om størrelsen af denatureringspræmierne, og at den dermed også har beføjelse til at bestemme, at de skal suspenderes.

I den forbindelse tilkommer det ligeledes Kommissionen at fastlægge den passende tekniske fremgangsmåde, hvilket indebærer, at den i stedet for at suspendere præmien kan fastsætte den til nul efter en afgiftsmæssig kurant og i fællesskabsretten optaget fremgangsmåde.

2. Af forordning nr. 1009/67 kan det ikke udledes, at fællesskabslovgiveren har villet opstille nogen rangfølge mellem de forskellige former for intervention på sukkermarkedet. Valget er en funktion både af de varierende markedskonjunkturer, den økonomiske byrde, der følger af den valgte foranstaltnings gennemførelse, og de vanskeligheder, som afsætningen af denatureret sukker kan skabe på foderstofmarkedet.

3. Ved intervention på sukkermarkedet har Kommissionen således en vidtgående skønsbeføjelse, der udelukker enhver automatisme, og som skal udøves i lyset af de erhvervspolitiske mål, der er fastsat i forordning nr. 1009/67 inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

   Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, må retterne ikke erstatte de pågældende myndigheders skøn med deres eget: de skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning.

4. Et af formålene med forvaltningskomitéproceduren er at gøre det muligt for Kommissionen at forberede interventionsforanstaltninger i nær kontakt med de nationale myndigheder, som har til opgave at forvalte den pågældende markedssektor.

   Det er i overensstemmelse med selve fællesskabsbegrebet, at medlemsstaterne gør deres interesser gældende inden for rammerne af de mekanismer for kollektiv forhandling, som er skabt af hensyn til gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, mens det tilkommer Kommissionen gennem sine foranstaltninger at udjævne eventuelle interessekonflikter af hensyn til almeninteressen.

5. EØF-traktatens artikel 191 har forbeholdt de kompetente institutioner at fastsætte datoen for ikrafttrædelsen af retsakter med karakter af forordninger under hensyn til de foreliggende omstændigheder. Den umiddelbare ikrafttrædelse behøver ingen særlig begrundelse, dersom den modsvarer uomgængelige effektivitetshensyn, som ligger i selve karakteren af den foranstaltning, forordningen fastsætter.

6. Artikel 2 i forordning nr. 833/68 tillader ikke de nationale myndigheder at føje nye betingelser til dem, der er fastsat ved de pågældende forordninger, men bemyndiger kun medlemsstaterne til at forlange mere udførlige oplysninger af de berettigede end dem, der kræves i forordningen.

   Denne bestemmelse, som skal gøre det muligt at tilpasse de administrative formaliteter til de nationale behov og således lette kontrollen med denatureringen, er ikke af en sådan karakter, at den kan føre til forskelsbehandling ved anvendelsen af fællesskabsreglerne for sukkermarkedet.

I sag nr. 57/72,

hvis genstand er den anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Verwaltungsgerichtshof (appelinstans for forvaltningssager) i Hessen er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

WESTZUCKER GMBH, Dortmund,

og

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR ZUCKER, Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 1, stk. 7 og artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 354/69 af 26. februar 1969 om ændring af de ved forordning nr. 840/68 fastsatte denatureringspræmier for sukker samt af artikel 2, stk. 2 sidste pkt. i Kommissionens forordning nr. 833/68 af 28. juni 1968 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende denaturering af sukker til foderbrug,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore (referererende), afdelingsformænd, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher og C. Ó Dálaigh, dommere,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

For at sikre sukkerroe- og sukkerrørproducenterne inden for Fællesskabet, opretholdelsen af deres beskæftigelse og levestandard, foreskriver Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 »om den fælles markedsordning for sukker« (EFT specialudgave 1967, s. 281; original reference JO nr. 308, s. 1) bl.a. i artikel 9, stk. 2, at de af de sukkerproducerende medlemsstater udpegede interventionsorganer kan yde denatureringspræmier for sukker, der er blevet gjort uegnet til menneskeføde.

I medfør af artikel 9, stk. 7, i forordning nr. 1009/67 har Rådet ved forordning nr. 768/58 af 18. juni 1968 (JO nr.

L 143, s. 12) fastlagt almindelige regler for denaturering af sukker til foderbrug.

Artikel 1, stk, 1 i sidstnævnte forordning foreskriver, at der kun kan ydes denatureringspræmie for hvidt sukker og råsukker, der er bestemt til dyrefoder og denatureret på en sådan måde, at det ikke længere kan benyttes til menneskeføde, og som opfylder visse mindstekrav med hensyn til kvalitet og mængde.

I henhold til artikel 2 i nævnte forordning er denatureringspræmien for hvidt sukker fastsat under hensyntagen til

a) interventionsprisen for hvidt sukker i det område inden for Fællesskabet, der har det største overskud,

b) de faste beløb for de tekniske omkostninger ved denatureringen og transportomkostningerne,

c) de i vigtige forbrugsområder inden for Fællesskabet forventede markedspriser for foderstoffer, som det til denaturering bestemte hvide sukker skal konkurrere med,

d) forholdet mellem hvidt sukkers og de konkurrerende foderstoffers næringsværdi,

e) det totale sukkeroverskud, som er disponibelt til denaturering inden for Fællesskabet, under hensyntagen til arten og kvaliteten af dette sukker.

I henhold til artikel 5, stk. 1 ydes denatureringspræmien i princippet af den medlemsstat, på hvis område denatureringen finder sted.

Efter stk. 2 i samme artikel ydes denatureringspræmien kun på grundlag af en begæring, der er indgivet forud for denatureringen.

Medlemsstaterne udsteder på grundlag af denne begæring et denatureringspræmiebevis.

Udstedelsen af beviset er betinget af, at der stilles en sikkerhed, som fortabes helt eller delvist, såfremt denatureringen ikke eller kun delvis har fundet sted inden for bevisets gyldighedsperiode.

Kommissionens forordning nr. 833/68 af 28. juni 1968 om »fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende denaturering af sukker til foderbrug« (JO nr. L 151, s. 29), der er udstedt i henhold til artikel 9, stk. 8 i forordning nr. 1009/67, bestemmer i sin artikel 2, at begæringen om ydelse af denatureringspræmie skal indgives skriftligt.

Begæringen skal angive ansøgerens navn og adresse, arten og mængden af det sukker, der skal denatureres og den medlemsstat, hvor denatureringen vil finde sted.

Stk. 2, andet punkt i artikel 2 i forordning nr. 833/68 bestemmer, at medlemsstaterne kan kræve yderligere oplysninger.

Efter artikel 4 medfører udstedelse af denatureringspræmiebeviset ret til udbetaling af den i beviset anførte præmie efter denatureringen såvel som forpligtelse til at denaturere sukkeret på de i beviset anførte betingelser.

Artikel 5 i nævnte forordning bestemmer endelig, at denatureringspræmiebeviset er gyldigt fra udstedelsesdagen til udløbet af den ellevte måned, der følger efter udstedelsesmåneden.

Ved artikel 1, stk. 1 i Kommissionens forordning nr. 840/68 — ligeledes af 28. juni 1968 — om fastsættelse af denatureringspræmierne for sukker til foderbrug (JO nr. L 151, s. 50) blev denatureringspræmien for hvidt sukker fastsat til 14,03 regningsenheder pr. 100 kg.

I henhold til artikel 2, stk. 2, 2. pkt. i forordning nr. 833/68 udstedte det tyske ministerium for ernæring samt land- og skovbrug den 6. august 1968 en forordning om ydelse af denatureringspræmie for sukker til foderbrug (Bundesanzeiger nr. 145, VI, s. 11).

Denne forordning bestemmer i § 5, at begæringen om ydelse af præmie skal fremsættes ved brug af blanket, og angiver de oplysninger, den skal indeholde.

Udover de oplysninger, som kræves af forordning nr. 833/68, kommer især angivelse af denatureringsvirksomheden og den leverende sukkerfabrik.

Ved forordning nr. 354/69 af 26. februar 1969 om ændring af de ved forordning

nr. 840/68 fastsatte denatureringspræmier for sukker (JO nr. L 49, s. 14) fandt Kommissionen det nødvendigt at tage hensyn til den omstændighed, at situationen i sukkersektoren efter dens opfattelse på det tidspunkt var saneret, og at der for overskuddene var blevet udstedt enten eksportlicenser eller denatureringspræmiebeviser.

Artikel 1 i denne forordning fastsatte derfor denatureringspræmien for hvidt sukker til 0 regningsenheder pr. 100 kg.

Denne bestemmelse trådte ifølge forordningens artikel 2 i kraft den 27. februar 1969.

Samme dag, den 27. februar 1969, ansøgte virksomheden Westzucker GmbH, der har hjemsted i Dortmund, ved to telex-meddelelser Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker i Frankfurt am Main om meddelelse af denatureringspræmiebeviser for i alt 14 075 tons hvidt sukker, der skulle indføres fra Frankrig ved opfyldelse af kontrakter indgået med franske virksomheder i tiden fra 27. februar 1968 til 24. februar 1969.

Einfuhr- und Vorratsstelle afviste denne ansøgning ved telex af 28. Februar 1969 med den begrundelse, at Kommissionen ved forordning nr. 354/69 med virkning fra 27. februar 1969 havde fastsat denatureringspræmien for hvidt sukker til 0 regningsenheder.

Virksomheden Westzucker indgav klage over denne afgørelse den 24. marts 1969.

Denne klage blev afvist den 5. maj 1969.

Virksomheden Westzucker anlagde den 3. juni 1969 sag ved Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen) i Frankfurt am Main.

Under sagen udstedte Kommissionen forordning nr. 1764/69 af 5. september 1969 om ændring af de ved forordning (EØF) nr. 840/68 fastsatte denatureringspræmier (JO nr. L 226, s. 18).

Artikel 1 i denne forordning fastsatte denatureringspræmien for hvidt sukker til 12,50 regningsenheder pr. 100 kg.

I henhold til denne forordning meddelte Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker virksomheden Westzucker denatureringspræmiebeviser for i alt 260 380 kg hvidt sukker, som den havde fået leveret i henhold til en kontrakt af 10. februar 1969 med det franske firma Sucre-Union.

Virksomheden Westzucker har for forvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main gjort gældende, at den, selv om denatureringspræmier i mellemtiden var blevet ydet, dog ikke havde nået sit mål, idet forordning nr. 840/68, som skulle have været anvendt på dens ansøgning af 27. februar 1969, fastsatte en højere denatureringspræmie end den, der er foreskrevet i forordning nr. 1764/69 (henholdsvis 14,03 og 12,50 regningsenheder pr. 100 kg).

Forvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main forkastede ved dom af 10. december 1970 denne klage som ugrundet.

Virksomheden Westzucker ankede dommen til Hessischer Verwaltungsgerichtshof.

Ved kendelse af 21. juli 1972 har denne rets 6. afdeling besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen præjudicielt har truffet afgørelse om

1. hvorvidt artikel 1, stk. 1 i Kommissionens forordning nr. 354/69 af 26. februar 1969 om ændring af de ved forordning nr. 840/68 fastsatte denatureringspræmier for sukker er retsgyldig;
2. hvorvidt artikel 2 i nævnte forordning nr. 354/69 er retsgyldig;
3. hvorvidt artikel 2, stk. 2, 2. pkt. i Kommissionens forordning nr. 833/68 af 28. juni 1968 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende denaturering af sukker til foderbrug er retsgyldig.

Den af Hessischer Verwaltungsgerichtshof afsagte kendelse blev registreret på Domstolens justitskontor den 4. august 1972.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgte i hovedsagen den 23. oktober 1972 og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 24. Oktober.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter høring af generaladvokaten besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Sagsøgeren i hovedsagen, repræsenteret af Fritz Modest, advokat i Hamburg, og Kommissionen, repræsenteret af dens juridiske rådgiver, Peter Kalbe, har i retsmødet den 30. januar 1973 afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. februar 1973.

II — Indlæg afgivet for Domstolen

1. *Angående gyldigheden af artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 354/69 (første spørgsmål)*

Virksomheden Westzucker, sagsøgte i hovedsagen, hævder efter at have henvist til strukturen i den fælles markedsordning for sukker og alle de fællesskabsretlige og nationale bestemmelser, der finder anvendelse på dette marked, herunder navnlig de foranstaltninger, der vedrører eksportrestitutioner og denatureringspræmier, at Kommissionen ikke har været beføjet til at suspendere denatureringspræmien, og at den herved har støttet sig på urigtige betragtninger eller på andre hensyn end de, der er angivet i forordning nr. 354/69.

Det følger af EØF-traktatens artikler 43 og 155, at Kommissionen på området for de fælles markedsordninger for landbruget kun kan udøve de beføjelser, som er tillagt den af Rådet med henblik på gennemførelse af de regler, dette har udstedt. Ved forordning nr. 354/69 har Kommissionen imidlertid overskredet sin kompetence og den skønsbeføjelse, der følger heraf.

a) Artikel 1 i forordning nr. 354/69 fastsætter kun tilsyneladende en denatureringspræmie: i virkeligheden udsætter den fastsættelsen af denne og forbyder de nationale interventionsorganer at meddele denatureringsbeviser. Der havde kun været tale om en reel fastsættelse af denatureringspræmien til 0 regningsenheder, dersom markedsprisen for majs i Fællesskabet havde været lige så høj som interventionsprisen for hvidt sukker forhøjet med denatureringS- og handelsudgifterne; dette har ikke været tilfældet på det pågældende tidspunkt.

I modsætning til artikel 2, stk. 2 i Rådets forordning nr. 766 af 18. juni 1968 »om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for sukker« (EFT specialudgave 1968 (I), s. 147; original reference JO nr. L 143, s. 6) indeholder Rådets forordning nr. 768/68 ingen beføjelse for Kommissionen til at suspendere fastsættelsen af denatureringspræmier. Dersom Rådet havde haft til hensigt at tillægge Kommissionen en sådan beføjelse, ville den have udtrykt dette lige så klart og tydeligt, som den har gjort det på området for eksportrestitutioner i forordning nr. 766/68, der blev offentliggjort samme dag.

Afsnit e i artikel 2 i forordning nr. 768/68, hvorefter der ved fastsættelsen af denatureringspræmien skal tages hensyn til det totale sukkeroverskud, der er til rådighed for denaturering inden for Fællesskabet, kan ikke fortolkes således, at den bemyndiger Kommissionen til at optræde på samme måde ved denatureringspræmierne som ved fastsættelsen af eksportrestitutioner. Artikel 2 i denne forordning angiver fem kriterier, som Kommissionen sideløbende må tage i betragtning ved fastsættelsen af denatureringspræmierne. Den har ikke ret til alternativt kun at tage hensyn til et eller flere af disse kriterier. I forordning nr. 354/69 har den imidlertid ikke taget kriterierne omhandlet i afsnit a til d i betragtning: den har i øvrigt heller ikke kunnet gøre dette, fordi den har haft til hensigt at suspendere fastsættelsen af denatureringspræmierne.

Artikel 1 i forordning nr. 354/69 er ugyldig, fordi den ikke falder inden for rammerne af de beføjelser, Kommissionen er tillagt ved artikel 9, stk. 8 i forordning

nr. 1009/67 samenholdt med forordning nr. 768/68.

b) Med henblik på bortskaffelsen af overskuddet har Rådet fastsat den rækkefølge, hvori der skal gøres brug af denaturering og sukkereksport, og har herved prioriteret denatureringen højest.

Denne prioritering følger af artikel 9 i forordning nr. 1009/67, der anser denaturering for en af interventionsorganernes vigtigste opgaver, af Rådets forordning nr. 749/68 af 18. juni 1968 om finansiering af interventionsomkostningerne på hjemmemarkedet i produktionsåret 1967/1968 i sukkersektoren (JO nr. L 137, s. 2), hvorefter det findes »hensigtsmæssigt at afsætte så meget nyt overskudssukker som muligt til foderbrug og til fremstilling af visse produkter i den kemiske industri«, samt af forordning nr. 766/68, som ved manglende overskud foreskriver suspension af restitutionerne, mens en tilsvarende bestemmelse ikke findes for denatureringspræmierne i forordning nr. 768/68.

Objektivt set retfærdiggøres den prioritet, der er tildelt denatureringen, af følgende grunde: da markedsprisen for majs bestemmes af interventionsprisen og indikativprisen, som begge er højere end verdensmarkedets pris, er denatureringsomkostningerne normalt lavere end omkostningerne ved de restitutioner, der betales ved eksport til verdensmarkedets pris. Grundsætningen om god forvaltning fører derfor til at give denatureringen forrang. Fællesskabets behov for import i dyrefodersektoren formindskes i forhold til den mængde sukker i Fællesskabet, der denatureres og forarbejdes til dyrefoder; foderproducenterne må for at kunne sikre den nødvendige ensartethed i sammensætningen af deres produktion kunne regne med en regelmæssig og tilstrækkelig forsyning med denatureret sukker; Fællesskabet må give handelsforbindelser inden for Fællesskabet forrang for udenrigs handelsforbindelser.

Dersom man — med rette eller urette — antager, at sukkeroverskuddene er blevet fjernet fra markedet, eller at deres fjernelse kan påregnes i nær fremtid, og at artikel 2, afsnit e i forordning nr. 768/68 kan fortolkes som bemyndigende Kommissionen til at suspendere fastsættelsen af denatureringspræmierne, har Kommissionen været forpligtet til i første række at gøre brug af beføjelsen i forordning nr. 766/68 og suspendere restitutionerne. Den har imidlertid optrådt på den helt omvendte måde.

I øvrigt må det fastholdes, at der ikke foreligger to grupper af overskud, som man objetivt kan sondre imellem, men alene en totalmængde, som, når man ser bort fra den rækkefølge, Kommissionen er pligtig at respektere, må fjernes enten ved denaturering eller ved eksport.

Der består en modsætning mellem artikel 1 i forordning nr. 354/69 og de retsakter, hvorved Kommissionen samtidig og senere har fastsat restitutioner. Kommissionen har nemlig dermed tilladt ydelse af restitutioner efter den 26. februar 1969 for nye udførsler på grundlag af nye, ikke før denne dato udstedte licenser. Der må altså faktisk have foreligget overskud, selv om forordning nr. 354/69 er begrundet med, at der ingen overskud forelå.

Artikel 1 i forordning nr. 354/69 er også ugyldig, fordi den ikke har respekteret den rangfølge, der er foreskrevet af Ministerrådet.

c) De grunde, der er anført i forordning nr. 354/69, er urigtige. De er ikke i overensstemmelse med den faktiske situation, der forelå den 26. februar 1969, og som både forvaltningskomiteen og Kommissionen kendte eller burde have kendt.

På dette tidspunkt var situationen i sukkersektoren på ingen måde saneret. Det følger tværtimod af forsyningsoversigterne, af de årlige rapporter fra Den økonomiske Sukkerunion i Bonn, af den foreløbige oversigt over sukkerbeholdningen pr. 30. januar 1969 fra Fællesskabets statistikkontor samt af den foreløbige oversigt over sukkerbeholdningen 1968/1969 pr. 18. marts 1969 fra statistikkontoret, at den totale beholdning af sukker var omkring 9 150 000 tons, og at oversla-

gene vedrørende behovet og forbruget af sukker i Fællesskabet var blevet anset til 5 935 000 tons. Kommissionen har kun elimineret overskuddene på papiret, derved at overslaget for overgangslagrene pr. 30. juni 1969 er blevet forhøjet fra 2 029 000 tons til 2 172 000 tons, dvs. med 143 000 tons. Kommissionen har dermed overskredet den skønsbeføjelse, som er blevet tillagt den af Rådet. Artikel 5 i Rådets forordning nr. 432/68 af 9. april 1968 om fastsættelse af de afledede interventionspriser, mindstepriserne for sukkerroer, tærskelpriserne og garantimængderne såvel som produktionsafgifterne for sukkerproduktionsåret 1968/1969 (JO nr. L 89, s. 4), pålagde Kommissionen at begrænse overgangslagrene til 2 029 000 tons i forsyningsoversigterne. Denne bestemmelse fastsatte nemlig den i artikel 26, stk. 1 i forordning nr. 1009/67 omhandlede garantimængde til 6 594 000 tons for sukkerproduktionsåret 1968/1969, som fordeltes på 13 månedlige delmængder (der omfatter en overgangsreserve svarende til det månedlige forbrug) på hver 507 230 tons; for at sikre forbindelsen med produktionen i det følgende sukkerproduktionsår var det nødvendigt ved udgangen af produktionsåret 1968/1969, den 30. juni 1969, at forudse beholdninger for fire måneder til 507 230 tons pr. måned, dvs. i alt 2 028 920 tons, afrundet til 2 029 000 tons. Disponible mængder, der overskred dette sidste tal, måtte behandles som overskud.

Havde Kommissionen ladet det blive ved denne fastsættelse af overgangslagrene pr. 30. juni 1969 til 2 029 000 tons, var det oprindelige overslag på 426 000 tons til denaturering ligeledes blevet opretholdt. For at nå denne mængde på 426 000 tons, som i øvrigt ikke udgjorde nogen absolut grænse, og som kunne være blevet forhøjet ved en tilsvarende suspension af restitutionsfastsættelsen, havde det været muligt at meddele yderligere denatureringspræmiebeviser indtil en mængde af 100 000 tons.

Kommissionen har været helt klar over dette forhold. Den har med hensigt forhøjet overslagene vedrørende overgangslagrene på bekostning of overslagene vedrørende denatureringen og har således i strid med de faktiske forhold på papiret afskaffet overskuddene. Det forhold, at markedsprisen for sukker i Fællesskabet har svaret til interventionsprisen og dermed bekræftet tilstedeværelsen af overskud, har forvaltningskomiteen og Kommissionen ikke taget i betragtning eller bevidst skubbet til side.

d) Ved at udstede forordning nr. 354/69 har Kommissionen ladet sig lede af uvedkommende hensyn for på den ene side at støtte Italiens erhvervelse af 75 000 tons hvidt sukker og på den anden side at muliggøre forhøjelse af eksportkvoten af sukker fra de franske Antiller.

I henhold til Kommissionens forordning nr. 457/68 af 11. april 1968 om eksport af sukkeroverskuddet i Italien (JO nr. L 91, s. 22) og nr. 1788/68 af 8. november 1968 om ændring af forordning nr. 457/68 med hensyn til det endelige italienske sukkeroverskud, der skal eksporteres, (JO nr. L 273, s. 10) har Den italienske Republik været forpligtet til før 1. juli 1969 at eksportere 209 669 tons hvidt sukker til tredjeland uden eksportrestitutioner. Italien har til dette formål måttet foretage køb af sukker i andre medlemsstater; for at mildne på de vanskeligheder, der opstod i den anledning, har Italiens repræsentant i forvaltningskomiteen anmodet om suspension af udstedelsen af denatureringsbeviser. Dette ønske har forvaltningskomiteen og derefter Kommissionen ved forordning nr. 354/69 imødekommet.

I øvrigt har forvaltningskomiteen og Kommissionen også besluttet at suspendere udstedelsen af denatureringspræmiebeviser for at gøre det muligt for Frankrig at forøge eksporten af sukker fra de franske Antiller til tredjeland til en mængde, der overstiger overslagene.

Selv om man går ud fra, at Kommissionen var forpligtet til at tage de særlige af Italien og Frankrig fremsatte ønsker i betragtning, havde det ikke været nødvendigt at gøre dette på bekostning af dena-

tureringen. Artikel 1 i forordning nr. 354/69 er derfor også ugyldig af denne grund, idet den er begrundet i uvedkommende hensyn og krænker proportionalitetsprincippet.

Kommissionen finder, at man for at svare på det første spørgmål må undersøge på den ene side, om den havde beføjelse til at fastsætte denatureringsbeløbet til nul, og på den anden side, om den ved udøvelsen af denne myndighed har begået magtfordrejning.

a) Med hensyn til beslutningsbeføjelsen er Kommissionen ved artikel 9, stk. 8 i forordning nr. 1009/67 udtrykkeligt blevet pålagt at fastsætte denatureringspræmiernes størrelse efter »forvaltningskomitéfremgangsmåden«. Denne kompetence har indbefattet beføjelsen til i hvert fald midlertidigt at fastsætte præmiebeløbet til nul og dermed i praksis indtil videre at suspendere ydelsen af en præmie.

Forordning nr. 1009/67 sigter med hensyn til stabilisering af sukkermarkedet på obligatoriske foranstaltninger, som i alle tilfælde skal gennemføres i hele sukkerproduktionsåret, samt på sådanne foranstaltninger, som kun skal træffes i påtrængende tilfælde, og da kun når og så længe markedssituationen kræver det af hensyn til den fælles markedsordnings mål. Det følger klart af artikel 9, stk. 2 i forordning nr. 1009/67, at denatureringspræmie for sukker til foderbrug udgør en af de foranstaltninger, som kun kan indrømmes efter en beslutning herom fra det kompetente organ. Denne fakultative bestemmelse er ikke på nogen måde af forordning nr. 768/68 blevet forvandlet til en bindende bestemmelse: denne forordning regulerer kun måderne for beregning og udbetaling og sigter på ingen måde på fuld præmieydelse uden hensyn til forsyningssituationen i hele produktionsåret. Under hensyn til de klare bestemmelser i artikel 2 i forordning nr. 768/68 kan ydelse af denatureringspræmie ikke afhænge alene af prisniveauet for majs med udelukkelse af andre faktorer, herunder navnlig ikke af Kommissionens skønsbeføjelse.

I øvrigt svarer kun den fakultative bestemmelse i artikel 9, stk. 2 i forordning nr. 1009/67 til formålene med denatureringspræmien inden for rammerne af den fælles ordning af markederne. Denne præmie har til formål at sikre en anvendelse af sukker, som på grund af prisen ikke af sig selv kommer på tale, og hvorved det kommer til at konkurrere med foderkorn, hvoraf der ligeledes foreligger til dels væsentlige overskud. I forhold til markedsordningen retfærdiggøres denatureringspræmien kun som en nødforanstaltning til mindskelse af væsentlige overskud på hjemmemarkedet, som ikke på anden måde kan nyttiggøres, men ikke i en afbalanceret markeds- og forsyningssituation og endnu mindre i en mangelsituation; derfor er det en nødvendig forudsætning for dens anvendelse, at den tilpasses markedssituationen, og at der er mulighed for, at den kan suspenderes, når markedet præges af balance eller underskud. Fællesskabet har selvfølgelig ikke med denne særlige foranstaltning villet give sukkerhandelen en almindelig og i hele produktionsåret gældende fast afsætnings- og præmiegaranti.

Artikel 9, stk. 8 i forordning nr. 1009/67 har pålagt Kommissionen at fastsætte præmiens størrelse. Forordning nr. 768/68 har med henblik herpå i artikel 2 tillagt den en vid skønsbeføjelse ved afgørelsen af, om ydelsen af præmien overhovedet er berettiget fra et markedspolitisk synspunkt. Når de kriterier, der er fastsat især i afsnittene c, d og e i denne bestemmelse for ydelse af præmie, bortfalder, kan Kommissionen fra et retsteknisk synspunkt enten uden videre ophæve den forordning, hvori præmien sidst er blevet fastsat, eller, som det er sket i forordning nr. 354/69, nedsætte præmiebeløbet til nul.

Ingen af de tekster, der gælder for denatureringspræmie, giver det mindste holdepunkt for, at Rådet har forbeholdt sig selv afgørelsen om begyndelse og ophør for ydelsen af en denatureringspræmie. Sådanne forbehold er undtagelsen. Hvor de findes, kommer de altid utvetydigt til udtryk. Dette er ikke tilfældet her. En

anden fortolkning ville i øvrigt være uforenelig med artikel 2 i forordning nr. 768/68, idet den Kommissionen tillagte skønsbeføjelse ved fastsættelsen af præmiens størrelse og dens forpligtelse til netop at tage de omstændigheder i betragtning, som ydelsen af præmie netop afhænger af, da ville være berøvet enhver praktisk mening.

Et sådant forbehold med hensyn til Rådets kompetence følger heller ikke af forordning nr. 766/68. Artikel 2, stk. 2 i denne forordning vedrører udelukkende suspensionen af forpligtelsen til periodisk fastsættelse af restitutionen. For denatureringspræmien har en sådan undtagelsesordning ingen mening, idet der her ikke foreligger nogen forudgående forpligtelse til periodisk fastsættelse.

b) Selv om det imidlertid er ubestrideligt, at Kommissionen har beføjelse til at fastsætte størrelsen af denatureringspræmien til nul, står det tilbage at undersøge, om artikel 1 i forordning nr. 354/69 har overholdt de kriterier, der er fastsat i artikel 2 i forordning nr. 768/68.

Kommissionen har i betragtningerne til forordning nr. 354/69 konstateret, »at situationen i sukkersektoren for tiden er under sanering«, og »at der for overskuddene er meddelt enten eksportlicenser eller denatureringspræmiebeviser«. Den har herved væsentligst støttet sin beslutning på artikel 2, afsnit e i forordning nr. 768/68. Denne bestemmelse forpligter Kommissionen til at vurdere, om forsyningssituationen i Fællesskabet ikke blot tillader, men også gør det nødvendigt, at presse de for store overskud, der ikke kan afsættes på anden måde, ind på markedet for dyrefoder ved hjælp af denatureringspræmie. Beslutningen herom er en skønsmæssig beslutning, der er markedspolitisk begrundet. Ved en prøvelse af gyldigheden kan artikel 1 i forordning nr. 354/69 kun antages at være behæftet med magtfordrejning, dersom nedsættelsen af denatureringspræmien til nul ikke på nogen måde kan retfærdiggøres fra et sagligt synspunkt.

Grundlaget for nedsættelsen er den foreløbige forsyningsoversigt af 18. februar 1969. Denne oversigt omfatter på grundlag af det af medlemsstaterne indgivne talmateriale størrelsen af de reelle beholdninger og de vejledende skøn for produktion, import, eksport og forbrug, og den viste, at der var ligevægt i forsyningssituationen: det anslåede behov indtil udgangen af produktionsåret 1968/1969 til diverse anvendelsesmål, herunder denaturering, kunne tilsyneladende have været dækket af de foreliggende beholdninger. Til dækning af det reelle behov indtil det nye produktionsår, samt til etablering af en sikkerhedsreserve svarende til ca. 3 måneders behov, havde størrelsen af beholdningerne — ca. to millioner tons — akkurat været tilstrækkelig. Sukkerpriserne i Fællesskabet havde i øvrigt stabiliseret sig på et niveau over interventionsprisen og havde vist en stigende tendens; på hjemmemarkedet havde der ligeledes vist sig vanskeligheder med at købe tilstrækkeligt store mængder sukker til menneskeføde. Markedssituationen har altså været klart afspændt, og man har i det mindste foreløbig kunnet regne med afsætning af beholdningerne til menneskeføde til tilstrækkeligt høje priser. Fra et markedsordningssynspunkt har det således ikke længere været nødvendigt fortsat at yde høje subsidier til afsætning af beholdninger til foderbrug.

Den kendsgerning, at priserne var stigende og lå over interventionsprisen uden dog endnu at have nået indikativprisen, indebar hverken, at der forelå overskud, eller at det var nødvendigt at benytte sig af denaturering. Det er urigtigt, at udbud og efterspørgsel kun kan være i ligevægt på indikativprisens niveau, og at der, så længe dette niveau ikke er nået, nødvendigvis findes væsentlige overskud, der trykker priserne. Det egentlige spørgsmål har været, om disse beholdninger fortsat måtte underkastes en kunstig anvendelse, som medførte væsentlige omkostninger, selvom man med grund kunne regne med at afsætte dem på markedet på normale betingelser.

De oplysninger, som forelå den 26. februar 1969, har i øvrigt vist, at de

præmiebeviser, der indtil da var udstedt for tilsammen 407 000 tons, praktisk talt udtømte de 426 000 tons, som var medtaget i oversigten. Oversigten angav beholdninger, der skulle være tilstrækkelige til at dække det forventede behov til ernæringsformål; denatureringen havde kun kunnet fortsætte på bekostning af de beholdninger, der var anset for nødvendige hertil. Den tidligere overskudssituation var således i det mindste forbigående blevet saneret.

Konstateringen af, at ikke hele den sukkermængde, for hvilken der var udstedt præmiebeviser, var blevet denatureret i det løbende produktionsår, kunne først ske senere. Kommissionen havde ikke i forbindelse med sine overslag ved udgangen af februar 1969 mulighed for at kende størrelsen af disse beholdninger, idet valget af denatureringstidspunktet udelukkende tilkommer den berettigede. Det i slutoversigten nævnte tal på 352 000 tons denatureret sukker er i øvrigt kun et foreløbigt statistisk resultat, hvoraf der ikke i nærværende tilfælde kan drages væsentlige konklusioner. Det afgørende moment er set ud fra det reelle behov ikke så meget den denaturerede mængde pr. 30. juni 1969 men derimod vurderingen af de mængder, der skulle bruges til menneskeføde og til andre formål, indtil man kunne disponere over sukker fra den nye høst og produktion.

Tallet 352 000 tons viser blot, at kun denne mængde var blevet denatureret af de 407 000 tons, for hvilke der var udstedt præmiebevis indtil 26. februar 1969. Man kan ikke med sikkerhed bestemme, hvor mange yderligere tons sukker, der var blevet denatueret, dersom præmieydelserne ikke var blevet suspenderet. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen ved sin vurdering af situationen kun holde sig til det eneste dengang foreliggende objektive holdepunkt: de 407 000 tons, for hvilke præmie allerede var blevet indrømmet, og som til enhver tid kunne blive denatureret. Kommissionen anså det for sin pligt af hensyn til at opretholde markedets tilfredsstillende funktion og sikre befolkningen forsyninger at bremse den af denatureringen affødte forcerede og kunstige reduktion af beholdningerne. Kommissionen måtte vælge mellem en reduktion af enten eksportrestitutionerne eller denatureringspræmierne. Den valgte en forbigående suspension af denatureringspræmierne, fordi disse på grund af deres virkninger i foderkornsektoren kun var ment og kun kunne anvendes som en undtagelsesforanstaltning blottet for enhver økonomisk berettigelse i en forsyningsmæssig ligevægtssituation. Det forventede behov var i øvrigt blevet så godt som sikret ved de udstedte præmiebeviser. Ved at gå ud fra, at langfristede forpligtelser af større omfang normalt bliver dækket ved øjeblikkelige ansøgninger om præmiebevis, har Kommissionen endvidere med rette kunnet antage, at fastsættelsen af præmien til nul under hensyntagen til bevisernes lange gyldighedsperiode ikke ville skabe vanskeligheder for denatureringsvirksomhederne og under nogen omstændigheder ville medføre alvorlige forstyrrelser af handelen eller markedet.

En væsentlig reduktion eller en suspension af eksportrestitutionerne forekom ikke hensigtsmæssig, idet restitutionsbeløbene allerede var blevet fastsat på et relativt lavt niveau, og eftersom denne fastsættelse væsentligst havde til formål at opretholde traditionelle handelsforbindelser og langsigtede handelsengagementer.

Den fælles markedsordning for sukker og dens virkemidler udgør et hele. Enhver af mekanismerne har en bestemt funktion, som er tilpasset markedets særlige behov, hvilket udelukker et strengt og formelt hierarki mellem de forskellige foranstaltninger. Under alle omstændigheder måtte i lyset af den økonomiske målsætning en ændring af denatureringspræmien have været foretrukket fremfor ophævelse af restitutionerne. Også fra et finansielt synspunkt syntes det mere fordelagtigt at nedsætte denatureringspræmien, der var højere end restitutionsbeløbet.

En ringe nedsættelse af dette beløb ville ikke have medført de ønskede virkninger: den kunne have medført en overflod af ansøgninger om præmiebeviser. En drastik og prohibitiv reduktion af præmien ville have været vanskeligt at forene med artikel 2 i forordning nr. 768/68. Kommissionen demonstrerede ved nedsættelsen af præmien til nul, at ydelsen af præmier ikke fuldstændig skulle indstilles, men at den aktuelle forsyningssituation blot gjorde det utilrådeligt ved hjælp af denaturering at fortsætte reduktionen af de eksisterende beholdninger.

c) Udførslen af sukker fra de franske Antiller til De forenede Stater på fordelagtige betingelser er uden betydning for de foranstaltninger, som skal træffes på det europæiske sukkermarked; denne udførsel måtte under alle omstændigheder foretrækkes fremfor udbetaling af høje denatureringspræmier.

Med hensyn til eksport af det italienske sukkeroverskud var Kommissionen bundet af de forordninger, der havde anordnet denne eksport. Når ca. 29 000 tons alligevel senere blev afsat på Fællesskabets hjemmemarked, skyldtes dette, at produktionen i Italien i produktionsåret 1968/1969 ikke havde kunnet nå op på den foreskrevne basiskvote; denne konstatering kunne imidlertid først foretages efter udstedelsen af forordning nr. 354/69.

d) Kommissionen mener, at den ved anvendelsen af sin skønsbeføjelse har foretaget en korrekt afvejning af de foreliggende interesser. Under de omstændigheder, der forelå den 26. februar 1969, har det ikke været muligt for den at træffe en anden beslutning. Den har på ingen måde gjort sig skyldig i magtfordrejning.

2. *Angående gyldigheden af artikel 2 i forordning nr. 354/69 (andet spørgsmål)*

Virksomheden Westzucker bemærker, at forordningerne i henhold til EØF-traktatens artikel 191 træder i kraft på det i dem fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen. At en forordning træder i kraft den samme dag, som den offentliggøres, er en undtagelse, især når den griber ind i aktuelle retsforhold.

a) Motiverne til forordning nr. 354/69 angiver ikke grundene til, at den er sat i kraft på dagen for offentliggørelsen; allerede denne konstatering kan rejse tvivl om gyldigheden af dens artikel 2.

b) Forordningens emne retfærdiggør ikke en sådan foranstaltning.

En udsættelse på nogle dage ville ikke i tiden mellem forordningens offentliggørelse og ikrafttrædelsen have medført en uoverskuelig mængde af spekulationsansøgninger til interventionsorganerne om udstedelse af denatureringsbevis. Den obligatoriske sikkerhedsstillelse hindrer eller begrænser i det mindste spekulationsansøgningernes antal. Denne risiko begrænses ligeledes ved det forhold, at denatureringspræmien fastsættes som en funktion af interventionsprisen, og at ansøgeren kan tvinges til at dække sig ind til indikativprisen.

c) Den øjeblikkelige ikrafttræden af forordning nr. 354/69 forårsagede store tab for virksomheder, som i tillid til de gældende regler havde købt hvidt sukker med henblik på denaturering, og som eventuelt allerede havde videresolgt det til en dyrefoderfabrikant som sukker til foderbrug til en på grundlag af denatureringspræmien aftalt pris. Der må sikres beskyttelse af disse gamle kontrakter, sådan som det er sket inden for rammerne af andre fælles markedsordninger på landbrugsområdet.

Intet har hindret Kommissionen i at indrømme ydelse af denatureringsbeviser til den oprindelige sats i forordning nr. 840/68 for ansøgninger vedrørende kontrakter, der var blevet indgået før offentliggørelsen af forordning nr. 354/69. En sådan foranstaltning ville ikke have truet de af denne forordning forfulgte mål: sådanne ansøgninger havde kun kunnet indgives for begrænsede mængder, og en rigtig bedømmelse af situationen havde

muliggjort ydelse af denatureringsbeviser for yderligere mindst 100 000 tons hvidt sukker; de handlendes forpligtelse til at overholde de allerede indgåede kontrakter ville have forhindret, at de pågældende sukkermængder kunne blive tilbageført til markedet for hvidt sukker til menneskeføde.

d) I øvrigt måtte Kommissionen tage hensyn til den særegne situation, der opstod i forbundsrepublikken Tyskland som følge af kravet om supplerende betingelser for indgivelse af ansøgninger om denatureringspræmie: ansøgeren kunne ikke indgive sin ansøgning, før han havde købt hvidt sukker og solgt det sukker, der skulle denatureres, til en foderstofproducent. Kommissionen har ved den øjeblikkelige iværksættelse af denatureringsstoppet i forbundsrepublikken Tyskland grebet ind i bestående retsforhold og således krænket beskyttelsesværdige interesser, uden at der har foreligget nogen saglig nødvendighed herfor.

Artikel 2 i forordning nr. 354/69 krænker således retssikkerhedsgrundsætningen og proportionalitetsprincippet.

Kommissionen fremhæver, at dens beretigelse til at fastsætte en forordnings ikrafttræden til dagen for dens offentliggørelse i De europæiske Fællesskabers Tidende ikke længere kan bestrides, efter at Domstolen den 13. december 1967 har afsagt dom i sag nr. 17/67 (Firma M. Neumann mod Hauptzollamt Hof; Recueil 1967, s. 571).

Domstolskontrollen med denne frihed for lovgiveren må indskrænke sig til en undersøgelse af, hvorvidt Kommissionen i det enkelte tilfælde har gjort sig skyldig i magtfordrejning. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

a) Efter at være kommet til den opfattelse, at ydelse af denatureringspræmie i hvert fald foreløbig er uden berettigelse, har Kommissionen måttet drage omsorg for, at ikrafttrædelsen af forordning nr. 354/69 skete på et sådant tidspunkt, at dens virkninger ikke kunne neutraliseres. Idet der efter enhver forskriftsmæssigt indgivet ansøgning skal meddeles præmiebevis, og da et sådant en gang meddelt bevis ikke kan tilbagekaldes, har Kommissionen måttet sørge for, at der ikke blev noget tidsrum til hurtig indgivelse af ansøgninger mellem forordningens offentliggørelse og dens ikrafttræden.

b) Situationen den 26. februar 1969 udelukkede på ingen måde risikoen for en uforholdsmæssig strøm af præmieansøgninger, såfremt der var blevet givet en frist.

En forestående ophævelse af en støtteordning foranlediger de pågældende til endnu engang at sikre sig det oprindelige støttebeløb. Det var heller ikke her ubegrundet at forvente en sådan reaktion på præmienedsættelsen fra sukkerhandelens side: præmie var forholdsvis gunstig; det stod desuden helt åbent, hvornår der igen ville være tilstrækkelige overskud til at retfærdiggøre en præmie, og om den nye præmie ville nå et lige så gunstigt niveau. Under hensyn hertil og til, at denatureringspræmiebeviserne havde en gyldighedstid på elleve måneder, og at de garanterede den angivne præmiesats, har de handlende følt sig fristet til at »hamstre« præmier, så meget mere som garantiomkostningerne var små.

Kommissionen har på ingen måde kunnet bedømme, for hvilke mængder yderligere ansøgninger ville blive indgivet; for mange nye ansøgninger kunne imidlertid medføre risiko for forstyrrelse af markedsudviklingen. Idet de tidligere ansøgte mængder under alle omstændigheder måtte denatureres inden en frist på ét år, ville den endnu ukendte forsyningssituation i det kommende produktionsår blive belastet, og forstyrrelser ville have kunnet indtræffe i foderkornsektoren.

c) Med hensyn til begrundelsen kan Domstolen som i sag nr. 17/67 »i forordningens bestemmelser finde holdbare grunde for den opfattelse, at enhver frist mellem offentliggørelsen og ikrafttrædelsen i det foreliggende tilfælde ville have været til skade for Fællesskabet«. Det

har været fuldstændig overflødigt under hensyn til nedsættelsen af præmien til nul og konstateringen af, at der ikke længere forelå reelle overskud, udtrykkeligt i forordningens tekst at gøre rede for den foreliggende interessesituation og den konsekvens, Kommissionen nødvendigvis måtte drage heraf for ikrafttrædelsen af dens beslutning.

d) Det argument, hvorefter den af Kommissionen trufne og øjeblikkeligt gældende foranstaltning fik »tilbagevirkende« kraft for løbende forretningsforhold, overser det forhold, at forordningerne nr. 768/68 og 833/68 beskyttede tilliden i tilstrækkelig grad derved, at de garanterede det ansøgte præmiebeløb under hele bevisets gyldighedstid. De allerede udstedte præmiebeviser blev ikke berørt af præmienedsættelsen; tilliden til præmiens fortsatte opretholdelse har ikke krævet yderligere beskyttelse.

Ikrafttrædelsen af en forordning den tredje dag efter offentliggørelsen har kun til formål at sikre dens gennemførelse på denne dag af alle de pågældende myndigheder. Indrømmelse af en sådan frist må imidlertid ikke kunne føre til uønskede resultater; i det foreliggende tilfælde har fristen imidlertid ikke været nødvendig, idet de interventionsorganer, der havde til opgave at udstede denatureringspræmiebeviser, var repræsenteret i forvaltningskomiteen under forhandlingerne om forordning nr. 354/69.

e) De tyske ansøgere ses ikke at være sat i en diskriminerende dårlig stilling, som alene en overgangsfrist havde kunne kompensere. Alle medlemsstaterne krævede i en eller anden form i det mindste angivelse af denatureringsvirksomheden før udbetaling af præmien. Idet det tyske interventionsorgan i øvrigt altid straks udstedte et præmiebevis og kun krævede, at de i Forbundsrepublikken krævede supplerende oplysninger forelå inden udbetalingen af præmien, kunne forpligtelsen til at samle alle disse oplysninger i ansøgningen ikke på nogen måde opfattes som et væsentligt handicap af de tyske handlendes stilling.

3. Angående gyldigheden af artikel 2, stk. 2, sidste pkt. i forordning nr. 833/68 (tredje spørgsmål)

Virksomheden Westzucker konstaterer, at forordning nr. 1009/67 ikke bemyndiger medlemsstaterne, hverken direkte eller indirekte, til at træffe udfyldende foranstaltninger eller til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser. Tværtimod forbeholder Rådet sig i artikel 9, stk. 7 retten til at fastlægge de almindelige regler, der skal gælde for denaturering; det har ved artikel 9, stk. 8 kun bemyndiget Kommissionen til at fastsætte betingelserne for ydelse af præmier samt disse præmiers størrelse derimod ikke til hverken helt eller delvist at overføre denne bemyndigelse til medlemsstaterne. Kommissionen har imidlertid i artikel 2, stk. 2, sidste pkt. i forordning nr. 833/68 bemyndiget medlemsstaterne til at kræve yderligere oplysninger ved indgivelsen af ansøgning om udstedelse af et denatureringspræmiebevis.

Artikel 4 i denne forordning tillægger denatureringspræmiebeviset en retsstiftende virkning, idet dette begrunder ret til udbetaling af præmien. Bestemmelserne om det nødvendige indhold af en ansøgning regulerer således samtidig de materielle betingelser, som udstedelsen af beviset afhænger af. Heraf følger, at Kommissionen har bemyndiget medlemsstaterne til at opstille yderligere materielle betingelser for udstedelsen af et denatureringspræmiebevis; denne udstedelse kan imidlertid kun gøres afhængig af materielle betingelser, der er ensartede i hele Fællesskabet. Domstolen har i sine domme af 1. februar 1972 (sagerne nr. 49/71 og 50/71, Hagen OHG og Wünsche OHG mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; Recueil 1972, s. 23 og 53) bestemt, at interventionsbetingelserne må være ensartede, uanset om det drejer sig om betingelser fastlagt af fællesskabsmyndighederne eller om supplerende betingelser, som de enkelte medlemsstaters interventionsorganer i visse tilfælde er beføjet til at fastsætte.

Kommissionen har imidlertid godkendt, at den tyske regering som supplerende betingelse for meddelelse af et præmiebevis kræver angivelse af denatureringsvirksomheden samt af den leverende sukkerfabrik. Derfor har det ikke været muligt i Forbundsrepublikken at opnå beviser til senere brug. Ved således — selv om det kun er delvis — til medlemsstaterne at overføre de beføjelser, der er blevet tillagt den til regulering af udstedelsesbetingelserne for et denatureringsbevis, har Kommissionen krænket lighedsgrundsætningen.

Kommissionen er af den opfattelse, at en bestemmelse, der bemyndiger medlemsstaterne til at kræve yderligere oplysninger i præmieansøgningen end de mindsteoplysninger, der er foreskrevet i fællesskabsforordningerne, udspringer af en Fællesskabets struktur iboende nødvendighed.

Da fællesskabsinstitutionerne i så henseende savner deres egen administrative infrastruktur, påhviler den administrative gennemførelse af de forskellige opgaver vedrørende markedsordningerne de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Organisatorisk og procedureteknisk har disse myndigheder behov for en i forhold til opgavens art mere eller mindre vid handlefrihed, som er tilpasset de særlige træk i deres nationale retsorden.

Fællesskabsrettens forrang kræver, at de supplerende oplysninger, som en medlemsstat kan forlange, er forenelige med den pågældende fællesskabsregulering. En bestemt national tillægsbestemmelses uforenelighed med fælleskabreguleringen kan dog under ingen omstændigheder medføre ugyldighed af den fællesskabsretlige bemyndigelsesnorm. Gyldigheden af den afledede nationale ret må prøves i forhold til fællesskabsretten og ikke omvendt. Dette gælder især for artikel 2 i forordning nr. 833/68, som kun i almindelige vendinger bemyndiger medlemsstaterne til at fastsætte udfyldende bestemmelser.

Præmisser

1 Ved kendelse af 21. juli 1972 stiller Verwaltungsgerichtshof (appelinstansen for forvaltningssager) i Hessen i henhold til EØF-traktatens artikel 177 nogle spørgsmål om gyldigheden af visse bestemmelser i Kommissionens forordninger nr. 833/68 af 28. juni 1968 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende denaturering af sukker til foderbrug (JO nr. L 151, s. 29) og 354/69 af 26. februar 1969 om ændring af denatureringspræmierne for sukker (JO nr. L 49, s. 14); kendelsen er indgået til Domstolens justitskontor den 4. august 1972.

Første spørgsmål

2 Med de første spørgsmål anmodes Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 354/69, som fastsætter denatureringspræmien for hvidt sukker til nul regningsenheder pr. 100 kg;

med henblik herpå spørger appelinstansen for forvaltningssager, om Kommissionen havde beføjelse til at træffe en foranstaltning, som medførte suspension af præmieudbetalingen, eller om en sådan foranstaltning kun kunne have været truffet af Rådet;

desuden spørges der, om denne foranstaltnings retmæssighed afhænger af tilstedeværelsen af sukkeroverskud inden for Fællesskabet og i bekræftende fald, om et sådant overskud forelå på det omhandlede tidspunkt;

3 sagsøgeren i hovedsagen beskylder for sin del Kommissionen for at have overskredet sine beføjelser ved at suspendere præmieudbetalingen, for ikke at have respekteret den prioritet, der tilkommer udbetaling af denatureringspræmier i forhold til eksportrestitutioner, for at være gået ud fra en fejlagtig vurdering af markedssituationen og endelig for at have vist en uberettiget eftergivenhed over for visse nationale interesser til skade for sukkerdenatureringsindustrien.

Angående Kommissionens kompetence

4 Principperne for den fælles markedsordning i sukkersektoren er fastlagt i Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 (EFT specialudgave 1967, s. 281; original reference JO nr. 308, s. 1), som foreskriver en række foranstaltninger til stabilisering af sukkermarkedet og til sikring af de af Rådet fastsatte priser;

disse foranstaltninger omfatter forpligtelse for interventionsorganerne til opkøb, afgiftsopkrævning ved import, restitutioner ved eksport til tredjeland, lagerforanstaltninger og denatureringspræmier;

artikel 9, stk. 2 i forordning nr. 1009/67 bestemmer i den forbindelse, at »for sukker, der er blevet gjort uegnet til menneskefødе, kan interventionsorganerne yde denatureringspræmier«;

i stykke 7 i samme artikel har Rådet forbeholdt sig beføjelser til senere at fastlægge »de almindelige regler for anvendelsen af bestemmelserne i stykke 1 til 6«, hvilket omfatter denatureringspræmieordningen;

i henhold til stykke 8 skal »gennemførelsesbestemmelser til denne artikel, herunder særlig ... betingelserne for ydelse af denatureringspræmier samt disse præmiers størrelse« fastsættes i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 40, dvs. af Kommissionen efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure;

5 de almindelige regler om denaturering af sukker til foderbrug er med hjemmel i artikel 9, stk. 7 fastlagt ved Rådets forordning nr. 768/68 af 18. juni 1968 (JO nr. L 143, s. 12);

med hjemmel i basisforordningens artikel 9, stk. 8 fastsatte Kommissionen på sin side ved forordning nr. 833/68 og under hensyntagen til de af Rådet i gennemførelsesforordning nr. 768/68 fastlagte bestemmelser de detaljerede regler vedrørende sukkerdenatureringen;

i kraft af disse bestemmelser fastsatte Kommissionen først ved forordning nr. 840/68 af 28. juni 1969 (JO nr. L 151, s. 50) denatureringspræmien til 14,03 regningsenheder pr. 100 kg hvidt sukker;

ved den omstridte forordning nr. 354/69 nedsatte Kommissionen efter i præambelen at have konstateret, »at situationen i sukkersektoren er saneret«, præmien til 0 regningsenheder og suspenderede altså i praksis præmieudbetalingen.

6 Artikel 9, stk. 2 i forordning nr. 1009/67 har udtrykkeligt givet ydelsen af denatureringspræmie en fakultativ karakter i modsætning til andre i samme forordning foreskrevne foranstaltninger, der har fået en obligatorisk og permanent karakter;

der foreligger således ingen forpligtelse i henhold til denne forordning til vedvarende at opretholde denatureringspræmieordningen, hvoraf følger, at disse præmier under hensyn til produktionsudviklingen og markedsbevægelserne kan reduceres eller endog fuldstændig suspenderes;

det eneste spørgsmål, som basisforordningen i denne henseende lader stå åbent, er derfor, hvilken myndighed, der er beføjet til at træffe sådanne bestemmelser;

7 denne beføjelse til at yde denatureringspræmier, som er tillagt »interventionsorganerne« ved artikel 9, stk. 2 i forordning nr. 1009/67, kan kun udøves under betingelser, der fastlægges i overensstemmelse med samme artikels stk. 7 og 8 dvs. i overensstemmelse med dels de af Rådet fastlagte almindelige regler, dels de af Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren fastsatte gennemførelsesbestemmelser;

det følger af den omstændighed, at de i artikel 9, stk. 7 bebudede almindelige regler er fastlagt af Rådet i forordning nr. 768/68, at Rådet har villet overlade fastlæggelsen af alle andre gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen;

denne fortolkning er i overensstemmelse såvel med ånden i EØF-traktatens artikel 155, der bestemmer, at Kommissionen skal »udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter«, samt med ordlyden i artikel 9, stk. 8 i forordning nr. 1009/67, hvis tekst ved benyttelsen af ordet »særlig« viser, at begrebet »gennemførelsesbestemmelser« må undergives en vid fortolkning;

i det omfang Rådet ikke selv har truffet bestemmelser i gennemførelsesforordning 768/68, er Kommissionen således i henhold til artikel 9, stk. 8 i forordning nr. 1009/67 bemyndiget til at udøve de beføjelser, som er nødvendige for at sikre denatureringspræmieringsordningens funktion;

8 heraf følger, at Kommissionen med forbehold af de af Rådet fastlagte almindelige regler er berettiget til at træffe afgørelse såvel om ydelsen som om størrelsen af denatureringspræmierne, og at den dermed også har beføjelse til at bestemme, at de skal suspenderes;

i den forbindelse tilkommer det ligeledes Kommissionen at fastlægge den passende tekniske fremgangsmåde; man kan ikke kritisere den trufne foranstaltning på den baggrund, at Kommissionen efter en afgiftsmæssigt kurant og i fællesskabsretten optaget fremgangsmåde har fastsat præmien til nul i stedet for at suspendere den.

Angående markedssituationen og valget af interventionsforanstaltninger

9 Sagsøgeren i hovedsagen gør gældende, at Kommissionen skulle have overholdt den forrang, som efter hans mening tilkommer denatureringspræmierne i forhold til eksportrestitutionerne;

i stedet for at overholde denne rangfølge mellem interventionsforanstaltningerne fortsatte Kommissionen med at bevilge eksportrestitutioner i den periode, hvor denatureringspræmierne var suspenderet.

10 Af forordning nr. 1009/67 kan det ikke udledes, at fællesskabslovgiveren har villet opstille nogen rangfølge mellem de forskellige former for intervention på sukkermarkedet;

den eneste sondring, som forordningen opstiller på dette område, går ud på, at visse foranstaltninger og især de, der har til formål at regulere indførsel og udførsel, er varige eller i det mindste hyppigt tilbagevendende, mens andre, og heriblandt denatureringen, i det væsentlige er af fakultativ art;

valget af interventionsforanstaltning er i realiteten en funktion både af de varierende markedskonjunkturer, den økonomiske byrde, der følger af de valgte foranstaltningers iværksættelse, og de vanskeligheder, som afsætningen af denatureret sukker kan skabe på foderstofmarket;

man kan således ikke anerkende en forret for denatureringsforanstaltningerne i forhold til de øvrige i forordning nr. 1009/67 omhandlede interventionsforanstaltninger.

11 Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen bygget på en bedømmelse af den økonomiske situation på det aktuelle tidspunkt, som har været forkert med hensyn til såvel de tilgrundliggende markedsoplysninger som den forventede fremtidige udvikling, idet markedet var kendetegnet ved overskud, som krævede opretholdelse af denatureringspræmierne;

konstateringen i præambelen til forordning nr. 354/69, hvorefter »situationen i sukkersektoren er saneret«, stemmer således ifølge sagsøgeren ikke overens med de faktiske forhold i det pågældende tidsrum.

12 I henhold til afsnit 6 i præambelen til Rådets forordning nr. 768/68 må der ved fastsættelsen af denatureringspræmien tages »sådanne objektive kriterier i betragtning, som tager hensyn til den mest rationelle anvendelse på baggrund af situationen på sukkermarkedet og til sukkerets konkurrencemæssige stilling i forhold til andre foderstoffer, der kan erstattes med sukker«;

artikel 2 i samme forordning har af den grund fastlagt nogle kriterier, som Kommissionen skal tage i betragtning ved afgørelsen af, om og med hvilket beløb, der skal udbetales denatureringspræmie; det drejer sig om interventionsprisen, de faste beløb for de tekniske omkostninger ved denatureringen og transportomkostningerne, de forventede markedspriser for de foderstoffer, som det denaturerede sukker skal konkurrere med, forholdet mellem sukkerets og de konkurrerende foderstoffers foderværdi og endelig det totale sukkeroverskud, som er disponibelt til denaturering inden for Fælleskabet;

13 mens nogle af disse kriterier kan bestemmes forholdsvis nøje, kan andre kun fastsættes forud eller tilnærmelsesvis ved skøn;

udover de kriterier, som angår faktiske omstændigheder, skal der ifølge artikel 2 i forordning nr. 768/68 også tages hensyn til forudgående skøn;

hertil hører især bedømmelsen efter artikel 2, afsnit e »af det totale sukkeroverskud, som er disponibelt til denaturering inden for Fællesskabet«;

dette tal kan i realiteten kun udfindes på den måde, at de statistiske angivelser af de producerede sukkermængder sættes i relation til den forventede forbrugerefterspørgsel, til forholdet mellem indførsel og udførsel og endelig til nødvendigheden af at opretholde overgangsbeholdninger for til enhver tid at kunne sikre forsyningerne;

endelig tilkommer det også Kommissionen at bestemme tidspunktet for dens foranstaltninger og disses gradvise gennemførelse under hensyntagen til såvel udviklingen og tendenserne på markedet som eventuelle justeringer, som kan blive nødvendige på grund af følgerne af de anvendte foranstaltninger.

14 Kommissionen har således en vidtgående skønsbeføjelse, der udelukker enhver automatisme, og som skal udøves i lyset af de erhvervspolitiske mål, der er fastsat i forordning nr. 1009/67 inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik;

ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, må retterne ikke erstatte de pågældende myndigheders skøn med deres eget men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning;

15 de af sagsøgeren i hovedsagen fremsatte anbringender giver ingen holdepunkter for, at der skulle foreligge en sådan fejl eller magtfordrejning;

de af sagsøgeren i hovedsagen fremsatte argumenter munder i det væsentlige ud i den påstand, at sukkermarkedet på tidspunktet for den omstridte foranstaltning ikke var blevet saneret, og at der i Fællesskabet stadig forelå sukkeroverskud, som nødvendiggjorde opretholdelse af denatureringspræmierne;

selv om tilstedeværelsen af sådanne overskud var blevet bevist, bestod Kommissionens skønsfrihed med hensyn til de for afskaffelse af disse overskud nødvendige foranstaltninger og det mest passende tidspunkt for en sådan indgriben fortsat i fuldt omfang.

16 Sagsøgeren i hovedsagen gør endelig gældende, at den omtvistede bestemmelse er ugyldig, fordi Kommissionen under de forberedende drøftelser af forordning nr. 354/69 i forvaltningskomiteen har givet efter for et retstridigt pres fra den franske og den italienske regering og har favoriseret visse interesser i disse stater til skade for den i sukkerdenatureringen interesserede industri.

17 Et af formålene med forvaltningskomitéproceduren er at gøre det muligt for Kommissionen at forberede interventionsforanstaltninger i nær kontakt med

de nationale myndigheder, som har til opgave at forvalte de pågældende markedssektorer;

det er i overensstemmelse med selve fællesskabsbegrebet, at medlemsstaterne gør deres interesser gældende inden for rammerne af de mekanismer for kollektiv forhandling, som er skabt af hensyn til gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, mens det tilkommer Kommissionen gennem sine foranstaltninger at udjævne eventuelle interessekonflikter af hensyn til almeninteressen;

såfremt Kommissionen faktisk har gjort sig overvejelser, som på den ene side angik bestemte eksportforpligtelser for de italienske myndigheder og på den anden side visse handelsinteresser for de franske Antiller, er det sådanne, som den retmæssigt kunne tage i betragtning;

gyldigheden af forordning nr. 354/69 påvirkes således ikke heraf.

Andet spørgsmål

18 Det andet spørgsmål går ud på, om artikel 2 i forordning nr. 354/69, som fastsætter ikrafttrædelsen til et tidspunkt, der falder sammen med datoen for offentliggørelsen i De europæiske Fællesskabers Tidende, er gyldig;

der spørges endvidere om, hvorvidt denne bestemmelse kan anses for ugyldig, fordi den ikke er blevet særligt begrundet, og om Kommissionen var forpligtet til at optage overgangsbestemmelser i forordningen til fordel for købekontrakter, som var blevet indgået før forordningens offentliggørelse.

19 I henhold til EØF-traktatens artikel 191 træder forordningerne i kraft »på det i forordningerne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen«;

ved denne bestemmelse har Traktaten forbeholdt de kompetente institutioner at fastsætte datoen for ikrafttrædelsen af retsakter med karakter af forordninger under hensyn til de foreliggende omstændigheder;

i det foreliggende tilfælde retfærdiggøres den umiddelbare ikrafttrædelse af forordning nr. 354/69 klart ved nødvendigheden af at hindre, at der i det tidsrum, der ellers ville være forløbet mellem offentliggørelsen og ikrafttrædelsen, kunne indgives ansøgninger om denatureringsbeviser, som på grund af deres lange varighed ville have kunnet true virkningen af den af Kommissionen trufne erhvervspolitiske foranstaltning;

denne bestemmelse behøvede ingen særlig begrundelse, idet den modsvarer uomgængelige effektivitetshensyn, som ligger i selve karakteren af den foranstaltning, forordningen fastsætter;

20 Kommissionen har heller ikke været forpligtet til at fastsætte overgangsbestemmelser;

denatureringsbeviserne, som udstedes efter simpel ansøgning fra den interesserede, har en så lang gyldighedstid, at de begunstigede har mulighed for at få dem udstedt ved indgåelsen af deres købekontrakter og derved opnå garanti for, at disse kontrakter kan afvikles inden for bevisets gyldighedstid og med den deri fastsatte denatureringspræmie;

under forudsætning af, at de pågældende har handlet med den ønskede omhu ved indgåelsen af deres kontrakter, har forordningens ikrafttræden med øjeblikkelig virkning under disse omstændigheder ikke kunnet krænke legitime interesser;

i øvrigt må det bemærkes, at formålet med den ved forordning nr. 1009/67 oprettede markedsordning ikke er at give de pågældende virksomheder en garanti for, at de kan foretage denatureringen under bedst mulige financielle betingelser, men derimod på grundlag af den af Rådet fastsatte prispolitik at sikre sukkermarkedets normale funktion.

Tredje spørgsmål

21 Endelig spørges der, om artikel 2, stk. 2, 2. pkt. i Kommissionens forordning nr. 833/68 er gyldig i betragtning af, at den tillader medlemsstaterne at kræve yderligere oplysninger ved indgivelse af ansøgninger om denatureringspræmie udover dem, der kræves efter denne bestemmelses første pkt.;

22 sagsøgeren i hovedsagen hævder, at de tyske myndigheder ved at benytte denne adgang har skabt en forskelsbehandling til skade for deres egne statsborgere ved at vanskeliggøre indgåelsen af kontrakter, der kunne have dannet grundlag for et krav på denatureringspræmie.

23 Artikel 2 i forordning nr. 833/68 nævner de oplysninger, der må indeholdes i enhver ansøgning om denatureringspræmie, nemlig ansøgerens navn og adresse, art og mængde af det sukker, der skal denatureres, og den medlems-

stat, hvor denatureringen skal finde sted — og føjer hertil: »Medlemsstaterne kan kræve yderligere oplysninger«;

den tyske administration har gjort brug af denne mulighed ved yderligere at kræve angivelse af sukkerleverandørerne og af den virksomhed, der skal foretage denatureringen.

24 Den kritiserende bestemmelse tillader ikke de nationale myndigheder at føje nye betingelser til dem, der er fastsat ved de pågældende forordninger, men bemyndiger kun medlemsstaterne til at forlange mere udførlige oplysninger af de berettigede end de yderst summariske, der kræves i forordningen;

således forstået er denne bestemmelse, som skal gøre det muligt at tilpasse de administrative formaliteter til de nationale behov og således lette kontrollen med denatureringen, ikke af en sådan karakter, at den kan føre til forskelsbehandling ved anvendelsen af de omhandlede forordninger;

25 der består derfor ingen tvivl om gyldigheden af denne bemyndigelsesbestemmelse.

Angående sagsomkostningerne

26 De udgifter, som er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

retssagen ved De europæiske Fællesskabers Domstol udgør i forhold til parterne i hovedsagen et led i den ved Verwaltungsgerichtshof i Hessen verserende sag, og det tilkommer derfor denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

under henvisning til procesdokumenterne;
efter at have hørt den refererende dommers rapport;
efter at have hørt de af sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivne mundtlige indlæg;
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse;
under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, især dennes artikler 40, 43, 155, 177 og 191;

under henvisning til Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 om den fælles markedsordning for sukker, Rådets forordning nr. 768/68 af 18. juni 1968 om fastsættelse af almindelige regler for denaturering af sukker til foderbrug, Kommissionens forordning nr. 833/68 af 28. juni 1968 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende denaturering af sukker til foderbrug, Kommissionens forordning nr. 840/68 af 28. juni 1968 om fastsættelse af denatureringspræmierne for sukker til foderbrug samt Kommissionens forordning nr. 354/69 af 26. februar 1969 om ændring af de ved forordning nr. 840/68 fastsatte denatureringspræmier for sukker;
under henvisning til protokollen vedrørende statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, især dens artikel 20;
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol;

kender

DOMSTOLEN

med hensyn til de spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgerichtshof i Hessen ved kendelse af 21. juni 1972, følgende for ret:

Undersøgelsen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan berøre gyldigheden af artikel 1, stk. 1, eller artikel 2 i Kommissionens forordning 354/69 af 26. februar 1969 eller artikel 2, stk. 2, 2. pkt. i Kommissionens forordning nr. 833/68 af 28. juni 1968.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars Kutscher Ó Dálaigh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. marts 1973.

Justitssekretæren Præsidenten

A. Van Houtte R. Lecourt