse angår det tredje spørgsmål, som Domstolen har stillet, et meget kompliceret problem om, hvilken ordning, der skal anvendes på »lignende og konkurrerende produkter«, »substitutionsprodukter«, eller for at benytte Domstolens eget udtryk i de forenede sager 117/76 og 16/77 (præmis 8), produkter som »befinder sig i ensartede situationer, således at (det ene) kan anvendes i stedet for (det andet) inden for dettes særlige og traditionelle anvendelsesområde«, og som derfor skal behandles på samme måde efter det generelle lighedsprincip.

Rådets befuldmægtigede erklærer, at der for Domstolen kan opstilles eksempler, som viser, at den indbyrdes afhængighed mellem et bestemt produkt og produkter, som er dækket af en af landbrugspolitikkens sektorer, har nødvendiggjort, at fællesskabsinstitutionerne træffer foranstaltninger med henblik på at (gen)oprette ligevægten mellem produkterne, henhørende under denne landbrugssektor, og tilsvarende produkter. Fællesskabsinstitutionerne har således lagt visse begrænsninger på ikke-landbrugsvarer, dvs. varer som ikke er opført på listen i bilag II, men som efter almindelig sprogbrug har landbrugsoprindelse, nemlig begrænsninger, som var nødvendige, for at den pågældende fælles markedsordning kan fungere efter hensigten:

i) Eksempel: forordning nr. 1696/71 af 26. 7. 1971 (EFT 1971 (II), s. 569;

org.ref. JO L 175 af 4. 8. 1971) om den fælles markedsordning for humle, se navnlig den 3. betragtning. Dette markeds rette funktion ville således var blevet bragt i fare, såfremt produkter, med humle »i vidt omfang er ... ombyttelige«, såsom plantesafter og planteekstrakter af humle, ikke havde været underkastet den pågældende fælles ordning. For at skabe ligevægt mellem humle og disse to produkter udstrakte fællesskabsinstitutionerne den pågældende fælles markedsordning til disse produkter og pålagde således fabrikanterne heraf de forpligtelser, der følger af denne ordning.

ii) Et andet eksempel: forordning nr. 2783/75 af 29. oktober 1975 om den fælles handelsordning for ægalbumin og mælkealbumin (EFT L 282 af 1. 11. 1975); de fem første betragtninger til denne forordning viser, at det er uomgængeligt nødvendigt at oprette sådanne forbindelser mellem produkterne, fordi de konkurrerer i anvendelsesområdet, dvs. kan substituere hinanden.

Der kan endvidere nævnes en anden metode, der har samme formål, og som går ud på at yde et landbrugsprodukt en bestemt fordel for at skabe ligevægt med et tilsvarende produkt. For at sikre ligevægten mellem en række landbrugsprodukter (korn- og kartoffelstivelse mv.) og substitutionsprodukter hidrørende fra industrisektoren, ydede Rådet (ved forordning nr. 1132/74) en produktionsrestitution til de førstnævnte produkter. Domstolen antog, at denne mekanisme var lovlig (sag 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken* mod *Hauptzollamt Bielefeld*, slutningen af præmis 7 samt præmis 9 og 12).

For det tredje kan der nævnes et eksempel, hvor forsyningsvanskelighederne inden for en landbrugssektor førte fællesskabsinstitutionerne til, ikke blot at opkræve en afgift i forbindelse med eksporten af landbrugsvaren, men også at opkræve afgiften i forbindelse med eksporten af visse varer, som var et resultat af denne vares forarbejdning, forudsat at det landbrugsprodukt, som der var mangel på, udgjorde en vis procentdel af disse varer. Eksempel: Rådets forordning nr. 3185 af 17. 12. 1974 om fastsættelse af eksportafgift for visse varer henhørende under forordning (EØF) nr. 1059/69, EFT L 340/74 (sukkerindholdet — dvs. det produkt, som der var mangel på — skulle være mindst 35 %).

Som konklusion gentager Rådets befuldmægtigede, at »landbrugets interventionssystem« er en indbyrdes sammenhængende helhed, som består af de garantier, der ydes producenterne, men som samtidig pålægger de samme producenter en række begrænsninger. Rådets befuldmægtigede anfører, at det ville være i grundlæggende modstrid med ordningen og med Fællesskabets generelle interesse, såfremt man kunne have fordel af garantierne og samtidig nægte at underkaste sig begrænsningerne. Dette er imidlertid den holdning, som isoglucoseproducenterne har indtaget, idet de ønsker at have fordel af de garantier, der ydes sukkerproducenterne, uden samtidig at underkaste sig de begrænsninger, som pålægges disse.

Anmodning til Kommissionen om at fremlægge yderligere oplysninger

1. I det svarskrift, som Kommissionen indgav i sag 103/77, tales der på side 27 (i den franske version) om forberedelsen af en rapport vedrørende isoglucosens konkurrenceevne i forhold til sukker. Såfremt denne undersøgelse er afsluttet, anmodes Kommissionen om at fremlægge den for Domstolen.

2. Kommissionen anmodes endvidere om at fremlægge den analyse, som Kommissionens generaldirektorat III har foretaget af isoglucosens produktionsomkostninger, og som er omtalt på side 7 (i den franske version) i replikken i sag 116/77.

3. I sag 124/77 tales der på side 27 i Kommissionens svarskrift (den franske version) om udarbejdelsen af en ekspertrapport vedrørende isoglucosens og sukkerets produktionsomkostninger. Såfremt denne rapport er udarbejdet, anmodes Kommissionen om at forelægge den for Domstolen.

4. Domstolen anmodes desuden om at fremlægge detaljerede oplysninger vedrørende de mængder B- og C-sukker, som de forskellige sukkerproducenter har fremstillet i løbet af de sidste produktionsår (f.eks. fra 1974).

Kommissionens svar

Punkt 1 og 3

Den sammenlignende undersøgelse af isoglucosens produktionsomkostninger på den ene side og sukkerets, det flydende sukkers og invertsukkerets produktionsomkostninger på den anden side, som er omtalt på side 27 i Kommissionens indlæg (den franske version) i sag 103/77 og på side 27 i Kommissionens svarskrift (den franske version) i sag 124/77, er den samme.

Kommissionen betroede et privat specialistfirma »Klynveld — Turquands DTG & Co.« (KTD) at foretage denne undersøgelse. De to pågældende industrier har godkendt dette selskab.

Kommissionen ønskede fra begyndelsen, at denne undersøgelse for at kunne være repræsentativ for Fællesskabet som helhed blev udført i tre medlemsstater (Tyskland, Belgien og Det forenede Kongerige), hvor der både blev produceret isoglucose, sukker og flydende sukker. Dette kunne isoglucoseindustrien i Tyskland og sukkerindustrien i Det forenede Kongerige imidlertid ikke give deres samtykke til. Undersøgelsen blev derfor udelukkende foretaget i Belgien, for isoglucosens vedkommende hos selskabet Amylum, og for sukkerets vedkommende hos selskabet Raffinerie Tirlemontoise SA.

I samråd med Kommissionen og de to industrier planlagde selskabet KTD at udføre den første del af sin undersøgelse hos selskabet Amylum, som blev afsluttet den 23. marts 1978, og hvoraf der er fremlagt en rapport i bilag I, og at fortsætte den anden del af undersøgelsen hos Raffinerie Tirlemontoise, som begyndte den 10. april, og som skulle afsluttes i løbet af maj måned. Endvidere var det planlagt, at den tredje del af undersøgelsen, indeholdende KTD's konklusioner, skulle være færdig i midten af juni. På nuværende tidspunkt er Kommissionen således kun i besiddelse af delvise oplysninger fra denne undersøgelse og skal meddele Domstolen de andre oplysninger, så snart de foreligger. Kommissionen ønsker at henlede Domstolens opmærksomhed på, at den over for sukkerindustrien har forpligtet sig til at behandle de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med denne undersøgelse (bilag II), fortroligt.

Punkt 2

Undersøgelsen af isoglucosens kostpris, som er omtalt i replikken i sag 116/77, indeholder en analyse af nogle regnskaber fra selskabet Amylum, som generaldirektoratet for Det interne marked og industrien har foretaget (bilag III). Kommissionen har ikke udtalt sig om resultaterne af denne undersøgelse. Som det fremgår af svarene på spørgsmål 1 og 3 har Kommissionen anset det for hensigtsmæssigt, at der foretages en sammenlignende undersøgelse.

Punkt 4

I bilag IV fremlægger Kommissionen de af Domstolen anmodede oplysninger. Kommissionen anfører, at disse oplysninger er blevet indsamlet i henhold til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1087/69 (EFT 1969 (I), s. 222; org.ref. JO L 140 af 12. 6. 1969, s. 15), hvis artikel 7 bestemmer følgende:

»De i medfør af nærværende forordning givne meddelelser er udelukkende til

Kommissionens interne brug. Oplysninger, der specielt vedrører enkelte fabrikker eller virksomheder, må alene bringes til sådanne personers kundskab, som under Kommissionen behandler spørgsmål vedrørende sukkermarkedet. Videregivelse til tredjemand er ikke tilladt.«

Yderligere spørgsmål til Kommissionen

På side 26 i sit svarskrift i sag 116/77 har Kommissionen givet et eksempel til påvisning af, at den afgift, som pålægges en virksomhed, der fremstiller isoglucose, svarer til den produktionsafgift, der pålægges en moderne sukkerfabrik, som fremstiller A-, B- og C-sukker.

Kommissionen anmodes om at gentage denne beregning for de to sidste sukkerproduktionsår og at tage udgangspunkt i gennemsnitsproduktionen hos alle de moderne sukkervirksomheder, som har udtømt deres B-kvota, og som har produceret væsentlige mængder C-sukker, samtidig med at der tages hensyn til, at den tilladte pris for sukkerroedyrkere inden for B- og C-kvotaen er lavere end den pris, de får udbetalt for sukker i A-kvotaen.

Kommissionens svar

På side 26 i sit svarskrift i sag 116/77 har Kommissionen foretaget en beregning, som er baseret på priserne og afgifterne i produktionsåret 1977/1978, men som forudsætter, at den pågældende produktionsvirksomhed fremstiller en mængde af tilsvarende størrelse som i sukkerproduktionsåret 1976//1977, fordi man endnu ikke var bekendt med virksomhedens produktion for 1977/1978 på det tidspunkt, hvor beregningen blev foretaget (november 1977). På baggrund af det af Domstolen stillede spørgsmål anser Kommissionen det for nyttigt at forelægge Domstolen de faktiske tal for denne virksomheds produktion i de to sidste sukkerproduktionsår, se bilag I. Disse tal viser, at den pågældende virksomheds situation ikke er forbedret på trods af dens forøgede kvota.

Hvad angår de andre virksomheder, for hvem Domstolen har anmodet Kommissionen om at gentage denne beregning, mener Kommissionen, det er væsentligt at understrege, at en analyse af gennemsnitsproduktionen i de to foregående sukkerproduktionsår ikke giver noget rigtigt billede af situationen. Således har der i de fleste medlemsstater været en relativ lille, ja ofte næsten ingen, produktion af C-sukker på grund af tørken i produktionsåret 1976/1977. Gennemsnitsudbyttet i EØF var 15 %-20 % lavere end det normale udbytte.

Endelig gør Kommissionen opmærksom på, at den ikke kender den pris, sukkerproducenterne betaler til sukkerroedyrkerne for roer til fremstilling af C-sukker, da denne pris ikke er reguleret i fællesskabsreglerne, men aftales mellem parterne. Kommissionen er bekendt med, at de faktisk betalte priser for sukkerroer til fremstilling af B-sukker ofte er højere end den af Fællesskabet fastsatte mindstepris, og at producenterne i visse tilfælde betaler den samme pris herfor som for sukkerroer til fremstilling af A-sukker. Kommissionen kan derfor ikke i bilag II forelægge Domstolen de oplysninger, der ønskes for hver enkelt virksomhed (15 i alt), efter den beregningsmodel, som Kommissionen har anvendt på side 26 i sit svarskrift i sag 116/77. Disse virksomheder er fordelt i fire forskellige medlemsstater.

V — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 24. maj 1978 er der afgivet mundtlige indlæg af selskabet Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., repræsenteret af advokat M. Waller, London, selskabet Tunnel Refineries Ltd., reræsenteret af advokat F. Jacobs, Middle Temple, London, Intervention Board for Agricultural Produce, repræsenteret af sin juridiskhe konsulent,

advokat, G. R. John Robertson, Gray's Inn, Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Daniel Vignes, bistået af A. Brautigam og D. G. Lawrence, den juridiske tjeneste, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sine befuldmægtigede J. H. J. Bourgeois og R. Wainwright, bistået af H. Bronkhorst og J. Delmoly, den juridiske tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 20. juni 1978.

VI — Anmodninger indgivet efter afslutningen af de mundtlige forhandlinger

Ved skrivelse af 8. august 1978 har selskabet Tunnel Refineries Limited, sagsøger i hovedsagen i sag 145/77 og sagsøger i sag 124/77 *(Tunnel Refineries Ltd.* mod *Rådet og Kommissionen)*, inden for rammerne af de forenede sager 116, 124 og 143/77, anmodet Domstolen om at tage hensyn til visse oplysninger vedrørende prisen på sukkerroer til fremstilling af C-sukker i produktionsåret 1977/1978, som Domstolens opmærksomhed var blevet henledt på ved sagsøgers skrivelse af 7. august 1978 i sag 116/77 *(Amylum* mod *Rådet og Kommissionen)*.

Det anføres, at Domstolen i det omfang, den imødekommer denne anmodning, også må imødekomme anmodningen inden for rammerne af de forenede sager 116, 124 og 143/77 samt den anmodning, der er indgivet inden for rammerne af de foreliggende sager.

Ved skrivelse af 25. september 1978 har Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 60 og/eller 61 anmodet Domstolen om at måtte fremlægge anden og tredje del af den sammenlignende undersøgelse vedrørende produktionsomkostningerne for isoglucose på den ene side, og for sukker, flydende sukker og invertsukker på den anden side, som det private firma Klynveld Turquands DTG & Co. har udarbejdet, og har endvidere anmodet Domstolen om at genåbne de mundtlige forhandlinger, såfremt den finder dette nødvendigt.

Af de grunde, som Domstolen har anført i nærværende doms præmisser, har Domstolen ikke anset det for nødvendigt at imødekomme de ovennævnte anmodninger.

Præmisser

1 Ved kendelser af henholdsvis 29. juli og 8. november 1977, indgået til Domstolen den 8. august 1977 og den 24. november 1977, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 om ændring af forordning (EØF) nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 206, s. 3) samt gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1111/77 af 17. maj 1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 134, s. 4) og Rådets forordning (EØF) nr. 1110/77 om ændring af forordning (EØF nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 134, s. 1).

2 Spørgsmålene fra den nationale ret er stillet i retssager mod Intervention Board for Agricultural Produce (det britiske interventionsorgan efter den fælles landbrugspolitik), anlagt af sagsøgerne i hovedsagen, som gør gældende, at regeringen for Det forenede Kongerige ikke er berettiget til at håndhæve forordning nr. 1862/76, for så vidt som den indsætter artikel 5a i forordning nr. 2742/75, og forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77.

3 Det fremgår af sagsakterne, at sagsøgerne i hovedsagen ved den nationale ret er producenter af stivelse, som producerer eller som har til hensigt at producere isoglucose — en glucosesirup med højt fructoseindhold — som kun har været solgt på Fællesskabets marked i større mængder siden 1976, og som produceres på grundlag af stivelse, fremstillet af forskellige former for korn, men oftest af majs, hvoraf en væsentlig del importeres fra tredjelande;

4 selv om isoglucose i mange henseender har de samme egenskaber som rørsukker eller roesukker, adskiller det sig i visse henseender fra sukker, idet produktet navnlig ikke på det nuværende tekniske stadium kan krystalliseres og i øjeblikke kun kan konkurrere med sukker i de industrier, som anvender sukker i flydende form.

5 Med henblik på besvarelsen af spørgsmålene fra den nationale ret, er det hensigtsmæssigt at foretage en adskilt undersøgelse, dels af forordning nr. 1862/76, dels af forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77.

Forordning nr. 1862/76 (produktionsrestitutionen)

6 For at vurdere gyldigheden af forordning nr.1862/76 er det hensigtsmæssigt først at undersøge den retlige situation vedrørende produktionsrestitutioner inden for kornsektoren, der eksisterede, inden den nævnte forordning trådte i kraft.

7 I den niende betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1) hedder det: »På grund af den særlige markedssituation for kornstivelse, kartoffelstivelse og glucose fremstillet ved hjælp af den såkaldte »direkte hydrolyse«-metode, kan det vise sig nødvendigt at fastsætte en produktionsrestitution, således at de af denne industri anvendte basisprodukter kan stilles til disposition til en lavere pris end den, der ville fremkomme ved anvendelsen af importafgiftsordningen og en fælles prisordning«;

8 artikel 11, stk. 1, i denne forordning bestemmer, at »en produktionsrestitution kan ydes

a) for majs og blød hvede, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af stivelse;

b) for kartoffelstivelse;

c) for majsgryn, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af glucose gennem den såkaldte »direkte hydrolyse«;

9 ifølge artikel 11, stk. 3, fastlægger Rådet, på forslag af Kommissionen, med kvalificeret flertal reglerne for anvendelse af denne artikel og fastsætter produktionsrestitutionsbeløbet;

10 Rådet har i medfør af denne bestemmelse vedtaget forordning nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 281, s. 57) og har, især på grundlag af en »analyse af den situation, der følger af fællesprisniveauet for og konkurrencen mellem majs- ris- og kartoffelstivelse på den ene side og kemiske substitutionsprodukter på den anden side« (forordningens anden betragtning), fastsat produktionsrestitutionsbeløbene for disse produkter;

11 ved forordning (EØF) nr. 1862/76, som trådte i kraft den 1. august 1976, ændrede Rådet forordning nr. 2742/75 ud fra følgende betinget betragtning: »under hensyn til den situation, der vil foreligge i begyndelsen af høståret 1976/1977, særligt som følge af anvendelsen af fælles priser for korn og ris i det nævnte høstår, er det nødvendigt at forhøje produktionsrestitutionerne; under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner bør en sådan forhøjelse dog ikke bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose; det mest hensigtsmæssige middel til gennemførelse af en sådan foranstaltning er hos de pågældende producenter at opkræve det beløb., hvormed produktionsrestitutionerne forhøjes, alt efter hvilket produkt, der er anvendt«;

12 selv om produktionsrestitutionerne blev forhøjet i medfør af samme forordnings artikel 1, foreskrev forordningens artikel 2, hvorved der blev indsat en ny artikel 5a i forordning nr. 2742/75, særlige regler vedrørende produktionsrestitutionen for et enkelt produkt, forarbejdet på grundlag af stivelse, nemlig glucose med stort indhold af fructose;

13 i henhold til denne artikel fastholdes retitutionsbeløbet for stivelse, som forarbejdes til dette produkt, på samme niveau som for det foregående produktionsår og ophæves fra og med produktionsåret 1977/1978;

14 i medfør af stykke 3 i den nye artikel 5a skal medlemsstaterne hos producenterne opkræve forskellen mellem restitutionsbeløbet for den stivelse, der forarbejdes til glucose med stort indhold af fructose, og beløbet for den stivelse, som bruges til andre formål;

15 gennem »opkrævnings« -mekanismen efter artikel 2 i forordning nr. 1862/76 udelukkedes det derfor i virkeligheden, at produktionsrestitutionen for de produkter, der senere anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose, blev forhøjet for produktionsåret 1976/1977, ligesom den helt blev ophævet fra og med det følgende produktionsår.

16 Skønt den nationale ret i sag 103/77 alene spørger i generelle vendinger, om forordninger nr. 1862/76 er gyldig, for så vidt som den indsætter artikel 5a i forordning nr. 2742/75, anfører sagsøger i hovedsagen tre anbringender i sine skriftlige indlæg vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1862/76;

17 det forelagte spørgsmål skal derfor besvares ud fra en vurdering af denne forordnings gyldighed på grundlag af de nævnte anbringender.

18 Ifølge sagsøger i hovedsagen indeholder forordning nr. 1862/76 for det første ikke en begrundelse for bestemmelserne i artikel 2 og krænker derfor traktatens artikel 190.

19 Den eneste begrundelse for artikel 2 i forordning nr. 1862/76, for så vidt som den fremgår af betragtningerne til denne forordning, er, at »en sådan forhøjelse dog ikke [bør] bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose«;

20 hvor lakonisk denne begrundelse end måtte forekomme, endda i en sådan grad at den end ikke nævner, at produktionsrestitutionerne til dette produkt er ophævet, skal den imidlertid undersøges og vurderes på baggrund af det samlede kompleks af regler, som forordning nr. 1862/76 indgår i;

21 det fremgår af de ovennævnte betragtninger til forordning nr. 2727/75 og 2742/75, at hovedformålet med produktionsrestitutioner på stivelsesmarkedet er at ophæve den ulempe, der påføres stivelsesindustrien som følge af anvendelsen af fælles priser for de råstoffer, denne industri benytter, og at gøre det muligt for denne at opretholde priser, der er konkurrencedygtige i forhold til priserne på de kemiske substitutionsprodukter;

22 når vægringen ved at forhøje — og senere den fuldstændige afskaffelse af restitutionen til stivelse, bestemt til fremstilling af isoglucose, som ikke eller kun i ringe omfang konkurrerer med kemiske substitutionsprodukter, vurderes på baggrund af den ordning, hvori den indgik, kan den forklares ved de formål med produktionsrestitutionsordningen, som er nævnt i betragtningerne til forordning nr. 1862/76;

23 denne henvisning til formålene med restitutionsordningen, som i øvrigt er velkendte i de af ordningen berørte kredse, opfylder begrundelseskravet i henhold til traktatens artikel 190, hvorfor gyldigheden af forordning nr. 1862/76 ikke kan anfægtes af denne grund.

24 Desuden gør sagsøger i hovedsagen gældende, at forordning nr. 1862/76 stiller producenterne af stivelse, bestemt til fremstilling af isoglucose, i en undtagelsessituation og derved forskelsbehandler dem i forhold til producenterne af stivelse, bestemt til andre formål, hvilket er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

25 Det bestemmes i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer skal »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«;

26 forbudet mod forskelsbehandling i den nævnte bestemmelse er blot et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten;

27 efter dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, med mindre en forskellig behandling er objektivt begrundet.

28 Det skal derfor undersøges, om isoglucose befinder sig i samme situation som andre af stivelsesindustriens produkter, således at disse sidstnævnte

produkter kan anvendes i stedet for isoglucose inden for det særlige anvendelsesområde, hvor dette produkt normalt benyttes;

29 det er ubestridt, at der ikke eksisterer nogen konkurrence mellem stivelse og isoglucose eller mellem isoglucose og de andre produkter, som er fremstillet af stivelse, undtagen muligvis glucose;

30 det fremgår af sagsakterne, at de væsentlige forskelle mellem sødekraften og isoglucose og glucose medfører, at de to produkter har forskelligt anvendelsesområde, hvilket udelukker at de befinder sig i en ensartet konkurrencesituation;

31 da isoglucose desuden er et produkt, der i det mindste delvist kan substituere sukker, kan opretholdelsen af produktionsrestitutionen til fordel for isoglucosefabrikanterne på et senere stadium have udgjort en forskelsbehandling af sukkerfabrikanterne, der ikke nyder en tilsvarende fordel;

32 artikel 2 i forordning nr. 1862/76 er derfor ikke i strid med det i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit indeholdte forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter.

33 Endelig anfører sagsøger i hovedsagen i sag 103/77, at forordning nr. 1862/76 er ugyldig, idet det anføres, at denne forordning, for så vidt som den foreskriver særlige regler om ophævelse af produktionsrestitutionen til stivelse, bestemt til fremstilling af isoglucose, har overskredet rammerne for den bemyndigelse, der er tillagt Rådet ved artikel 11 i forordning nr. 2727/75;

34 sagsøger i hovedsagen gør således gældende, at reglerne i forordning nr. 1862/76 ikke kan anses for gennemførelsesbestemmelser i den betydning, som er forudsat i nævnte artikel, hvorfor forordningen først har kunnet vedtages efter afslutningen af de procedurer, som er foreskrevet i traktatens artikel 43, stk. 2, tredje afsnit, som også forudsætter, at Forsamlingen er blevet hørt.

35 Det er tidligere fastslået, at det var i overensstemmelse med produktionsrestitutionsordningens formål, at stivelse, bestemt til fremstilling af isoglucose, ved artikel 2 i forordning nr. 1862/76 udskiltes fra denne forordning;

36 denne foranstaltning må derfor anses for at være vedtaget i overensstemmelse med den bemyndigelse, der er tillagt Rådet ved artikel 11 i forordning nr. 2727/75, og er følgelig en bestemmelse, som er truffet med henblik på anvendelsen af denne artikel, hvorfor det ikke ifølge traktaten var nødvendigt at høre Forsamlingen.

37 Det følger af det anførte, at gennemgangen af spørgsmålet fra den nationale ret intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1862/76.

Forordningerne nr. 1110/77 og 1111/77 (produktionsafgiften)

38 Ved bedømmelsen af, om forordningerne nr. 1110/77 og 1111/77 er gyldige, er det hensigtsmæssigt først at undersøge visse dele af den fælles markedsordning for sukker.

39 Ifølge afsnit III i forordning nr. 3330/74 indføres der fra sukkerproduktionsårene 1975/1976 og til og med sukkerproduktionsårene 1979/1980 en kvotaordning for sukkerproducerende virksomheder, som har følgende indhold:

— i henhold til artikel 24 tildeles hver virksomhed en basiskvota, en såkaldt A-kvota, og det sukker, der produceres inden for denne kvota kan virksomheden sælge direkte på det fælles marked med interventionsprisens sikkerhed;

— i henhold til artikel 25 kan enhver virksomhed efter anmodning desuden tildeles en kvota, en såkaldt B-kvota, som er lig med A-kvotaen multipliceret med en koefficient, og den mængde sukker, der produceres ud over basiskvotaen, men inden for maksimalkvotaen, kan ligeledes under de samme betingelser sælges på det fælles marked, dog mod betaling af en produktionsafgift (artikel 27);

— det sukker, der produceres ud over A- og B-kvoterne, det såkaldte C-sukker, må ikke afsættes på det indre marked, men skal udføres på verdensmarkedet i uforarbejdet stand inden den 1. januar efter udløbet af det sukkerproduktionsår, inden for hvilket det er produceret (artikel 26);

40 Ifølge denne forordnings artikel 27, stk. 2, beregnes produktionsafgiften pr. vægtenhed, idet det samlede tab ved afsætningen af den sukkermængde, der produceres inden for Fællesskabet ud over garantimængden, 'divideres med

summen af de sukkermængder, som virksomhederne inden for Fællesskabet har produceret ud over basiskvotaen;

41 ifølge artikel 27, stk. 3, må produktionsafgiften ikke overstige et maksimalbeløb, som ikke må være større end 30 % af interventionsprisen.

42 Ifølge artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1112/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, s. 9) fastsættes interventionsprisen for hvidt sukker i sukkerproduktionsåret 1977/1978 til 32,83 RE pr. 100 kg;

43 ifølge samme forordnings artikel 5 fastsættes B-kvotaen for samme produktionsår til 35 % af A-kvotaen;

44 følgelig er produktionsafgiften for nævnte produktionsår højst 35/135, altså lidt under 26 %, af den samlede sukkerproduktion inden for A- og B-kvoterne;

45 ifølge artikel 6 i Rådets forordning nr. 1113/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, s. 11) fastsættes maksimumsbeløbet for produktionsafgiften i ovennævnte produktionsår til 9,85 RE pr. 100 kg hvidt sukker.

46 Ved forordning nr. 1111/77 har Rådet vedtaget fælles bestemmelser for isoglucose, hvorved der navnlig indføres en fælles ordning for samhandelen med tredjelande og en produktionsafgiftsordning samt en procedure for et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen inden for rammerne af en forvaltningskomité;

47 den syvende betragtning til forordningen angiver følgende begrundelse for indførelsen af produktionsafgiftsordningen:

»da isoglucose er et substitutionsprodukt, der direkte konkurrerer med flydende sukker, der ligesom alt roe -eller rørsukker er underkastet strenge produktionsbegrænsninger, får isoglucose herved en økonomisk fordel, og under de nuværende forhold, hvor der er sukkeroverskud i Fællesskabet, er det nødvendigt, at tilsvarende mængder sukker udføres til tredjelande; der bør derfor fastsættes en passende afgiftsordning for isoglucoseproduktionen med henblik på at bidrage til udførselsbelastningerne«;

48 ifølge forordningens niende betragtning supplerer denne afgiftsordning ordningen i forordning nr. 3330/74, senest ændret ved forordning nr. 1110/77, og afgiften, som er pålagt produktionen af isoglucose, er analog med den afgift, som er indført ved artikel 27 i forordning nr. 3330/74, hvorfor indtægterne herfra er egne indtægter for Fællesskaberne i den betydning, som er forudsat i artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1970 (I), s. 201; org.ref. JO L 94, s. 19);

49 bestemmelserne til gennemførelse af produktionsordningen findes i forordningens artikel 8 og 9 og finder anvendelse i perioderne svarende til sukkerproduktionsårene 1977/1978 og 1978/1979;

50 forordningens artikel 9 bestemmer i stykke 1, at medlemsstaterne opkræver en produktionsafgift hos isoglucosefabrikanterne, og bestemmer i stykke 2, første afsnit, at afgiftsbeløbet pr. 100 kg tørstof er lig det i artikel 27 i forordning (EØF) nr. 3330/74 fastsatte beløb for produktionsafgiften i den samme periode, hvor dette finder anvendelse;

51 ifølge stykke 2, andet afsnit, må den i stykke 1 omhandlede produktionsafgift i perioden fra 1. juli 1977 til 30. juni 1978 imidlertid ikke overstige et beløb på 5 RE pr. 100 kg tørstof;

52 det er dette sidste beløb, der finder anvendelse, når den i artikel 27 i forordning nr. 3330/74 fastsatte produktionsafgift for samme periode overstiger 5 RE pr. 100 kg hvidt sukker;

53 ifølge artikel 9, stk. 3, fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure.

54 Ved artikel 1 i forordning nr. 1110/77 har Rådet, under hensyn til at »Indførelsen af fælles foranstaltninger for isoglucose ... gør det nødvendigt at udelukke denne vare fra anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74«, udskilt isoglucose fra den fælles markedsordning for sukker;

55 ifølge den fjerde betragtning til nævnte forordning bygger »indførelsen af en produktionsafgift for isoglucose, som fastsat i artikel 9 i Rådets forordning

(EØF) nr. 1111/77 ... i det væsentlige på nødvendigheden af, at denne produktion medvirker til at dække de udgifter, som den påfører sukkersektoren, fordi anvendelsen af isoglucose i stedet for sukker i den foreliggende overskudssituation for sukker i Fællesskabet gør udførsel til tredjelande af tilsvarende mængder sukker uundgåeligt; på denne baggrund bør det fastsættes, at indtægterne fra produktionsafgiften for isoglucose skal bruges til at nedsætte disse afsætningstab«;

56 ifølge forordningens artikel 4 nedsættes det samlede tab, som er omhandlet i artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 3330/74, blandt andet med den produktionsafgift, der er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 1111/77.

57 Den nationale ret har forelagt det spørgsmål, om forordningerne nr. 1111/77 og 1110/77 er ugyldige af en eller flere grunde, som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende ved denne ret.

58 Det fremgår af sagsakterne, at de væsentligste af de anbringender, som er gjort gældende mod gyldigheden af de pågældende regler, kan sammenfattes således:

— ordningen krænker princippet om forholdet mellem mål og midler ved at pålægge isoglucosefabrikanterne en fuldstændig urimelig byrde til fordel for sukkerfabrikanterne;

— ordningen indeholder ingen bestemmelser, og der er ikke blevet vedtaget nogen gennemførelsesbestemmelser med henblik på at beskytte sagsøgernes berettigede forventninger;

— ordningen er i strid med traktaten, fordi dens bestemmelser enten ikke opfylder eller er i strid med målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, således som de er angivet i traktatens artikel 39;

— ordningen er i strid med traktaten, da den indebærer en åbenbar forskelsbehandling, som er i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit;

— produktionsafgiften er urimelig og uforholdsmæssig høj, hvilket fremgår at det forhold, at den gør isoglucoseproduktionen urentabel i forhold til sukker på et marked, hvor disse produkter ellers ville kunne konkurrere, hvorved en konkurrent elimineres fra markedet;

— Kommissionen og Rådet har misbrugt deres beføjelser, idet de ved hjælp af afgiften har søgt at udligne isoglucosens faktiske eller formodede konkurrencefordel;

— ordningen er baseret på en fuldstændig mangelfuld og/eller en fuldstændig fejlagtig bedømmelse af isoglucosens betydning og potentielle marked.

59 Det skal først undersøges, om forordning nr. 1111/77, idet den indfører produktionsafgiften for isoglucose, er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

60 I den forbindelse skal det undersøges, om isoglucose og sukker er i sammenlignelige situationer.

61 Det fremgår af den anden betragtning til forordning nr. 1111/77, at »isoglucose er et produkt, der direkte kan substituere flydende sukker fremstillet af sukkerroer eller sukkerrør«, og det fremgår endvidere af den syvende betragtning til denne forordning, at isoglucose er »et substitutionsprodukt, der direkte konkurrerer med flydende sukker«;

62 som Rådet senere har erkendt i den tredje betragtning til forordning nr. 1298/78 af 6. juni 1978 om ændring af forordning nr. 1111/77 (EFT L 160, s. 9), er markederne for sukker og isoglucose knyttet tæt sammen, og det er kendetegnende for situationen inden for Fællesskabets sukkersektor, at der er strukturelle overskud, hvorfor enhver fællesskabsafgørelse om et af disse produkter nødvendigvis vil få virkning for det andet.

63 Det må imidlertid fastslås, at isoglucose- og sukkerproducenterne behandles forskelligt for så vidt angår opkrævningen af produktionsafgiften;

64 det er således kun sukker i kvota B, som pålægges den produktionsafgift, der er fastsat i artikel 27 i forordning nr. 3330/74, medens afgiften i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1111/77 pålægges den samlede isoglucoseproduktion;

65 producenterne af sukker i kvota A og B er garanteret afsætning til interventionsprisen inden for disse grænser og har fordel af ordningen med eksportrestitutioner, medens isoglucoseproducenterne ikke har tilsvarende fordele;

66 selv om man tager hensyn til, at beløbet for produktionsafgiften på isoglucose i perioden fra 1. juli 1977 til 30. juni 1978 blev begrænset til et maksimalbeløb på 5 RE pr. 100 kg, jf. artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1111/77, et beløb som blev opretholdt for produktionsåret 1978/1979 i medfør af forordning nr. 1298/78, foreligger der ikke desto mindre forskelsbehandling, da isoglucoseproducenterne ikke har fordel af de markedsgarantier, der ydes producenterne af traditionelt sukker.

67 Tilbage bliver at undersøge, om denne forskelsbehandling er objektivt begrundet for så vidt angår opkrævningen af produktionsafgiften.

68 Ifølge Rådet og Kommissionen har isoglucose, uden at være underkastet produktionsbegrænsningerne for sukker, fordel af den hypotetiske forskel, der anslås til 15 %, mellem interventionsprisen, der er fastsat på et niveau, hvorved der blev taget hensyn til de højeste priser, som blev anvendt i medlemsstaterne før indførelsen af den fælles markedsordning for sukker, og de priser, der i mangel af kvotaordningen skulle have været fastsat for at regulere sukkerproduktionen i Fællesskabet;

69 det anføres således, at isoglucoseprisen har tendens til at rette sig ind efter interventionsprisen for sukker, og at interventionsordningen derfor giver isoglucose en konkurrencemæssig fordel i forhold til sukker på omkring 15 % af interventionsprisen for denne vare, hvilket svarer til cirka 5 RE, dvs. det midlertidige beløb for produktionsafgiften på isoglucose.

70 Dette argument kan ikke godtages;

71 selv om det hypotetisk antages, at den fordel, som isoglucosefabrikanterne har af interventionsordningen for sukker, kan anslås til 15 % af interventionsprisen for denne vare, gælder en sådan prisfordel også for disse sukkerproducenter, især de producenter, som råder over moderne fabrikker med fordelagtig beliggenhed.

72 Desuden gør Kommissionen og Rådet gældende, at den produktionsafgift på 5 RE, som er pålagt isoglucose, i det væsentlige kan sammenlignes med de afgifter, som er pålagt sukker;

73 som illustration har Kommissionen efter anmodning fra Domstolen fremlagt en oversigt, der er vedføjet sagsakterne, indeholdende en række eksempler, som er baseret på produktionstallene for moderne sukkerfabrikker, der producerer betydelige mængder C-sukker;

74 ifølge Kommissionen viser disse beregninger, at sukkerproducenterne betaler afgifter på mellem 3,81 RE og 13,52 RE pr. 100 kg.

75 Kommissionen er nået frem til disse afgifter for hver enkel fabrik ved en beregning, som er baseret på den samlede produktion af A-, B- og C-sukker i sukkerproduktionsåret 1977/1978; den har dernæst anslået værdien af denne produktion ved at ansætte A-sukkeret til interventionsprisen, B-sukkeret til interventionsprisen minus den pågældende afgift, og C-sukkeret til en anslået verdensmarkedspris;

76 ved at dividere den således beregnede totalværdi med den samlede produktion, når Kommissionen til en gennemsnitspris udtrykt i RE pr. 100 kg;

77 - efter disse beregninger er den gennemsnitsafgift, der pålægges hvert 100 kg produceret sukker, forskellen mellem den nævnte gennemsnitspris og interventionsprisen for den samme mængde;

78 det er imidlertid ubestridt, at det er en følge af den fælles markedsordning for sukker, at cirka 60 % af gennemsnitsafgiften i form af den pågældende produktionsafgift bæres af sukkerroedyrkerne, for hvem mindsteprisen for sukkerroer er væsentlig nedsat for sukkerroer, som anvendes til B- og C-sukker, dvs. for sukker, der produceres ud over basiskvotaen;

79 ved at undlade at tage hensyn til dette forhold i sine beregninger har Kommissionen i væsentlig grad overvurderet de afgifter, som er pålagt sukkerproducenterne;

80 endvidere må det bemærkes, at det fremgår af Kommissionens beregninger, at enhver forøgelse af den samlede sukkerproduktion ud over basiskvotaen også forhøjer den gennemsnitsafgift, som producenten må bære, hvorved denne kan reducere afgiften ved at indskrænke produktionen, medens en produktionsindskrænkning for isoglucosefabrikanten ikke har nogen virkning på den produktionsafgift pr. vægtenhed, som blev indført ved forordning nr. 1111/77.

81 Desuden fremhæver Rådet og Kommissionen de praktiske vanskeligheder, som ville være opstået, såfremt man havde valgt visse alternative løsninger, herunder navnlig indførelsen af en kvotaordning for isoglucose, da dette produkt først for nylig er blevet bragt på Fællesskabets marked, og da produktionen heraf er i stærk stigning;

82 ulemper af den påståede art kan imidlertid ikke begrunde opkrævning af en åbenbar ulige afgift;

83 bestemmelserne i forordning nr. 1111/77, der indfører produktionsafgiftsordningen for isoglucose, er derfor i strid med det generelle lighedsprincip, som det i traktatens artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbehandling er et konkret udtryk for.

84 Det forelagte spørgsmål vil derfor være at besvare således, at forordning nr. 1111/77 er ugyldig for så vidt som dens artikel 8 og 9 pålægger isoglucose en produktionsafgift på 5 RE pr. 100 kg tørstof for perioden svarende til sukkerproduktionsåret 1977/1978;

85 det er derfor unødvendigt at undersøge de andre anbringender, som sagsøgerne har gjort gældende, og at træffe afgørelse vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1110/77;

86 dette svar indebærer dog, at Rådet frit kan træffe alle med fællesskabsretten forenelige foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at markedet for sødemidler kan fungere efter hensigten.

Vedrørende sagsomkostningerne

87 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

88 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af High Court of Justice Queen's Bench Division, Commercial Court, ved kendelser af 29. juli og 8. november 1977, for ret:

1. **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1862/76 af 27. juli 1976.**

2. **Forordning nr. 1111/77 er ugyldig for så vidt som dens artikel 8 og 9 pålægger isoglucose en produktionsafgift på 5 RE pr. 100 kg tørstof for perioden svarende til sukkerproduktionsåret 1977-1978.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. oktober 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL

(se sag 125/77, s. 2008)