I de forenede sager 116 og 124/77

G. R. AMYLUM NV, Alost, Belgien, repræsenteret af advokaterne Michel Waelbroeck og Georges Vandersanden, avenue Louise 341, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, rue Philippe II, 34,

og

TUNNEL REFINERIES LIMITED, London, repræsenteret af Francis Jacobs, barrister, Middle Temple, rådgivet af Slaughter og May, solicitors, 35, Basinghall Street, London EC2V 5DB, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Elvinger og Huss, Grand'rue, 84,

sagsøgere,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af direktør i den juridiske tjeneste Daniel Vignes, som befuldmægtiget, bistået af A. Brautigam, den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos J. N. van den Houten, direktør i Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste, place de Metz, 2,

og

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, i sag 116/77 repræsenteret af sin juridiske konsulent Jacques Delmoly, den juridiske tjeneste, og i sag 124/77 af R. Wainwright, som befuldmægtiget, bistået af Hendrik Bronkhorst, den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Kommissionens juridiske tjeneste, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

hvori der er nedlagt påstand om erstatning i medfør af traktatens artikler 178 og 215, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, Mackenzie Stuart, G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

*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 blev bragt 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 mm. På disse områder konkurrerer isoglucose med flydende sukker.

Sagsøgerne i disse sager er stivelsesfabrikanter, som har foretaget store investeringer i produktionen af isoglucose.

*2. Fællesskabsstemmelserne*

I betragtning af den industrielle udvikling af isoglucoseproduktionen i flere af Fællesskabets medlemsstater har Rådet besluttet at indføre fælles bestemmelser for dette produkt. Disse bestemmelser blev fastsat ved Rådets forordning nr. 1111/77 af 17 maj 1977 (EFT 134, 1977, s. 4).,

Præamblen til denne forordning indeholder navnlig følgende betragtninger:

»... 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 isoglu-

cose 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)

Ordningen med produktionsafgift for isoglucose blev indført ved forordningens artikler 8 og 9 og finder anvendelse i perioderne svarende til sukkerproduktionsårene 1977/78 og 1978/79.

Ifølge artikel 9 er beløbet for produktionsafgiften pr. 100 kg tørstof lig det i artikel 27 i Rådets grundforordning for sukker 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 RE pr. 100 kg tørstof. Sidstnævnte beløb 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.

Artikel 9, stk. 3, bestemmer, at gennemførelsesbestemmelserne vedrørende produktionsafgiften fastsættes efter forvaltningskomitéproceduren.

Diesse gennemførelsesbestemmelser blev fastsat ved Kommissionens forordning 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 nr. 1110/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, 1977) bestemmer især, at isoglucose ikke falder ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 3330/74.

*3. Søgsmålene*

a) I sagerne 116/77 og 143/77

Selskaberne G. R. Amylum NV og Koninklijke Scholten-Honig NV har henholdsvis den 29. september og 21. november 1977 anlagt sag mod Rådet og Kommissionen med påstand om erstatning for den skade, der er påført dem som følge af ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 1111/77 og Kommissionens forordning nr. 1468/77.

b) I sag 124/77

Selskabet Tunnel Refineries Limited har den 18. oktober 1977 anlagt sag mod Rådet og Kommissionen med påstand om erstatning for det tab, der er påført det ved Rådets forordning nr. 1111/77.

Ved kendelse af 2. december 1977 har Domstolen besluttet at forene de ovennævnte sager med henblik på retsforhandlingerne.

Ved begæring indgivet til Domstolen den 16. februar 1978 har Syndicat national des fabricants de sucre de France, Union syndicale des producteurs de sucre og de rhum de l'Île de Réunion og Syndicat général des producteurs de sucre et de rhum des Antilles françaises anmodet om at måtte intervenere i de foreliggende sager til støtte for de sagsøgte.

Ved kendelse af 12. april 1978 har Domstolen afslået begæringen om intervention.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling, efter at de sagsøgte parter har været opfordret til at besvare visse spørgsmål (gengivet nedenfor under IV). Den mundtlige forhandling er på dette stadium begrænset til spørgsmålet om Fællesskabets eventuelle ansvar, idet spørgsmålene om årsagssammenhæng og om tabets karakter og omfang eventuelt behandles senere.

## II — Parternes påstande

*1. I sag 116/77*

*Sagsøgerne* har nedlagt følgende påstand:

— det statueres, at Fællesskabet er erstatningsansvarligt som følge af vedtagelsen af Rådets forordning nr. 1111/77 og Kommissionens forordning nr. 1468/77;

— sagsøgerne tilkendes erstatning for et tab, som foreløbig anslås til 777 millioner BFR;

— sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger;

*subsidiært og før der træffes afgørelse*

— der udpeges en sagkyndig til at vurdere størrelsen af det tab, sagsøgerne har lidt ved vedtagelsen af førnævnte forordning;

— i dette tilfælde udsættes spørgsmålet om sagens omkostninger.

*Rådet og Kommissionen* har nedlagt påstand om afvisning eller frifindelse og om, at sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

*2. I sag 124/77*

Sagsøgerne har nedlagt påstand om erstatning for de tab, de har lidt, og om, at sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

*Rådet* har i sit svarskrift nedlagt påstand om afvisning eller frifindelse og om, at sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

*Kommissionen* har i sit svarskrift nedlagt påstand om afvisning og om, at sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

I sin duplik har Kommissionen nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse.

## III — Parternes anbringender og argumenter

*A — I sag 116/77*

Sagsøgerne anfører i stævningen, at de i Alost i Belgien i 1972 begyndte produktionen og salg af isoglucose i en forsøgsfabrik med en kapacitet på 20 000 tons isoglucose pr. år. I 1975 byggede sagsøgerne en ny fabrik, hvorved den samlede produktionskapacitet øgedes til 120 000 tons isoglucose. Dette kvantum svarer til 85 000 tons sukker.

Ifølge sagsøgerne blev isoglucosen tilbudt industrien til en pris, som var 5 til 7 % lavere end prisen for sukker, hvilket navnlig var begrundet i de ulemper, som den samtidige anvendelse af to råvarer indebar for fabrikanterne. I de fleste tilfælde blev sukker nemlig kun delvis erstattet af isoglucose, hvilket skyldtes flere tekniske og praktiske forhold.

Indtil til og med 1976-1977 blev ca. 70 % af det af sagsøgerne producerede isoglucose fremstillet på grundlag af majs og ca. 30 % på grundlag af blød hvede. Majsen blev i størst muligt omfang importeret fra andre af Fællesskabets lande og navnlig fra Frankrig. Resten

blev importeret fra tredjelande (især fra De forenede Stater). Sagsøgerne havde indrettet produktionsprocessen og losningsanlæggene med henblik på at modtage majsen fra området nord for Loire, hvorfra det sendtes i hele togladninger. Til disse investeringer havde sagsøgerne opnået en støtte fra EUGFL (Kommissionens beslutning KOM (73)400 def./00053 af 6. 6. 1973) på 86 millioner BFR. Hvedemelet erhvervede sagsøgerne hos belgiske møllerier, hvortil de tilbageleverede gluten, hvis anvendelse gjorde det muligt for møllerierne at anvende mindre mængder af nordamerikansk hvede med højt indhold af gluten, som de tilsætter det belgiske og franske hvede, som de anvender til brødproduktion.

Sagsøgerne anfægter lovligheden af den ved artiklerne 8 og 9 i Rådets forordning nr. 1111/77 indførte ordning med produktionsafgifter for isoglucose, som ifølge sagsøgerne uretfærdigt straffer dem i deres egenskab af isoglucoseproducent til fordel for sukkerproducenterne. Konsekvenserne af denne ordning var på dette punkt så katastrofale for sagsøgerne, at det uundgåeligt ville føre til lukning af deres isoglucoseproduktionsanlæg.

Sagsøgerne anerkender, at de anfægtede retsakter må karakteriseres som politisk økonomiske foranstaltninger, som indebærer en vis skønsfrihed for de institutioner, der har vedtaget dem. Som følge heraf påhviler det efter Domstolens faste praksis sagsøgerne at påvise, at der er sket en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Det påhviler ligeledes sagsøgerne at dokumentere, at de har lidt et tab, at dokumentere dets størrelse og bevise sammenhængen mellem tabet og den fejl, der er begået af fællesskabsmyndighederne ved udstedelsen af de anfægtede bestemmelser.

— Kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private

Ifølge sagsøgerne er den i de anfægtede forordninger fastsatte afgiftsordning for isoglucoseproduktionen i strid med følgende fællesskabsretlige principper:

— forbudet mod enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter (traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit);

— forpligtelsen til at respektere de i traktatens artikel 39, stk. 1, omhandlede formål;

— overholdelse af grundrettighederne, og specielt retten til fri udøvelse af handel eller anden erhvervsvirksomhed;

— overholdelse af proportionalitetsprincippet.

*1. Krænkelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling*

Sagsøgerne gør gældende, at hvis man nøje sammenligner produktionsafgiftsordningen for sukker med produktionsafgiftsordningen i forordning nr. 1111/77 for isoglucose, vil man konstatere, at forordning nr. 1111/77 — i stedet for at være begrænset til at udligne en påstået økonomisk fordel ved at pålægge isoglucoseproduktionen en afgift til fordel for eksporten — faktisk i forhold til sukkerproduktionen straffer isoglucoseproduktionen så vidt, at sidstnævnte produktion gøres helt urentabel. I realiteten:

a) Skal der kun betales produktionsafgift for sukker for de mængder, der er omfattet af B-kvotaen, dvs. for de mængder der overskrider den pågældende virksomheds A-kvota uden at overskride maksimalkvoten (A-kvotaen + B-kvotaen) for denne virksomhed

(artiklerne 24 og 25 i forordning nr. 3330/74). Maksimalkvoten svarer til 135 % af basiskvotaen (artikel 5 i Rådets forordning nr. 1112/77 af 17. 5. 1977, EFT L 134, 1977, s. 9). Det følger heraf, at der højst skal betales produktionsafgift af $^{35}/_{135}$ eller lidt mindre end 26 % af den samlede produktion inden for maksimalkvoten.

Produktionsafgiften for isoglucose skal derimod betales for hele produktionen. Som følge heraf rammer produktionsafgiften for isoglucose, selv om den er begrænset til 5 RE pr. 100 kg, fabrikanten betydeligt hårdere end produktionsafgiften for sukker.

Denne forskelsbehandling er endda endnu mere udtalt, hvis man tager i betragtning, at producenterne kun sjældent udnytter deres maksimalkvota fuldt ud. Det fremgår således af den tabel (bilag til stævningen), som er taget fra værket »Les industries sucrieres de la CEE« fra DAFSA-Analyse, at B-kvotaen fra 1971 til 1976 udgjorde mellem 12,5 % og 19,8 % af basiskvotaen. Den reelle betydning af produktionsafgiften for sukker er således mindre, end hvad man når til, såfremt man beregner den på grundlag af B-kvotaens maksimale størrelse.

b) I medfør af artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 113/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, 1977, s. 11) var minimumsprisen for sukkerroer ud over basiskvotaen fastsat til 70 % af minimumsprisen for sukkerroer. Hvis man tager sukkerroers værdi i betragtning i forhold til værdien af det sukker, der kunne udvindes af dem, er resultatet heraf en formindskelse af produktionsafgiftens betydning med 60 %.

c) Inden for maksimalkvotaens grænser er sukkerproducenten garanteret afsætning til interventionsprisen. Der findes ingen tilsvarende garanti for isoglucose.

Sagsøgerne påviser med et taleksempel, at selv om den maksimale produktionsafgift for sukker er 2,55 RE pr. 100 kg produceret sukker, er den *reelle* afgift, beregnet på basis af fællesskabsproduktionen af sukker i produktionsåret 1976-77, 0,49 RE pr. 100 kg produceret sukker.

Den reelle belastning af produktionsafgiften for isoglucoseproducenten er således mindst fem gange større, end hvad sukkerproducenten maksimalt skal bære. Beregnet på grundlag af resultaterne fra det sidste sukkerproduktionsår var den 25 gange højere.

Det er dermed åbenbart, at produktionsafgiften for isoglucose ikke er begrænset til at skabe ligevægt mellem dette produkt og sukker, for så vidt angår eksportafgifterne for sukker, men reelt straffer produktionen af isoglucose. En sådan straf kan ikke længere begrundes i en påstået ubegrundet fordel for isoglucose over for sukker. Siden produktionsrestitutionerne for stivelse, der anvendtes til fremstilling af isoglucose, blev ophævet ved Rådets forordning nr. 1862/76 af 26. juli 1976 (EFT L 206, 1976, s. 3), findes der ikke længere nogen forskel, hvad angår konkurrencevilkårene for råvarerne, mellem isoglucose- og sukkerfremstillingen.

*2. Forskelsbehandlingen af isoglucoseproducenterne i forhold til sukkerproducenterne er i strid med de i traktatens artikel 39 nævnte formål*

Sagsøgerne gør gældende, at selv hvis formålet med den omtvistede ordning, i modsætning til hvad fremgår af de i

præamblen til forordning nr. 1111/77 indeholdte betragtninger, var at beskytte sukkerroedyrkerne og sukkerproducenterne mod konkurrencen fra isoglucose, ville en forskelsbehandling til fordel for de førstnævnte og til skade for isoglucoseproducenterne være i strid med alle formålene med den fælles landbrugspolitik, som de er beskrevet i traktatens artikel 39, stk. 1:

a) En sådan forskelsbehandling medvirker ikke til at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling. Tværtimod risikerer man, at det teknologiske fremskridt, som isoglucoseproducenterne har gjort, ville gå tabt for altid, hvis disse virksomheder må indstille produktionen af isoglucose.

b) Den pålagte afgift medvirker heller ikke til at forbedre landbrugsbefolkningens levestandard. Sagsøgerne har i det omfang, der har været tilstrækkeligt fællesskabskorn til rådighed, faktisk altid bestræbt sig på at fremstille isoglucose heraf. Dertil kommer, at hvis forordning nr. 1111/77 indirekte beskytter sukkerroedyrkerne, er det vigtigt at fremhæve, at denne beskyttelse sker på bekostning af Fællesskabets producenter af hvede og majs.

c) Den forskelsbehandling, som isoglucose er udsat for, er i strid med formålet at stabilisere markederne. Isoglucoseproducenterne medvirker faktisk til at stabilisere markederne, idet de beskytter dem mod prissvingninger som følge af forhold, som måtte påvirke produktionen af de råvarer, der anvendes i sukkerproduktionen, eksempelvis dårlig høst eller naturkatastrofer.

d) Forskelsbehandlingen af isoglucose modvirker også formålet at sikre forsyningerne, eftersom isoglucoseproducenterne sikrer en større spredning og dermed en større forsyningssikkerhed.

e) Produktionsafgiften for isoglucose forhøjer kostprisen for dette produkt til skade for den europæiske forbruger.

Kommissionen og Rådet har således ikke taget hensyn til *et eneste* af formålene i artikel 39.

*3. Krænkelse af retten til fri erhvervsudøvelse*

Sagsøgerne pointerer, at de allerede før vedtagelsen af forordning nr. 1111/77 havde henledt Kommissionens opmærksomhed på de alvorlige vanskeligheder, de ville blive udsat for, hvis forordningen blev vedtaget. Sagsøgerne tilføjer, at Kommissionens generaldirektorat for Det interne marked og industrien sendte to inspektører til sagsøgernes hovedsæde med henblik på at fastslå kostprisen for isoglucose.

Efter sagsøgernes opfattelse konkluderedes det i de pågældende tjenestemænds undersøgelse af januar 1977, at en anvendelse af en produktionsafgift for isoglucose på over 12 % af interventionsprisen for hvidt sukker (34,87 RE pr. 100 kg) uundgåeligt ville medføre, at isoglucose ville forsvinde fra markedet fra den 1. august 1977, og at anvendelsen af den produktionsafgift, der var foreskrevet i artikel 27 i forordning nr. 3330/74 (svarende til 30 %), således ikke ville være økonomisk acceptabel.

Den produktionsafgift, der blev fastsat i artikel 9 i forordning nr. 1111/77 svarede imidlertid principielt til den, der var fastsat i artikel 27 i forordning nr. 3330/74. Selv hvis man tager i betragtning, at den for året 1977-78 var begrænset til 5 RE, udgør dette stadig 15,2 % af interventionsprisen (som var fastsat til 32,83 RE/100 kg i Rådets

forordning nr. 1112/77). Selv begrænset på denne måde vil anvendelsen af produktionsafgiften på isoglucose efter den opfattelse, som selv Kommissionens generaldirektorat for Det interne marked og industrien har givet udtryk for, uundgåeligt medføre, at dette produkt forsvinder fra markedet.

I dommen i sag 4/73, *Nold* (Sml. 1974, s. 49) har Domstolen anerkendt, at retten til fri udøvelse af handel og anden erhvervsvirksomhed hører til de grundrettigheder, som den skal sikre overholdelsen af. Krænkelsen af sagsøgernes grundrettigheder skyldes det forhold, at de er underkastet en produktionsafgift, som for hver produceret enhed faktisk er mindst fem gange højere end den produktionsafgift, der påhviler sukker.

*4. Krænkelse af proportionalitetsprincippet*

Hvis Rådets og Kommissionens formål med vedtagelsen af forordning nr. 1111/77 var at ligestille sukkerproducenterne og isoglucoseproducenterne, hvad angår omkostningerne ved overskudsproduktion, er det efter sagsøgernes opfattelse indlysende, at man med den vedtagne foranstaltning er gået alt for vidt i forhold til det tilstræbte formål. Det havde været tilstrækkeligt at pålægge isoglucose en produktionsafgift, som reelt havde svaret til produktionsafgiften for sukker.

Selv hvis formålet havde været at beskytte sukkerproduktionen over for isoglucose, ville risikoen for, at isoglucoseproduktionen kunne true afsætningen af sukker, ikke kunne retfærdiggøre vedtagelsen af en så beskyttende foranstaltning. Isoglucose kan i realiteten kun substituere flydende sukker. Efter Kommissionens oplysninger udgør det samlede udbud af sukker i flydende form for tiden 700 000 tons årligt (svar på skriftligt spørgsmål nr. 803/76 fra Martens, EFT C 84/12 af 4. 4. 1977). Det samlede forbrug af sukker i Fællesskabet udgør omkring 10 000 000 tons årligt. Flydende sukker udgør således kun 7 % af det samlede marked.

— Vurdering af skadens omfang

Sagsøgerne oplyser, at de som følge af den anfægtede forordnings ikrafttrædelse ser sig nødsaget til at indstille produktionen. Sagsøgerne anfører, at de har investeret 257 millioner BFR i opførelsen af anlægget til produktion af isoglucose.

Dertil kommer, at en væsentlig del af de først forsøgsanlæg efter sagsøgernes opfattelse vil blive uanvendelige set ud fra normale rentabilitetsbetragtninger. Dette tab kan anslås til 500 millioner BFR.

På grundlag af sagsøgernes betydelige investeringer, de vanskeligheder, der vil være ved at udnytte disse til andre erhvervsmæssige formål, og de godtgørelser, der skal betales til personalet i de kommende år, kan sagsøgernes samlede tab foreløbig anslås til 777 millioner BFR. Selv om tabet endnu ikke er lidt, er det tilstrækkeligt overhængende og forudseligt til at begrunde krav om erstatning (jf. de forenede sager 56 og 60/74, *Firma K. Kampffmeyer m. fl.* mod *Rådet og Kommissionen,* Sml. 1976, s. 711; sag 44/76, *Firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH* mod *Rådet og Kommissionen,* dom af 2. 3. 1977, Sml. 1977, s. 393)

— Årsagssammenhæng mellem den omtvistede retsstridige ordning og det lidte tab

Det er efter sagøgernes opfattelse åbenbart, at de havde kunnet fortsætte virksomheden normalt, hvis den anfægtede ordning ikke var blevet indført.

I sit *svarskrift* har Kommissionen anført følgende:

*Faktiske omstændigheder*

Den økonomiske baggrund for tvisten

Efter de seneste oplysninger (november 1977), som Kommissionen er i besiddelse af, vil den samlede produktion af hvidt sukker i Fællesskabet i produktionsåret 1977/78 beløbe sig til *11 086 000 tons.* For at få et præcist billede af det samlede udbud af sukker på Fællesskabets marked er det efter Kommissionens opfattelse nødvendigt at reducere den angivne totale produktion med det kvantum sukker, der er produceret ud over maksimalkvotaen (såkaldt »C«-sukker, der anslås til 600 000 tons for 1977/78), som ikke kan bringes i handelen inden for EØF, og på den anden side medregne de 1 305 000 tons, der for samme år er fastsat som præferenceimport fra AVS-landene i henhold til Lomé-konventionens protokol nr. 3. Under forudsætning af et *internt forbrug* på *9 310 000 tons* når man herefter til et *overskud på 2,5 millioner tons* til eksport til tredjelande.

For så vidt angår isoglucose, oplyser Kommissionen om dets egenskaber og anvendelse, at størrelsen af isoglucoseproduktionen inden for Fællesskabet ved udgangen af 1976 kan anslås til cirka 150 000 tons tørstof, og bedømt ud fra de projekter, der er under udførelse, til 400 000 tons ved udgangen af 1977 og mindst 700 000 tons i 1980.

Sammenfattende understreger Kommissionen især følgende omstændigheder, som den finder særlig vigtige for den videre bedømmelse:

— Det potentielle marked for isoglucose er ikke begrænset til det såkaldte marked for flydende sukker af den enkle grund, at dette marked ikke eksisterer som sådant: i virkeligheden foretrækker talrige brugere, i betragtning af problemerne med at opbevare flydende saccharose, at købe sukker i fast form og selv at opløse det. Kommissionen mener derfor, at isoglucose efter et mere præcist skøn kan dække ca. 30 % af sukkermarkedet, dvs. 3 000 000 tons.

— Da isoglucose konkurrerer direkte med flydende saccharose, er der en tendens til, at markedsprisen for isoglucose tilnærmer sig markedsprisen for sukker, dvs. interventionsprisen for dette produkt.

Den lovgivningsmæssige baggrund

Kommissionen henviser især til omfanget og betydningen af to elementer i den fælles markedsordning for sukker, nemlig kvotasystemet og produktionsafgiften.

i) *Kvotasystemet* består på den ene side i en form for støtte til sukkerroedyrkerne i de regioner, som er mindre egnet til dyrkning af sukkerroer (kvota A), og på den anden side i en form for opfordring til regional specialisering ved hjælp af B-kvotaen, som gør det muligt for de mest konkurrencedygtige producenter i Fællesskabet at forøge deres produktion ud over basiskvotaen til priser, som er mindre fordelagtige end basisprisen. Hvis ikke dette system med begrænset pris- og afsætningsgaranti — med sine konsekvenser for produktionen — var gennemført, er det almindeligt antaget,

at priserne for sukker på Fællesskabets marked ville være *15 % lavere* end de priser, som har været fastsat siden indførelsen af den fælles ordning. Det er denne forskel på 15 % mellem fællesskabspriserne, der ifølge Kommissionen har kunnet opretholdes på grund af kvotasystemet og den fri markedspris, som ville have været gældende uden den nævnte ordning, der reelt udgør den økonomiske fordel, som sukkerproducenterne nyder godt af som modstykke til den begrænsede pris- og afsætningsgaranti, der er fastsat for deres produktion.

ii) *Produktionsafgiften,* som er begrundet i Fællesskabets omkostninger ved overskud af sukker på markedet, tjener til at modvirke produktion af B-sukker (for de mindst effektive producenter) og i sidste instans til at styre produktionen af sukker i Fællesskabet.

Hvad angår den ordning, der skal anvendes på produktionen af *isoglucose,* havde Fællesskabet efter Kommissionens opfattelse valget mellem tre muligheder:

— At undlade at gøre noget og dermed tillade en »vild« konkurrence mellem et nyt produkt, udviklet på grundlag af en fremskreden teknologi, og et gammelt produkt, der var underlagt en særlig kompliceret markedsordnings snævre betingelser;

— at fastsætte en ordning, som på alle punkter svarede til den eksisterende ordning for sukker;

— endelig, og uden præjudice for fremtiden, at fastsætte foreløbige foranstaltninger med henblik på at skabe rimelige konkurrencevilkår for de to produkter.

Kommissionen har valgt den tredje mulighed. Det væsentligste element i de »foreløbige foranstaltninger«, Rådet havde vedtaget ved forordning nr. 1111/77, bestod i realiteten i indtil 30. juni 1979 at ligestille hele produktionen af isoglucose med den gældende produktionsafgiftsordning for B-sukker. Størrelsen af produktionsafgiften for »isoglucose« blev foreløbigt fastsat til 5 RE/100 kg for det første produktionsår, mens den i samme periode var fastsat til 9,85 RE/100 kg for »sukker« (jf. artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1113/77). Kommissionens forordning nr. 1468/77 af 30. juni 1977, der fastsatte gennemførelsesbestemmelser for produktionsafgiften for isoglucose frem til 30. juni 1978, foreskrev samme forskudsbetaling (4 RE/100 kg) som den, der var gældende for sukkerproducenterne, med samme betalingsfrister (i gennemsnit 5 måneder efter påbegyndelsen af den pågældende produktion).

*Vedrørende de retlige omstændigheder*

Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

Efter Kommissionens opfattelse er en af de nødvendige og væsentlige forudsætninger for *selve eksistensen* af et ansvar uden for kontraktsforhold for Fællesskabet i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde: *det drejer sig om den sikre og direkte karakter, som den påståede skade skal have.*

1. Den påståede skades manglende sikre karakter

Kommissionen anfører, at sagsøgerne kun har påberåbt sig en *fremtidig,* endnu ikke indtruffet *skade,* som de »foreløbigt« anslår til 777 millioner BFR. Det er et spørgsmål, om en sådan fremtidig skade

kan udløse et aktuelt krav om erstatning, eller om den, da det kun drejer sig om en eventuel skade, kan gøres gældende i en sag om ansvar uden for kontraktsforhold.

Vedrørende dette spørgsmål henviser Kommissionen til Domstolens domme i de forenede sager 56-60/74 *(Kampffmeyer m.fl.* mod *Kommissionen og Rådet)* og i sag 44/76 *(Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH* mod *Kommissionen og Rådet).* I disse to sager fastslog Domstolen: »Traktatens artikel 215 er ikke til hinder for, at der ved Domstolen anlægges sag med henblik på at fastslå Fællesskabets ansvar for umiddelbart forestående og med tilstrækkelig sikkerhed påregnelige skader, selv om tabet endnu ikke kan opgøres nøjagtigt« (sagerne 56-60/74, præmis 6; sag 44/76, præmis 8), idet den i sagerne 56-60/74 præciserede, »det kan nemlig vise sig nødvendigt at indbringe sagen for Domstolen, så snart skadens årsag er sikker, for at undgå skader af endnu større omfang; dette resultat bekræftes af de regler, der gælder i medlemsstaternes retsordener, hvoraf de fleste, om ikke alle, anerkender erstatningssager angående en fremtidig men dog tilstrækkelig sikker skade« (præmis 6, 2. og 3. afsnit).

Idet Kommissionen sondrer mellem »skade« og »tab«, gør den gældende, at Domstolen ved at acceptere realitetsbehandling af sager om erstatning for et fremtidigt tab, »så snart skadens årsag er sikker«, har taget sigte på de tilfælde, hvor skaden allerede var indtrådt på tidspunktet for sagens behandling om end ikke ved sagens anlæggelse, og hvor det således alene drejer sig om at fastslå skadens omfang beløbsmæssigt.

Kommissionen analyserer de grundlæggende forskelle, der efter dens opfattelse er mellem omstændighederne i de omtalte sager og i den foreliggende sag, og sammenfatter sin opfattelse vedrørende spørgsmålet om den af sagsøgerne påståede skades sikre karakter således:

Den påståede skade er ikke engang begyndt at indtræffe; den kan derfor ikke i sig selv begrunde et fremtidigt tab.

Under alle omstændigheder afhænger det påståede tab (hvis man lægger sagsøgernes beskrivelse deraf til grund) af en række faktorer, der er snævert forbundet med en økonomisk og social situation, der er under konstant udvikling. Det synes således vanskeligt retligt at beskrive et sådant tab som andet end hypotetisk, det vil sige som potentielt.

2. Tabets manglende direkte karakter

Kommissionen undersøger den *»umiddelbare* ... sammenhæng mellem den anfægtede forordning og det lidte tab«, der påstås af sagsøgerne, ud fra to synsvinkler.

Kommissionen gør gældende, at det ud fra teorien om *adækvat årsagssammenhæng,* som efter dens opfattelse kort kan beskrives som en vurdering af de *normale og almindelige* årsager til en skade, vanskeligt ses, hvordan sagsøgerne kan bevise, at indførelsen af en moderat

afgift i sig selv som en »normal konsekvens« kan medføre lukning af deres produktionsanlæg og afskedigelse af personalet.

Ud fra teorien om *»causa proxima«* — det vil i dens moderne fortolkning sige fraværet af en *mellemkommende omstændighed,* der bryder årsagssammenhængen mellem den udløsende faktor eller hændelse og den påberåbte skade — er det endnu vanskeligere at forestille sig, at ikke et andet forhold end den anfægtede afgift skulle indvirke på sagsøgernes eventuelle beslutning om at indstille produktionen af isoglucose, når det tages i betragtning, at sagsøgernes erhvervsmæssige aktivitet må ses i en større og generel økonomisk sammenhæng.

Kommissionen konkluderer på dette punkt, at den af sagsøgerne påberåbte årsagssammenhæng mellem den påståede skade og den omhandlede fællesskabsordning, uanset hvilken af kausalitetsteorierne man går ud fra, helt mangler direkte karakter. Hertil kommer, at dette anbringende er utilstrækkeligt motiveret set i forhold til artikel 39, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, hvilket i sig selv medfører, at sagen ikke bør antages til realitetsbehandling.

Af disse grunde mener Kommissionen, at den foreliggende sag på grund af den påståede skades manglende sikre og direkte karakter må afvises fra realitetsbehandling. Såfremt Domstolen skulle vælge at realitetsbehandle dette spørgsmål, fastholder Kommissionen sin argumentation som begrundet for i det mindste af samme grunde at frifinde sagsøgte.

*Vedrørende realiteten*

1. Krænkelse af de i traktatens artikel 39, stk. 1, angivne formål

Kommissionen gør gældende, at disse formål ikke kan karakteriseres som »højere retsregler til beskyttelse af private«. Artikel 39 er en *kompetenceregel,* som på den ene side afgrænser de områder, som falder ind under den fælles landbrugspolitik (saglig kompetence), og på den anden side de myndigheder — Fællesskabet eller medlemsstaterne — der skal handle inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (personel kompetence).

Dertil kommer, at det, som det fremgår af fast retspraksis (jf. navnlig Domstolens dom af 13. 3. 1968 i sag 5/67, *Beus,* Sml. 1965-1968, s. 469), tilkommer Fællesskabets lovgiver inden for rammerne af det skøn, der tilkommer ham inden for den økonomiske politik, at vælge, hvilket af disse formål — som delvis er indbyrdes uforenelige — der skal have forrang.

I den foreliggende sag begrænser Kommissionen sig til at anføre, at hensigten med de vedtagne foranstaltninger vedrørende isoglucose navnlig er at stabilisere sukkermarkedet, hvor der for tiden er et overskud.

2. Krænkelse af grundretten til fri erhvervsudøvelse

På dette stadium i sit forsvar vælger Kommissionen at undersøge spørgsmålet i sammenhæng med proportionalitetsprincippet.

3. Krænkelse af princippet om ikkeforskelsbehandling som angivet i traktatens artikel 46, stk. 3, 2. afsnit

Vedrørende anbringendet om forskelsbehandling, forstået som forskellig behandling, der ikke kan begrundes i objektive omstændigheder, af identiske eller i det mindste sammenlignelige situationer, er det efter Kommissionens opfattelse indledningsvis nødvendigt at definere selve sammenligningsgrundlaget. I denne henseende gør Kommissionen gældende, at hvis man skal foretage en sammenligning af økonomisk sammenlignelige forhold, må man ved undersøgelsen af de to sektorers — sukker og isoglucose — faktiske forhold forkaste sagsøgernes generelle og rent kvantitative måde at foretage sammenligningen på.

Kommissionen søger ved hjælp af nedenstående taleksempel at påvise, at der ikke er nogen forskellig behandling af en isoglucoseproducent og en sukkerproducent, hvis produktivitet er lige stor.

Hvis man som eksempel tager en sukkerproducerende virksomhed, som har haft en produktion af C-sukker på 87,7 % af dens produktion inden for basiskvoten (et tilfælde der faktisk er forekommet i 1976/77, og som sandsynligvis også vil forekomme i 1977/78), vil det gennemsnitlige afkast af sukkeret være:

— Produktion A: 100
— Produktion B: 35
— Produktion C: 87,7
Samlet produktion: 222,7

— Interventionspris: 34,60 RE/100 kg
— Produktionsafgift (produktionsåret 1977/78): 9,85 RE/100 kg
— Pris for B-sukker: 34,60 — 9,85 = 24,75 RE/100 kg
— Pris for C-sukker: ± 10 RE/100 kg
(gennemsnitlig formodning for produktionsåret 1977/78)

Sukkerets afkast

| | | | |
|---|---|---|---|
| 100 | × 34,60 | = | 3 460 |
| 35 | × 24,75 | = | 866,25 |
| 87,7 | × 10 | = | 877 |
| | | | 5 203,25 |

Fabrikantens gennemsnitspris

$$\frac{5\,203{,}25}{222{,}7} = 23{,}36 \text{ RE/100 kg}$$

Forskel 34,60 — 23,36 = 11,24 RE/100 kg.

Denne forskel på *11,24 RE/100 kg* udgør *32,5 % af interventionsprisen,* der er garanteret for A-sukker, mens afgiften for isoglucose på *5 RE/100 kg* (produktionsår 1977/78) i forhold til denne pris kun udgør 14,45 %.

4. Krænkelse af proportionalitetsprincippet

Kommissionen henviser til de to formål med produktionsafgiften for isoglucose, nemlig: at lade isoglucoseproducenterne bære en del af de ekstra omkostninger, som er påført Fællesskabet som følge af markedsføringen af dette nye produkt; at kontrollere isoglucoseproduktionen i forhold til sukkerproduktionen og i forhold til afsætningsmulighederne på markedet.

Hvad angår det *middel,* man har anvendt til at nå disse mål, gør Kommissionen gældende, at den nævnte afgifts aktuelle størrelse på 5 RE/100 kg kun udgør 14,45 % af den garanterede interventionspris for A-sukker. Et sådant beløb er derfor ikke »uforholdsmæssigt stort« i forhold til den prisfordel på 15 %, som isoglucoseproducenterne har fordel af på grund af kvotasystemet i sukkersektoren. Det er ubestridt, at prisen for isoglucose har tendens til at nærme sig til garantiprisen på sukkermarkedet. Endelig er anvendelsen af afgiften for isoglucose blevet begrænset til to år, og desuden var den foreløbigt begrænset til maksimalt 5 RE/100 kg.

*B — I sag 124/77*

*Sagsøgerne* anfører i *stævningen,* at de har investeret 8 millioner UKL i anlæg til produktion af isoglucose i eksisterende anlæg til produktion af stivelse, der er beliggende i Greenwich. Påbegyndelsen af isoglucoseproduktionen var planlagt til november 1977. Man havde påregnet at fremstille stivelsen, der skulle benyttes i disse anlæg, af majs importeret fra tredjelande, men anlæggene kunne ligeledes anvendes til produktion af stivelse på grundlag af produkter hidrørende fra Fællesskabet.

På grund af indførelsen af produktionsafgiften for isoglucose ved forordning nr. 1111/77 er sagsøgerne tvunget til at producere isoglucose med tab i de kommende 12 måneder og til at afholde yderligere udgifter af størrelsesordenen

500 000 UKL for at finde andre afsætningskanaler for den stivelse, der skulle have været anvendt til isoglucoseproduktionen. Sagsøgerne anfører, at forordning nr. 1111/77 har påført dem en skade, og dette er ulovligt af følgende grunde:

For det første er forordningen i strid med proportionalitetsprincipppet, fordi den til fordel for sukkerproduktionen har indført en helt urimelig byrde for isoglucoseproducenterne. Isoglucoseafgiften er helt uforholdsmæssig og alt for stor i forhold til den tilsvarende afgift for sukkerproducenterne og ligeledes i forhold til formålet med den pågældende foranstaltning. Ifølge betragtningerne til forordningen har afgiften til formål at »bidrage til udførselsbelastningerne«. Fællesskabets myndigheder har, så vidt det er sagsøgerne bekendt, imidlertid aldrig forsøgt at pålægge sukkerproducenterne en tilsvarende byrde, når bortses fra afgiftsordningen for B-kvotaen, som i sig selv udgør en alvorlig forskelsbehandling til skade for isoglucoseproducenterne.

For det andet indeholder forordningen ingen bestemmelse, og der er ikke i medfør af forordningen vedtaget nogen bestemmelse, til beskyttelse af sagsøgernes berettigede forventning, som havde medført deres beslutning om at investere i tillid til den fællesskabspolitik, der i en årrække konstant havde været fulgt.

For det tredje er forordningen i strid med traktaten, idet den enten modvirker eller er i strid med et eller alle de formål for den fælles landbrugspolitik, som er fastsat i traktatens artikel 39. Forordningen har især følger, som er i strid med formålet at sikre forsyningerne (artikel 39, stk. 1, litra d), i traktaten). Selv om der for tiden er et kunstigt skabt overskud af sukker i Fællesskabet, er det klart, at et sådant overskud kan være et forbigående fænomen, og der har faktisk for nylig været perioder med akut underskud af sukker.

For det fjerde krænker forordningen traktaten, idet den i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, medfører en grov forskelsbehandling. Da forordningen tilstræber ensartet behandling af isoglucose og sukker ved at knytte isoglucoseafgiften til afgiften for sukker af B-kvotaen, indfører den en åbenbar forskelsbehandling til skade for isoglucoseproducenterne ved ikke at give dem en kvota svarende til A-kvotaen, i kraft af hvilken meget betydelige mængder sukker kan sælges til garanterede priser. Desuden skal produktionsafgiften for sukker kun betales for en lille del af den samlede produktion, navnlig hvis det tages i betragtning, at maksimalkvotaen sjældent udnyttes fuldt ud.

Endelig fremgår isoglucoseafgiftens uforholdsmæssige og overdrevne karakter af det forhold, at den gør produktionen af isoglucose urentabel i forhold til sukkerproduktionen.

Da den afgift, der er pålagt isoglucoseproduktionen, er åbenbart uforholdsmæssig og overdreven, må den uundgåelige konklusion heraf være, at sagsøgte ved hjælp af afgiften forsøgte at udligne en faktisk eller formodet konkurrencefordel og i dette øjemed søgte at vurdere produktionsomkostningerne for isoglucose og produktets potentielle marked. Hvis dette er korrekt, har sagsøgte gjort sig skyldig i åbenbart magtmisbrug ved at indføre afgiften.

Hvis denne konklusion er korrekt, eller hvis sagsøgte, i modstrid med sagsøgernes anbringender, havde ret til at tage produktionsomkostningerne for isoglucose og dette produkts potentielle marked i betragtning, er forordningen ugyldig, fordi den på følgende punkter er baseret på helt fejlagtige antagelser:

For det første mener sagsøgerne på den ene side, at Kommissionen, da den forelagde Rådet forslaget til forordningen, ikke var i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at fastsætte størrelsen af afgiften, eller at Kommissionen, hvis den havde sådanne oplysninger, ikke havde taget dem tilstrækkeligt i betragtning. På den anden side mener sagsøgerne også, at såvel den af Kommissionen foreslåede, som den af Rådet vedtagne afgiftssats var fastsat helt vilkårligt og uden at tage hensyn til produktionsomkostningerne for isoglucose. Sagsøgerne har anmodet Domstolen om at pålægge de sagsøgte at fremlægge de tal og beregninger, på grundlag af hvilke Kommissionen oprindelig havde foreslået, og Rådet senere havde vedtaget afgiftssatsen.

For det andet er forordningen baseret på en helt forkert vurdering af isoglucosens betydning og dens potentielle marked, hvilket forhold sagsøgerne finder, at Rådet og Kommissionen begge er ansvarlige for. Sagsøgerne anmoder Domstolen om at pålægge de sagsøgte at fremlægge de oplysninger herom, som de var i besiddelse af på det pågældende tidspunkt.

Til støtte for de ovennævnte anbringender henviser sagsøgerne navnlig til følgende:

Efter de oplysninger, sagsøgerne er i besiddelse af, antog man i november 1976, at Fællesskabets produktionskapacitet for isoglucose i 1976 svarede til 70 000 tons sukker og 380 000 tons i 1977, hvoraf salgsmuligheden udgjorde 65 %. Fællesskabets årlige forbrug af sukker udgjorde ca 10 millioner tons, og heraf udgjorde forbruget af flydende sukker kun omkring 7 %. Som følge heraf udgjorde isoglucose kun en ubetydelig fare for sukkeret.

Sagsøgerne mener, at Rådet og Kommissionen blev vildledt af de tal, de fik forelagt af sukkerproducenterne, som lod forstå, at der ville blive produceret en million tons isoglucose på mellemlang sigt, og, som ligeledes lod forstå, at isoglucose og sukker i praksis kunne substituere hinanden på en række områder (jf. uddrag af »Rapport d'administration — exercice 1976« fra Confederation professionnelle du sucre et de ses dérivés, bilag 1).

Selv på dets eget hovedmarked, nemlig læskedrikkeindustrien, kan isoglucose ikke fuldstændig substituere sukker, eftersom anvendelsen af isoglucose ville medføre visse ændringer i sødhed og smag. I praksis anvender brugerne derfor kun 50 % isoglucose til erstatning for 50 % af den sucrose, der normalt anvendes.

Blandt andet af de ovennævnte grunde mener sagsøgerne, at forordning nr. 1111/77 har påført dem en skade og dermed er en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af regler til beskyttelse af private til at medføre erstatningsansvar for sagsøgte for de skader, sagsøgerne er blevet påført.

De skader, sagsøgerne kræver erstatning for, er blevet påført direkte som følge af indførelsen af den produktionsafgift for isoglucose, der er fastsat i den ovennævnte forordning, og omfatter mere specifikt

1) afskrivningsomkostningerne vedrørende industrianlæggene og omkostningerne ved at indrette resten af anlæggene til andre formål;

2) tabene ved produktionen af isoglucose i året 1977/78, herunder mistet fortjeneste.

Sagsøgerne erklærer, at de vil fremlægge nærmere oplysninger om tabet.

*Kommissionen* påberåber sig i *sit svarskrift* over for sagsøgernes anbringender (bortset fra dem, der vedrører skaderne) de samme indsigelser, som den har anvendt i sine skriftlige indlæg i sag 145/77 (*Tunnel Refineries Ltd.* mod *Intervention Board for Agricultural Produce*).

Den finder det meget tvivlsomt, om den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling, da to væsentlige forudsætninger for, at der kan blive tale om erstatningsansvar i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, ikke synes at være opfyldt, nemlig skadens realitet og den direkte årsagssammenhæng mellem den påståede skade og den påståede fejl.

*C — Rådets forsvar i de to sager*

*Rådet* gør i sit *svarskrift*, nærmere rede for de hensyn, som efter dets opfattelse i særlig grad ligger til grund for den ordning, der blev indført ved forordning nr. 1111/77 og nr. 1110/77: isoglucose er et produkt, der direkte kan substituere sukker; sukkeret er underlagt strenge produktionsbegrænsninger; på grund af konkurrencesituationen og de samtidige produktionsbegrænsninger ville isoglucose få en økonomisk fordel, da det var sikret at kunne sælges til sukkerprisen; med henblik på at udligne denne fordel er det rimeligt, at det ligesom overskudssukkeret betaler den afgift, der er fastsat i forordning nr. 1111/77, hvorved det kommer til at bidrage til den højere udgift, der er en følge af eksporten af de overskud, for hvilke isoglucose er medansvarlig. Rådet havde tilstræbt en afbalanceret løsning på dette problem og havde ikke villet regulere det for al fremtid. I artikel 8 og 9 i forordning nr. 1111/77 fastsættes produktionsafgiften for isoglucose da også kun for to år, efter udløbet af hvilke problemet atter skal undersøges.

Før så vidt angår det *tab*, sagsøgerne har lidt, gør Rådet indsigelse imod antagelsen til realitetsbehandling, dog ikke formelt med påstand om, at der i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement tages stilling hertil særskilt og uden at indlede behandlingen af sagen; indsigelsen støttes dels på, at tabet ikke er aktuelt, dels på, at det ikke er sikkert, og endelig på, at det ikke er nærmere præciseret.

For så vidt angår *årsagssammenhængen*, dvs. spørgsmålet om hvorvidt tabet kan anses for at skyldes de trufne foranstaltninger, forbeholder Rådet sig sin stillingtagen, da det hverken kan se, at der foreligger årsag, eller virkning.

Som svar på de to sagsøgeres påstand om, at forordning nr. 1111/77 ikke er i overensstemmelse med de *formål* for den fælles landbrugspolitik, der er angivet i traktatens artikel 39, stk. 1, henviser Rådet til, at det ved forordning nr. 3330/74 havde påtaget sig forpligtelser frem til midt i 1980, som danner grundlag for velerhvervede rettigheder i sukkersektoren. Uanset hvilke formodede gode egenskaber, der måtte være ved isoglucose, kunne Rådet ikke ophæve den ordning, det havde indført. En afbalanceret politik var påkrævet. Det havde derfor haft ret til at vedtage en sådan politik i medfør af artikel 39.

Under alle omstændigheder mener Rådet ikke, at det i betragtning af de økonomiske valgmuligheder, det har i medfør af artikel 39, på nogen måde kan kritiseres.

Rådet behandler derefter en række af sagsøgernes anbringender vedrørende fastsættelsen af isoglucoseafgiften til 9,85 RE/100 kg (5 RE/100 kg i produktionsåret 1977-78), der alle er baseret på den antagelse, at isoglucose er blevet pålagt for *stor en belastning* i forhold til sukker.

For så vidt angår anbringendet (fælles for de to stævninger) om, at *den valgte sats indebærer en forskelsbehandling af isoglucose til fordel for sukker*, bemærker Rådet, at efter isoglucoseproducenternes opfattelse medfører forordning nr. 1111/77 en forskelsbehandling for dem, idet de, selv om de betaler en afgift af samme størrelse som sukkerproducenterne, ikke har samme fordel af kvotaordningen. Rådet gør gældende, at denne sammenligning er meningsløs, da det ville være umuligt at indføre en kvotaordning for isoglucose.

Hvad angår den sammenligning, sagsøgerne foretager mellem virkningen af isoglucoseafgiften, som er på 9,85 RE/100 kg, og virkningen af sukkerafgiften, som derimod kun skulle være 0,49 RE/100 kg, hævder Rådet, at en sådan sammenligning ikke har den betydning, sagsøgerne tillægger den, da den er baseret på en sammenligning af usammenlignelige forhold.

Virkningen af sukkerafgiften er langt fra den samme for alle sukkerfabrikkerne. Dette skyldes dels ordningen med fordelingen af kvoter mellem sukkerfabrikkerne og dels opdelingen af kvotaen for hver virksomhed i tre priskategorier (A, B og C). På grund af forskellige faktiske forhold medfører kvotaordningen temmelig forskellige virkninger for de enkelte sukkerfabrikker. En sukkerfabrik producerer således udover basiskvotaen sin B-kvota og endda C-sukker. Selv om C-sukkeret sælges til en marginalpris, forøger det dog virksomhedens samlede indkomst. Selv om denne virksomhed betaler den maksimale afgift for B-kvotaen, vil den dog have det højeste afkast. En anden virksomhed derimod kan kun lige producere A-kvotaen. I dette tilfælde vil hele produktionen blive solgt til prisen for A-kvotaen, dvs. en højere pris pr. produceret kilo end for den første sukkerfabriks vedkommende, men dens samlede indkomst vil være mindre end sidstnævnte virksomheds. Hvis den i øvrigt producerer op til en tredjedel af sin B-kvota, skal den betale mindre i afgift, men dens afkast vil stadig være mindre.

Det vigtigste ved en sammenligning mellem de to sukkerfabrikkers situation er således ikke den betalte sukkerafgifts størrelse, hvad enten den beregnes på grundlag af hele produktionen eller på anden måde, men derimod den samlede fortjeneste opgjort på grundlag af det samlede salg af sukker, noget til interventionsprisen (A- og B-kvoterne) og noget til verdensmarkedsprisen (C-sukkeret), når afgiften for B-sukkeret er fratrukket.

Til støtte for denne opfattelse giver Rådet et talmæssigt eksempel, som illustrerer, at den sukkerfabrik, der betaler højst afgift, er mere favoriseret end den, der betaler mindre afgift.

Den sammenligning mellem størrelsen af sukkerafgiften og isoglucoseafgiften, som sagsøgerne har foretaget, er således irrelevant.

Rådet bemærker, at sukkerproducenterne har en maksimalkvota bestående af to dele, A-kvotaen, som er sikret den fulde interventionspris, og B-kvotaen, der tilnærmelsesvis svarer til en tredjedel

af A-kvotaen (35 %), og som kun er sikret interventionsprisen minus afgiften. Sagt på en anden måde er sukkerproducenterne sikret interventionsprisen reduceret med en *fjerdedel* af afgiften (nøjagtigt $\frac{135 - 100}{135} = 26\ \%$). På den anden side skal isoglucoseproducenterne betale den *fulde* afgift for hele deres produktion (dog reduceret med halvdelen i 1977/78). Det er i denne forskellige behandling, den påståede diskrimination skal findes.

Tilbage står at undersøge, om der er behov for absolut ensartede ordninger. Sagsøgerne har end ikke forsøgt at besvare de tre spørgsmål, der må stilles i denne sammenhæng:

— Er de to produkters konkurrerende anvendelighed en tilstrækkelig begrundelse for absolut ensartede ordninger?

— Er det allerede nu muligt permanent at fastlægge sammenhængen mellem ordningerne, når det tages i betragtning, at isoglucoseproduktionen forventes at stige med 500 % i nær fremtid, og at dette forhold radikalt vil ændre grundlaget for problemet?

— Ville ensartede ordninger sikre samme vederlag?

Man kunne tværtimod hævde, at da isoglucoseproduktionen supplerer den eksisterende sukkerproduktion, er det helt logisk, at den er underkastet samme begrænsninger som den del af sukkerproduktionen (B-sukker), der overskrider den del, der er skønnet nødvendig for at sikre normale forsyninger i Fællesskabet, og som derfor har fordel af alle fællesskabsgarantierne (A-sukker) (jf. den syvende betragtning til forordning nr. 1111/77).

I traktatens artikel 39 er det foreskrevet, at den fælles landbrugspolitik navnlig skal have som formål at »stabilisere markederne«. Det forekommer derfor at være helt i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitik at betragte isoglucose som en supplerende sukkerproduktion og lade den yde et passende økonomisk bidrag til belastningerne ved eksport af Fællesskabets overskud af sukker.

Anbringendet om forskelsbehandling savner derfor begrundelse.

Efter Rådets opfattelse giver begrundelsen for forordning nr. 1111/77 tilstrækkeligt svar på anbringendet om magtfordrejning, der er fremført af sagsøgerne i sag 124/77. Det er, fordi isoglucose nyder godt af fordelene og begrænsningerne for sukkermarkedet, at det må bidrage til omkostningerne ved denne ordning. Et sådant bidrag udgør således en normal modydelse, og der er derfor på ingen måde påvist omstændigheder, der kan henføres under begrebet magtfordrejning, fordi de har dennes karakteristiske »ulovige formål«.

Rådet underbygger argumentationen videre, idet det på den ene side fremhæver, at salgspriserne for de to produkter næsten er ens, idet salgsprisen for isoglucose kun afviger med 2 til 3 % fra interventionsprisen for sukker, og på den anden side, at det på ingen måde er godtgjort, at kostprisen for isoglucose er så høj som for sukker, og at den fastsatte afgift derfor ikke kan bæres af isoglucose. I forbindelse med sidstnævnte punkt henviser Rådet til den retsgrundsætning, der i øvrigt er »fælles for Medlemsstaternes retssystemer« i den i traktatens artikel 215 forudsatte betydning, hvorefter *det påhviler sagsøgerne at føre bevis for deres påstand.*

Hvordan det end forholder sig, giver majs, i betragtning af priserne for de løbende produktionsår (1976/77 og 1977/78) og i betragtning af nettoudgifterne til køb af råvarer og de ikke ubetydelige fortjenester ved salg af biprodukter (særlig store ved isoglucose), mere udbytte end sukkerroer for hver ton sukker eller tilsvarende. Navnlig i 1977/78 kan isoglucoseafgiften (5 RE/100 kg) let absorberes.

Der er derfor intet uforholdsmæssigt eller diskriminerende i at pålægge hele isoglucoseproduktionen en afgift svarende til sukkerafgiften, skønt den kun påhviler B-sukker, da dette er udtryk for den tilstræbte balance mellem de to produkter og tager hensyn til deres respektive kostpris. Argumentet om, at beregningen ikke har tilstrækkeligt grundlag, er af samme grund uunderbygget.

Rådet anfører endelig, at selv hvis man skulle have påført isoglucoseproducenterne et let handicap, er dette i hvert fald minimalt og helt acceptabelt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, inden for hvilken der kan pålægges de erhvervsdrivende en byrde i almenhedens interesse.

Andre af anbringenderne skyldes efter Rådets opfattelse fejlfortolkninger af statistikker og må derfor også forkastes.

Dette gælder således det *specielle anbringende om uforholdsmæssighed,* som sagsøgerne i de to sager har anført, og hvorefter pålæggelsen af en afgift for isoglucose er for vidtgående i forhold til det tilstræbte formål. Ifølge sagsøgernes skriftlige indlæg havde isoglucoseindustrien i 1977 en produktionskapacitet, der svarede til 3,5 % af sukkerproduktionen (eller 350 000 tons) og kunne kun konkurrere — og endda kun delvis — med flydende sukker, hvorfor der efter sagsøgernes opfattelse ikke skulle være nogen grund til at pålægge dem afgiften.

Rådet mener, at fejlen ved dette ræsonnement er, at det hviler på en åbenbar undervurdering af isoglucosens potentielle anvendelighed. Efter Fællesskabets opfattelse, som i denne henseende hviler på pålidelige undersøgelser, kan isoglucose inden længe nå et anvendelsesområde på indtil 33 % af det samlede forbrug af sukker (mere præcist vil det ligge på mellem 19 og 33 % af sukkeret; med henblik på argumentationen kan man gå ud fra 25 %). Til de 10 % (og ikke 7 %) flydende sukker, der aktuelt produceres, skal man føje, som potentiel anvendelse for isoglucose, den mængde fast sukker, som brugerne selv opløser efter behov, hvortil også kommer muligheden for at anvende isoglucose i visse produkter, der opvarmes. Dette beløber sig til i alt 25 % af markedet. Isoglucosens potentielle markedsandel, som for tiden (1977) udgør 3,5 %, kan således ganges med syv.

I betragtning af, at isoglucosens potentielle anvendelighed langt fra er nået, og at Fællesskabet havde ret til at søge at skabe en ligevægt mellem sukker og isoglucose, må det konkluderes, at vedtagelsen allerede på dette tidspunkt af en foranstaltning beregnet på gradvis at opnå denne ligevægt på ingen måde var uforholdsmæssig i forhold til formålet.

Hvad angår anbringendet om krænkelse af *grundrettigheder,* understreger Rådet for det første, at den ordning, det har vedtaget, netop fordi den tilstræber en ligevægt mellem de to sektorer, ikke kan anses for et *forbud* mod erhvervsmæssig virksomhed. For det andet måtte det, selv om ordningen skulle have generet den ene sektor ved at sinke udviklingen, efter forudsætningerne anses for lovligt inden for rammerne af valgmulighederne i den fælles landbrugspolitik, og ordningen må

anses for at være gennemført på en fornuftig måde uden overdrevne midler. Det må anerkendes, at inden for handelen med landbrugsprodukter og produkter fremstillet på grundlag heraf, er frihandel på grund af selve traktaten blevet en undtagelse og regulering hovedreglen. I *Nold*-sagen (sag 4/73) anerkendtes i øvrigt — ud over beskyttelsen af retten til fri enhvervsudøvelse — muligheden for at begrænse denne rettighed, forudsat at begrænsningen sker i almenvellets interesse og for at nå mål af generel interesse.

For så vidt angår anbringenderne om krænkelse af *retssikkerheden* og *undladelsen af at træffe overgangsbestemmelser,* anfører Rådet på den ene side, at forordning nr. 1111/77 indeholder regler om gradvis iværksættelse, idet afgiften for det første produktionsår var reduceret til halv størrelse, hvilket er en overgangsregel. På den anden side påberåber Rådet sig, at der ikke kan gøres krav på nogen regulering eller rettere på ikkeregulering, og at enhver erhvervsdrivende, der vil investere, selv må udvise fornøden forsigtighed.

*D — Replikkerne i de to sager*

— Sag 116/77

*Antagelse til realitetsbehandling*

For så vidt angår spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling, gør *sagsøgerne* i første række gældende, at den påberåbte skade er både *sikker og direkte.* Uden at der er grund til at bevise dens særlige karakter, kan den vurderes på indeværende tidspunkt.

a) Den påberåbte skades sikre karakter

Kommissionen har under henvisning til en retlig teori, der hævdes i en enkelt afhandling, søgt at sondre mellem begrebet »dommage« (skade) og begrebet »préjudice« (tab). Hvor subtil denne sondring end er, forsøger man derved i mindre grad at belyse enkeltheder i Domstolens praksis, som har anerkendt fremtidig skade eller tab som ansvarsgrundlag, end at begrænse rækkevidden af en regel, i forhold til hvilken Domstolen ikke har fundet anledning til at foretage en sådan sondring.

Hvis Domstolen havde villet sondre mellem skade og tab (»dommage« og »préjudice«) — ord, som efter almindelig opfattelse har samme betydning og er substituerbare — ville den ikke have henvist til *»umiddelbart forestående og påregnelige skader«,* idet disse, hvis man fulgte Kommissionens fortolkning, normalt allerede faktisk ville være indtruffet. Denne fortolkning, der forekommer alt for restriktiv, og som forvansker den af Domstolen i de to domme (forenede sager 56-60/74, *Kampffmeyer,* præmis 6, og sag 44/76, *Firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor,* præmis 8) ensartet anvendte begrundelse, må derfor forkastes. Domstolen har i øvrigt som yderligere begrundelse henvist til de regler, der gælder i medlemsstaternes retsordener, »hvoraf de fleste, om ikke alle, anerkender erstatningssager angående fremtidig men dog tilstrækkelig sikker skade« (forenede sager 56-60/74, *Kampffmeyer,* præmis 6). Sagsøgerne mener derfor i modsætning til Kommissionen ikke, at der bør sondres mellem skade og tab (»dommage« og »préjudice«).

I den foreliggende sag er betingelserne for ifølge Domstolens praksis at anerkende den fremtidige skade som grundlag for en sag om erstatning uden for kontraktsforhold klart opfyldt. Som følge af forpligtelsen til at betale den alt for høje produktionsafgift for isoglucose, der er fastsat i de omtvistede bestemmelser, er sagsøgerne faktisk uundgåeligt tvunget til at stoppe deres investeringer på dette område og snart indstille produktionen. Sagsøgerne erklærer sig rede til i denne sammenhæng for Domstolen at fremlægge talmæssig dokumentation herfor og ethvert andet bevis, der måtte findes nødvendigt.

b) Den påberåbte skades direkte karakter

Sagsøgerne forstår ikke, hvordan Kommissionen kan udtrykke tvivl herom. Kommissionen har ikke på nogen måde påvist »andre forhold end den anfægtede afgift«, som kunne bryde årsagssammenhængen. Så snart sagsøgerne har påvist en åbenbar årsagssammenhæng mellem virkningerne af Rådets forordning nr. 1111/77 og skaden, påhviler det de sagsøgte at føre bevis for forhold, der måtte bryde årsagskæden.

c) Den påberåbte skades særlige karakter

Ansvar for fejl kræver ikke, i modsætning til hvad Rådet hævder, at der føres bevis for en særlig skade. Det skal kun ske i tilfælde, hvor der som følge af en administrativ foranstaltning, der ikke kan anfægtes som behæftet med fejl, påføres en privat et unormalt alvorligt og særligt tab. Det er som følge heraf kun i tilfælde, hvor det drejer sig om objektivt ansvar, at der må føres bevis for en særlig og unormalt alvorlig skade.

Men hensyn til *årsagssammenhængen* anfører sagsøgerne, at ansvar for de administrative myndigheder forudsætter, at der føres bevis for en sådan sammenhæng mellem den anfægtede foranstaltning og det påståede tab.

Hvad angår »*causa proxima*«-teorien, der normalt lægges til grund af forvaltningsdomstolene ved vurderingen af årsagssammenhængen i erstatningssøgsmål, gør sagsøgerne gældende, at teorien ikke har den betydning, som Kommissionen fejlagtigt tillægger den. Årsagssammenhængen brydes nemlig kun, hvis en fremmed årsag indvirker mellem den påståede fejl og den skade, der hævdes at følge af fejlen, navnlig hvis denne fremmede årsag kan henføres til skadelidte selv. Denne bliver i så fald alene ansvarlig for det lidte tab. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag, hvor sagsøgerne selv på ingen måde har været medvirkende årsag til det tab, der er påført dem.

Sagsøgerne anfører generelt, at de af de sagsøgte påberåbte indsigelser vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling, hvis de blev lagt til grund, ville medføre en væsentlig begrænsning i privates adgang til at anlægge sag ved Domstolen om erstatning for ansvar uden for kontraktsforhold. I den foreliggende sag er sagens genstand et helt præcist krav om erstatning for den skade, som anvendelsen af de omtvistede forordninger medfører for sagsøgerne, nemlig lukningen af deres isoglucosefabrik; formålet er ikke i form af tilkendelse af erstatning i realiteten at opnå tilbagebetaling af de afgifter, der er betalt i henhold til forordningerne.

*Vedrørende realiteten*

1. Krænkelse af de i traktatens artikel 39, stk. 1, omhandlede formål

Sagsøgerne gør navnlig gældende, at selv om hensigten med forordning nr. 1111/77, som påstået af de sagsøgte, er at stabilisere markedet for sukker, er der ingen grund til at antage, at det for at opfylde dette formål skulle være nødvendigt at gøre dette på en måde, der skader udviklingen af en ny teknisk proces. Hverken Rådet eller Kommissionen har oplyst den mindste omstændighed, der kunne pege i retning af en anden tilsigtet politik, end den der til sidst blev vedtaget til skade for isoglucoseproducenterne.

Sagsøgerne rejser endelig det spørgsmål, om Fællesskabet ved at ofre isoglucoseindustrien ønsker at lade de eksisterende sukkerproducenter få monopol på et marked, som de selv måske vil omlægge til isoglucoseproduktion. I denne henseende henviser sagsøgerne til de i pressen omtalte forhandlinger mellem den nederlandske producent Centrale Suiker Maatschappij og en repræsentant for selskabet Koninklijke Scholten-Honig. Visse store sukkerproducenter kunne allerede nu vise sig at være interesseret i isoglucoseproduktion.

2. Krænkelse af retten til fri erhvervsudøvelse

Sagsøgerne anfører, at selv om det ikke var Rådets hensigt at forhindre sagsøgerne i at udøve deres virksomhed, vil den anfægtede ordning få denne virkning. Navnlig når det drejer sig om en grundlæggende fællesskabsrettighed, må overholdelsen af rettigheden vurderes på grundlag af virkningen i forhold til det tilsigtede formål.

3. Krænkelse af princippet om ikkeforskelsbehandling

Sagsøgerne bestrider især, hvad de anser som Kommissionens forsøg på — gennem en henvisning til isolerede tilfælde — at bagatellisere den ulige behandling af isoglucose og sukker. Kommissionen har henvist til et tilfælde, hvor produktionen af C-sukker udgjorde 87,7 % af produktionen inden for grænserne af basiskvoten.

Da det drejer sig om at vurdere, om den ved forordning nr. 1111/77. indførte ordning straffer isoglucoseproducenterne i forhold til sukkerproducenterne, må man efter sagsøgernes opfattelse tage udgangspunkt i gennemsnitstal. Som sagsøgerne har angivet i stævningen, lå den faktiske B-kvota fra 1971 til 1976 på mellem 12,5 og 19,8 % af A-kvotaen. Man kan tillade sig at gå ud fra, at sukkerproducenten gennemsnitligt udtømmer sin A-kvota og udnytter sin B-kvota i en grad svarende til 16 % af A-kvotaen. Anvender man Kommissionens beregningsmåde giver det følgende tal:

| | |
|---|---|
| — Produktion af A-sukker: | 100 |
| — Produktion af B-sukker: | 16 |
| — Produktion af C-sukker: | 0 |
| Total sukkerproduktion: | 116 |

— Interventionspris: 34,60 RE/100 kg
— Produktionsafgift: 9,85 RE/100 kg
— Pris for B-sukker: 34,60 — 9,85 = 24,75 RE/100 kg.

Sukkerets afkast

100 × 34,60 = 3 460
16 × 24,75 = 396
I alt: 3 856

Fabrikantens gennemsnitspris:

$\frac{3\,856}{116}$ = 33,24 RE/100 kg

Difference: 34,60 — 33,24 = 1,36 RE/100 kg.

Dvs. 2,82 % af den garanterede interventionspris for A-sukker, mens afgiften for

isoglucose på 5 RE/100 kg udgør 14,45 % af denne pris, eller mere end fem gange mere.

Sagsøgerne tilføjer, at denne beregningsmåde endda ikke tager hensyn til den særlige omstændighed, at 60 % af den belastning, som afgiften for B-sukker udgør, faktisk overføres til sukkerroedyrkerne.

I et tillæg til replikken erklærer sagsøgerne, at de er i besiddelse af oplysninger, som bekræfter, at det eksempel, Kommissionen har citeret, er et undtagelsestilfælde. De af Kommmissionen citerede tal stammer fra årsberetningen for 1976 fra selskabet *Béghin-Say* og vedrører dettes datterselskab *Unisuc*. På grundlag af en analyse af beretningerne fra Béghin-Say for 1975 og 1976 kan sagsøgerne konkludere, at det af Kommissionen påberåbte eksempel beviser nøjagtigt det modsatte af, hvad den søger at påvise.

4. Krænkelse af proportionalitetsprincippet

Sagsøgerne henviser til Kommissionens udtalelse om, at et af formålene med den anfægtede ordning er at »kontrollere isoglucoseproduktionen« i forhold til sukkerproduktionen og afsætningsmulighederne på markedet. I tilfælde, hvor dette formål i realiteten tilsigter at begrænse produktionen af isoglucose for at beskytte afsætningen af sukker, gør de sagsøgte sig efter sagsøgernes opfattelse skyldige i magtfordrejning.

Såfremt Domstolen skulle finde det foreneligt med traktaten bevidst at begrænse produktionen af et produkt for at forbedre afsætningsmulighederne for et konkurrerende produkt, fastholder sagsøgerne subsidiært anbringendet om krænkelse af proportionalitetsprincippet.

— Sag 124/77

*Faktiske omstændigheder*

Sagsøgerne bestrider i flere henseender Kommissionens og Rådets faktiske oplysninger.

1. Isoglucose

a) Isoglucosens rolle og produktets potentielle marked

Isoglucose er ikke, som hævdet af Kommissionen, blot et simpelt substitut for sukker, eftersom det *kun* kan substituere flydende sukker og endda kun op til cirka 50 %. Som følge heraf må det *maksimale* samlede marked for isoglucose fornuftigvis anslås til 50 % af forbruget af flydende sukker inden for Fællesskabet, eller til 350 000 tons mod et samlet forbrug af sukker på 9 millioner tons.

Kommissionen har ikke fremlagt det mindste bevis til støtte for påstanden om, at isoglucosemarkedet på lang sigt kan komme til at udgøre indtil 30 % af Fællesskabets marked for sukker.

b) Produktionsomkostninger for isoglucose

I modsætning til forskellige udtalelser fra Kommissionen og Rådet om, at de manglede oplysninger herom, var sagsøgerne og uden tvivl også andre isoglucosefabrikanter på ethvert tidspunkt villige til at samarbejde med Kommissionen og at give den alle nødvendige oplysninger om deres produktionsomkostninger. Sagsøgerne sendte således den 5. april 1977 et detaljeret overslag over produktionsomkostningerne til de to ansvarlige medlemmer af Kommissionen med kopier til de kompetente tjenestegrene i Kommissionen, idet man havde tilføjet, at man stod til disposition for Kommissionen med henblik på enhver kontrol, som den måtte ønske at foretage vedrørende de fremsendte tal. Sagsøgerne har som bilag til replikken vedlagt en kopi af de skrivelser, som de havde tilstillet Kommissionen, inklusive følgende overslag (oversat fra engelsk):

8. marts 1977

*Overslag over omkostninger for isoglucose*

(UKL pr. ton tørstof)

| | *UKL pr. ton* |
|---|---|
| Omkostning til korn (see note I) | 139,77 |
| Tillæg for fragt til Greenwich | 5,18 |
| | 144,95 |
| Fradrag for indtægt fra dyreforder og andre ikke-stivelsesrester | 58,15 |
| | 86,80 |
| Almindelige fremstillings- og bearbejdningsomkostninger | 39,05 |
| Særlig isoglucoseproces | 49,16 |
| Almindelige administrationsomkostninger | 9,79 |
| Forsknings- og generalomkostninger (bortset fra forrentning) | 4,62 |
| Salgsomkostninger | 1,01 |
| Distributionsomkostninger | 8,45 |
| Samlede omkostninger før forrentning | 198,88 |
| Salgspris | 208,00 |
| Fortjeneste før forrentning | 9,12 |
| Rente 12,5 % af arbejdskapital | 2,79 |
| Afkast af investering på 235 UKL pr. ton (see note II) | 6,33 [1] |

1 — Efter at investeringerne blev planlagt, har ophævelsen af produktionsrestitutionen formindsket den forventede fortjeneste med 13,75 UKL pr. ton.

Noter

(I) I januar 1977,tærskelpris på 142,20 RE pr. ton eksklusive tiltrædelsesudligningsbeløb, som udløber med december 1977, og produktionsrestitution som slutter juli 1977. Beregnet ud fra 1 UKL = 1,7556 RE og fra, at der bruges 1,7256 ton korn pr. ton isoglucose.

(II) Basered på en kapital på 7,4 millioner UKL til produktion af 31 377 tons isoglucose, idet der ses bort fra et 3,7 millioner UKL ekspansionsprogram, der hører sammen hermed, men som omkostningsmæssigt skal ses i relation til anden produktion.

12. juli 1977

*Overslag over omkostninger for isoglucose*

(UKL pr. ton tørstof)

| | *UKL pr. ton* |
|---|---|
| Omkostning til korn (se note I) | 164,35 |
| Tillæg for fragt til Greenwich | 5,18 |
| | 169,53 |
| Fradrag for indtægt fra dyrefoder og andre ikke-stivelsesrester | 62,27 |
| | 107,26 |
| Almindelige fremstillings- og bearbejdningsomkostninger | 39,05 |
| Særlig isoglucoseproces | 49,16 |
| Almindelige administrationsomkostninger | 9,79 |
| Forsknings- og generalomkostninger (bortset fra forrentning) | 4,62 |
| Salgsomkostninger | 1,01 |
| Distribution | 8,45 |
| Samlede omkostninger før forrentning | 219,34 |
| Salgspris | 222,00 |
| Fortjeneste før forrentning | 2,66 |
| Rente 12,5 % af arbejdskapital | 2,79 |
| Afkast af investering på 235 UKL pr. ton (se note II) | — 0,13 [1] |

1 — Efter at investeringerne blev planlagt, har ophævelsen af produktionsrestitutionen formindsket den forventede fortjeneste med 13,75 UKL pr. ton.

Noter

(I) I januar 1978, tærskelpris på 149,30 RE pr. ton med en monetær udligningskoefficient på 1,323 og et monetært udligningsbeløb på 20,63 UKL. Beregnet ud fra 1 UKL = 1,70463 RE og fra, at der bruges 1,7256 ton korn pr. ton isoglucose.

(II) Baseret på en kapital på 7,4 millioner UKL til produktion af 31 377 tons isoglucose, idet der ses bort fra et 3,7 millioner UKL ekspansionsprogram, der hører sammen hermed, men som omkostningsmæssigt skal ses i relation til anden produktion.

(III) De ovenfor angivne tal udelukker enhver virkning af den foreslåede særlige afgift på isoglucose (glucose med et højt indhold af fructose og sukker).

(IV) Udregningen af tallene og de generelle omkostninger er baseret på omkostningsniveauet i 1976/77 og ikke hævet under hensyntagen til inflationen. Hvis der skulle tages hensyn til inflationen, skulle de hæves med op til 16 %.

2. Sukker

Sagsøgerne kritiserer Rådet og Kommissionen for i deres svarskrift kun at have givet et delvist billede af Fællesskabets marked for sukker, og især for ikke at have givet detaljerede oplysninger vedrørende de afgørende spørgsmål om den for B-sukker fastsatte afgift, som afgiften for isoglucose var baseret på.

Sagsøgerne gør gældende, at de oplysninger, Kommissionen har givet i sammenhæng med visse offentliggjorte statistikker (»Les industries sucrieres de la CEE« — DAFSA-Analyse), fuldt ud bestyrker sagsøgernes anbringende om forskelsbehandling. Det fremgår nemlig heraf, at i de tre år, der gik forud for vedtagelsen af forordningen, pålagde sukkerordningen ikke sukkerproducenterne *nogen form* for belastning, mens isoglucoseproducenterne nu — idet produktionsafgiften for B-sukker i henhold til Kommissionens oplysninger i svarskriftet sandsynligvis svarer til det samlede beløb på 9,85 RE — er forpligtet til i væsentligt og helt uforholdsmæssigt omfang at bidrage til omkostningerne ved ordningen. Dertil kommer, at enhver afgift, der eventuelt skal betales for tiden, mere end udlignes af den efter Kommissionens egne tal 15 % højere fællesskabspris for sukker, *selv når man betragter B-sukkeret isoleret,* hvad man faktisk ikke bør gøre. Da A-kvotaen (som følge af pression fra sukkerproducenternes side) er fastsat til et kunstigt og absurdt højt tal, bliver B-kvotaen endelig generelt set ikke udtømt; produktionen i B-kvotaen beløb sig i 1975-1976 til 1 069 000 tons og udgjorde således *kun en ottendedel* af A-kvotaen, som var på 8 529 000 tons.

3. Den påståede berettigelse af produktionsafgiften for isoglucose

Sagsøgerne bestrider endelig rigtigheden af to argumenter fra Kommissionen, vedrørende henholdsvis isoglucosens påståede fordele af den garanterede sukkerpris og bidraget til de omkostninger, som eksporten medfører for Fællesskabet. Det anføres endvidere, at de to argumenter i hvert fald ikke kan anvendes samtidig.

*Retlige betragtninger*

Sagsøgerne kommenterer visse af de sagsøgte anførte retlige betragtninger vedrørende især følgende punkter:

1. Proportionalitetsprincippet

Sagsøgerne gør navnlig gældende, at hvis afgiften i realiteten skulle have haft til formål at pålægge isoglucoseproducenterne at *bidrage* til de omkostninger, som afsætningen af overskudssukker indebærer, er det klart, at den byrde, der skulle pålægges isoglucosen, skulle have været *sat i forhold* til den del af det samlede marked, som dette produkt udgør. Hvis den samlede isoglucoseproduktion dengang blev anslået til 350 000 tons (eller tilnærmelsesvis en tredjedel af en million tons) og den samlede sukkerproduktion til 11 millioner tons, ville den forholdsmæssigt beregnede belastning, der skulle bæres af isoglucosen, have svaret til $^1/_{33}$ eller *3 %* af den samlede belastning. Den pålagte afgift er derfor åbenbart uforholdsmæssig stor og eksorbitant.

2. Den fælles landbrugspolitiks formål

Efter sagsøgernes opfattelse kan det forhold, at den gældende fællesskabsordning for sukker har som mål at stabilisere sukkermarkedet, mens Fællesskabets myndigheder derimod faktisk totalt har fejlet i deres forsøg herpå og tværtimod har været årsag til, at der er opstået stort overskud af sukker til høje priser, ikke berettige, at man søger at afhjælpe dette

problem ved at straffe isoglucoseproduktionen.

3. Erstatning

Det tab, der er påført sagsøgerne, vil efter deres opfattelse blive reduceret, jo hurtigere forordningens ulovlighed bliver fastslået og afgiften ophævet. Sagsøgerne er derfor retligt forpligtet til tidligst muligt at tage de nødvendige retslige skridt for at begrænse skaden, og de ville have handlet ukorrekt, hvis de ventede i flere år, indtil tabene ville indtræde.

For så vidt angår den fremtidige skades sikkerhed, har sagsøgerne allerede (i bilag I til nærværende indlæg) bevist, at indførelsen af produktionsafgiften for isoglucose medførte, at produktionen deraf blev urentabel. Det følger klart heraf, at sagsøgerne allerede er tvunget til at indstille isoglucoseproduktionen og afskrive investeringerne som tab, såfremt forordningen ikke ophæves. Sagsøgerne kan ikke se, hvordan man kan påstå, at de har undladt at dokumentere såvel skadens sikre karakter som den direkte årsagssammenhæng mellem skaden og den anfægtede forordning.

*E — Rådets duplik i de forenede sager 116/77, 124/77 og 143/77*

*Rådet* gør i *duplikken* gældende, at sagsøgernes tab skyldes, at de forretningsmæssigt set har været for dristige. Deres påstande bør derfor forkastes på grund af *manglende årsagssammenhæng*, idet deres tab, det vil sige det økonomisk uholdbare i deres investeringer, er resultatet af den mangel på fornuft, de udviste, da de begav sig ind i en reguleret sektor håbende på at profitere af fordelene både i denne sektor (den høje garantipris) og af fordelene ved de anvendte råvarer uden at tage den risiko for supplerende foranstaltninger i betragtning, som kunne gennemføres i den pågældende sektor, idet de var blændet i deres tro på en forestående sukkermangel og på en ny afsætningsmulighed for forarbejdet majs.

— Årsagssammenhæng

Efter at have anført, at sagsøgerne i sag 143/77, i modsætning til de to andre sagsøgere, har ført en første grad af bevis for, at der er sammenhæng mellem det påståede tab og forordning nr. 1111/77, bemærker Rådet, at årsagen til det tab, disse sagsøgere skal have lidt, efter oplysningerne i stævningen i erstatningssag 153/77 synes at skyldes forhold, *der tidsmæssigt ligger forud for forordning nr. 1111/77.* Det siges nemlig i stævningen (s. 34): »*Produktionen af isoglucose ville ikke være blevet urentabel, hvis ikke produktionsrestitutionen var blevet ophævet*«.

Det fremgår i øvrigt nu af de tal, der er fremlagt af sagsøgerne i sag 124/77 i bilag I til replikken (navnlig af dokumentet, der er dateret den 12. juli 1977, med titlen »Overslag over omkostninger for isoglucose«), *at produktionen, for så vidt angår disse sagsøgere, ligeledes var blevet tabsgivende på grund af ophævelsen af produktionsrestitutionen,* dvs. som følge af Rådets forordning nr. 1862/76 af 27. juli 1976.

Hvordan det end forholder sig, bør de foreliggende erstatningskrav efter Rådets opfattelse ikke *antages til realitetsbehandling*, idet de anbringender, der er gjort gældende af sagsøgerne, på ingen måde godtgør en i den af Domstolen i sagerne 56-60/74 angivne betydning *sikker årsagsforbindelse mellem forordning nr. 1111/77 og et eventuelt tab.*

Hvad specielt angår stævningen fra selskabet Scholten, anfører Rådet et nyt argument til støtte for afvisning af sagen fra realitetsbehandling, idet det henviser til procesreglementets artikel 42, stk. 2. De argumenter, dette selskab har fremført efter Rådets indgivelse af svarskriftet i de foreliggende sager, må anses for en ny omstændighed i den betydning, der er angivet i den nævnte artikel.

— Grov krænkelse af en højere retsregel

Før besvarelsen af visse af sagsøgernes bemærkninger om krænkelse af en sådan højere retsregel fremsætter Rådet blandt andet følgende bemærkninger om isoglucosens »potentielle« marked og om de rettigheder, der kan stiftes ved Fællesskabets forordninger.

*1. Den potentielle produktion af isoglucose og dette produkts substituerbarhed over for sukker*

Det er efter Rådets mening klart, at isoglucose ikke fuldt ud kan substituere sukker, og at den del af markedet, der udgøres af forbruget i husholdningerne, ikke kan dækkes af isoglucose. Inden for den industrielle anvendelse af sukker kan isoglucose derimod i vidt omfang substituere sukker. Dette rejser problemet med flydende sukker. Der er imidlertid to typer flydende sukker, det der markedsføres i flydende form, og det der sælges i fast form til brugeren, som derefter selv tilsætter det en vandholdig opløsning (visse brugere fremstiller selv det flydende sukker af sukker i fast form).

Udtrykket den »potentielle anvendelse« for isoglucose betyder den mulige anvendelse eller den anvendelse, der kan antages at ville blive tale om. I denne sammenhæng fremlægger Rådet til brug for forhandlingerne materiale, som det har fremskaffet, og hævder på grundlag heraf, at der teknisk set ikke skulle være noget til hinder for, at isoglucose i Vesteuropa i nær fremtid, før 1980, kan substituere sukker i størrelsesordenen over to millioner tons og i hvert fald mindst en million tons (W. Grosskopf og E. Schmidt, *Saccharose oder Isoglucose)*, s. 14-17). Rådet fremhæver de katastrofale markedsmæssige følger, hvis man skulle producere blot en million tons isoglucose.

*2. Spørgsmålet om der kan stiftes krav på opretholdelse af en bestemt ordning*

Rådet er enig med sagsøgerne i, at der ikke kan stiftes krav på opretholdelse af en bestemt ordning. Det må dog bemærkes, at er der tale om en regulering, som ganske præcist fastsætter de betingelser, hvorefter erhvervsdrivende i en given periode kan indrette deres drift, vil de erhvervsdrivende, om end der ikke er tale om »velerhvervede rettigheder« i egentlig forstand, dog i det mindste nyde beskyttelse af deres berettigede forventninger vedrørende ordningen. Dette er tilfældet, for så vidt angår sukkerfabrikkernes interesse i det kvotasystem, der blev indført ved forordning nr. 3330/74.

*3. Krænkelse af traktatens artikel 39*

Over for den kritik, der er fremført af sagsøgerne, fastholder Rådet retmæssigheden af det valg mellem flere af artiklens formål, Rådet har truffet.

*4. Anbringenderne om forskelsbehandling, manglende proportionalitet og magtfordrejning*

Rådet bestrider rigtigheden af den fælles begrundelse i replikkerne, hvorefter afgiften belaster A + B-sukker med

2,82 % af prisen (det vil sige interventionsprisen) og isoglucose med 14,45 % af samme pris, og bestrider at disse tal, hvorimellem forholdet er *1 til 5,2*, beviser nogen *forskelsbehandling* af isoglucose i forhold til sukker. I denne forbindelse gentager Rådet især, at isoglucoseproducenterne, før de prøver at bevise en forskelsbehandling, burde have undersøgt, om ikke deres produkt drog fordel af en mere favorabel behandling ved — takket være sukkerordningen — at blive solgt til en pris, der ikke var resultat af samspillet mellem udbud og efterspørgsel, men derimod var en følge af markedsordningen for sukker. Efter at have undladt en sådan sammenligning kan de ikke påstå, at fremstillingen af isoglucose og sukker er to lignende produktioner, der behandles forskelligt, idet forholdene for de to produkter *objektivt set* er forskellige. I sagsøgernes argumentation er der en tendens til helt at glemme forordning nr. 1110/77, som forbinder de to afgifter og berettiger størrelsen af den i forordning nr. 1111/77 fastsatte isoglucoseafgift.

Sagsøgerne vil utvivlsomt hævde, at man ved i forordning nr. 1110/77 at sætte de to afgifter i forhold til hinanden har gjort sig skyldig i *magtfordrejning:* et urentabelt produkt, sukker, »bringes på ret køl« via et rentabelt produkt, isoglucose, til skade for sidstnævnte produkt. Rådet har allerede tidligere gendrevet dette anbringende i de forskellige versioner, hvori det er fremført.

Rådet mener, at anbringendet om manglende *proportionalitet* mellem isoglucoseafgiften og sukkerafgiften ikke er tilstrækkeligt begrundet, al den stund virkningen af de to forordninger nr. 1110/77 og 1111/77 netop er, at der skabes et rimeligt forhold mellem produktionen af de to produkter.

*5.* Rådet finder, at det har sagt tilstrækkeligt om ordningen i forordning nr. 1111/77 til, at det behøver at fremføre yderligere over for anbringenderne *om krænkelse af retten til fri erhvervsudøvelse eller af grundlæggende frihedsrettigheder.*

*6. Krænkelse af retssikkerheden på grund af manglende overgangsforanstaltninger*

Rådet gør navnlig gældende, at artikel 18 i forordning nr. 1111/77 har et andet sigte, end det sagsøgerne søger at tillægge den. Der er tale om en standardbestemmelse, som findes i alle ændringer af landbrugsordningerne for at tage hensyn til »løbende kontrakter«.

Her er situationen helt anderledes. Forordning nr. 1111/77 tager udgangspunkt i en ordning, der lovligt er indført vedrørende sukker, og sætter enhver udvidelse af isoglucoseproduktionen i relation til de ulemper, dette kan medføre for sukkerordningen, hvilken ordning isoglucose i øvrigt har fordel af.

*F — Kommissionens duplik i de tre sager*

— Faktiske omstændigheder

I *duplikken* behandler *Kommissionen* navnlig følgende punkter:

*1. Isoglucose og sukkers substituerbarhed*

Kommissionen fastholder, at isoglucose kan substituere sukker inden for størsteparten af sidstnævntes industrielle anvendelsesområde (herunder krystalliseret sukker), og at dets potentielle marked på lang sigt kan komme til at udgøre op til 30 % af det samlede sukkerforbrug i Fællesskabet. Til støtte herfor fremlægger Kommissionen som bilag til

duplikken et uddrag af en undersøgelse foretaget af Ehle: »Die Konkurrenzsituation zwischen Zucker aus Rüben und Zucker aus Mais in der Bundesrepublik Deutschland«. (s. 83).

*2. Produktionsomkostningerne*

Kommissionen bekræfter, at den, da den fremlagde sit forslag, ikke var og heller ikke nu er i besiddelse af faktiske og sammenlignelige tal over produktionsomkostningerne for isoglucose og sukker. De tal, der er oplyst af sagsøgerne i sag 124/77, er kun grove overslag (hvori flere elementer er særlig tvivlsomme), eftersom det viser sig, at de pågældende sagsøgeres produktion slet ikke er påbegyndt.

*3. Råvarerne*

Kommissionen anfører, at sagsøgerne i sag 143/77, som navnlig beskylder Kommissionen for at have forsøgt at bagatellisere isoglucosens betydning for majsproducenterne, ikke har bestridt de aktuelle tal, Kommissionen har oplyst vedrørende Fællesskabets majsforsyninger. Endelig må man tage det forhold i betragtning, at der er stort underskud i produktionen af majs i Fællesskabet, mens der er stort overskud af sukkerroer.

— Retlige omstændigheder

*Hvad angår sagernes antagelse til realitetsbehandling,* fastholder Kommissionen i det hele de fremførte indsigelser i svarskriftet, som den dog uddyber nærmere som svar på forskellige argumenter, der er fremført i replikkerne.

For så vidt angår *realiteten,* underbygger Kommissionen sine indsigelser over for de af sagsøgerne påberåbte anbringender, og navnlig følgende anbringender.

*1. Krænkelse af princippet om ikke-forskelsbehandling*

Vedrørende sag 116/77 erindrer Kommissionen om, at isoglucoseproduktionen kun udgør en del af den samlede produktion inden for stivelsesindustrien, hvis talrige biprodukter har mange afsætningsmuligheder; sukkerindustrien, der konkurrerer hermed, har en meget mere specialiseret produktion og mere begrænsede afsætningsmuligheder. En objektiv sammenligning må derfor tage udgangspunkt i den økonomiske aktivitet og ikke helt abstrakt i »produkterne«.

Som argument over for sagsøgernes påstand om, at de sukkervirksomheder, der fremstiller B- og C-sukker, kun udgør en meget lille del i forhold til den samlede sukkerproduktion, fremlægger Kommissionen som bilag til duplikken en statistisk oversigt over det antal virksomheder, som indtil produktionsåret 1977-78 har produceret B- og C-sukker. Af denne oversigt fremgår det, at antallet af virksomheder, hvis man ser bort fra det første produktionsår 1968-69 efter indførelsen af den fælles markedsordning, som producerede B-sukker, lå på mellem 76 % og 90 % af det totale antal sukkervirksomheder, mens kun mellem 5 % og 44 % af virksomhederne producerede C-sukker. I modsætning til sagsøgernes opfattelse viser disse tal, at den af Kommissionen foretagne sammenligning med en sukkervirksomhed, der producerede de tre typer sukker, er økonomisk velbegrundet. De indvendinger, sagsøgerne (i tillægget til replikken) har fremført over for den af Kommissionen foretagne beregning, viser kun, at sagsøgerne nægter at lade sig sammenligne med en konkurrerende sukkerproducent i en tilsvarende situation, dvs. en virksomhed, som er ny på markedet, og som må bære

den maksimale belastning af produktionsafgiften.

*2. Krænkelse af proportionalitetsprincippet*

Kommissionen bemærker, at sagsøgerne i sag 124/77 fortsat påstår, at hvis formålet med afgiften er at tvinge isoglucosen til at bære dens part af de omkostninger, der skyldes afsætningen af sukkeroverskuddet, bør den afgift, der er pålagt dette produkt, stå i rimeligt forhold til isoglucosens del af det samlede marked. Sagsøgerne anslår denne andel til 3 %. Ved at anvende sagsøgernes metode og de tal, de har anført om isoglucoseproduktionen, når Kommissionen til, at isoglucosens nuværende bidrag kun udgør 2,6 % af den samlede belastning, som eksporten af det forudsatte overskud af sukker på Fællesskabets marked i 1977-78 medfører. Kommissionen finder, at den korrekte metode er at sammenligne den afgift, der påhviler 1 ton isoglucose, med omkostningerne til afsætning af det sukker, som dette ton isoglucose fjerner fra Fællesskabets marked. Set i denne sammenhæng kan man vanskeligt anse en afgift, der udgør lidt mere end en femtedel af de omkostninger, som Fællesskabet må bære, for at være urimelig stor.

## IV — Svar på Domstolens spørgsmål

*Første spørgsmål (til Rådet og Kommissionen):*

a) Rådet og Kommissionen anmodes om at fremlægge de tal og beregninger, på grundlag af hvilke Kommissionens forslag vedrørende størrelsen af produktionsafgiften på isoglucose blev beregnet og senere fastsat af Rådet;

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 isoglucosen, 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 landbrugsmarkedet i Fællesskabet, rapport 1976, del I«, som er forelagt Rådet af Kommissionen i 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 beregninger. Kommissionen gik frem på følgende måde: da isoglucose kunne substituere flydende sukker, var der grund til at medtage det under forvaltningen af sukkeret. Under hensyn til den gældende situation på sukkermarkedet i Fællesskabet og de omkostninger, der opstod i forbindelse med eksporten i form af restriktioner, foreslog Kommissionen at underkaste isoglucoseproduktionen den samme afgiftsordning, som gjaldt for sukkerproduktionen, der har til formål i et vist omfang at lade producenterne bære Fællesskabets økonomiske tab i forbindelse med afsætningen af sukker på markedet. Parallellen i Kommissionens forslag mellem størrelsen af isoglucoseafgiften og sukkerafgiften 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 afgiftssats på 30 % af interventionsprisen for sukker, ikke burde afdæmpes i en vis overgangsperiode. Dette førte til, at Rådet sluttelig accepterede et maksimalbeløb for isoglucoseafgiften på 5 RE, hvilket svarede til den økonomiske fordel, som dette produkt har, fordi markedsprisen for sukker er højere end den ville være, hvis der ikke var begrænsninger for produktionen som følge af kvotaordningen.

Kommissionen ønskede, at overgangsperioden på et år skulle forlænges i overensstemmelse med dens forslag til Rådet for 1978/79, hvorefter isoglucoseafgiften i denne periode skulle 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 ved forberedelsen af forordning nr. 1111/77.

*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 af sukkerroer eller sukkerrør, da de udarbejdede de anfægtede bestemmelser, og har de to institutioner taget hensyn hertil?

*Rådets svar*

Der er ikke under de drøftelser, som førte til vedtagelsen af forordning nr. 1111/77, foretaget en sådan sammenlignende undersøgelse i Rådet. 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 lovgivninger og muligvis et problem, der falder inden for området for den offentlige sundhed.

*Kommissionens svar*

Kommissionen svarer, at den ikke under udarbejdelsen af de anfægtede bestemmelser har vurderet isoglucosens biokemiske og hygiejniske egenskaber i forhold til det traditionelle sukker, som fremstilles af sukkerroer og sukkerrør. På grundlag af de oplysninger, den rådede over, antog Kommissionen derimod, at isoglucose i økonomisk og handelsmæssig henseende havde egenskaber, som kunne sammenlignes med

det traditionelle flydende sukker. Til belysning heraf har Kommissionen i bilaget vedlagt oplysninger hidrørende fra isoglucoseproducenterne selv, 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 en 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 i sukkersektoren ved at pålægge isoglucoseproducenterne en begrænsning. Han finder desuden ikke, at begrebet en »anden sektor« er en hensigtsmæssig måde at adskille produktet isoglucose fra produktet sukker. Som en pragmatisk konsekvens af de gældende substitutionsmuligheder og af forordning nr. 1110/77 (artikel 4) henhører begge produkter efter hans opfattelse under den samme store sektor, nemlig sødemiddelsektoren.

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

I denne forbindelse angår Domstolens tredje spørgsmål 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 det er muligt at give Domstolen eksempler, som viser, at den indbyrdes afhængighed mellem et bestemt produkt og produkter, som er dækket af en af landbrugspolitikkens sektorer, har gjort det nødvendigt, at fællesskabsinstitutionerne træffer foranstaltninger for at (gen)oprette ligevægten mellem produkterne henhørende under denne landbrugssektor og de tilsvarende produkter. Fællesskabsinstitutionerne har således lagt visse begrænsninger på ikke-landbrugsprodukter, dvs. produkter, som ikke er opført på listen i bilag II, men som efter almindelig sprogbrug har landbrugsoprindelse, nemlig begrænsninger, som var nødvendige for den pågældende fælles markedsordnings gnidningsløse funktion:

i) Eksempel: forordning nr. 1696/71 af 26. juli 1971 (EFT 1971 II, s. 569) om den fælles markedsordning for humle, jf. navnlig 3. betragtning. Dette markeds gnidningsløse funktion var blevet bragt i fare, såfremt de produkter, der »i vidt omfang« var »ombyttelige« med humle, dvs. 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, 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 for de førstnævnte produkter. Domstolen har fundet denne mekanisme lovlig (sag 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken* mod *Hauptzollamt Bielefeld,* slutningen af præmis 7 samt præmis 9 og 12).

For det tredje kan nævnes et eksempel, hvor forsyningsvanskelighederne inden for en landbrugssektor førte fællesskabsinstitutionerne til ikke blot at opkræve en afgift i forbindelse med eksporten af landbrugsproduktet, men også at opkræve afgiften i forbindelse med eksporten af visse varer, som var et resultat af en forarbejdning af denne vare, forudsat at det landbrugsprodukt, som der var mangel på, udgjorde en vis procentdel af disse varer. Eksempel: Rådets forordning nr. 3185 af 17. december 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 %).

Sammenfattende gentager Rådets befuldmægtigede, at »interventionssystemet inden for landbruget« udgør en indbyrdes sammenhængende helhed, som består af garantier, der ydes producenterne, idet der samtidig pålægges de samme producenter en række begrænsninger. Han gør gældende, 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 drage fordel af de garantier, der ydes sukkerproducenterne, uden at underkaste sig de begrænsninger, som pålægges disse.

*Anmodning til Kommissionen om at fremlægge yderligere oplysninger*

1. I Kommissionens svarskrift i sag 103/77 tales der på s. 27 (i den franske version) om forberedelse 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 s. 7 (i den franske version) i replikken i sag 116/77.

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

4. Kommissionen 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 sukkerproduktionsår (f.eks. fra 1974).

*Kommissionens svar*

Punkt 1 og 3

Den sammenlignende undersøgelse af produktionsomkostningerne på den ene side for isoglucose og på den anden side for sukker, flydende sukker og invertsukker, som omtales på s. 27 i Kommissionens indlæg (fransk version) i sag 103/77 og på s. 27 i Kommissionens svarskrift (fransk 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 industrigrene 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 blev fremstillet både isoglucose, sukker og flydende sukker. »Isoglucoseparten« i Tyskland og »sukkerparten« i Det forenede Kongerige samtykkede imidlertid ikke. Derfor er undersøgelsen begrænset til de belgiske selskaber Amylum, for så vidt angår isoglucose, og Raffinerie Tirlemontoise SA, for så vidt angår sukker.

Efter 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 S.A., som begyndte den 10. april, og som skulle afsluttes i løbet af maj måned; endelig var det planlagt, at den tredje del af undersøgelsen indeholdende selskabet KTD's konklusion skulle være færdig midt i juni. Kommissionen er således på nuværende tidspunkt kun i besiddelse af en del af resultatet af denne undersøgelse og vil fremsende resten til Domstolen, så snart den er i stand dertil. Kommissionen ønsker at henlede Domstolens opmærksomhed på, at den over for sukkerindustrien har forpligtet sig til at behandle de ved undersøgelsen indhentede oplysninger (bilag II) fortroligt.

Punkt 2

Undersøgelsen af produktionsomkostningerne for isoglucose, som er omtalt i replikken i sag 116/77, indeholder en analyse af nogle regnskaber fra selskabet Amylum, som Kommissionens generaldirektorat for Det interne marked og industrien har foretaget (bilag III). Kommissionen har ikke taget stilling hertil. 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 ønskede oplysninger. Kommissionen anfører, at disse oplysninger er indsamlet i henhold til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1087/69 (EFT 1969 I, s. 222), hvis artikel 7 bestemmer:

»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 kendskab, 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 isoglucosefabrikant, 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 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 sukkerroedyrkerne 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 for produktionsåret 1977/1978, men som forudsætter, at den pågældende virksomhed fremstiller en mængde af tilsvarende størrelse som i sukkerproduktionsåret 1977/1978, fordi man endnu ikke var bekendt med virksomhedens produktion i 1977/1978 på det tidspunkt, da beregningen blev foretaget (november 1977). I betragtning af Domstolens spørgsmål anser Kommissionen det for nyttigt at forelægge Domstolen de faktiske tal for denne virksomheds produktion de to sidste sukkerproduktionsår, se bilag I. Tallene viser, at situationen ikke er blevet bedre for virksomheden på trods af dens forøgede kvota.

For så vidt angår de andre virksomheder, for hvem Domstolen har anmodet Kommissionen om at gentage beregningen, mener Kommissionen, det er væsentligt at understrege, at en analyse af gennemsnitsproduktionen i de to foregående produktionsår ikke giver et rigtigt billede af situationen. Produktionen af C-sukker har i de fleste medlemsstater været relativ lille, og nogle steder er den faktisk ophørt på grund af tørken i 1976/1977, som havde alvorlig indflydelse på høstresultaterne. Gennemsnitsudbyttet i EØF var 15 % til 20 % lavere end det normale udbytte.

Endelig gør Kommissionen Domstolen opmærksom på, at den ikke kender den pris, sukkerproducenterne betaler til sukkerroedyrkerne for sukkerroer til fremstilling af C-sukker, da denne ikke er reguleret i fællesskabsreglerne, men er et privatretligt kontraktsanliggende. Hvad angår den pris, som betales for sukkerroer til fremstilling af B-sukker, er Kommissionen bekendt med, at denne ofte er højere end den af Fællesskabet

fastsatte mindstepris, og at der i visse tilfælde betales samme pris for disse roer som for sukkerroer til fremstilling af A-sukker. Kommissionen kan derfor kun i bilag II forelægge Domstolen de oplysninger, der ønskes for hver virksomhed (15 i alt), efter den beregningsmetode, som Kommissionen har anvendt på side 26 i sit svarskrift i sag 116/77. Disse virksomheder er fordelt i fire forskellige medlemsstater.

## V — Fortsættelse af retsforhandlingerne og dertil knyttede begivenheder

### *A — Mundtlig forhandling*

I retsmødet den 24. maj 1978 har selskabet G. R. Amylum NV ved advokat Michel Waelbroeck, Bruxelles, selskabet Tunnel Refineries Ltd. ved Francis Jacobs, barrister, Middle Temple, London, Rådet for De europæiske Fællesskaber ved sin befuldmægtigede Daniel Vignes, bistået af A. Brautigam og D. V. Lawrence, Rådets juridiske tjeneste, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved sine befuldmægtigede J. H. J. Bourgeois og R. Wainwright, bistået af H. Bronkhorst og J. Delmoly, den juridiske tjeneste, afgivet mundtlige indlæg.

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

### *B — Anmodninger fremsat efter afslutningen af den mundtlige forhandling*

Ved skrivelse af 8. august 1978 har selskabet Tunnel Refineries Ltd., som er sagsøger i hovedsagen i sag 145/77 (Tunnel Refineries mod Intervention Board for Agricultural Produce) og sagsøger i sag 124/77, anmodet Domstolen om i de forenede sager 116, 124 og 143/77 at tage de oplysninger i betragtning, som selskabet G. R. Amylum NV har henledt Domstolens opmærksomhed på ved skrivelse af 7. august 1978, og som vedrører priserne for sukkerroer til fremstilling af C-sukker for sukkerproduktionsåret 1977-1978.

Domstolen har i sin dom af 25. oktober 1978 i de forenede sager 103 og 145/77 *(Royal Scholten Honig (Holdings) Ltd.* mod *Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd.* mod *Intervention Board for Agricultural Produce,* Sml. 1978, s. 2037) bemærket, at i det omfang, den skulle tage anmodningen til følge, måtte den gøre det såvel i de forenede sager 116, 124 og 143/77 som i sagerne 103 og 145/77. I betragtning af begrundelsen i præmisserne til den nævnte dom har Domstolen ikke fundet det nødvendigt at tage anmodningen til følge.

Af de samme grunde har Domstolen også afslået at efterkomme en anmodning fra Kommissionen, fremsat i en skrivelse af 25. september 1978 i henhold til artikel 60 og 61 i procesreglementet, hvori Kommissionen anmodede om tilladelse til for Domstolen at fremlægge anden og tredje del af den undersøgelse vedrørende produktionsomkostningerne for på den ene side isoglucose og på den anden side for sukker, flydende sukker og invertsukker, der er gennemført af det private firma Klynveld-Turquands DTG & Co., og om, at Domstolen, hvis den fandt det nødvendigt, genåbner den mundtlige forhandling.

*C — Domstolens dom af 25. oktober 1978 i de forenede sager 103 og 145/77*

I dom af 25. oktober 1978 har Domstolen, idet den traf afgørelse om de præjudicielle spørgsmål, der var forelagt den af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, statueret, at Rådets 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. Domstolen fastslog, at bestemmelserne i den nævnte forordning om indførelse af en produktionsafgift for isoglucose er i strid med det generelle lighedsprincip, som det i traktatens artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbehandling er et konkret udtryk for. Den tilføjede imidlertid, at dette svar dog indebærer, at Rådet frit kan træffe alle med fællesskabsretten forenelige foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at markedet for sødemidler kan fungere efter hensigten.

*D — Genoptagelse af skriftvekslingen i de forenede sager 116, 124 og 143/77 og udskillelse af sag 143/77*

Ved skrivelse af 21. november 1978 har Domstolen opfordret sagsøgerne i de tre sager til at supplere skriftvekslingen med et indlæg, hvori de giver nærmere oplysninger om deres tab og årsagssammenhængen mellem disse tab og Fællesskabets adfærd, samt, også på baggrund af Domstolens seneste praksis, navnlig dommen af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76 og 4, 15 og 40/77 *(Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG m.fl.* mod *Rådet og Kommissionen,* Sml. 1978, s. 1209), anmodet dem om at fremkomme med de bemærkninger, de måtte finde formålstjenlige vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de eventuelle tab er af en sådan art, at de kan gøres gældende over for Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 215.

De sagsøgende selskaber har som følge af denne opfordring afgivet supplerende indlæg. Rådet og Kommissionen har som svar herpå afgivet supplerende skriftlige indlæg.

Ved Domstolens kendelse af 7. marts 1979 er sag 143/77 blevet udskilt fra sagerne 116 og 124/77, da sagsøgerne, selskabet Koninklijke Scholten-Honig NV, har anmodet om, at forskellige oplysninger i det overslag om tabene, der er vedlagt det supplerende indlæg, behandles som fortrolige.

*E — Genåbning af den mundtlige forhandling*

Efter at have anmodet sagsøgerne Tunnel Refineries Ltd. om at fremlægge supplerende oplysninger angående opgørelsen af tabet (jf. nedenfor under VIII) har Domstolen på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at genåbne den mundtlige forhandling, men har dog begrænset den til at vedrøre spørgsmålet, om Fællesskabet, når også sagsøgernes adfærd tages i betragtning, principielt er ifaldet ikke-kontraktsligt erstatningsansvar helt eller delvis for de af sagsøgerne påberåbte tab, idet alle spørgsmål angående bevis for og den nærmere beregning af den eventuelt godtgjorte skades omfang i givet fald udsættes til et senere trin i retsforhandlingerne.

## VI — Parternes påstande i sag 116/77

Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at Domstolen

— statuerer, at Fællesskabet har pådraget sig erstatningsansvar som følge af ikrafttrædelsen af artikel 8 og 9 i Rådets forordning nr. 1111/77 og Kommissionens forordning nr. 1468/77;

— tilkender sagsøgerne 106 612 456 BFR med renter 7 %, indtil betaling sker som erstatning for det tab, sagsøgerne har lidt på tidspunktet for fremsættelsen af kravet;

— anerkender sagsøgernes ret til at kræve fuld erstatning for det tab, de vil lide, hvis de bliver nødt til at lukke deres isoglucosefabrik, såfremt de sagsøgte institutioner skulle undlade at drage konsekvenserne af Domstolens dom af 25. oktober 1978, for så vidt angår anvendelsen af de deri nævnte bestemmelser for sukkerproduktionsårene efter produktionsåret 1977/1978;

— tilpligter de sagsøgte at afholde sagens omkostninger.

*Rådet* og *Kommissionen* har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

## VII — Sammenfatning af parternes indlæg

### *A — I sag 116/77*

*Sagsøgerne* gør især følgende gældende:

1. Vedrørende tabet

Selv om sagsøgerne har begrænset sig til kun at præcisere det tab, de har lidt indtil tidspunktet for indgivelsen af dette indlæg som følge af ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 1111/77, forbeholder de sig ret til, lige så længe de sagsøgte institutioner ikke har besluttet, hvilke konsekvenser de skal drage af dommen af 25. oktober 1978, for så vidt angår ordningen for isoglucose, at kræve fuld erstatning for det tab, sagsøgerne bliver påført, hvis de bliver tvunget til at lukke deres anlæg til isoglucoseproduktion. Dette tab har sagsøgerne i stævningen beregnet til 777 millioner BFR.

På nuværende tidspunkt kan tabet som følge af ikrafttrædelsen af forordning nr. 1111/77 på grundlag af oplysningerne i bilaget til sagsøgernes indlæg beregnes til:

| | | |
|---|---|---|
| a) | Direkte tab af fortjeneste, fordi sagsøgerne har måttet erstatte salget af isoglucose med salg af andre produkter | 72 723 229 BFR |
| b) | Renter af (a) | 2 936 798 BFR |
| c) | Tab af fortjeneste på grund af formindsket formaling | 28 482 539 BFR |
| d) | Renter af (c) | 2 187 182 BFR |
| e) | Udgifter til bankgaranti betalt til Société Générale de Banque | 182 708 BFR |
| j) | Sagsøgernes udgifter ved varetagelsen af deres interesser over for de belgiske myndigheder | 100 000 BFR |
| | I alt: | 106 612 456 BFR |

2. Vedrørende retsstridigheden af den retsakt, som forårsagede tabet

Den anfægtede retsakt er forordning nr. 1111/77. Det drejer sig om en generel retsakt, der indebar et økonomisk politisk valg, som efter Domstolens faste praksis kun kan medføre erstatningsansvar for Fællesskabet i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, hvis der foreligger en »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af privates interesser« (jf. bl.a. sag 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Sml. 1971, s. 275, *Compagnie industrielle du comté de Lohéac*, Sml. 1977, s. 645). Det er derfor vigtigt at undersøge, om denne betingelse er opfyldt i den foreliggende sag.

*1) Krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af privates interesser*

Sagsøgerne hævder, at anbringendet om en krænkelse af en sådan retsregel er korrekt, idet de sagsøgte har overtrådt det grundlæggende princip om ikke-forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, hvilket var begrundelsen for, at Domstolen i dommen af 25. oktober 1978 erklærede forordning nr. 1111/77 for ugyldig.

*2) Vedrørende den »tilstrækkeligt kvalificerede« karakter af krænkelsen af den højere retsregel*

a) Sagsøgerne erklærer sig enig i den opfattelse, som generaladvokat Capotorti har givet udtryk for, hvorefter begrebet en grov, tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse er omfattet af begrebet krænkelse af et fællesskabsretligt princip eller netop bliver en overflødig tilføjelse, da det allerede er blevet præciseret, at ansvaret forudsætter, at der er sket en krænkelse af en højere retsregel, som giver private subjektive rettigheder (forslag til afgørelse i sagen *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe)*. Da sagsøgerne har ført bevis for, at fællesskabsinstitutionerne har overtrådt et af traktatens grundlæggende principper, må det følge deraf, at der er opstået krav på erstatning fra Fællesskabet.

b) Man kan efter sagsøgernes opfattelse dog også antage, at betingelsen »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse« ikke knytter sig til, hvor grundlæggende og vigtig den overtrådte højere retsregel er, men derimond til, hvor alvorlig fejlen er, det vil sige hvor *åbenbar* eller *klar* den er.

Selv efter denne opfattelse må det imidlertid konstateres, at Rådet *åbenbart* har fejlbedømt isoglucoseproducenternes situation ved at pålægge deres produktion en afgift, hvis størrelse klart overskred, hvad der var nødvendigt for at underkaste isoglucosemarkedet de samme produktions- og afsætningsbegrænsninger som sukkermarkedet. Efter i dommen af 25. oktober 1978 at have beskrevet de forhold, som Rådet havde bedømt fejlagtigt, fastslog Domstolen (i præmis 82), at den byrde, der var pålagt isoglucoseproducenterne, var »åbenbart ulige«. Rådet har således begået en grov fejl, som har pådraget Fællesskabet ansvar.

c) Med henblik på at vurdere, hvor åbenbart og groft den pågældende institution har overskredet sine beføjelser, tager Domstolen i *HNL*-dommen stilling til hvor alvorlige følger, det har haft for sagsøgerne. Domstolen udtaler således, at »private, inden for rimelige grænser og uden at kunne opnå skadesløsholdelse

af offentlige midler, [bør] affinde sig med, at en generel retsakt medfører visse skadelige virkninger for deres økonomiske interesser, selv om akten er erklæret for ugyldig (præmis 6).

Selv om sagsøgerne ikke finder en så indskrænkende fortolkning berettiget, erklærer de sig rede til at godtgøre, at de faktisk på grund af de anfægtede bestemmelser i Rådets forordning nr. 1111/77 har været udsat for »skadelige virkninger for deres økonomiske interesser, som gik ud over rimelige grænser«.

3. Vedrørende det unormale tab

Sagsøgerne anfører navnlig, at Rådets forordning nr. 1111/77, i modsætning til hvad der var tilfældet for sagsøgerne i sagen *HNL*, vedrører et begrænset antal let identificerbare virksomheder, som Fællesskabet meget let havde kunnet kende. Det begrænsede antal pågældende virksomheder har således indbyrdes lidt tilstrækkelig alvorlig skade. Til illustration heraf er det i øvrigt tilstrækkeligt at henvise til størrelsen af sagsøgernes erstatningskrav. Skadens alvorlighed er således utvivlsom, ikke alene på grund af størrelsen, men også fordi den rammer et begrænset antal let identificerbare virksomheder. I modsætning til *HNL*-sagen, hvor den anfægtede foranstaltning kun havde indirekte følger for sagsøgerne, har indførelsen af en diskriminerende afgift for isoglucoseproduktionen i det foreliggende tilfælde haft en direkte, og derfor langt mere følelig indvirkning på rentabiliteten af sagsøgernes isoglucoseproduktion, idet afgiften på grund af konkurrencen fra sukker ikke kunne overvæltes på salgsprisen

4. Vedrørende årsagssammenhængen

Efter sagsøgernes opfattelse er det klart, at den direkte årsag til tabet er indførelsen af produktionsafgiften for isoglucose ved artikel 8 og 9 i forordning nr. 1111/77. Til støtte for rigtigheden heraf kan blot henvises til, at sagsøgernes fortjeneste fra begyndelsen af november 1978, dvs. kort efter at virkningen af ophævelsen af afgiften blev mærkbar, begyndte at stige.

Det bør ligeledes bemærkes, at sagsøgerne har truffet alle mulige foranstaltninger for at begrænse skadens omfang. De gjorde således alt, hvad de kunne, for at fastholde produktionsniveauet, idet de kompenserede for nedgangen i salg af isoglucose ved at sælge andre produkter, selv om disse ofte gav mindre fortjeneste. Det beløb, sagsøgerne har nedlagt påstand om, nemlig 106 612 456 BFR, udgør kun lidt over halvdelen af den samlede produktionsafgift, de skulle have betalt i den omhandlede periode (juli 1977 - oktober 1978) — nemlig 202 467 440 BFR — hvis de ikke havde truffet foranstaltninger til at begrænse skadens omfang.

5. Vedrørende det af sagsøgerne lidte tab (bilag I til indlægget)

Som bilag til det skriftlige indlæg har sagsøgerne fremlagt en oversigt.

Indledningsvis fremhæver sagsøgerne især, at de i perioden juli 1977 til oktober 1978 som følge af afgiften på isoglucose måtte formindske salget af dette produkt. Som følge af produktionsafgiften var den direkte fortjeneste på isoglucose blevet mindre end på de marginale salg af stivelse og glucose. Sagsøgerne havde derfor i videst muligt

omfang søgt at begrænse tabet ved at sælge andre produkter end isoglucose.

Det havde imidlertid ikke i de første måneder været muligt at finde afsætning for de alternative produkter. På grund af disse omstændigheder medførte den formindskede isoglucoseproduktion en formindskelse af formaling (den normale formaling var 1 050 tons majs på 24 timer, i alt 8 000 timer om året. Disse tal er beregnet på grundlag af formalingen i det foregående år). Som følge heraf har sagsøgerne mistet fortjenesten for den mængde isoglucose, der svarer til den formindskede formaling.

Sagsøgerne kunne heller ikke længere indgå kontrakter med nye købere af isoglucose, men var blevet tvunget til, i takt med at de fandt afsætningsmuligheder for de alternative produkter, at ophøre med salg af isoglucose til de eksisterende faste kunder. Det var af rentabilitetshensyn nødvendigt at vælge blandt disse kunder: de leverancer, der var forbundet med de højeste transportomkostninger, blev stoppet. Man valgte en zone på 350 km omkring fabrikken i Aalst. Alle kunder uden for dette område blev opgivet. Desuden ophørte man helt med at gøre salgsfremstød.

Da dommen var afsagt, genoptog man sine salgsfremstød, og salget steg straks meget kraftigt. Sagsøgerne mener, at man på baggrund af den nuværende situation kan forudsige, at den maksimale kapacitet vil blive nået knap fire måneder efter dommen.

Selv efter, at der var fundet alternative afsætningsmuligheder, led sagsøgerne fortsat tab, idet salget af de alternative produkter, selv om det var mere rentabelt end salget af isoglucose som følge af produktionsafgiften, ikke gav samme fortjenstmargen, som salg af isoglucose uden produktionsafgift ville have givet i samme periode. Heraf følger et tab svarende til forskellen mellen den fortjeneste, der kunne være opnået ved salg af det ikke solgte kvantum isoglucose, og fortjenesten ved salget af de alternative produkter.

For så vidt angår enkelthederne i beregningen af tabene, der fulgte af, at man måtte sælge de alternative produkter i stedet for isoglucose, og af den begrænsede formaling i de tre første måneder, gør sagsøgerne navnlig følgende betragtninger gældende.

*1) Direkte tab af fortjeneste, fordi salg af isoglucose måtte erstattes med salg af alternative produkter*

Sagsøgerne oplyser, at tabet som følge af salget af alternative produkter er beregnet på følgende måde. Forskellen mellem salgsprisen ab fabrik og den direkte kostpris for de alternative produkter er fastsat for hver måned i den pågældende periode (juli 1977 til oktober 1978), hvorefter fortjenesten er sammenholdt med fortjenesten for isoglucose. Fortjenesten for det usolgte isoglucose er baseret på den gennemsnitlige månedlige fortjeneste på den mængde isoglucose, der blev solgt i samme tidsrum.

Den direkte kostpris er summen af alle omkostningerne, som er direkte proportionelle med antallet af fremstillede enheder. Den direkte kostpris er summen af de beløb, der blev betalt for råvaren (majs), ingredienserne, emballage og energi. Den direkte kostpris omfatter ikke: lønninger, vedligeholdelses- og

reparationsudgifter, salgsudgifter, afskrivninger og generalomkostninger af enhver art.

Den direkte kostpris for isoglucose er den direkte kostpris, som på Kommissionens anmodning er beregnet af revisionsfirmaet Klynveld, Turquands, DTG & Co., som gengivet i rapporten af 23. marts 1978 (Report on a Cost Price Calculation of Isoglucose, issued to the European Economic Community, Division III/A/3). Dette dokument er blandt de sagsakter, der er indgivet til Domstolen. Den direkte kostpris og salgsprisen for de alternative produkter, og salgspriserne for isoglucose er beregnet på grundlag af sagsøgernes regnskabsmateriale.

Sagsøgerne fremsætter forklarende bemærkninger til de vedlagte talopstillinger i forbindelse med følgdende forhold:

— 1. oversigt: Månedlig direkte kostpris for isoglucose beregnet på grundlag af rapporten fra Klynveld Turquands DTG.

— 2. oversigt: Salgspris for isoglucose og fortjeneste.

— 3. oversigt: Salgspris og direkte fortjeneste for alternative produkter.

— 4. oversigt: Forskel mellem fortjenesten på de alternative produkter og fortjenesten på isoglucose.

— 5. oversigt: Liste over det alternative salg.

— 6. oversigt: Opgivet potentielt salg.

På grundlag af oplysningerne i disse oversigter gør sagsøgerne gældende, at der i perioden fra juli 1977 til oktober 1978 blev solgt 25 473 tons alternative produkter (stivelse og glucose) i stedet for den mængde isoglucose, sagsøgerne kunne have solgt uden produktionsafgiften (oversigt 5).

Sagsøgerne måtte i dette tidsrum opgive 24 500 tons isoglucose (oversigt 6).

Forskellen mellem fortjenesten for det usolgte isoglucose og den opnåede fortjeneste for de solgte alternative produkter udgør 72 723 229 BFR. Renter for dette beløb frem til 30. oktober 1978 er opgjort til 2 936 798 BFR.

Det samlede tab ved salg af det mindre produktive alternative salg udgør 75 660 827 BFR (oversigt 4).

*2) Tabt fortjeneste på grund af formindsket formaling*

Tabet ved manglende formaling som følge af den mindre produktion af isoglucose er beregnet ved sammenligning mellem den gennemførte formaling i det omhandlede tidsrum og den normale formanling (1 050 tons majs pr. 24 timer — 8 000 timer planlagt formaling pr. år).

Sagsøgernes gennemsnitlige formaling i de 12 måneder, der gik forud for afgiftens indførelse, var 1 063 tons pr. 24 timer. Fra november 1977 havde man på grund af salget af alternative produkter kunnet bringe formalingen op på 1 050 tons eller mere pr. 24 timer.

Tabet er beregnet på grundlag af mængden af uformalet materiale, multipliceret med forarbejdningsfaktoren majs/isoglucose, multipliceret med den i oversigt 2 angivne ikke indvundne fortjeneste.

Nedgangen i formaling skete i månederne fra august til oktober 1977.

Sagsøgerne foretager en detaljeret beregning af følgende samlede tab på grund af nedgangen i formaling:

| | |
|---|---|
| Tabt fortjeneste på isoglucose: | 28 482 539 BFR |
| Renter (7 % frem til 31. oktober 1978): | 2 187 182 BFR |
| Samlet tab: | 30 669 721 BFR |

— Kommissionens indlæg

Som indledning til indlægget i denne sag anfører *Kommissionen*, at den den 12. marts 1979 har forelagt Rådet et forslag til forordning om ændring af forordning nr. 1111/77 (bilag II). Dens videre bemærkninger er opdelt i følgende afsnit.

*1. Årsagen til tabet*

Hvad angår *årsagen* til det påståede tab, fastholder Kommissionen, at ugyldigheden af forordning nr. 1111/77, eller mere præcist den overtrædelse af visse regler, som førte Domstolen til at erklære forordningen for ugyldig, ikke er tilstrækkeligt grundlag for at udløse erstatningsansvar for Fællesskabet i medfør af traktatens artikel 215.

Efter Domstolens faste praksis (senest *HNL*-dommen af 25. 5. 1978) kræves det yderligere, når det drejer sig om »en generel retsakt, der indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik«, at der foreligger »en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private«, hvilken betingelse anerkendes af sagsøgerne. Dertil kommer, at i det omfang, Fællesskabets adfærd ikke i sig selv kan karakteriseres som en »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse«, skal krænkelsen kunne henføres til en fejl fra Fællesskabets side. Med andre ord skal tre eller i givet fald fire betingelser være opfyldt: en overtrædelse af en højere retsregel, den pågældende retsregel skal beskytte private, og endelig skal krænkelsen være tilstrækkeligt kvalificeret eller i givet fald kunne tilregnes Fællesskabet som culpøs.

Kommissionen erkender, at den retsregel, som har ført Domstolen til at erklære forordning nr. 1111/77 for ugyldig — nemlig »det generelle lighedsprincip, som det i traktatens artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbehandling er et konkret udtryk for« (dommen af 25. 10. 1978, præmis 83) — er en højere retsregel, og at denne retsregel tilsigter at beskytte private.

Derimod bestrider Kommissionen, at der i den foreliggende sag er tale om en »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse«. Den henviser herved til *HNL*-dommen, i hvilken Domstolen fandt, at man ved bedømmelsen af de karakteristika, en sådan krænkelse skal have, må tage hensyn til de betingelser, der efter medlemsstaternes retsordener skal være opfyldt, for at udløse ansvar for tab forårsaget ved generelle retsakter, og at det kan fastslås, at de generelle retsakter, som er udtryk for beslutninger vedrørende økonomisk politik, kun *undtagelsesvis* og *under særlige omstændigheder* pådrager de offentlige myndigheder ansvar (præmis 5). I modsætning til,

hvad sagsøgerne mener, kan ulovligheden af en anfægtet tidligere underkendt retsakt ikke nødvendigvis og automatisk anses for at være udtryk for culpøs adfærd.

Kommissionen finder, at de krav, der ligger til grund for denne retstilstand i medlemsstaterne, ligeledes må gælde på fællesskabsplan. Domstolen har taget nøje hensyn hertil ved at kræve, at krænkelsen skal være kvalificeret, hvilket i *HNL*-sagen er kommet til udtryk i kriteriet *åbenbar og grov* overskridelse af grænserne for udøvelsen af Fællesskabets beføjelser (præmis 6). Da kriteriet tjener til at skabe en balance mellem de almene interesser, der ligger til grund for den anfægtede generelle retsakt, og privates økonomiske interesser, må man ved bedømmelsen af, hvor åbenbar og grov en tilsidesættelse, der foreligger, nødvendigvis også tage den skadelige indvirkning på disse interesser i betragtning, hvilket klart følger af *HNL*-dommen.

For at kunne være årsag til det påståede tab må den krænkelse af lighedsprincippet, der er fastslået af Domstolen i den foreliggende sag, opfylde to betingelser: den ene vedrører årsagens karakter og den anden arten af det heraf følgende tab.

a) Fællesskabslovgivers adfærd

Over for sagsøgernes argumentation, der er baseret på præmisserne i dommen af 25. oktober 1978, hvori Domstolen begrunder domskonklusionen, hvorefter produktionsafgiften er »åbenbart« ulige, anfører Kommissionen især følgende betragtninger.

Den gør i første række gældende, at Domstolen i dommen ikke har taget stilling til, hvorvidt der forelå en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel, men at den har begrænset sig til at fastslå forordningens objektive ugyldighed. Dertil kommer, som det fremgår af »skummetmælkspulver«-sagerne (f.eks. dom af 5. 7. 1977 i sag 114/76, *Bela Mühle* mod *Grows Farm*, Sml. 1977, s. 1211, præmis 7), at den åbenbart uforholdsmæssige karakter af en anfægtet foranstaltning ikke nødvendigvis udgør en »kvalificeret krænkelse«.

Domstolen har i »skummetmælkspulver«-dommen (*HNL*) af 25. maj 1978 yderligere præciseret, at »i en retlig sammenhæng som den foreliggende, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet følgelig kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser« (præmis 6).

At Fællesskabet har kompetence til at indføre en afgift i den foreliggende sag, og at det ved indførelsen af en afgift ikke har overskredet grænserne for udøvelsen af dets beføjelser, kan ikke længere bestrides efter dommen af 25. oktober 1978. Som følge heraf kan Fællesskabets eventuelle åbenbare og grove overskridelse af grænserne for udøvelsen af dets beføjelser kun ligge i fastsættelsen af afgiftens størrelse. Ved bedømmelsen af en sådan overskridelses åbenbare karakter er det imidlertid efter Kommissionens opfattelse vigtigt at tage alle forholdene omkring fastsættelsen af afgiftens størrelse i betragtning. De diskussioner, der gik forud for Domstolens dom af 25. oktober 1978, viser, hvor kompliceret og vanskeligt det er at sammenligne to industrigrene med meget forskellig struktur og vanskeligheden ved at vurdere de økonomiske følger af

reglerne. Fejltagelsen kan derfor ikke anses for åbenbar.

b) Tabets karakter

Uden at foregribe de anbringender, den senere vil fremføre vedrørende skaden og årsagssammenhængen, bemærker Kommissionen, at man ved vurderingen af størrelsen af sagsøgerne *Amylum* og *Tunnel's* tab, og navnlig ved vurderingen af afgiftens indvirkning på rentabiliteten af sagsøgernes isoglucoseproduktion, ikke må glemme, at rentabiliteten i sig selv afhænger af den fælles markedsordning for sukker.

*2. Tabet og årsagssammenhængen*

Kommissionen bestrider den direkte og unormale karakter af de elementer i tabet, som sagsøgerne *Amylum* har anført.

Hvad angår det påberåbte tabs *direkte* karakter, henviser Kommissionen til, at sagsøgerne anfører »direkte tab af fortjeneste, fordi salg af isoglucose måtte erstattes med salg af alternative produkter«, som mere end 2/3 ved opgivelsen af tabet og begrunder denne ændrede salgspolitik med, at »den direkte fortjeneste på isoglucose [var] blevet mindre end på de marginale salg af stivelse og glucose«. Efter Kommissionens opfattelse fremgår det imidlertid ikke, at indførelsen af produktionsafgiften var den direkte og eneste årsag til denne situation. Som det fremgår af den undersøgelse, firmaet Klynveld, Turquands foretog hos sagsøgerne, var *kostprisen* for isoglucose *før nogen afgift* faktisk 1 672 BFR/100 kg (s. 8 i den nævnte undersøgelse ), mens den gennemsnitlige *salgspris* for isoglucose fra juli 1977 var 1 520 BFR/100 kg (som det også fremgår af oversigt 2 i bilag I til sagsøgernes indlæg). Det fremgår klart heraf, at salg af isoglucose var urentabelt allerede før indførelsen af en produktionsafgift, og at denne ikke kan anses som »adækvat årsag« til denne del af tabet.

For det andet kan det andet hovedelement i det påberåbte tab, nemlig »tabt fortjeneste på grund af formindsket formaling«, af samme grund ikke anses som en direkte følge af indførelsen af afgiften.

Hvad angår den »*unormale*« karakter af det påståede tab, gør Kommissionen for det første gældende, at afgiftens indvirkning på produktionsomkostningerne for isoglucose har kunnet være relativ set i forhold til virksomhedens rentabilitet. Under alle omstændigheder må en præcis talmæssig vurdering af denne indvirkning efter Kommissionens opfattelse foretages af sagkyndige. Som sagen foreligger oplyst nu, må man imidlertid, da indførelsen af afgiften højst kan have forværret en allerede urentabel produktion, i mangel af bevis på det modsatte, hvilket det påhviler sagsøgerne at føre, udelukke, at der foreligger et unormalt tab. Da isoglucoseproduktionen desuden kun udgør en del af sagsøgernes virksomhed, må der ved vurderingen af den alvorlige og unormale karakter af det eventuelle tab som følge af afgiften tages hensyn til sagsøgernes samlede virksomhed.

For det andet viser det sig, at den økonomiske risiko, der er forbundet med isoglucoseproduktionen, er meget højere, end sagsøgerne hævder. På det tidspunkt, hvor sagsøgerne påbegyndte opførelsen af deres fabrik til produktion af 100 000 tons isoglucose (1. 4. 1975), var prisniveauet for sukker på verdens-

markedet i hele produktionsåret fra 1. juli 1974 til 30. juni 1975 generelt højt (årligt gennemsnit 1974/75 for spotprisen for hvidt sukker på Parismarkedet: 66,60 RE pr. centner); beslutningen om at investere i denne sektor blev således truffet på et tidspunkt, hvor udsigterne til afsætning, baseret på en forudsætning om et frit marked, syntes meget lønsomme. Men forholdene på sukkermarkedet ændrede sig på en sådan måde, at verdenspriserne lagde sig på et betydeligt lavere niveau (f.eks. lå det årlige gennemsnit i 1977/78 for spotprisen for hvidt sukker på Parismarkedet på 13,55 RE pr. centner). Størrelsen af disse forskydninger viser, at den økonomiske risiko, sagsøgerne reelt løb, klart havde *langt* større indvirkning på deres økonomiske aktiviteter end den relative indvirkning af afgiften.

*B — I sag 124/77*

— Sagsøgernes indlæg

*1. Vedrørende tabene*

*Sagsøgerne* bemærker først, at de af gode forretningsmæssige grunde for at formindske de tab, som produktionsafgiften for isoglucose forventedes at medføre, valgte en strategi, som i første række bestod i at anvende overskuddet af produceret stivelse til andre formål.

De skader, sagsøgerne gør gældende, er blevet undersøgt og vurderet af uafhængige personer, hvis erklæring er vedlagt som bilag I til det skriftlige indlæg. Sagsøgerne har anlagt sag, idet de gik ud fra, at der ikke ville blive truffet flere ulovlige foranstaltninger vedrørende isoglucose. Under denne forudsætning vil sagsøgerne begrænse sig til at hævde, at påstanden i stævningen, som medtager alle tab frem til november-december 1978 med renter fra dette tidspunkt, omfatter det samlede tab, for hvilket sagsøgerne har krav på erstatning.

Sagsøgerne henviser til de store investeringer, de har foretaget med henblik på at fremstille isoglucose, og fastholder, at indførelsen af afgiften i juli 1977 medførte, at de måtte ændre planer helt afgørende. Som bilag II til det skriftlige indlæg vedlægger sagsøgerne et kronologisk resumé over hovedbegivenhederne i relation til investeringer og afgiften, samt dokumentation herfor.

Sagsøgerne præciserer i de følgende afsnit de tab, der direkte kan henføres til produktionsafgiften for isoglucose.

a) Mistet fabriksproduktion

Indførelsen i juli 1977 af produktionsafgiften på 29,33 UKL pr. ton (som steg til 58,66 UKL pr. ton i juli 1978) gjorde produktionen af isoglucose økonomisk urentabel i den forstand, at fortjenesten derved blev meget ringe. Beregnet ud fra de totale omkostninger ville produktionen have ført til underskud. Isoglucoseproduktionen skulle påbegyndes i november 1977 og skulle i løbet af sommeren 1978 — da sommermånederne er hovedsalgsperioden for isoglucose — nå op på den maksimale kapacitet på omkring 1 000 tons pr. uge, der hovedsageligt skulle afsættes til fabrikanter, der fremstiller ikke-alkoholiske drikkevarer. På grund af afgiften blev det nødvendigt at formindske produktionen og lade den falde fra de planlagte 1 000 tons pr. uge til cirka 250-300 tons pr. uge. Sagsøgernes kunder blev informeret derom og traf andre dispositioner for at sikre sig forsyninger af sødemidler i 1978. Som følge af beslutningen om at begrænse isoglucoseproduktionen kunne Tunnel ikke udnytte den fulde kapacitet for

produktionen af stivelse, og det blev flere gange nødvendigt at lukke fabrikken. Den mistede fabriksproduktion, der var konsekvensen heraf, er anslået til 320 186 UKL. Produktionstabet og de dertil hørende beregninger er præciseret i bilag III.

b) Lavere alternativ fortjeneste

Sagsøgerne anfører, at de blev tvunget til at finde andre afsætningskanaler for betydelige mængder stivelse, der skulle have været brugt til fremstilling af isoglucose. Sagsøgerne søgte i videst muligt omfang at opnå bedst mulig fortjeneste på produktionen i deres stivelsesfabrik, men den eneste umiddelbare udnyttelse, der kunne findes for den ekstra stivelse, var at fremstille tør stivelse. Dette medførte, at sagsøgerne atter skulle trænge ind på et vanskeligt marked under hårde konkurrenceforhold, men selv om den forventede fortjeneste ville blive lav, ville den dog være større end ved produktion af isoglucose i betragtning af produktionsafgiften på sidstnævnte produkt.

Ved at gå over til at tørre stivelse i stedet for at producere isoglucose, og beregnet ud fra en forudsætning om ingen afgift, samt naturligvis uden at tage hensyn til produktionsrestitutionen, der blev ophævet fra og med juli 1977, har sagsøgerne beregnet, at de har mistet en fortjeneste på 235 262 UKL. Den detaljerede beregning er anført i bilag III.

c) Omkostninger ved oplagring af stivelse

Da sagsøgerne havde været nødt til atter at gå ind på markedet for tør stivelse, havde de uundgåeligt i begyndelsen haft vanskeligt ved at sælge tør stivelse med dets højere produktionsomkostninger, hvilket havde medført omkostninger til oplagring, opmagasinering og til bevarelse. Tunnel regner med at kunne afsætte sine lagre, men har haft og har fortsat omkostninger til oplagring og bevarelse. Disse omkostninger er beregnet til 57 376 UKL (se bilag III).

d) Forøgede omkostninger pr. enhed som følge af den formindskede isoglucoseproduktion

Da isoglucoseproduktion forudsætter anvendelse af avanceret teknik, især inden for enzymområdet, afhænger omkostningerne herved naturligvis af optimal udnyttelse af fabriksanlæggene.

Tidspunktet for indførelsen af isoglucoseafgiften medførte, at det blev nødvendigt at reducere produktionen af isoglucose, uden at det var muligt på tilfredsstillende måde at ændre anlæggene til fremstilling af en mindre produktion. Fabrikken var planlagt til forarbejdning af 700 tons tørstof (1 000 tons til salg) pr. uge, men da man måtte reducere produktionen til omkring 210 tons tørstof, var produktiviteten faldet, og resultatet heraf er højere omkostninger pr. enhed.

Der konstateredes to hovedårsager til tabet: dels spild af damp, som må bruges i samme omfang som ved fuld produktion, dels blev den bekostelige enzymproces mindre produktiv, da enzymreaktionskolonnerne, i hvilke stivelsen ved en omdannelsesproces bliver til fructose, kun kunne udnyttes delvis. Dette tab er beregnet til 39 548 UKL (se bilag III).

e) Investeringer forbundet med omlægningen

*Sagsøgerne* anfører, at de allerede i september 1976 havde besluttet at installere en centrifugal-separator til dekstrose for bedre at kunne udnytte det eksisterende anlæg; stivelsen, råvaren tildekstrose, skulle hidrøre fra en forminds-

kelse af den traditionelle glucoseproduktion. Efter man i juni 1977 blev bekendt med afgiften, blev det imidlertid foreslået at opretholde glucoseproduktionen på samme niveau, og at anvende en del af den stivelse, der oprindeligt ifølge planerne skulle bruges til isoglucose, som råvare for dekstrose. I november 1977 blev det besluttet at ændre fabrikkens fordampningsanlæg; selv om der også var andre grunde hertil, var en af hovedårsagerne til denne beslutning, at det, i betragtning af hvor meget man havde besluttet at begrænse isoglucoseproduktionen, ellers ville have været umuligt at fastholde det kvalitetsniveau for isoglucoseproduktionen, som man havde aftalt med kunderne. I oktober 1978 blev der godkendt to andre investeringsprojekter med henblik på at forøge produktionen af dekstrose og at forøge kapaciteten i raffinaderierne. Nærmere oplysninger om disse projekter og dokumentation herfor findes i bilag II.

De projekter, der er nævnt i afsnit 26, ville ifølge sagsøgerne have været unødvendige, hvis ikke produktionsafgiften for isoglucose var blevet indført. Tabet i denne anledning er beregnet til 367 778 UKL (se bilag III).

f) Forøgede bankrenter

Sagsøgerne erklærer, at de måtte finansiere tabene angivet ovenfor under a)-c) gennem deres sædvanlige finansieringskilder, hovedsagelig ved banklån og kassekreditter. På grundlag af bogføringen vedrørende lånene i 1978 kan den rente, der faktisk er betalt for de ovennævnte tab, rimeligvis ansættes til 12 % årligt. Renteudgifterne er beregnet til november 1978 og er medregnet i de ovenfor under a)-c) angivne samlede beløb.

g) Tab af kunder

Sagsøgernes beslutning om at formindske produktionen blev ikke godt modtaget af kunderne. Sagsøgerne er af den opfattelse, at de af denne grund har mistet et betydeligt antal kunder, hvilket sagsøgerne dog på indeværende tidspunkt ikke er i stand til at gøre op i tal.

h) Bedre købsbetingelser

Sagsøgerne mener ligeledes, at de har mistet mulighed for at forhandle sig frem til kvantumsnedsættelser og -rabatter på visse materialer og tjenesteydelser, der var forbundet med isoglucoseproduktionen. Heller ikke på dette punkt er sagsøgerne i stand til at sætte tal på tabet.

— Sammenfatning

Efter sagsøgernes beregninger kan det samlede tab, de har lidt pr. 30 november 1978, opgøres til 1 020 150 UKL beregnet således:

| | | |
|---|---|---|
| 1. | Mistet fabriksproduktion: | 320 186 UKL |
| 2. | Lavere alternativ fortjeneste: | 235 262 UKL |
| 3. | Omkostninger ved oplagring af stivelse: | 57 376 UKL |
| 4. | Forøgede omkostninger pr. enhed: | 39 548 UKL |
| 5. | Investeringer forbundet med omlægningen: | 367 778 UKL |
| | I alt: | 1 020 150 UKL |

hvortil kommer renter fra 1. december 1978.

*2. Årsagssammenhængen mellem tabene og Fællesskabets adfærd*

Sagsøgerne gør gældende, at de påførte tab er en direkte følge af Fællesskabets ulovlige handlinger. Desuden har sagsøgerne, som ikke kunne forventes at skulle forudse nogen ulovlig adfærd fra Fællesskabets side, ikke på nogen måde udvist egen skyld, idet de hele tiden har

handlet forretningsmæssigt fornuftigt, og idet de, da afgiften blev indført, traf alle rimelige foranstaltninger for at begrænse tabet.

Efter dommen af 25. oktober 1978 har sagsøgerne kunnet genoptage de oprindelige planer.

*3. Fællesskabets ansvar*

Sagsøgerne henviser især til den betingelse, der opstilles i sjette præmis til *HNL*-dommen, hvorefter Fællesskabet kun ifalder ansvar, »hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser«. Domstolen har ved at angive denne betingelse tilkendegivet, at der må henses både til karakteren af overtrædelsen og dennes virkninger.

a) Overtrædelsens karakter

Alene på grundlag af dommen af 25. oktober 1978 hævder sagsøgerne, at man må anse overtrædelsen for tilstrækkelig åbenbar til at pådrage Fællesskabet ansvar. Domstolen fastslog i denne dom, at produktionsafgiften for isoglucose af forskellige grunde var klart diskriminerende (jf. den angivne begrundelse i præmis 64, 65, 66, 78, 79 og 80). Domstolen fastslog, at afgiften var »åbenbart ulige« (præmis 82). Eftersom det er en forudsætning for at pådrage Fællesskabet ansvar, at det åbenbart har overskredet grænserne for udøvelsen af dets beføjelser, følger det efter sagsøgernes opfattelse heraf, at denne betingelse er opfyldt i den foreliggende sag.

Hvis Domstolen ikke skulle finde, at det forhold, at den har konstateret en forskelsbehandling, i sig selv kan begrunde, at der må anses at foreligge en åbenbar overtrædelse, gør sagsøgerne subsidiært gældende, at Domstolen bør undersøge, om der foreligger en krænkelse af andre retsregler til beskyttelse af private, som sagsøgerne i øvrigt har påberåbt sig i stævningen.

b) Virkningerne af krænkelsen

For så vidt angår virkningerne af krænkelsen, påberåber sagsøgerne sig i det væsentlige de samme forhold, som sagsøgerne *Amylum* har påberåbt sig for at påvise forskellen mellem de foreliggende sager og »skummetmælkspulver-sagerne« *(HNL).*

*4. Sammenfatning*

Sammenfattende gør sagsøgerne gældende, at erstatningskravet opfylder alle de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, og fuldt ud opfylder alle betingelser for at medføre erstatningspligt for Fællesskabet.

— Kommissionens indlæg

Indledningsvis anfører *Kommissionen,* at den hverken er i stand til at bestride eller anerkende påstanden om årsagssammenhæng eller nøjagtigheden af de af sagsøgerne oplyste tab. I denne forbindelse mener Kommissionen, at det er nødvendigt at undersøge det grundlag, som sagsøgernes hypoteser og beregninger er baseret på. Kommissionen anmoder derfor Domstolen om at begrænse sig til på dette stadium at træffe afgørelse vedrørende ansvarsspørgsmålet. Såfremt Rådet og Kommissionen måtte blive idømt ansvar, bør fastsættelsen af erstatningens størrelse overlades til forhandling mellem parterne, og såfremt der ikke kan opnås enighed herom, kan Domstolen i givet fald efter en forudgående undersøgelse træffe særskilt afgørelse herom.

Kommissionen går derefter videre i sin gennemgang af sagen i følgende afsnit:

*1. Ansvar*

Kommissionens indlæg vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets ansvar er i

hovedsagen de samme, som den har anført under punktet *»årsag«* i sag 116/77.

*2. Årsagssammenhæng*

Ifølge Kommissionen har alle de af sagsøgerne påståede »tab« en ting til fælles: de skyldes direkte den strategi, sagsøgerne valgte for at »formindske de tab, som produktionsafgiften for isoglucose ville have medført«, snarere end selve afgiften. Denne strategi og det ræsonnement, der ligger til grund herfor, er forklaret tydeligt i »indledningen« til bilag III til sagsøgernes uddybende indlæg. Det fremgår heraf, at isoglucosen, selv indbefattet den reducerede afgift, der skulle anvendes fra 1. juli 1977, i et meget begrænset omfang bidrog til at dække sagsøgernes faste omkostninger. Som følge heraf må det have været udsigten til en fordobling af afgiften pr. 1. juli 1978, som det oprindeligt var foreskrevet i forordning nr. 1111/77, der fik sagsøgerne til at begrænse isoglucoseproduktionen for at udvide produktionen af tørret stivelse og for at udvide salget af de sædvanlige typer sirup.

Med udgangspunkt i sagsøgernes egne oplysninger finder Kommissionen, at den valgte strategi forværrede tabene og må anses som »konkurrerende årsag« til tabene eller endda som et forhold, der »kan afbryde årsagsforbindelsen« (jf. generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse i sag 169/73, *Compagnie Continentale* mod *Rådet,* Sml. 1975, s. 117 og s. 150).

Denne opfattelse kan støttes på følgende betragtninger. For det første er alle de påståede »tab« i realiteten »tab af fortjeneste« måske med undtagelse af »investeringsomkostninger ved omlægningen«, som der under alle omstændigheder af de nedenfor angivne grunde må ses bort fra. Hvis sagsøgerne i stedet for at anlægge en anden strategi havde fortsat med at producere isoglucose som planlagt, skulle de i den pågældende periode (november 1977 - oktober 1978) efter Kommissionens beregninger i form af afgifter faktisk have betalt mindre end halvdelen af det beløb (1 020 150 UKL), som de nu har nedlagt påstand om som tab, der skyldes deres egen strategi.

For det andet foreslog Kommissionen kort tid efter, at sagsøgerne havde påbegyndt produktionen af isoglucose, Rådet at fastfryse produktionsafgiften for isoglucose på de 50 %, der blev anvendt indtil dette tidspunkt (9. 12. 1977). I betragtning af forholdene på dette tidspunkt havde sagsøgerne al grund til at antage, at Rådet ville vedtage dette forslag, hvilket faktisk også skete under dets møde fra 8. til 12. maj 1978. De beslutninger, der hovedsageligt blev truffet i forventning om anvendelse af den fulde afgift, viste sig således snart forkastede og mistede i hvert fald deres væsentligste begrundelse i maj 1978.

Kommissionen gør desuden gældende, at hovedårsagen til de vanskeligheder, sagsøgerne havde ved at opnå en rimelig rentabilitet af deres investeringer i isoglucose, var det eksisterende overskud af sukker på fællesskabsmarkedet og på verdensmarkedet på det tidspunkt, da den fulde kapacitet i sagsøgernes virksomhed blev nået (slutningen af 1977), mens sagsøgernes afgørende beslutning om investeringerne blev truffet i oktober 1974, hvor verdenspriserne var ekstremt høje og medførte kraftig stigning i priserne i Fællesskabet. I denne sammenhæng er det væsentligt at bemærke, at sagsøgerne allerede i oktober 1975 kom i tvivl om det fornuftige i investeringerne i

isoglucose og besluttede at begrænse produktionskapaciteten til det halve (fra 200 til 100 tons tørstof pr. dag).

Kommissionen fremfører endelig, at en anden »vigtig medvirkende årsag« spillede ind mellem tidspunktet for beslutningen om at investere og for »tabene«, nemlig ophævelsen af produktionsrestitutionen for stivelse beregnet til fremstilling af isoglucose (Rådets forordning nr. 1862/76). I denne sammenhæng henleder Kommissionen opmærksomheden på sagsøgernes oplysning (replikken, bilag I, »Overslag over omkostninger for isoglucose«) om, at »ophævelsen af produktionsrestitutionen [har] formindsket den forventede fortjeneste med 13,75 UKL pr. ton«, mens den faktiske fortjeneste ikke var mere end 9,12 UKL. Denne mærkbare nedgang (på 60 %) i »forventet fortjeneste« må have haft indflydelse på den strategi, sagsøgerne valgte ved indførelsen af afgiften.

*3. Tabene*

I sine bemærkninger vedrørende tabene understreger Kommissionen behovet for yderligere oplysninger for at kunne foretage en korrekt vurdering af de forskellige aspekter i sagsøgernes opgørelse af tabene i bilag III til deres indlæg (navnlig vedrørende »formindskede kvanta behandlet i fabrikken«, »erstatning af isoglucoseproduktion med produktion af tørret stivelse« og »omkostninger ved oplagring af stivelse«).

Domstolen har opfordret sagsøgerne til at fremlægge disse oplysninger (se nedenfor under IV).

For så vidt angår de tab, der er angivet i rubrikken »kapital og renter vedrørende alternative investeringer«, anfører Kommissionen, at der ikke kan påberåbes nogen retsregel eller nogen regnskabsmæssigt begrundet grund til støtte for et krav om godtgørelse for disse tab.

Endvidere mener Kommissionen, at skaderne (der ikke er eller kan opgøres talmæssigt) i rubrikkerne »tab af kunder« og »tab af mulighed for at forhandle sig frem til mere fordelagtige købsbetingelser« hverken efter almindelige principper eller efter, hvad der kræves efter Domstolens praksis, er tilstrækkeligt godtgjort.

Kommissionen anfører endelig, at opkrævningen af afgiften, som følge af dommen i sagerne 103 og 145/77, blev standset fra 1. juli 1978, og at afgiften, hvis Rådet vedtager Kommissionens forslag om ændring af forordning nr. 1111/77, ophæves med virkning ex tunc. Sagsøgerne må tage dette i betragtning og trække den ikke betalte afgift fra det påståede erstatningskrav.

*Sammenfattende* nedlægger Kommissionen påstand om frifindelse for erstatningsansvar for de af sagsøgerne påståede skader.

*C — Rådets indlæg i de to sager*

1. Indledning

*Rådet* giver i indledningen til sit skriftlige indlæg et kort resumé af de faktiske omstændigheder vedrørende isoglucose, over de pågældendes adfærd i tidsrummet fra indførelsen af afgiften og indtil Domstolens dom af 25. oktober 1978, analyserer de retlige følger af denne dom og beskriver endelig de foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået med henblik på at efterleve dommen.

Rådet anfører for det første, at der kan tænkes to mulige former for produktion af isoglucose, enten ved i en eksisterende klassisk stivelsesfabrik at forøge formalingen af majs og i tilslutning hertil installere de nødvendige anlæg til isoglucosefremstilling, eller ved at bygge en særlig produktionsenhed, der udeluk-

kende er udstyret til produkten af isoglucose.

Sagsøgerne *Amylum* og *Tunnel* har tilsyneladende valgt den første mulighed, som var mindst ambitiøs og bedst egnet til at imødegå uventede ændringer på markedet. De har — for så vidt muligt at undgå virkningerne af afgiften — i tidsrummet mellem indførelsen af afgiften og Domstolens dom foretrukket alternative produkter i stedet for isoglucose, nemlig dekstrose, glucose og stivelse.

Sagsøgerne *Amylum* lod imens sin enhed til produktion af isoglucose forblive intakt, mens sagsøgerne *Tunnel* foretog ekstra investeringer med henblik på i fremtiden at kunne fremstille produkter, der var lige så rentable som isoglucose uden afgift (se bilag III, s. 5, til *Tunnel*'s indlæg).

Det tab, der nu påstås lidt af sagsøgerne *Amylum* alene på grund af ikrafttrædelsen af forordning nr. 1111/77, består hovedsageligt i forskellen mellem den direkte fortjeneste for isoglucose uden afgift og den direkte fortjeneste for de alternative produkter, idet den direkte fortjeneste er forskellen mellem salgsprisen og de variable omkostninger pr. produceret enhed. For sagsøgerne *Tunnel*'s vedkommende er der ud over et lignende tab tale om investeringerne med henblik på fremstilling af alternative produkter, som efter sagsøgernes opfattelse havde været unødvendige, hvis der ikke havde eksisteret nogen afgift.

For så vidt angår dommen af 25. oktober 1978, er Rådet efter at have analyseret dens præmisser af den opfattelse, at Domstolen ikke har afvist selve princippet om en produktionsafgift for isoglucoseproducenterne, men at den i den pågældende sag fandt, at en afgift på 5 RE var for høj set i forhold til den belastning, sukkerproducenterne reelt måtte bære.

På baggrund af Domstolens dom og med henblik på argumentationen i sagen foretager Rådet en tilnærmelsesvis beregning af, hvilken størrelse en ikke-diskriminerende afgift for isoglucoseproducenterne skulle have for økonomisk at svare til den afgift, som sukkerproducenterne er pålagt.

I denne forbindelse tager Rådet med henblik på sammenligningen med isoglucoseproducenterne som adgangspunkt en typisk sukkerproducent, der har udnyttet både sin A- og sin B-kvota, idet Domstolen i den ovennævnte dom i præmis 74 ff har godkendt en sammenligning mellem afgiften for moderne sukkerfabrikker, der også producerer C-sukker, og afgiften for isoglucoseproducenterne. Efter Rådets opfattelse har Domstolen imidlertid kritiseret det forhold, at Kommissionens tjenestegrene, da de beregnede den gennemsnitlige belastning for disse sukkervirksomheder til mellem 3,81 og 13,52 RE pr. centner, glemte at tage hensyn til, at 60 % af denne belastning væltedes over på sukkerroedyrkerne. Under disse omstændigheder kan den reelle belastning for den tidligere omtalte »typiske« producent for produktionsåret 1977-1978 beregnes således:

Da 1 000 kg sukkerroer normalt giver 130 kg sukker (jf. fjerde betragtning til forordning nr. 1112/77, EFT L 134, s. 9), er den del af afgiften, som sukkerroedyrkerne påføres for 100 kg sukker, lig med $\frac{100}{130}$ af forskellen mellem den mindstepris, der betales til sukkerroedyrkerne for et ton sukkerroer til fremstilling af A-sukker, og den mindstepris, der betales til sukkerroedyrkerne for et ton sukkerroer til fremstilling af B-sukker,

eller, idet disse priser er henholdsvis 25,43 RE/t og 17,80 RE/t (jf. forordning nr. 1113/77 — EFT L 134, s. 11, artikel 4), $\frac{100}{130}$ (25,43 − 17,80) = 5,87 RE pr. centner sukker. Det følger heraf, at den del af afgiften, der reelt bæres af sukkerproducenten, pr. centner er lig med det, han skulle betale (9,85 RE), minus det der blev overvæltet (5,87 RE), eller 3,98 RE for B-sukker, eller når denne belastning fordeles i forhold til B-sukkerets del af maksimalkvoten, reelt en belastning på 3,98 × 26 % = 1,0348 RE pr. 100 kg.

Det er denne belastning, der efter Domstolens præmisser kunne pålægges 100 kg isoglucose i sukkerproduktionsåret 1977-1978 uden at forskelsbehandle isoglucoseproducenterne i forhold til sukkerproducenter, der befinder sig i en tilsvarende situation.

Rådet understreger i øvrigt, at man ved vurderingen af de økonomiske risici ved sukkersektoren med dens aktuelle strukturelt betingede overskud må tage i betragtning, at formålet med kvotaordningen ikke er at skabe strukturelle overskud. I denne henseende bestemmer artikel 27, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3330/74, at produktionsafgiften beregnes pr. vægtenhed på grundlag af det samlede tab for Fællesskabet som følge af den garanterede afsætning på verdensmarkedet af sukkeroverskuddet. Beregnet alene ud fra dette princip ville maksimalafgiften for produktionsåret 1977-1978 have været 19,50 RE for 100 kg (jf. 7. og 8. betragtning til Kommissionens forordning nr. 2889/78 af 8. 12. 1978, EFT L 344). En så høj afgift blev der imidlertid ikke fastsat i forordning nr. 2889/78 som maksimalafgift for dette produktionsår, eftersom artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3330/74 — for ikke i for høj grad at modvirke regional specialisering — begrænser afgiften til maksimalt 30 % af interventionsprisen (i dette tilfælde 9,85 RE pr. centner), hvilken begrænsning skal ses i sammenhæng med, at forholdene på sukkermarkedet dengang var meget anderledes end nu med den strukturelle overproduktion.

Under de nuværende forhold ville det efter Rådets opfattelse have været muligt at ophæve loftet på 30 %, da den belastning, begrænsningen medfører, tilsyneladende ikke er så stor, at den forhindrer, at der produceres sukker ud over basiskvotaen i de regioner, som er mindre egnede hertil. Ud fra denne forudsætning ville belastningen for sukkerfabrikkerne være forhøjet således:

| | |
|---|---|
| Afgift: | 19,50 RE |
| Overvæltning på sukkerroer: | 5,87 RE |
| | 13,63 RE × 26 % = 3,5438 RE pr. 100 kg |

Hvis man kan anerkende gyldigheden af denne »fulde« belastning uden anvendelse af loftet for sukkerproducenterne, må man også anerkende gyldigheden af en sådan belastning for isoglucoseproducenterne, eftersom deres produktion for 100 %'s vedkommende bidrager til overskuddet af garantisukker, hvilket ikke er tilfældet for sukkers vedkommende.

Rådet anfører endelig, at ifølge det forslag til forordning om ændring af forordning nr. 1111/77, som Kommissionen har forelagt det den 7. marts 1979, skal den del af isoglucoseproduktionen, som overstiger den pågældende producents basiskvota, pålægges en

produktionsafgift svarende til den del af »sukker«-afgiften, der påhviler sukkerfabrikanterne for resten af produktionsåret 1979/1980. Dette forslag medfører således, mutatis mutandis, en belastning, der svarer til den ovenfor først beskrevne belastning.

2. Åbenbar og grov overskridelse af grænserne for de skønsmæssige beføjelser

Under henvisning til *HNL*-dommen tager Rådet stilling til spørgsmålene, om i) omstændighederne ved den foranstaltning, som Domstolen erklærede ugyldig i dommen af 25. oktober 1978, er af en sådan art, at denne foranstaltning overskred eller ikke overskred grænserne for de risici, der er forbundet med de pågældende parters økonomiske aktivitet (*HNL*-dommen, præmis 5, 2. afsnit; præmis 7, 1. og 5. afsnit), og om ii) Rådet ved at fastsætte afgiften til den nævnte størrelse på åbenbar og grov måde har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (præmis 6).

*Vedrørende punkt i)*

Ifølge Rådet må man, for at fortolke *HNL*-dommen rigtigt, i hvert tilfælde tage konkret stilling til den omtvistede foranstaltnings karakter set i lyset af den konkrete økonomiske sammenhæng. Hvad der efter Rådets opfattelse navnlig karakteriserer den økonomiske baggrund for den i denne sag omtvistede foranstaltning er følgende: den overilethed, hvormed de pågældende havde indladt sig på meget betydelige investeringer i udviklingen og udnyttelsen af et nyt sødemiddel, hvis værdi endnu var uvis; de pågældendes ubegrundede tro på, at sødemiddelmarkedet var umætteligt; de pågældendes ubegrundede tro på fortsat at kunne drage fordel af produktionsrestitutioner for det majs, som de forarbejdede til isoglucose; den omstændighed, at de pågældende tilsyneladende ikke uden restitutionerne var i stand til at sælge deres produkter uden væsentlige tab; den omstændighed, at deres produkter, i betragtning af kostprisen, og eftersom der ikke var udsigt til en mærkbar forhøjelse af salgsprisen i en nærmere eller fjernere fremtid, ikke var i stand til at bære nogen afgift; den omstændighed, at Fællesskabet, hvis dette ikke havde begrænset sukkerafgiften til maksimalt 9,85 RE, uden at krænke princippet om ikke-forskelsbehandling havde kunnet pålægge isoglucosen en afgift på cirka 4 RE i det pågældende produktionsår.

Det er i lyset heraf, man skal vurdere indvirkningen på rentabiliteten af de pågældendes udnyttelse af isoglucose ved indførelsen af afgiften på 5 RE. I denne henseende skal man huske på, at sagsøgerne *Tunnel* definitivt har opgivet en stor del af isoglucoseproduktionen på grund af manglende rentabilitet, og at sagsøgerne *Amylum* er de eneste, som — tilsyneladende fordi de ikke havde noget alternativ — ikke har foretaget ændringer i anlæggene.

*Vedrørende punkt ii)*

Rådet rejser det spørgsmål, om Domstolen, når den skal tage stilling til, om Fællesskabet har pådraget sig erstatningsansvar, ikke alene lægger vægt på, hvor alvorlig en skade sagsøgerne er blevet påført, men også på hvor grov krænkelsen af den pågældende retsregel er. Dette synes at kunne udledes af ordene i den sjette præmis i *HNL*-dommen.

Efter Rådets opfattelse er denne løsning velbegrundet, når henses til, hvilke vanskeligheder Rådet og Kommissionen står

over for ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, og til hvor mange interesser, der skal tages hensyn til, og hvor komplekse formål, der skal søges realiseret, og når endelig henses til konjunktursvingningerne.

Under henvisning til de vanskelige problemer, som isoglucosens fremkomst på markedet i store mængder i 1976 gav anledning til, finder Rådet, at der i den foreliggende sag kan rejses alvorlig tvivl om, hvor grov en overtrædelse, det har begået ved at vedtage de pågældende forordninger.

*Den økonomiske virkning af afgiften på 5 RE*

Efter, ligesom Kommissionen, at have foretaget en sammenligning mellem kostprisen for det af sagsøgerne *Amylum* producerede isoglucose (som den fremgår af rapporten fra Klynveld Turquands) og *Amylums* gennemsnitlige salgspris (oversigt 2 til dennes skriftlige indlæg), konstaterer Rådet på grundlag af disse tal, at der forelå et klart tab, *selv før der opkrævedes nogen afgift.* Ifølge Rådet kan man betragte disse tal som repræsentative for alle de pågældende, især da firmaet *Amylum* har den længste erfaring med isoglucose. Desuden viser den af *Amylum* opgivne gennemsnitlige salgspris, at salgsprisen for isoglucose på et overskudsmarked bestemmes af interventionsprisen for sukker, således at der, så længe der er overskud på markedet, ikke kan forventes nogen mærkbar forbedring af salgsprisen i en nærmere eller fjernere fremtid.

Man må således konkludere, at investeringerne i isoglucose ikke var økonomisk velfunderede, og at der ikke kan forventes nogen rentabel produktion af dette produkt i en overskuelig fremtid.

Det følger heraf, at indførelsen af afgiften på 5 RE *ikke kan have været den faktor, der udløste beslutningen om at stoppe produktionen af isoglucose, eftersom denne allerede var urentabel, men højst har haft indflydelse på tidspunktet for beslutningen om at stoppe.*

Når isoglucose allerede var urentabel, kan man uden tvivl rejse det spørgsmål, hvorfor Rådet alligevel pålagde den en afgift. Rådet anfører herved, at det på grund af isoglucoseproducenternes tavshed ikke var i besiddelse af alle oplysninger vedrørende isoglucosens kostpris, men at Rådet på den anden side vidste, at for hver centner isoglucose, der blev bragt på markedet i Fællesskabet, forøgedes overskuddet af sukker, og endelig, at isoglucoseproducenterne var bekendt hermed, ligesom de var bekendt med fællesskabsordningen for sukker gældende frem til 1980.

Endelig undersøger Rådet navnlig den argumentation, som sagsøgerne i sag 143/77 har fremført, hvorefter man på den ene side måtte fortsætte produktionen, så længe der var en positiv margen mellem de variable omkostninger pr. enhed og salgsprisen, og det på den anden side, hvis afgiften på 5 RE opslugte denne margen, måtte følge heraf, at den investerede kapital havde tabt al værdi.

Denne argumentation bygger efter Rådets opfattelse på to ukorrekte forudsætninger. For det første er den baseret på beregninger, som med henblik på fastsættelsen af fortjenesten alene bygger på forskellen mellem de variable omkostninger og salgspriserne, skønt man bør tage udgangspunkt i producentens samlede omkostninger og sammenligne disse med salgspriserne; den anvendte beregningsmåde forudsætter, at virksomheden finansierer de faste produktionsomkostninger ad anden vej, hvilket ikke er i overensstemmelse med sund forretningsdrift. For det andet postulerer man

ved en sådan argumentation, at enhver opkrævning af afgift for isoglucose, uanset hvordan, skulle være forbudt, skønt Domstolen ikke har afvist selve princippet om en afgiftsopkrævelse.

På grundlag af undersøgelsen af disse to punkter konkluderer Rådet, at sagsøgerne *Amylum* under alle omstændigheder ville være nødt til at indstille produktionen og dermed lide hele »tabet«, selv hvis der havde været indført en afgift, som respekterede princippet om samme behandling som for sukkerproducenterne. Tilsvarende ville sagsøgerne *Tunnel* under alle omstændigheder have været nødt til at foretage investeringer for at kunne producere dekstrose. Under disse omstændigheder ses det vanskeligt, *hvorfor sagsøgerne nu skal have erstatning for tab som følge af midlertidig eller permanent omlægning af deres produktion, når en sådan omlægning eller lukning under alle omstændigheder var nødvendig, uanset man ikke kunne anse institutionerne for at være ifaldet den mindste grad af ansvar.*

3. Årsagssammenhæng

Såfremt Domstolen skulle finde, at Fællesskabet principielt har pådraget sig ansvar, gør Rådet — subsidiært — gældende, at de ovenfor angivne indsigelser må anses for at afbryde enhver årsagssammenhæng mellem Fællesskabets adfærd og de af sagsøgerne påståede tab.

4. De påståede skader

Under henvisning til, at det fastholder argumentationen i svarskriftet og duplikken, forbeholder Rådet sig — såfremt Domstolen skulle finde, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar i henhold til traktatens artikel 215, og at årsagsforbindelsen mellem Fællesskabets adfærd og de påståede skader ikke er brudt — senere at fremkomme med enhver indsigelse vedrørende de enkelte led i opgørelsen af de påberåbte skader.

*Sammenfattende* nedlægger Rådet påstand om frifindelse for kravene om erstatning og om, at sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

## VIII — Domstolens anmodning til sagsøgerne Tunnel Refineries Ltd. om oplysninger og disses svar

Ved skrivelse af 8. juni 1979 har Domstolen anmodet sagsøgerne *Tunnel* om nærmere oplysninger som svar på nendennævnte spørgsmål:

*Første spørgsmål:* Sagsøgernes salgs- og produktionsskøn for isoglucose udtrykt såvel i priser som i kvanta.

*Svar*

Sagsøgerne oplyser, at det eneste relevante overslag med detaljerede tal blev udarbejdet før meddelelsen om afgiften i maj/juni 1976 i forbindelse med den årlige budgetplan for det år, der begyndte med september 1976. I bilag A til svaret er der gengivet uddrag af budgetplanen, hvoraf det fremgår, at isoglucoseanlæggene skulle op på fuld kapacitet fra påbegyndelsen af produktionen. Uddraget indeholder også oplysninger om forholdet mellem størrelsen af isoglucoseproduktionen og produktionen af tørret stivelse og den forventede nedgang i produktionen af tørret stivelse i takt med forøgelsen af isoglucoseproduktionen.

Man kunne imidlertid ikke påbegynde isoglucoseproduktionen før i slutningen af 1977, dvs. efter meddelelsen om afgiften. De senere overslag (jf. bilag II til sagsøgernes uddybende indlæg) er baseret på indførelsen af afgiften.

*Andet spørgsmål:* En forklaring på årsagen til forøgelsen af »isoglucosebidraget« i perioden december 1977 til september 1978 fra 40,24 UKL til 93,99 UKL (det uddybende indlæg, bilag III, oversigt B1 og B2 i)).

*Svar*

Sagsøgerne anfører, at »isoglucosebidraget« er udtryk for fortjenstmargenen ved salget af isoglucose, idet margenen udgør forskellen mellem de variable produktionsomkostninger og salgsprisen, når bortses fra afgiften.

Forhøjelsen af denne margen fra juli 1978 skyldes forhøjelsen af salgsprisen for sukker. Forhøjelsen af margenen før dette tidspunkt skyldes ikke en prisforhøjelse, men lavere omkostninger.

*Tredje spørgsmål:* Vedrørende rubrikken »produktion af tørret stivelse til erstatning for isoglucose«, en forklaring angående beslutningen om at behandle størstedelen af den våde stivelse »i det underudnyttede anlæg til produktion af tørret stivelse og ligeledes ophøre med import og videresalg af tørret stivelse« (det skriftlige indlæg, bilag III, s. 2). Har den mere intensive udnyttelse af dette anlæg ført til mindre produktionsomkostninger pr. enhed? I bekræftende fald, er dette da taget i betragtning ved beregningen af den »mistede fortjeneste« i oversigt B2 i)? Er der en forbindelse mellem beslutningen om ikke længere at importere og ikke at videresælge tørret stivelse og beslutningen om at forøge produktionen af dette produkt?

*Svar*

Ifølge sagsøgerne skyldes beslutningen om at anvende størstedelen af det våde stivelse til fremstilling af tørret stivelse, at dette var den eneste umiddelbare anvendelse, man kunne finde for den mængde stivelse, som skulle have været brugt til produktion af isoglucose, hvis ikke afgiften var blevet indført.

Sagsøgerne havde stoppet importen og videresalg af tørret stivelse, fordi deres egen produktion af dette produkt medførte en forøgelse af mængden af stivelse på markedet, hvor der allerede blev udbudt rigeligt.

Fremstillingsprocessen for tørret stivelse er meget forskellig fra isoglucosens, og de faste omkostninger betyder i denne sammenhæng ikke ret meget. Som følge heraf var der ikke sket nogen reduktion af omkostningerne på grund af den forøgede produktion af tørret stivelse.

*Fjerde spørgsmål:* De faktiske tal for omkostningerne i rubrikken »omkostninger ved oplagring af stivelse« (det skriftlige indlæg, bilag III, s. 3).

*Svar*

Sagsøgerne anfører, at de tidligere ikke havde fundet det nødvendigt permanent at føre regnskab over omkostningerne til oplagring af noget specielt produkt. De har derfor ikke bevaret interne dokumenter og fakturagenparter, der er tilstrækkeligt detaljerede til, at de på grund heraf kan udregne de faktiske lageromkostninger for stivelse alene.

Sagsøgernes ansvarlige for lageret skønner dog på grundlag af egen erfaring og viden, at lagerpladsen i perioden fra november 1977 til november 1978

tilnærmelsesvis var anvendt som følger: stivelse 65 %, udstyr 15 %, forarbejdningsmateriale 10 %, dekstrose 5 %. På grundlag heraf kan omkostningerne til oplagring og bevarelse for stivelse i den omhandlede periode ansættes til 58 320 UKL (ud af 89 584 UKL), et tal, der er lidt højere end det tal, sagsøgerne tidligere har oplyst.

IX — Mundtlig forhandling

Sagsøgerne *Amylum,* repræsenteret af advokat Michel Waelbroeck, Bruxelles, sagsøgerne *Tunnel,* repræsenteret af Francs Jacobs, barrister, Middle Temple, London, Rådet, repræsenteret af sin befuldmægtigede, direktør i den juridiske tjeneste, Daniel Vignes, bistået af fuldmægtig samme sted, A. Brautigam, og Kommissionen, repræsenteret i sag 116/77 af sin juridiske konsulent Jacques Bourgeois, som befuldmægtiget, bistået af Jacques Delmoly, Kommissionens juridiske tjeneste, og i sag 124/77 af sin juridiske konsulent Richard Wainwright, som befuldmægtiget, bistået af Hendrik Bornkhorst, Kommissionens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. september 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. oktober 1979.

## Præmisser

1 Sagsøgerne i disse sager har nedlagt påstand om, at Det europæiske økonomiske Fællesskab ved Rådet og Kommissionen i medfør af EØF-taktatens artikel 215, stk. 2, tilpligtes at yde dem erstatning for det tab, de hævder at have lidt på grund af indførelsen af en produktionsafgift for isoglucose ved Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 134, s. 4).

2 Det skal anføres, at den syvende betragtning til forordningen begrunder indførelsen af ordningen med en produktionsafgift for isoglucose således:

»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«.

3 Ifølge forordningens niende betragtning supplerer den ovennævnte afgiftsordning den ordning, der er indført ved Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974, om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, 1974, s. 1), og den afgift, som er pålagt isoglucoseproduktionen, svarer til den afgift, som er foreskrevet i artikel 27 i forordning nr. 3330/74, dvs. den afgift, der skal opkræves for den sukkermængde, som produceres ud over basiskvotaen.

4 Afgiftsordningen for isoglucoseproduktionen blev indført ved artiklerne 8 og 9 i forordning nr. 1111/77 og gjaldt for sukkerproduktionsårene 1977-1978 og 1978-1979. Ifølge forordningens artikel 9, stk. 1, opkræver medlemsstaterne en produktionsafgift fra isoglucosefabrikanterne, og ifølge artikel 9, stk. 2, første afsnit, er beløbet for produktionsafgiften pr. 100 kg tørstof lig det i artikel 27 i forordning nr. 3330/77 fastsatte beløb for produktionsafgiften i den samme periode, hvor dette finder anvendelse. Ifølge artikel 9, stk. 2, andet afsnit, må den i stk. 1 omhandlede produktionsafgift i perioden fra 1. juli 1977 til 30. juni 1978 dog ikke overstige et beløb på 5 RE pr. 100 kg tørstof.

5 Domstolen har ved dom af 25. oktober 1978, efter anmodning om præjudiciel afgørelse fra High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, i de forenede sager 103/77 og 145/77, *Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited* mod *Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited* mod *Intervention Board for Agricultural Produce* (Sml. 1978, s. 2037), statueret, 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. Domstolen havde konstateret, at bestemmelserne i den nævnte forordning, der indfører produktionsafgiftsordningen for isoglucose, er i strid med det generelle lighedsprincip, som det i traktatens artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbehandling er et konkret udtryk for. Domstolen havde dog tilføjet, at dens svar indebar, at Rådet frit kan træffe alle med fællesskabsretten forenelige foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at markedet for sødemidler kan fungere efter hensigten.

6 Efter denne dom har Kommissionen ved skrivelse af 8. januar 1979 meddelt medlemsstaterne, at de, indtil Rådet har vedtaget de nødvendige foranstalt-

ninger for at sikre, at markedet for sødemidler kan fungere efter hensigten, skulle udsætte opkrævningen af produktionsafgiften for isoglucose, og at medlemsstaterne samtidig foreløbigt skulle suspendere fastslåelsen, beregningen og overførslen af de omhandlede beløb som egne indtægter.

7 I lyset af Domstolens dom af 25. oktober 1978 har Rådet den 25. juni 1979 vedtaget forordning nr. 1293/79 (EFT L 162, 1979, s. 10) om ændring af forordning nr. 1111/77. Ud fra betragtningen om, at det mest velegnede middel til at undgå forskelsbehandling af sukkerproducenter og isoglucoseproducenter er at underkaste isoglucoseproduktionen regler svarende til dem, der gælder for sukkerproduktionen indtil 30. juni 1980, har forordning nr. 1293/79 som overgangsordning indtil denne dato indført et midlertidigt kvotasystem for isoglucoseproduktionen. Det er ligeledes bestemt, at medlemsstaterne for den mængde isoglucose, der produceres ud over basiskvoten uden at overskride maksimumskvoten, hos den pågældende isoglucosefabrikant opkræver en produktionsafgift, hvis beløb er lig med den sukkerfabrikanterne påhvilende del af den sukkerproduktionsafgift, der er fastsat for produktionsåret 1979-1980 i medfør af artikel 28 i forordning nr. 3330/74. Den ved forordning nr. 1111/77 indførte produktionsafgift, som blev erklæret ugyldig i den ovennævnte dom, er ved artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1293/79 blevet ophævet med virkning fra 1. juli 1977.

8 Under retsforhandlingerne i de foreliggende sager har sagsøgerne *Tunnel Refineries Limited* (herefter benævnt *Tunnel*) oplyst, at selskabet ikke har betalt den ved forordning nr. 1111/77 indførte produktionsafgift for isoglucose. Ved indførelsen af afgiften havde *Tunnel* straks truffet foranstaltninger med henblik på at bestride afgiftens lovlighed ved High Court of Justice, og havde informeret det nationale interventionsorgan herom, og sidstnævnte havde afstået fra at opkræve afgiften, indtil den af *Tunnel* anlagte sag var afgjort. Sagsøgerne *G. R. Amylum NV*, (herefter benævnt *Amylum*) har oplyst, at selskabet efter at have nægtet at betale afgiften til det belgiske interventionsorgan af dette var blevet sagsøgt til betaling deraf. I betragtning af de for Domstolen verserende sager 103/77 og 145/77 var der blevet aftalt en ordning mellem *Amylum* og interventionsorganet, hvorefter *Amylum* som garanti for betaling af afgiften havde stillet bankgaranti. Interventionsorganet havde afstået fra aktivt at forfølge det ved den nationale ret anlagte beta-

lingssøgsmål og har efter Domstolens dom af 25. oktober 1978 i de ovennævnte forenede sager hævet sagen.

9 Sagsøgerne kræver således ikke tilbagebetaling fra de nationale myndigheder af urigtigt erlagte produktionsafgifter, men kræver erstatning fra Fællesskabet for de tab, der især skyldes formindsket salg af isoglucose, driftstab og de andre tab, de har lidt som følge af indførelsen af afgiften på 5 RE pr. 100 kg tørstof ved forordning nr. 1111/77, der blev erklæret for ugyldig af Domstolen ved dom af 25. oktober 1978.

10 Ifølge *Amylum* består det tab, der er påført selskabet ved ikrafttrædelsen af forordning nr. 1111/77, for størstedelens vedkommende på den ene side i formindsket fortjeneste som følge af substitutionen at isoglucosesalg med alternative salg af stivelse og glucose, og på den anden side i den formindskede formaling i de første måneder efter afgiftens indførelse, hvilken foranstaltning skyldtes manglende afsætningsmuligheder i samme periode for de alternative produkter. *Amylum* kræver desuden erstatning for omkostningerne ved den ovennævnte bankgaranti og for de udgifter, der er afholdt for at forsvare selskabets interesser over for de belgiske myndigheder.

11 Ifølge *Tunnel* består det tab, der kræves erstatning for, og som skyldes den ved forordning nr. 1111/77 indførte produktionsafgift for isoglucose, i produktionstab på selskabets fabrik, mistet fortjeneste som følge af produktion af tørret stivelse i stedet for isoglucose, ekstra udgifter til oplagring og bevarelse af stivelse, samt tab, der dels skyldes forhøjede omkostninger pr. enhed som følge af den formindskede produktion af isoglucose, dels de ekstra investeringer, der er foretaget for at forøge produktionen af erstatningsprodukter.

12 Da Domstolen ved dom af 25. oktober 1978 har konstateret, at indførelsen af en produktionsafgift for isoglucose på 5 RE pr. 100 kg tørstof var i strid med lighedsprincippet, opstår der i de foreliggende sager først det spørgsmål, om denne ulovlighed er af en sådan art, at den medfører ansvar for Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2.

13 Konstateringen af, at en retlig situation, der skyldes generelle retsakter fra Fællesskabet, er ulovlig, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at udløse dette ansvar. Dette har Domstolen allerede fastslået ved dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83/76 m.fl., *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe m.fl.* mod *Rådet og Kommissionen* (Sml. 1978, s. 1209). Domstolen henviste herved til sin faste praksis, hvorefter Fællesskabet kun ifalder ansvar som følge af en generel retsakt, der indebærer beslutninger vedrørende den økonomiske politik, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Under henvisning til de principper i medlemsstaternes retsorden, som gælder for de offentlige myndigheders ansvar for tab, der forårsages private ved generelle retsakter, har Domstolen fastslået, at i en fællesskabsretlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser.

14 Dette bekræftes især af den omstændighed, at selv om erstatningssøgsmålet i medfør af traktatens artikler 178 og 215 er en selvstændig søgsmålsform, må det dog vurderes i forhold til det samlede retlige system til beskyttelse af private, der er indført ved traktaten. Hvis private mener, at en generel fællesskabsretsakt har krænket deres interesser, har de, når gennemførelsen af retsakten påhviler nationale myndigheder, mulighed for ved retsaktens iværksættelse at anfægte dens gyldighed ved en national ret i form af søgsmål mod den nationale myndighed. Den pågældende ret kan, eller skal i visse tilfælde i overensstemmelse med artikel 177 forelægge Domstolen spørgsmål angående gyldigheden af den pågældende fællesskabsretsakt. Allerede denne søgsmålsmulighed er egnet til effektivt at beskytte de pågældende privates interesser.

15 Dette er af betydning i tilfælde som det foreliggende, hvor Domstolen under en præjudiciel sag har konstateret en produktionsafgifts ulovlighed, og hvor den kompetente institution som følge heraf har ophævet den nævnte afgift med tilbagevirkende kraft.

16 I lyset heraf må det undersøges, om Rådet eller Kommissionen i den foreliggende sag åbenbart og groft har overskredet de grænser, de skal respektere

under udøvelsen af deres skønsbeføjelser inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

17 Det skal herved anføres, at Domstolen ikke har erklæret enhver produktionsafgift for isoglucose for ugyldig, men kun den anvendte beregningsmetode og det forhold, at afgiften påhvilede hele isoglucoseproduktionen. Da isoglucoseproduktionen bidrog til at forøge sukkeroverskuddet, kunne Rådet frit underkaste denne produktion restriktive foranstaltninger.

18 Selv om Domstolen ved dommen af 25. oktober 1978, der blev afsagt i en præjudiciel sag angående gyldigheden af forordning nr. 1111/77, har fastslået, at den belastning, som isoglucoseproducenterne blev pålagt i form af produktionsafgifter i medfør af denne forordning, var åbenbart ulige set i forhold til den belastning, der var pålagt sukkerproducenterne, følger det med henblik på bedømmelsen af retsaktens ulovlighed i forhold til traktatens artikel 215 ikke heraf, at Rådet groft og åbenbart har overskredet grænserne for udøvelsen af sin skønsbeføjelse.

19 Selv om fastsættelsen af produktionsafgiften for isoglucose til 5 RE pr. 100 kg tørstof var behæftet med fejl, må det dog ikke desto mindre bemærkes, at der, når henses til, at en passende afgift var fuldt ud berettiget, ikke var tale om fejl af en så alvorlig karakter, at de sagsøgte institutioners adfærd i denne henseende kan betegnes som grænsende til vilkårlighed, og derfor af en sådan art, at den pådrager Fællesskabet ansvar uden for kontraktsforhold.

20 Det må ligeldes tages i betragtning, at forordning nr. 1111/77 blev vedtaget navnlig for at imødegå en kriseagtig situation, der var kendetegnet ved stigende overskud af sukker, og under omstændigheder, som i overensstemmelse med pricipperne i traktatens artikel 39 tillod en vis præference for sukkerroer, hvoraf der var overskudsproduktion i Fællesskabet, mens der var et betydeligt underskud i fællesskabsproduktionen af majs.

21 Det følger heraf, at Rådet og Kommissionen ikke har overskredet de grænser, som de skal respektere under udøvelsen af deres skønsbeføjelse

inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, på så grov en måde, at de har pådraget Fællesskabet ansvar uden for kontraktsforhold.

22 De sagsøgte vil derfor være at frifinde.

Vedrørende sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

24 Da sagsøgerne har tabt sagen, pålægges de sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **De sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgerne pålægges sagens omkostninger.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. december 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident