FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 20. JUNI 1978 [1]

Høje Ret.

De sager, som jeg skal behandle i dag, vedrører et produkt, der benævnes »isoglucose«, som vi allerede har mødt i sag 101/76 (Koninklijke Scholten-Honig N.V. mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, dom af 5. 5. 1977, Sml. 1977, s. 797).

Isoglucose er et nyt sødestof i flydende form, som blev opfundet i De forenede Stater i begyndelsen af halvfjerdserne. 100 kg isoglucose svarer cirka til 71 kg hvidt sukker. Det fremstilles på grundlag af stivelse, som enten kan udvindes af majs, hvede og i mindre omfang korn som basisprodukt. Ifølge de under sagen fremlagte tal anvendes der mellem 70 og 85 % majs og mellem 15 og 30 % korn. Fra efteråret 1977 blev der imidlertid — som man har forsikret os — kun anvendt majs som basisprodukt, der for 50 %'s vedkommende må indføres, fordi fællesskabsproduktionen ikke kan opfylde efterspørgslen. Isoglucose anvendes ved den industrielle fremstilling af næringsmidler, hvor det kan erstatte flydende sukker.

Inden for Fællesskabet fremstilles isoglucose for det første af det nederlandske selskab Koninklijke Scholten-Honig, som efter at have erhvervet licens i 1972 og efter at have opført et forsøgsanlæg i september 1973, optog produktionen og forøgede den i september 1975 efter at have udvidet fabrikken. Som det blev anført under de mundtlige forhandlinger, har Scholten-gruppen imidlertid i mellemtiden indstillet betalingerne med virkning fra 7. marts 1978, og der er åbenbart ved at ske en opdeling af gruppen. Isoglucose produceres desuden af det belgiske selskab G. R. Amylum N.V., som er sagsøger i en af de erstatningssager, hvori jeg fremsætter forslag til afgørelse (sag 116/77). Dette selskab optog ligeledes tidligt produktionen, nemlig i februar 1972, og udvidede ligeledes sine anlæg i 1975. Desuden besluttede selskabet Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., som er datterselskab af Koninklijke Scholten-Honig N.V., i 1973 at opføre et produktionsanlæg for isoglucose med en årlig kapacitet på 85 000 tons, som de påbegyndte opførelsen af i oktober 1974 i Tilbury. Endelig har også det engelske selskab Tunnel Refineries i de forløbne år foretaget betydelige investeringer med henblik på fremstillingen af isoglucose i en allerede eksisterende stivelsesfabrik. Disse anlæg har åbenbart delvis været i brug siden januar 1976.

To grupper af fællesskabsregler, hvis gyldighed skal undersøges inden for rammerne af den foreliggende sag, er af betydning for fremstillingen af isoglucose. Den første gruppe er reglerne om ydelse af produktionsrestitutioner ved fremstillingen af stivelsesprodukter, den anden er reglerne om udskillelse af isoglucose fra markedsordningen for sukker og fastlæggelse af særlige fællesregler for dette produkt, nemlig opkrævningen af en produktionsafgift ved fremstillingen heraf.

For så vidt angår detaljerne — dette fremgår allerede af sag 101/76 — er det nødvendigt at vide følgende:

Artikel 11 i forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, 1975, s. 1) bestemmer, at der kan ydes en produktionsrestitution

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

1 — Oversat fra tysk.

b) for kartoffelstivelse;

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

Artikel 11, stk. 3, bestemmer, at Rådet på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal fastsætter reglerne for anvendelsen af denne artikel og fastsætter produktionsrestitutionsbeløbet. Dette er sket ved forordning nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281, 1975, s. 57) om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren, som blev ændret ved forordning nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT L 206, 1976, s. 3), der trådte i kraft den 1. august 1976. Sidstnævnte forordning bestemte, at produktionsrestitutionerne for produktionsåret 1976-1977 skulle forhøjes på grund af stigningen i tærskelprisen. For så vidt angår stivelsesprodukter, som er bestemt til fremstilling af isoglucose, blev restitutionssatserne for produktionsåret 1975-1976 — dette er bl.a. emnet for den foreliggende sag — opretholdt, og med virkning fra 1. august 1977 blev der ikke længere ydet restitutioner. Dette foregår i praksis på den måde, at den til alle stivelsesproducenterne udbetalte restitution senere på ny tilbagekræves af medlemsstaternes kompetente myndigheder i det omfang, der er udvundet isoglucose af stivelse. Kommissionens forordning nr. 2158/76 af 31. august 1976 (EFT L 241, 1976, s. 21) indeholder gennemførelsesbestemmelserne hertil. Disse trådte ifølge forordningens artikel 4 i kraft den 3. september 1976, men skulle anvendes allerede fra den 1. august 1976.

I relation til den særlige markedsordning for isoglucose skal jeg først erindre om nogle principper i den fælles markedsordning for sukker, som oprindeligt omfattede isoglucose, da isoglucose skal tariferes under positionerne 17.02 D og 17.05 D, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 1 i forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, 1974, s. 1).

Markedsordningen for sukker indeholder en kvotaordning, som gælder indtil udløbet af juni 1980. Ifølge disse regler tildeles hvert medlemsland en basiskvota, som skal deles mellem producenterne. Der gælder en salgs- og prisgaranti for denne basiskvota (A-sukker); statslige interventionsorganer aftager sukkeret til interventionsprisen, der normalt ligger over verdensmarkedsprisen. Desuden findes der en maksimalkvota (B-sukker), som skal fastsættes hvert år, og som udtrykkes som en procentsats af basiskvotaen. Også for denne kvota — i produktionsårene 1976-1977 og 1977-1978 udgjorde maksimalkvotaen 135 % og blev for produktionsåret 1978-1979 nedsat til 127,5 % — gælder der en prisgaranti. Imidlertid stilles der krav om, at producenterne bidrager til interventions- og eksportomkostningerne — A- og B-sukker kan eksporteres med restitution — hvorved det samlede tab, som opstår, når der bringes mere sukker på markedet, end der forbruges, fordeles over de producerede mængder B-sukker. Det samlede beløb må imidlertid ikke overstige 30 % af interventionsprisen, hvilket i produktionsåret 1977-1978 gav en maksimalgrænse på 9,85 regningsenheder pr. 100 kg hvidt sukker. Det sukker, der produceres ud over maksimalkvotaen (C-sukker), må i princippet kun sælges på verdensmarkedet og til verdensmarkedsprisen, med mindre der er knaphed i Fællesskabet, som det var tilfældet i 1974 og 1975.

Isoglucose blev udskilt fra den fælles markedsordning for sukker og underkastet særlige bestemmelser ved Rådets forordning nr. 1110/77 af 17. maj 1977 (EFT L 134, 1977, s. 1). Ved forordning nr. 111/77 (EFT L 134, 1977, s. 4) indførtes fælles bestemmelser for isoglucose, som så at sige udgør en minimarkedsordning. Den indeholder bestemmelser om samhandelen med tredjelande og om importafgifter og eksportrestitutioner. Navnlig blev der — og det har særlig interesse i denne forbindelse

— indført en produktionsafgift for isoglucose. Principielt er beløbet for denne produktionsafgift lige så stort som afgiften for B-sukker. Ganske vist er den i produktionsåret 1977-1978, som løber fra den 1. juli 1977, begrænset til 5 regningsenheder pr. 100 kg tørstof; beløbet skal kun anvendes, såfremt produktionsafgiften for B-sukker inden for samme periode overstiger 5 regningsenheder pr. 100 kg hvidt sukker. I mellemtiden har Rådet bestemt, at denne begrænsning til 5 regningsenheder skal forlænges indtil udløbet af kvotaordningen, dvs. indtil 1980. Der blev fastsat gennemførelsesbestemmelser for opkrævning af produktionsafgiften i Kommissionens forordning nr. 1468/77 af 30. juni 1977 (EFT L 162, 1977, s. 7). Efter disse regler gælder der den samme beregningsmetode for isoglucose som for roesukker.

Disse bestemmelser har givet anledning til flere nationale retssager.

Ved High Court blev der i hovedsagen i sag 103/77 nedlagt påstand om, at det statueres, at regeringen for Det forenede Kongerige ikke er beføjet til at håndhæve forordningerne nr. 1862/76, 1110/77 og 1111/77, fordi disse er ugyldige, og i hovedsagen i sag 145/77 blev der nedlagt påstand om, at det statueres, at forordning nr. 1111/77 er ugyldig og derfor ikke kan håndhæves af de nationale interventionsorganer. Til støtte herfor blev der, under henvisning til fællesskabsretten, anført forskellige grunde, som jeg senere skal komme ind på i detaljer. Sagsøgerne påberåbte sig navnlig, at der forelå en krænkelse af forbudet mod forskelsbehandling i EØF- traktatens artikel 40, formålene i artikel 39 samt princippet om forholdet mellem mål og midler.

I den nederlandske sag sendte sagsøgte i hovedsagen i december 1976 en afregning til sagsøger, Koninklijke Scholten-Honig N.V., som vedrørte produktionsrestitutioner for forarbejdning af majs til stivelse i perioden 1. august til 31. oktober 1976. Da afregningen, som var udfærdiget i henhold til forordningerne nr. 1862/76 og 2158/76, for det nævnte tidsrum udviste en debetsaldo på grund af forarbejdningen af stivelse til isoglucose, anlagde sagsøger sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven og krævede tilbagebetaling af de debiterede produktionsrestitutioner. Sagsøger mener, at de fællesskabsbestemmelser, som afregningen er baseret på, er ugyldige, fordi de ikke opfylder begrundelsespligten, og fordi forbudet mod forskelsbehandling er overtrådt. Desuden gør sagsøger gældende, at der foreligger magtfordrejning og krænkelse af retssikkerhedsprincippet.

Under hensyn til de fremførte anbringender, som de sagsøgte i hovedsagerne har imødegået, udsatte de nationale retter de for dem verserende sager og forelagde ved kendelser af 29. juli, 12. oktober og 8. november 1977 følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177:

I — Sag 103/77:

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

II — Sag 125/77:

1. Er artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 i strid med traktatens artikel 190 ikke forsynet med begrundelse, og fører dette forhold i givet fald til, at artikel 2 — artikel 5a i Rådets forordning (EØF) nr. 2742/75 — er ugyldig?
2. Er artikel 2 i strid med det til grund for traktaten liggende princip om ikke-forskelsbehandling, som navnlig kommer til udtryk i traktatens artikel 40, og er artikel 2 af denne grund ugyldig?

3. Indeholder forordning (EØF) nr. 1862/76 en ændring af systemet med ydelse af produktionsrestitutioner til stivelsesindustrien, som allerede i sig selv — eller som følge af, at den pludselig blev indsat i ovennævnte allerede fra 1967 gældende ordning — strider mod det også til grund for traktaten liggende retssikkerhedsprincip, og er forordningen i bekræftende fald helt eller delvist — for så vidt som den foreskriver nævnte ændring gennemført — ugyldig?

4. Har Rådet og Kommissionen ved at udstede forordning (EØF) nr. 1862/76 henholdsvis forordning (EØF nr. 2158/76 begået magtfordrejning af den grund, at de ved udstedelsen af de nævnte forordninger har forfulgt andre mål end dem, som kan udledes af forordning (EØF) nr. 2727/75, idet de ved disse forordninger navnlig har gennemført den gentagne gange nævnte ændring af produktionsrestitutionsordningen med henblik på at støtte sukkerindustrien, selv om forordning (EØF) nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn hverken nævnte eller nævner et sådant mål?

5. Skal artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2158/76 under hensyn til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1862/76 fortolkes således, at også de restitutioner, der er ydet for fremstilling af glucose med stort indhold af fructose i perioden 1. august til 3. september 1976 — den sidstnævnte dato er tidspunktet for forordningens ikrafttræden — skal tilbagebetales i overensstemmelse med reglerne i den nævnte forordning og forordning (EØF) nr. 1862/76, og medfører dette i bekræftende fald, at forordning (EØF) nr. 2158/76 er helt eller delvist ugyldig, nemlig for så vidt som forordningen bestemmer, at restitutionerne atter skal tilbagebetales i den ovenfor anførte forstand?

III — Sag 145/77:

Er Rådets forordning (EØF) nr. 1111/77 af 17. maj 1977 ugyldig af nogle og i givet fald af hvilke af de ovenfor nævnte grunde?

Før jeg går ind på disse spørgsmål, skal jeg nævne, at der af disse virksomheder og af det belgiske selskab G. R. Amylum N.V. også er anlagt en række erstatningssager mod Rådet og Kommissionen. Disse sager — det drejer sig om sagerne 116, 124, 143 og 153/77 — vedrører de samme bestemmelser, nemlig bestemmelserne om bortfald af produktionsrestitutionen for isoglucose og indførelsen af en produktionsafgift på isoglucose. Jeg anser det derfor for rimeligt, også i den præjudicielle sag, hvori jeg i dag fremsætter forslag til afgørelse, at tage hensyn til argumenter fra disse sager, som er af interesse for spørgsmålet om gyldigheden af de foreliggende forordninger.

I — Jeg skal begynde min redegørelse med en kort bemærkning om et spørgsmål, som Rådet har rejst i sag 145/77, og som går ud på, om sagen kan antages til realitetsbehandling. Rådet er i tvivl om, hvorvidt denne sag kan antages til realitetsbehandling, fordi den forelæggende ret blot har gengivet sagsøgers klager uden at foretage et udvalg på grundlag af de anbringender, som parterne har gjort gældende, og ej heller klart har anført, hvilke faktiske omstændigheder, der kan lægges til grund i denne sag.

Selv om man således kunne få det indtryk, at sagen frembyder store lighedspunkter med en sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173, som ikke ville kunne have været anlagt af berørte private, fordi de foreliggende fællesskabsakter har karakter af forordninger, ser jeg dog ingen afgørende betænkeligheder. Det må ganske vist anses for ønskværdigt, at en anmodning om en præjudiciel afgørelse angiver sagens faktiske omstændigheder og stridens stil-

ling og muligvis også en begrundelse for de stillede spørgsmål. Dette er dog ikke udtrykkeligt foreskrevet, og den foreliggende sag er ikke den eneste, hvor en præjudiciel forelæggelseskendelse ikke svarer helt til idealerne. I et sådant tilfælde må vi blot gå ud fra, at den nationale ret anser de problemer, sagsøger har rejst, for at være af betydning, og at den anser de rejste spørgsmål for relevante. At parternes anbringender ikke er angivet, giver derfor ikke Domstolen grund til at afvise den præjudicielle anmodning i sag 145/77 eller den på lignende måde formulerede anmodning i sag 103/77.

II — Hvad angår indholdet af de stillede spørgsmål, skal jeg først beskæftige mig med ophævelsen af produktionsrestitutionen til fremstilling af isoglucose.

Her er det i første række forordning nr. 1862/76 om ændring af forordning nr. 2742/75, der kommer ind i billedet, hvorved produktionsrestitutionen til de varer, som var bestemt til fremstilling af isoglucose i produktionsåret 1976-1977, blev fastholdt på samme niveau som det foregående år og altså ikke blev forhøjet, således som det var tilfældet for andre produkter, og hvorved det blev bestemt, at der ikke længere skulle ydes nogen restitution fra produktionsåret 1977-1978. Endvidere indeholder Kommissionens forordning nr. 2158/76 gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2742/75 og især de nærmere regler for medlemsstaternes tilbageopkrævning af restitutionsbeløb i forbindelse med fremstillingen af isoglucose. Der spørges i forelæggelseskendelserne, om disse to forordninger er gyldige, og der ønskes endvidere en fortolkning af forordning nr. 2158/76.

1. Gyldighedsspørgsmålet kan behandles under ét, da der i det store hele ikke blev anført nogen særlige ugyldighedsgrunde i relation til forordning nr. 2158/76. Sagsøger er af den opfattelse, at også forordning nr. 2158/76 ville være uden mening, såfremt artikel 2 i forordning nr. 1862/76 skulle vise sig at være ugyldig. Ved undersøgelse af, om forordning nr. 1862/76 er gyldig, skal der inddrages en række formelle og materielle synspunkter.

a) I formel henseende drages forordningens gyldighed i tvivl, under henvisning til at den ikke er tilstrækkeligt begrundet, fordi den ikke henviser til den udtalelse fra Europa-Parlamentet, som er nødvendig efter EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, og fordi producenterne af isoglucose ikke er blevet hørt på rette vis forud for forordningens vedtagelse. Om dette skal jeg bemærke følgende:

aa) Sagsøger i den hovedsag, som har ført til forelæggelsen i sag 125/77, mener ikke at forordningen er tilstrækkeligt begrundet, selv om man går ud fra de kriterier, der er fastlagt ved dommen i sag 5/67 (firma W. Beus GmbH & Co. mod Hauptzollamt München-Landsberger Straße, afsagt den 13. 3. 1968, Sml. 1965-1968, s. 469), hvorefter der alene kan stilles det krav til en forordning, at den kort beskriver den generelle situation og de generelle mål, som forfølges med forordningen. Man kan ej heller i det foreliggende tilfælde sige, at målene kan udledes af restitutionsreglerne i forordning nr. 2742/75, da forordning nr. 1862/76 ikke henviser til denne forordning, men ændrer den. Det er endvidere af betydning, at restitutionspolitikken siden 1967 har omfattet alle stivelsesproducenter, og at det hverken kan udledes af betragtningerne til forordning nr. 2727/75 — der er her henvist til den særlige situation på stivelsesmarkedet — eller af artikel 11, at der kan gøres forskel, alt efter hvilke slutprodukter der er tale om. Det anføres således, at der under disse omstændigheder skulle været givet en detaljeret begrundelse for den afgørende ændring af restitutionspolitikken, som skete med vedtagelsen af forordning nr. 1862/76, og at der skulle

have været givet en indgående forklaring på, hvorfor isoglucose skulle undtages, og hvorfor man i den forbindelse anså det for rigtigt fuldstændigt at ophæve produktionsrestitutionen.

Heroverfor anfører Rådet og Kommissionen — blandt andet under henvisning til forslaget til afgørelse i sag 78/74 (Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH. B. J. Stolp mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Sml. 1975, s. 434) — at der stilles mindre strenge krav til begrundelsespligten ved lovbestemmelser, navnlig når det drejer sig om regler, som er en del af en samlet ordning. Dette er tilfældet med forordning nr. 1862/76. Det fremgår imidlertid klart af de mål, som kan udledes af grundforordning nr. 2727/75 og af forordning nr. 2742/75, hvorfor der ikke ydes nogen produktionsrestitution for fremstillingen af isoglucose. Desuden må det heller ikke glemmes — og dette vedrører argumentet om, at Fællesskabet pludselig har ændret en fast restitutionspolitik — at isoglucose er et nyt produkt, som først kom på markedet i nævneværdigt omfang i 1976, og at der allerede siden 1974 har været tegn på bestræbelser med henblik på at ophæve restitutionerne eller i det mindste nedsætte dem væsentligt.

For så vidt angår denne diskussion må det erkendes, at betragtningerne til forordning nr. 1862/76 ikke er særligt udførlige. Det hedder blot:

»Under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner bør en sådan forhøjelse dog ikke bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose.«

Jeg mener imidlertid for det første, at det, der er anført om beslutningen om at undlade at forhøje restitutionen, naturligvis også gælder for restitutionens bortfald, med andre ord at der er en logisk sammenhæng i begrundelsen. For det andet mener jeg, at henvisningen til restitutionsordningens formål er tilstrækkelig, såfremt man følger den opfattelse, der er gjort gældende i forslaget til afgørelse i sag 78/74 og lægger hidtidig retspraksis inden for området til grund (sagerne 5/67, firma W. Beus GmbH & Co. mod Hauptzollamt München-Landsberger Straße, Sml. 1965-1968, s. 469; sag 80/72, N.V. Koninklijke Lassiefabrikken mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, dom af 20. 6. 1973, Sml. 1973, s. 635; sag 78/74, Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH B. J. Stolp mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, dom af 18. 3. 1975, Sml. 1975, s. 421 og sag 92/77, Bord Bainne Co-Operative Limited mod Landwirtschaftsminister, dom af 23. 2. 1978, endnu ikke offentliggjort). I den forbindelse spiller både grundforordning nr. 2727/75 og forordning nr. 2747/75 en rolle, og det må anses for uvæsentligt, at restitutionsbestemmelserne formål navnligt er tydeligt angivet i forordning nr. 2747/75, som blev ændret ved forordning nr. 1862/76, der har betydning for den foreliggende sag. I betragtningerne til forordning nr. 2727/75 henvises der til den særlige situation på stivelsesmarkedet, som synes at begrunde en produktionsrestitution. Allerede heraf kan det udledes, at restitutionerne for fremstillingen af isoglucose ikke er omfattet af bestemmelsernes målsætning, da isoglucose, selv om dette fremstilles af stivelse, er et sødemiddel og derfor ikke i egentlig forstand hører til stivelsesmarkedet. Betragtningerne til forordning nr. 2742/75 er endnu klarere. Her tales der om, at stivelsesmarkedet er i en særlig situation, og at det er nødvendigt for stivelsesindustrien at opretholde priser, der er konkurrencedygtige i forhold til priserne på substitutionsprodukter. I den forbindelse henvises der navnlig til konkurrencen mellem majs-, ris- og kartoffelstivelse på den ene side og *kemiske* substitutionsprodukter på den anden side. Når det imidlertid på grundlag heraf fastslås, at den

væsentligste baggrund for restitutionsreglerne var at gøre disse produkter konkurrencedygtige i forhold til produkterne fra den kemiske og navnlig den petrokemiske industri, som kan købe råstofferne billigt på verdensmarkedet, er det en umiddelbar følge heraf, at ordningen med restitutioner til isoglucose, som ikke eller i hvert fald ikke i nævneværdigt omfang befinder sig i en sådan konkurrence, ikke er omfattet af disse regler.

Under disse omstændigheder var det ikke nødvendigt at give en særlig begrundelse for at holde isoglucose uden for restitutionsreglerne, hvorfor det næppe kan gøres gældende, at forordning nr. 1862/76 er ugyldig, fordi den ikke opfylder kravene i EØF-traktatens artikel 190.

bb) Endvidere er det gjort gældende af en af sagsøgerne, at der i forordning nr. 1862/76 ikke findes nogen henvisning til den udtalelse, som i henhold til EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, skal afgives af Europa-Parlamentet. Denne sagsøger mener, at en sådan udtalelse er nødvendig, fordi den nævnte forordning ikke kan anses for en anvendelsesbestemmelse efter artikel 11 i forordning nr. 2727/75. Det anføres, at forordningen har overskredet rammerne for den beføjelse, som er tillagt i medfør af artikel 11, fordi denne bestemmelse helt generelt omhandler produktionsrestitutioner til bestemte produkter, men ikke giver Rådet hjemmel til at vedtage forskellige regler, afhængig af til hvilket formål stivelsen anvendes.

Dette synspunkt kan ligeledes vanskeligt tiltrædes. Når der foreligger en *fakultativ* restitutionsordning, som det er tilfældet med forordning nr. 2727/75, må det rimeligvis antages, at Rådet ved udstedelsen af de foreskrevne anvendelsesbestemmelser også kan differentiere efter slutprodukter. Dette kan ikke, såfremt man vil undgå en for snæver afgrænsning af begrebet »anvendelsesbestemmelser« — i hvilken forbindelse jeg bl.a. skal henvise til dommen i sag 23/75 (Rey Soda mod Cassa Conguaglio Zucchero, dom af 30. 10. 1975, Sml. 1975, s. 1279) — anses for at indebære en ændring af den grundlæggende politik på restitutionsområdet, hvorom også andre fællesskabsinstitutioner skal høres. Desuden skal jeg henvise til, hvad der allerede er blevet fastslået vedrørende betydningen af og formålet med restitutionsordningen. Det fremgår således af betragtningerne til forordning nr. 2727/75, at restitutionsordningen er indført med henblik på den særlige situation på stivelsesmarkedet. Det forekommer derfor velbegrundet at undtage yderligere forarbejdede produkter, som ikke hører til dette marked, fra denne ordning. En sådan udformning af restitutionsordningen må med andre ord siges at være i overensstemmelse med det mål, der forfølges, og må derfor også falde ind under det, man forstår ved anvendelsesbestemmelser i artikel 11 i forordning nr. 2727/75.

Da det imidlertid ikke er foreskrevet, at Parlamentet skal høres om gennemførelsesbestemmelserne i henhold til artikel 11 i forordning nr. 2727/75 og i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1418/76 — disse bestemmelser indeholdt hjemmelen til udstedelse af forordningerne nr. 2742/75 og nr. 1862/75 — kan forordning nr. 1862/76 ej heller være ugyldig, fordi der ikke er indhentet udtalelse fra Parlamentet.

cc) Det samme må siges om det argument, at fællesskabsinstitutionerne med urette har undladt at høre glucoseproducenterne før de anfægtede forordninger blev udstedt.

Her er det tilstrækkeligt af anføre, at traktaten ikke foreskriver en sådan høring, og at der ej heller findes et generelt retsprincip herom, i hvert fald ikke når det gælder vedtagelsen af lovregler. Desuden fandt der åbenbart en kontakt sted med de pågældende kredse. Det er således blevet oplyst under sagen — og ikke bestridt af nogen — at der siden

juni 1976 blev udvekslet synspunkter med stivelsesproducenterne, og at tjenestemænd fra Kommissionen endvidere havde aflagt besøg i en isoglucosefabrik. Herved sikredes det, at de pågældende kredses interesser i det mindste blev taget i betragtning, før de nye restitutionsregler blev udstedt.

b) Desuden gøres det gældende, at forordning nr. 1862/76 er ugyldig af materielretlige grunde. Der anføres tre grunde:

— overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling,

— krænkelse af retssikkerhedsprincippet, fordi der ikke er udstedt overgangsregler, og

— magtfordrejning.

aa) Isoglucoseproducenterne føler sig forskelsbehandlet i forhold til stivelsesproducenterne, som fortsat nyder godt af produktionsrestitutionen, og henviser i den forbindelse også til de nye restitutionsbestemmelsers virkning på afledte produkter så som dyrefoder og majsolie. Endvidere gør de gældende, at der ikke bør kunne sondres efter, om der består konkurrence med kemiske substitutionsprodukter. Desuden gør de gældende, at bestemmelserne indebærer en forskelsbehandling inden for den gruppe produkter, som konkurrerer med ikkekemiske produkter, og de anfører herved, at der fortsat ydes en produktionsrestitution for fremstillingen af glucose.

Jeg skal først lade det stå åbent, om det heroverfor kan anføres, at isoglucose-og stivelsesproducenterne er de samme virksomheder, hvorfor der ikke kan være tale om forskelsbehandling af forskellige *producenter,* da det må antages, at de i hvert fald i økonomisk henseende er at betragte som en enhed. Dette problem, om det ikke er rigtigst at tage udgangspunkt i *produkterne* og disses konkurrenceforhold, skal jeg behandle i en anden sammenhæng.

For at vurdere påstanden om forskelsbehandling må det her være tilstrækkeligt navnlig at henvise til det allerede tidligere nævnte hovedformål med restitutionsordningen, som dette første gang kom til udtryk allerede i forordning nr. 1955/75. Efter denne forordning skal stivelsesproducenterne sættes i stand til at imødegå konkurrencen fra kemiske substitutionsprodukter. *Isoglucose*producenterne er ikke i denne situation, da konkurrencen fra kemiske produkter (cyclamater) ikke betyder noget videre for dem. Man kan altså sige, at udelukkelsen af isoglucose fra restitutionsreglerne synes berettiget, når man tager reglernes mening og formål i betragtning, hvortil kommer, at det ikke er bevist, at de er for snævert udformede.

Desuden kan der heller ikke være tale om en forskelsbehandling i forhold til stivelsesproducenterne, fordi der ikke eksisterer nogen konkurrence mellem isoglucose og stivelse. Her drejer det sig naturligvis om hovedprodukterne, og ikke de biprodukter der fremkommer ved produktionen, og som følgelig indirekte har fordel af restitutionsreglerne.

Hvad dernæst angår argumentet om, at restitutionsordningen fortsat gælder uændret for glucoseproducenterne, er det ligeledes vigtigt at være opmærksom på, at der ikke eksisterer nogen egentlig konkurrence mellem isoglucose og glucose. Efter min opfattelse er det i hvert fald overbevisende, at de to produkter må antages at have forskellige anvendelsesområder, fordi der er en væsentlig forskel i deres sødekraft, hvilket betyder, at der ikke foreligger forskelsbehandling, da forudsætningen herfor er, at produkterne kan erstatte hinanden.

Endelig har fællesskabsinstitutionerne i denne sammenhæng yderligere henvist til — dette er ligeledes en betragtning, som spiller en rolle inden for rammerne af kravet om ligebehandling — at *sukker*producenterne ville være blevet forskels-

behandlet, såfremt isoglucoseproducenterne fortsat havde nydt godt af produktionsrestitutionen.

Restitutionsreglerne kan altså heller ikke anses for ugyldige, fordi de behandler isoglucoseproducenterne anderledes.

bb) Under henvisning til retssikkerhedsprincippet gør sagsøgerne endvidere gældende, at der ikke, på det tidspunkt da produktionsrestitutionen til fremstilling af isoglucose blev afskaffet, blev taget hensyn til de foreliggende produktionskapaciteter, som man allerede før udstedelsen af forordning nr. 2727/75 havde investeret i, samt at der ej heller blev udstedt nogen meddelelse om, at restitutionen til fremstilling af produkter, som konkurrerer med ikkekemiske produkter, kunne tænkes at falde bort, endelig fordi der ej heller i forordning nr. 2727/75 var antydet, at restitutionspolitikken ville blive ændret.

Heroverfor anfører fællesskabsinstitutionerne imidlertid med rette, at der blev truffet visse overgangsregler i den forstand, at den tidligere restitutionssats blev opretholdt for produktionsåret 1976-1977. Dette synes at måtte være tilstrækkeligt for de kontrakter og leveringsaftaler, som var indgået. Der var næppe grund til at gennemføre yderligere tilpasnings- og udligningsordninger.

Tager man således udgangspunkt i den oprindeligt gældende restitutionsordning — efter artikel 11 i forordning nr. 120/67 var den ikke fakultativ — er det for det første af betydning, at den, ifølge betragtningerne til forordningen, blev indført på grund af den særlige markedssituation for korn- og kartoffelstivelse og på grund af nødvendigheden af at opretholde konkurrencedygtige priser for disse produkter i forhold til priserne for substitutionsprodukterne. Da ordningen blev indført, var der slet ikke tænkt på produkter som isoglucose, som ikke hører med til stivelsesmarkedet, og som også først kom på markedet i nævneværdigt omfang i 1976. For det andet har fællesskabsinstitutionerne også med rette henvist til, at virksomheder, som fremstiller et produkt, der konkurrerer med sukker, og som var bekendt med sukker- og stivelsesmarkedet, på forhånd måtte være forsigtigere ved deres investeringer. De kunne således ikke gå ud fra, at en ordning, som i det væsentlige var blevet indført med henblik på andre formål, ville blive opretholdt uændret på et område, som kunne bringe sukkermarkedet i vanskeligheder, så meget desto mindre som restitutionspolitikken tidligere havde undergået væsentlige ændringer i de senere år. De nødvendige ændringer og tilpasninger var faktisk allerede nævnt i en meddelelse fra Kommissionen i De europæiske Fællesskabers Bulletin (Supplement 17/73, s. 15).

Tager man derimod udgangspunkt i de bestemmelser, der gjaldt på et senere tidspunkt, hvor isoglucose var blevet bragt på markedet i nævneværdigt omfang, er det væsentligt at bemærke, at restitutionsordningen på dette tidspunkt kun var fakultativ, som det klart fremgår af forordning nr. 665/75. Desuden var det ganske klart, at restitutionen på dette tidspunkt — hvilket fremgår af betragtningerne til forordningerne nr. 1955/75 og nr. 2742/75 — havde til formål at gøre stivelsesprodukter konkurrencedygtige i forhold til syntetiske substitutionsprodukter. Som jeg tidligere har nævnt var denne forudsætning ikke opfyldt for isoglucose. Man kunne altså ikke fæste lid til, at den fakultative restitutionsordning ville blive opretholdt netop for et sådant produkt.

Der kan således næppe heller ud fra et retssikkerhedssynspunkt siges at foreligge en mangel, der skulle kunne gøre forordning nr. 1862/76 ugyldig.

cc) Anbringendet om, at der er begået magtfordrejning, som jeg yderligere skal behandle i denne sammenhæng,

begrundes med, at forordning nr. 1862/76 er udstedt inden for rammerne af den fælles markedsordning for korn, hvilket atter betyder — siges det — at der med denne forordning kun kan forfølges mål, som vedrører denne markedsordning. Der var imidlertid i realiteten tale om støtteforanstaltninger til sukkerindustrien, sådan som det fremgår af forordning nr. 1111/77. Det gøres således gældende, at betragtninger vedrørende konkurrencen mellem isoglucose og sukker er irrelevante for bestemmelserne til gennemførelse af den fælles markedsordning for korn, og at foranstaltninger til gunst for sukkerproducenterne kun kunne gennemføres retmæssigt inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker.

Heroverfor har fællesskabsinstitutionerne, efter min opfattelse på overbevisende måde, gjort gældende, at den væsentligste baggrund for udstedelsen af forordning nr. 1872/76 var den erkendelse, at en støtte til isoglucose ikke er i samklang med restitutionsreglernes væsentligste formål. Sådanne betragtninger vedrører selve kernen i restitutionsreglerne og falder derfor inden for rammerne af den fælles markedsordning for korn. Herudover mener jeg imidlertid også, at det med rette kan hævdes, at det er retmæssigt ved udstedelsen af landbrugspolitiske foranstaltninger — og til disse må gennemførelsesbestemmelserne i henhold til artikel 11 i forordning nr. 2727/75, som i sidste ende er baseret på traktatens artikel 43, henregnes — også at tage hensyn til virkningerne på andre end de sektorer, som umiddelbart kommer i betragtning, og i det foreliggende tilfælde netop den omstændighed, at opretholdelsen af produktionsrestitutionen for isoglucose ville indebære en forskelsbehandling af sukkerproducenterne. Endelig kunne fællesskabsinstitutionerne til deres forsvar endvidere henvise til Domstolens afgørelse i sag 1/54 (regeringen for Den franske Republik mod Den Høje Myndighed for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 1), hvor det vedrørende begrebet »magtfordrejning« blev statueret, at en beslutning, som forfølger flere mål, selv om der findes ét uberettiget blandt flere berettigede hensyn, ikke indebærer magtfordrejning, såfremt beslutningen ikke tilsidesætter hovedformålet. Mit indtryk er, at dette i hvert fald ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

c) Alt i alt kan jeg derfor fastslå, at ingen af de under sagen fremførte argumenter kan føre til den konklusion, at forordning nr. 1862/76 og dermed også forordning nr. 2158/76 skulle være ugyldig.

2. For så vidt angår fortolkningen af forordning nr. 2158/76 — der er vel til dels også, set ud fra et vist synspunkt, tale om prøvelse af forordningens gyldighed — skal jeg herefter, som afslutning på denne første del af min undersøgelse, kort tilføje følgende:

Det bestemmes udtrykkeligt i forordningens artikel 4, at den træder i kraft den 3. september 1976, men at den allerede anvendes fra den 1. august 1976. Heraf følger helt entydigt, at også de produktionsrestitutioner for isoglucose, som er ydet i tidsrummet fra den 1. august til den 3. september 1976 skal tilbagekræves efter forordning nr. 2158/76.

Det er desuden klart, at der for så vidt angår spørgsmålet om den tilbagevirkende kraft, ikke er nogen retlige betænkeligheder ved at anvende de administrative bestemmelser i forordning nr. 2158/76 på denne måde. Der er ikke tale om egentlig tilbagevirkende kraft, der medførte byrder for de pågældende, som ikke kunne forventes. Dette fremgår ganske enkelt af det forhold — som Kommissionen med rette har bemærket — at restitutionens størrelse og dermed også det beløb, der skulle kræves tilbage, allerede blev fastlagt i forordning nr. 1862/76, som trådte i kraft den 1. august 1976, og at det kunne udledes af denne forordning — af det påbud, som er rettet til medlems-

staterne — at restitutionsbeløbene skal tilbagekræves i det omfang, de vedrører isoglucose og overskrider det tilladte niveau. Dette er afgørende for det foreliggende spørgsmål, og i den forbindelse er det helt underordnet, hvordan tilbagekrævningen skal foretages rent retsteknisk.

III — Jeg skal herefter gå over til den anden del af min undersøgelse, der vedrører gyldigheden af forordningerne nr. 1110/77 og 1111/77. Ved disse forordninger blev isoglucose udskilt fra den fælles markedsordning for sukker og pålagt en produktionsafgift. Det er her af betydning, at den afgift for isoglucose, der til at begynde med for ét år blev fastlagt til et lavere beløb end for B-sukker — nemlig til 5 regningsenheder pr. 100 kg — ifølge en for nylig udstedt beslutning fra Rådet skal gælde indtil kvotareglerne i markedsordningen for sukker udløber, dvs. indtil 1980.

1. I den forbindelse er det hensigtsmæssigt først at opregne en række økonomiske forhold, som jeg ikke tidligere havde anledning til at komme ind på, og som er af betydning for undersøgelsen af de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført mod gyldigheden af de pågældende forordninger.

Efter at der i nogle år har været knaphed på Fællesskabets *sukkermarked,* ligesom på verdensmarkedet, udviser de seneste år en høj egenproduktion, hvortil kommer indførsler til garanterede priser fra AVS-staterne på omkring 1,3 millioner tons i henhold til forpligtelser efter Lomé-konventionen, som har gyldighed indtil 1980. Sukkerforbruget, der stagnerer eller endog falder, ligger med sine omkring 9,3 millioner tons om året i nærheden af basiskvotaen. Således var der, trods et lille udbytte pr. hektar, som skyldtes tørken, overskud på 1,7 millioner tons i produktionsåret 1976-1977. For produktionsåret 1977-1978 forventes der, med en produktion af hvidt sukker på 11,086 millioner tons — heri ikke beregnet C-sukker — og under hensyntagen til det AVS-sukker, som importeres til Fællesskabet, et overskud på mellem 2,6 og 2,7 millioner tons. Under disse forhold og på grund af de faldende verdensmarkedspriser kræves der store summer til finansiering af udførslerne: for produktionsåret 1977-1978 regnede man først med 240-250 regningsenheder pr. ton og indtil for nylig med 220 regningsenheder pr. ton. Denne overskudssituation medfører også, at markedspriserne ligger i nærheden af interventionspriserne eller kun en lille smule højere.

Produktionskapaciteten for isoglucose, udtrykt i de tilsvarende værdier for hvidt sukker, blev i slutningen af 1976 vurderet af en af sagsøgerne til 70 000 tons, og af fællesskabsinstitutionerne og stivelsesproducenterne til 150 000 tons, samt i slutningen af 1977 vurderet af sagsøgerne til 160 000, henholdsvis 380 000 tons, og af fællesskabsinstitutionerne til 4 000 000 tons. Fællesskabsinstitutionerne regner derudover med en yderligere stigning til omkring 7 000 000 tons eller endog 1 000 000 tons indtil 1980, mens sagsøgerne mener, at produktionskapaciteten er faldende, fordi produktionsrestitutionen er bortfaldet. Fra midten af 1976 til midten af 1977 blev der produceret 75 000 til 85 000 tons isoglucose — beregnet på grundlag af tørstoffet — hvilket svarer til mellem 2 og 3 % af den samlede stivelsesproduktion. En af sagsøgerne angav, at han i 1977 solgte 112 000 tons og i 1978 154 000 tons.

Isoglucose markedsføres i flydende form. Det må her anses for en ulempe, at det skal konserveres ved en bestemt temperatur, og at det er vanskeligere og dyrere at transportere end sukker. Blandt fordelene ved isoglucose blev det nævnt, at det indeholder meget naturlig frugtsukker og er farveløst, at det har en neutral smag, som fremhæver frugtsmagen, at det er meget let opløseligt,

og at det ved oplagringen ikke er udsat for infektionsfare fra mikrober.

Prisen for isoglucose afhænger åbenbart af sukkerprisen, men synes at ligge nogle procent under prisen for flydende sukker. Der har været nævnt lige fra 5 til 7 %, ja endog fra 10 til 13 %. I den forbindelse har de nævnte ulemper betydning, samt den omstændighed, at der er tale om et nyt produkt. Desuden blev der i denne sammenhæng henvist til produktets noget ringere sødekraft, hvilket imidlertid er omstridt, og endvidere henvist til den omstændighed, at fabrikanterne på samme tid må lagre to materialer, fordi isoglucose ofte blandes med sukker, og bl.a. også fordi stoffets sødekraft, når der foreligger en blanding, er større end man aritmetisk skulle forvente. Det er ubestridt, at isoglucose kun kan erstatte sukker inden for det industrielle område, der tegner sig for omkring halvdelen af forbruget. I hvilket omfang man kan anse sukker for at være fortrængt af isoglucose inden for dette område er i hvert fald omstridt. Isoglucoseproducenterne står fast på det synspunkt, at der på nuværende tidspunkt er et marked for flydende sukker på 700 000 tons, og at isoglucose tegner sig for omkring halvdelen heraf, fordi produkterne skal blandes. De mener, at man skal regne med, at produktet, ikke mindst på grund af smagsegenskaberne, kun vil blive anvendt i drikkevareindustrien og i større virksomheder, og de anfører — også fordi anvendelsen delvis begrænses af administrative bestemmelser — at isoglucose på lang sigt kun vil substituere omkring 7 % af sukkerforbruget. Heroverfor anfører fællesskabsinstitutionerne, at det ikke blot er markedet for flydende sukker, der er afgørende, da industrien til dels køber sukker i fast form og selv omsætter det til flydende form. De anfører, at flydende sukker anvendes i stigende omfang — dets andel af forbruget i Det forenede Kongerige andrager allerede 16 % — og at det på ingen måde, og navnlig ikke inden for drikkevareindustrien, er nødvendigt at blande isoglucose med flydende sukker. De forventer derfor, at isoglucose på lang sigt vil tegne sig for indtil 30 % af sukkermarkedet. Denne vurdering bekræftes af et under retssagen fremlagt dokument, ifølge hvilket isoglucose inden 1980 vil komme til at erstatte mere end 2 millioner tons sukker i Vesteuropa — sammenslutningen af majsproducenter har givet de samme prognoser — mens der findes et andet dokument, der taler om en størrelsesorden på 1 million tons, og en af sukkerproducenterne forudser et isoglucosemarked på 1,5 millioner tons.

Endelig skal det i denne sammenhæng nævnes, at der i Fællesskabet er fem eller seks moderne virksomheder med den bedst mulige beliggenhed og kapacitet, som ifølge oplysningerne fra fællesskabsinstitutionerne producerer isoglucose. I produktionsåret 1976-1977 fordelte sukkerproduktionen sig derimod mellem 100 virksomheder med mere end 200 fabrikker. De ligger overvejende i nærheden af de områder, hvor der dyrkes sukkerroer, de er for det meste gamle og små og har en vidt forskellig konkurrenceevne, alt efter region og høst.

2. Herefter går jeg over til at undersøge de tidligere nævnte forordninger — i denne forbindelse har forordning nr. 1110/77, som udelukkede isoglucose fra den fælles markedsordning for sukker, ingen selvstændig betydning — og her kan man først rejse det spørgsmål, om produktionsafgisten for isoglucose overhovedet spiller nogen rolle for de pågældende producenter. Det er der grund til at tvivle på, når man tager den påstand i betragtning, som nogle af sagsøgerne har fremført, nemlig at produktionsrestitutionens bortfald i sig selv gør isoglucosefremstillingen urentabel og gør det nødvendigt at indstille produktionen. Hvis dette var tilfældet, og hvis isoglucose altså ikke mere blev fremstillet, blot fordi produktionsrestitutionen faldt

væk, ville afgiftsreglerne ikke komme til anvendelse, hvormed de spørgsmål, der er rejst i denne forbindelse, ville være irrelevante.

Af flere grunde mener jeg imidlertid ikke, det kan forsvares at afbryde undersøgelsen af dette spørgsmål alene under henvisning til denne begrundelse.

Det er således endnu ikke klart fastslået, at den angivne følge — indstilling af produktionen — indtræffer, blot fordi restitutionen falder bort. Dette har det sagsøgende selskab Amylum ikke ført noget bevis for, og det sagsøgende selskab Tunnel Refineries taler kun om, at der er sket en produktionsnedgang på grund af restitutionens bortfald. Desuden foreligger der ingen trussel om en snarlig indstilling af produktionen, da en sådan under alle omstændigheder måtte påregnes, hvis der under de pågældende markedsforhold på længere sigt ikke kunne gennemføres en rentabel produktion af isoglucose, når restitutionen var afskaffet. Når det imidlertid ikke med bestemthed på nuværende tidspunkt kan siges, at afgiftsreglerne ikke spiller nogen rolle for isoglucoseproducenterne, kan man ikke komme uden om at tage stilling til de forelagte gyldighedsspørgsmål.

3. I min undersøgelse af de grunde, som er anført mod gyldigheden af forordningerne nr. 1110/77 og nr. 1111/77, skal jeg, ligesom tidligere, først beskæftige mig med formaliteten.

a) En af sagsøgerne henviste således til den udtalelse fra Europa-Parlamentet (EFT C 93, 1977, s. 14), hvoraf fremgår, at Parlamentet anså det for tilrådeligt at udvide ordningen for sukker til isoglucose. Efter den pågældende sagsøgers opfattelse er fællesskabslovgiver ifølge EØF-traktatens artikel 190 forpligtet til at give en begrundelse for, at Parlamentets udtalelse ikke er blevet fulgt, og det anføres, at der ikke i det foreliggende tilfælde er givet en sådan begrundelse.

Dette kan jeg ikke give sagsøgerne medhold i. Det afgørende er ikke så meget den omstændighed, at Rådet ikke helt har undladt at tage hensyn til Europa-Parlamentets synspunkt. Det væsentlige er derimod, at høringspligten i henhold til traktatens artikel 43 ikke på nogen måde har til følge, at der skal tages hensyn til den afgivne udtalelse, eller at der skal gives særlige grunde, såfremt udtalelsen ikke følges. Dette blev fastslået på et meget tidligt tidspunkt i Domstolens retspraksis, hvor der forelå et lignende tilfælde, som var reguleret af EKSF-traktaten (jf. sag 4/54, Industrie Siderurgiche Associate (ISA) mod Den Høje Myndighed for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 11). Dette må naturligvis også gælde inden for det område, som er dækket af EØF-traktaten.

b) Også for så vidt angår indførelsen af en produktionsafgift, er det blevet gjort gældende, at isoglucoseproducenterne ikke er blevet hørt forud.

Om dette anbringende skal det, ligesom om det tilsvarende anbringende vedrørende forordning nr. 1862/76, bemærkes, at der ikke eksisterer en sådan forpligtelse ifølge traktaten. Desuden ved vi for det første, at der fandt kontakter sted mellem fællesskabsinstitutionerne og den pågældende industrigren, idet der blev afholdt et møde i efteråret 1976, for hvilket der er fremlagt et mødereferat, og idet der ifølge Rådets oplysninger mellem juni 1976 og maj 1977 fandt en omfattende korrespondance sted mellem fællesskabsinstitutionerne og de pågældende virksomheder, og endvidere blev der aflagt besøg i en isoglucosefabrik af tjenestemænd fra Kommissionen. For det andet er det væsentligt i denne sammenhæng, at i hvert fald Det økonomiske og sociale Udvalg er blevet hørt (EFT C 77, 1977, s. 18), hvis funktion netop er at varetage de pågældende økonomiske kredses interesser, når der lovgives inden for området.

Der kan altså ikke siges at være begået nogen form- eller procedurefejl i forbindelse med udstedelsen af forordningerne nr. 1110/77 og nr. 1111/77.

4. Det er betydeligt vanskeligere og en større opgave at prøve de materielretlige anbringender, som er gjort gældende vedrørende de to nævnte forordningers gyldighed.

a) I den forbindelse skal jeg først behandle det spørgsmål, om Rådet kunne udstede forordning nr. 1111/77 som en landbrugspolitisk foranstaltning, der udtrykkeligt har hjemmel i traktatens artikel 42 og 43, og som henviser til målene i artikel 39, eller om der herimod kan anføres, at isoglucose ikke er et landbrugsprodukt i den i traktaten forudsatte betydning.

I denne forbindelse påberåber en af sagsøgerne sig den tidligere nævnte udtalelse fra Europa-Parlamentet, hvori isoglucose betegnes som et industriprodukt. Desuden henviser denne sagsøger til definitionen af en landbrugsvare i traktatens artikel 38, hvorefter det kun er varens første bearbejdning, som tages i betragtning. Isoglucose er ikke omfattet af denne definition, da produktet først fremkommer efter at have gennemgået to forarbejdningsprocesser, og der kan ej heller hentes nogen støtte herfor i traktatens bilag II, som ikke kan gøre industriprodukter til landbrugsvarer, selv om det fortolkes vidt.

Ved vurderingen af dette spørgsmål er det efter min opfattelse af betydning, at isoglucose er omfattet af positionerne 17.02 og 17.05 i den fælles toldtarif. Der opstår derfor ingen problemer i forbindelse med den første position, da denne allerede fra begyndelsen var optaget i traktatens bilag II.

Position 17.05 blev derimod først optaget i listen i traktatens bilag II ved Rådets forordning nr. 7 A af 18. december 1959 (JO 1961, s. 71). Artikel 38 skal imidlertid efter min opfattelse fortsat fortolkes på baggrund af stk. 3 og traktatens bilag II, i disses oprindelige versioner. Det står desuden fast ifølge retspraksis (sag 185/73, Hauptzollamt Bielefeld mod Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König, dom af 29. 5. 1974, Sml. 1974, s. 607), at det afgørende for begrebet »første bearbejdning« ikke er antallet af bearbejdningsprocesser, men at også forholdet mellem basisproduktets omkostninger og forarbejdningsomkostningerne spiller ind. Da råstofomkostningerne ved isoglucose — som det er blevet anført — udgør mere end 50 % af de samlede omkostninger, kan man næppe være i tvivl om, at der foreligger en landbrugsvare, som har undergået en første bearbejdning i den i traktaten forudsatte betydning, og at fællesskabsinstitutionerne følgelig har kompetence til at udstede regler inden for rammerne af traktatens afsnit II om landbruget.

En af sagsøgerne har gjort gældende, at man burde have fulgt proceduren i traktatens artikel 235, når der var tale om bearbejdede produkter, hvortil må bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne uden tvivl kunne henholde sig til traktatens artikel 43. Under alle omstændigheder er der i denne sammenhæng god grund til at give Rådet ret i den opfattelse, at det må være muligt at indføre en afgift i henhold til artikel 43, når en sådan afgift allerede er pålagt konkurrerende produkter.

b) Det blev endvidere anført, at indtægterne fra produktionsafgiften på isoglucose ikke kunne anses for »egne indtægter« efter Rådets afgørelse af 21. april 1970 (EFT 1970 (I), s. 201, org.ref. 294, 1970, s. 19), da de nødvendige betingelser i litra a) eller litra b) eller i det sidste stykke i artikel 2 ikke var opfyldt, hvorfor bidraget ikke kunne anvendes til at finansiere eksport af sukker. Det anføres således, at det med bidraget forfulgte formål ikke kunne nås, hvorfor det måtte anses for ulovligt at opkræve afgiften alene af denne grund.

Ej heller dette argument forekommer mig overbevisende. Det må ganske vist erkendes, at artikel 2, litra b) i den nævnte Rådsafgørelse, som kun gælder for told, samt artiklens sidste stykke, som forudsætter at proceduren efter traktatens artikel 201 er blevet overholdt, ikke får betydning for det foreliggende tilfælde. Jeg har imidlertid ingen betænkeligheder ved at lade artikel 2, litra a) finde anvendelse på isoglucoseafgiften. Her finder vi den meget brede formulering »inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«, hvorfor jeg mener, det må være tilstrækkeligt, blot der er en meget snæver faktisk forbindelse til denne markedsordning. Det er her af interesse, at isoglucose oprindeligt var omfattet af den fælles markedsordning for sukker og blev udskilt fra denne, fordi der blev vedtaget en række særlige regler for dette produkt. Desuden er afgiften på isoglucose, hvilket fremgår af betragtningerne til forordning nr. 1111/77, udtrykkeligt bestemt til at finansiere eksport af overskud på sukkermarkedet. Afgiften på isoglucosen må derfor betragtes som en egen indtægt i henhold til Rådets afgørelse, hvorfor det står fast, at der ikke ud fra et budgetmæssigt synspunkt er nogen retlige hindringer for at anvende afgiften til det nævnte formål.

c) For det tredje skal jeg tage stilling til argumentet om, at reglerne om afgifter på isoglucose er i strid med målene i EØF-traktatens artikel 39.

Her gøres det frem for alt gældende af sagsøgerne, at den tekniske udvikling — jf. traktatens artikel 39, litra a) — hæmmes, fordi afgiften fører til, at produktionen af isoglucose indstilles, hvortil ikke mindst kommer, at der ikke blev taget hensyn til afgiftens virkninger på arbejdssituationen i isoglucosefabrikkerne og på den del af landbrugsbefolkningen, som fremstiller de for produktionen af isoglucose nødvendige basisprodukter. Desuden gøres det gældende, at foranstaltningen strider mod målet i artikel 39, litra d), fordi isoglucose i tilfælde af sukkermangel kunne bidrage til at sikre forsyningen på en måde, der stabiliserede markedet. Endvidere gøres det gældende, at forordningen vedrørende isoglucose, ved at fordyre priserne, ikke tager hensyn til det mål at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer (artikel 39, litra e)). Endelig anføres det, at det i hvert fald ikke er blevet bevist, at det var *nødvendigt* at se bort fra disse mål for at kunne forfølge et andet mål — fællesskabsinstitutionerne påberåber sig som bekendt frem for alt det mål at stabilisere markederne.

Det må være rigtigt at begynde undersøgelserne af dette anbringende ved at minde om, at det gentagne gange er blevet understreget i retspraksis, at alle målene i artikel 39 ikke kan forfølges på samme tid og ikke være lige virksomme, hvorfor det er tilladt at give det ene mål eller nogle af dem forrang (jf. dommene i sagerne 5/67, firma W. Beus GmbH & Co. mod Hauptzollamt München-Landsberger Straße, dom af 13. 3. 1968, Sml. 1965-1968, s. 469; sag 5/73, Balkan-Import-Export GmbH mod Hauptzollamt Berlin-Packhof, dom af 24. 10. 1973, Sml. 1973, s. 1091; sag 153/73 Holtz & Willemsen GmbH mod Rådet og Kommissionen, dom af 2. 7. 1974, Sml. 1974, s. 675). Det fremgår af disse domme, at fællesskabsinstitutionerne i vidt omfang kan udøve et skøn over de foreliggende økonomiske omstændigheder. Der findes ikke i retspraksis noget holdepunkt for at antage, at prioriteringen af ét mål skulle kræve bevis for, at det i dette måls interesse er *nødvendigt* at sætte andre mål til side.

Om de mål, som sagsøgerne anser for tilsidesat, skal jeg anføre følgende:

— For så vidt angår artikel 39, litra a), er det væsentligt, at der tales om »landbrugets produktivitet« og »rationalisering af landbrugsproduktionen«. Denne bestemmelse kan altså næppe påberåbes, når det drejer sig om virkningerne af en

række bestemmelser om nye metoder i forarbejdningsindustrien.

Hertil kan endvidere tilføjes, at det ikke indtil nu er påvist, at de midlertidigt gældende afgiftsregler umuliggør fremstillingen af isoglucose. De beregninger, der indtil nu er fremlagt, og som fællesskabsinstitutionerne har draget i tvivl, men som ikke indtil videre er blevet behandlet med den nødvendige grundighed, er ikke tilstrækkelige. Sagsøger i sag 124/77 anfører, at isoglucose for en stor del elimineres fra markedet på grund af afgiften, men ikke desto mindre påbegyndte sagsøgeren, Tunnel Refineries, produktionen af isoglucose i 1978, omend i mindre omfang end oprindeligt planlagt.

Der kan i denne forbindelse næppe tages hensyn til arbejdstagernes situation i isoglucosefabrikkerne, som sagsøgerne har gjort gældende. Sådanne overvejelser er ikke relevante efter artikel 39, litra a). Såfremt dette var tilfældet, ville der også kunne tages hensyn til situationen for arbejdstagerne i sukkerindustrien, hvis produktion åbenbart i højere omfang afhænger af lønomkostningerne, og som er under trussel fra isoglucose.

Ikke mindst forekommer det mig meget lidt overbevisende, hvad der er fremført om de virkninger, som forhindringen af isoglucoseproduktionen har haft for landbrugsbefolkningen. Det er ganske vist teknisk muligt, foruden af majs også at fremstille isoglucose af kartofler og korn. Inden for Fællesskabet kommer de to sidstnævnte produkter imidlertid ikke i betragtning, hvilket Rådet overbevisende har påvist med angivelse af, hvor store forarbejdningsomkostninger, der skal betales. Det er imidlertid afgørende, at fællesskabsproduktionen af majs — som er det produkt, der anvendes — trods en betydelig udvidelse, ikke er i nogen som helst vanskeligheder, da den ikke er tilstrækkelig stor til at dække efterspørgslen inden for Fællesskabet. Desuden er majsen i Fællesskabet åbenbart mindre egnet til fremstilling af stivelse og isoglucose end til fremstilling af foder. Af den fællesskabsmajs, som anvendes til fremstilling af stivelse — cirka 1 000 000 tons om året — leveres der således mindre end 100 000 tons til fremstilling af isoglucose, og det er overvejende importeret majs, der bruges hertil.

— Der kan efter min opfattelse ikke tages hensyn til sagsøgernes henvisning til artikel 39, litra d) — som handler om sikring af forsyningerne — allerede af den grund, at der, som anført i kvotareglerne efter den fælles markedsordning for sukker, er blevet fastsat en tilstrækkelig stor sikkerhedsmargen. Desuden har der i nogle år været overskud i Fællesskabet — for årene 1977-1978 nævnte man et tal på 2,7 millioner tons — og det kan påregnes, at denne situation vil fortsætte i en vis tid både på Fællesskabets marked og på verdensmarkedet.

— Endelig kan ej heller sagsøgernes henvisning til artikel 39, litra e) — hvorefter forbrugerne skal sikres rimelige priser på landbrugsvarer — være relevant. I den forbindelse kan isoglucose næppe have nogen virkning inden for en overskuelig fremtid, da den i det væsentlige følger sukkerprisen. På grund af den eksisterende interventionsordning og overskudssituationen bevæger sukkerprisen sig under alle omstændigheder i nærheden af fællesskabsprisens undergrænse, interventionsprisen. Men den falder ikke ned under denne grænse, blot fordi der kommer et nyt sødestof på markedet.

Derimod synes jeg, der er god mening i det, som fællesskabsinstitutionerne har fremført vedrørende forfølgelsen af de i artikel 39 nævnte mål i forbindelse med produktionsafgiften på isoglucose.

— Artiklens hovedformål er at stabilisere sukkermarkedet, altså at modvirke, at overskudene bliver større. Det må her tages i betragtning, at der allerede er overskud på sukkermarkedet, og at der,

på grund af forpligtelserne efter aftalen med AVS-landene og på grund af de indtil 1980 gældende kvotaregler, der på en vis måde har stiftet disse rettigheder, næppe findes andre måder at formindske overskuddet på.

— Hertil kom yderligere ønsket om at sikre sukkerroedyrkerne, som i medfør af den gældende markedsordning for sukker har fået tillagt visse rettigheder, en »rimelig levestandard«, jf. artikel 39, litra b). Det kan således ikke udelukkes, at en yderligere ekspansion af isoglucose og den hermed forbundne fordyrelse af sukkerudførslerne vil føre til, at roedyrkningne går tilbage, i hvert fald for så vidt angår det såkaldte B-sukker, for hvilket der gælder en lavere minimumspris på sukkerroer. Det er heller ikke muligt på kort sigt uden videre at reorientere disse landbrugskredse mod produkter, som der ikke allerede er overskud af, rent bortset fra at der af klimatiske grunde ikke kan dyrkes majs overalt. Dette må man i første række tænke på, hvortil kommer, at man af landbrugstekniske grunde (af hensyn til vekseldriften) ikke helt kan opgive sukkerroedyrkningen.

Alt dette taget i betragtning kan det næppe antages, at reglerne om afgiften på isoglucose er i strid med formålene i artikel 39, selv om man ser bort fra, at forbrugerne har interesse i, at det offentlige budget ikke belastes for meget.

d) Herefter skal jeg undersøge, om reglerne medfører forskelsbehandling af isoglucoseproducenterne, som det enstemmigt hævdes af alle sagsøgere.

Sagsøgerne mener, at isoglucose ikke bør pålægges en højere afgift end sukker, da produktet konkurrerer med sukker, men at dette imidlertid er tilfældet, da der pålægges en afgift på hele produktionen af isoglucose, mens sukkerproduktionen kun belastes med en afgift på B-sukker til finansiering af udførslerne. Såfremt man sætter denne afgift i forhold til den samlede sukkerproduktion og går ud fra, at B-kvotaen normalt ikke udtømmes, samtidig med at man tager den lave sukkerroepris i betragtning — i det omfang der er tale om B-sukker — dvs. tager den omstændighed i betragtning, at afgiften delvist væltes over på sukkerroedyrkerne, når man frem til, at der på sukker gennemsnitlig lægges en afgift på én regningsenhed eller mindre pr. 100 kg, mens isoglucose pålægges en afgift, der er mindst fem gange større.

Heroverfor gør fællesskabsinstitutionerne gældende, at isoglucose bringes i omsætning på et marked, hvor der er overskud, hvorfor det ville være konsekvent at behandle produktet på samme måde som overskudssukker og belaste det med samme afgift som B-sukker. Endvidere mener institutionerne, at produktionsafgiften på isoglucose blot udligner den konkurrencefordel, som produktet har, fordi det ikke er omfattet af markedsordningen for sukker og de heri indeholdte kvotaregler. Således ville sukkerprisen, som også isoglucose drager fordel af, være omkring 15 % lavere, såfremt der ikke fandtes nogle kvotaregler. Endvidere gør fællesskabsinstitutionerne gældende, at det ikke er afgifterne på *produkterne*, der bør sammenlignes, men derimod disses virkninger for *producenterne*, og at det endvidere må tages i betragtning, at sukkerproducenterne kun fremstiller *ét* produkt og er afhængige af *ét* basisprodukt. Derimod har de stivelsesproducenter, som også fremstiller isoglucose, et meget større produktionsspektrum og har adgang til en mængde basisprodukter. Da der her uden undtagelse er tale om store virksomheder, som er mere kapital- end lønkrævende, og da isoglucosens andel af stivelsesproduktionen kun udgør omkring 3 %, er disse virksomheder fuldt ud i stand til at betale den produktionsafgift, som er pålagt isoglucose. Endelig har isoglucose også fordel af det samlede kompleks af regler i forordning nr. 1111/77, som finder anvendelse på produktet, og er ofte underkastet en

lavere national beskatning end sukker. Det anføres, at man endog kan finde objektive grunde for at forskelsbehandle isoglucose i forhold til sukker, navnlig hvis man tænker på målene i artikel 39.

Vanskeligheden ved at bedømme den foreliggende strid fremgår af, at det er svært at sammenligne to ordninger, som er temmelig forskellige. Man behøver blot at tænke på de gældende restriktioner for sukkerproduktionen, på kvotareglerne og på forpligtelsen til at holde lager samt den salgsgaranti for sukker, som ikke gælder for isoglucose.

På den anden side ville vanskelighederne sikkert ikke blive ryddet af vejen, såfremt man vedtog de samme regler for isoglucose, navnlig ved at indføre en kvotaordning, svarende til den der findes i markedsordningen for sukker. Fællesskabsinstitutionerne har med rette fremhævet, at allerede fastlæggelsen og fordelingen af eventuelle kvotaer ville skabe alvorlige problemer, da produktionskapaciteterne endnu var under opbygning på det pågældende tidspunkt, og da der på den anden side så godt som ikke fandtes nogen referenceproduktion. En rimelig kvotaordning ville vel også have krævet en nedsættelse af sukkerkvotaerne, imod hvilke der kunne anføres det argument, at der allerede var vedtaget regler indtil 1980, altså at der på en vis måde var tale om velerhvervede rettigheder. Det er derfor fuldt ud forståeligt, at der blev taget forbehold for dette problem, indtil den fremtidige og endelige ordning, som skal gælde fra 1980, vedtages. På den anden side var det nødvendigt i det mindste at vedtage en foreløbig ordning på grund af isoglucosens voksende indflydelse på sukkermarkedet. Her var det kun visse afgiftsregler, der kunne komme i betragtning, når man ser bort fra nedsættelsen af B-sukkerkvotaerne for produktionsåret 1978-1979, som åbenbart ikke kunne gennemføres for det foregående produktionsår, fordi sukkerroerne på det tidspunkt allerede var blevet udsået, og fordi der var blevet givet visse løfter om, at de gamle kvotaer ville blive opretholdt.

Jeg skal herefter betragte reglerne om afgiften på isoglucose ud fra synspunktet vedrørende forskelsbehandling og kan til en begyndelse fastslå en række forhold, der nogenlunde giver sig selv.

Efter min opfattelse er det irrelevant at henvise til minimarkedsordningen for isoglucose med dennes import- og eksportordning, og at anføre at isoglucose har visse fordele af disse markedsstabiliserende regler. Det er nemlig sandsynligt, at disse regler for tiden og nok også i nogen tid fremover ikke vil få nogen reelle virkninger. Isoglucose fremstilles således endnu kun i nævneværdigt omfang i USA og Japan, og på grund af afstanden og transportproblemerne i forbindelse med isoglucose skal man næppe regne med indførsler fra disse lande. Med andre ord har Fællesskabets isoglucoseproducenter endnu ikke for tiden behov for beskyttelse mod konjunktursvingninger fra noget verdensmarked, og de tal, som Kommissionen har fremlagt under den mundtlige forhandling vedrørende ind- og udførsel af isoglucose siden januar 1978, viser også dette.

Henvisningen til, at der findes forskellige nationale afgiftsregler for sukker og isoglucose, er efter min opfattelse heller ikke afgørende. Dette gælder nemlig ikke i alle medlemsstaterne, f.eks. ikke i Det forenede Kongerige. Desuden tilkommer det ikke fællesskabsinstitutionerne, så at sige accessorisk, at tage hensyn til sådanne forskelle i forbindelse med udformningen af en fælles markedsordning.

Desuden er det på ingen måde »logisk« at behandle isoglucose som overskudssukker i B-kvotaen, blot fordi produktets tilsynekomst på markedet bidrager til at forøge overskuddene af sukker. Dette argument er nemlig ensbetydende med at anerkende, at sukkermarkedet i Fællesskabet så at sige er reserveret, og

at nye produkter, som kunne tænkes at spille en tilsvarende rolle, i grunden ikke har noget at gøre her, men skal eksporteres. Der er ikke tvivl om, at kvotareglerne ikke kan have en sådan virkning. Selv om man accepterer dem på grund af deres markedsstabiliserende virkning — der kan desuden også rejses væsentlig kritik mod dem — er det næppe sådan, at de i praksis umuliggør en ny udvikling inden for denne sektor eller besværliggør den unødigt. Efter den liberale grundordning, som traktaten har institueret, skal der derimod sikres en lige adgang til markedet, selv om dette i visse tilfælde er forbundet med yderligere ofre for almenheden.

Når man foretager den nødvendige sammenligning, mener jeg i øvrigt ikke, at man kan tage udgangspunkt i *producenternes* stilling og drage den slutning, at de store stivelsesfabrikker, som også fremstiller isoglucose, på grund af deres samlede produktionsprogram, som muliggør en vis fleksibilitet, lettere kan bære produktionsafgifterne end sukkerproducenterne, som har højere lønomkostninger, og som ofte er ret små. Her er det nødvendigt at korrigere det billede noget, som fællesskabsinstitutionerne har givet, fordi isoglucose, der hvor den fremstilles, udgør en større andel af produktionsprogrammet (17 eller 25 %), end isoglucoseproduktionen ved fremstillingen af stivelse. Det er imidlertid væsentligere, at man i virksomheder, som producerer inden for flere brancher, naturligvis sørger for at sikre, at produktionen af den enkelte vare i princippet er rentabel på længere sigt. Derfor kan man efter min opfattelse kun tage hensyn til varer, som konkurrerer med hinanden, og udelukkende sammenligne afgifterne på disse varer og varernes evne til at bære sådanne afgifter. Det synes mig i øvrigt også at være den linje, der er fulgt i retspraksis (sag 117/76, Albert Ruckdeschel & Co. og Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, dom af 19. 10. 1977, Sml. 1977, s. 1753), og kun hermed kan man i det foreliggende tilfælde undgå en indirekte og uønsket belastning af stivelsesproduktionen, som under alle omstændigheder er under stærk konkurrence fra kemiske produkter.

Henvisningen til, at isoglucose er blevet forskelsbehandlet i forhold til glucose, et sødestof, der ligeledes fremstilles af stivelsesproducenterne, og som afgiftsreglern ikke finder anvendelse på, må på den anden side også anses for irrelevant. Her erindrer jeg om, hvad jeg tidligere har fastslået i forbindelse med undersøgelsen af restitutionsordningen, nemlig at der på grund af den væsentlige forskel i sødekraften ikke består nogen egentlig konkurrencesituation.

Når man undersøger spørgsmålet om, efter hvilke retningslinjer der kan udformes en mere afbalanceret ordning for isoglucose og sukker — mere kan der ikke forlanges under så komplicerede forhold — kunne man i første række blot betragte afgiften på isoglucose som en udligning for en prismæssig fordel på 15 %, som isoglucose nyder i kraft af den fælles markedsordning for sukker. Denne vurdering tager udgangspunkt i sukkermarkedsordningens tilblivelseshistorie. På det tidspunkt fandtes der forskellige nationale ordninger med til dels statsligt fastsatte priser og produktionskontingenter; især på grund af forskellen i medlemslandenes omkostningsstruktur, var priserne ikke ensartede. Under disse omstændigheder kunne der også, alene ved indførelsen af en prisordning have været etableret en tilnærmelsesvis ligevægt på markedet for den fælles ordning for sukker samt for andre produkter. I så fald skulle priserne have ligget i nærheden af de lave franske priser, hvilket ville have umuliggjort dyrkningen af roer i ugunstigt stillede områder. For at udelukke dette valgte man et højere prisniveau, som lå tættere op ad italienske og tyske priser. På grund af de eksisterende produktionskapaciteter, som gør det muligt at fremstille 14 millioner tons

sukker, var det nødvendigt at indføre produktionsbegrænsninger, hvis man skulle undgå for store overskud. Fællesskabsinstitutionerne har gjort gældende, at det fælles prisniveau ville have været lavere — ca. 15 % — såfremt disse kvotaregler ikke fandtes. Da isoglucose har fordel af de prisregler, som gælder for sukker, uden at være underlagt nogen produktionsbegrænsning, kan man sige, at kvotareglerne giver isoglucose en konkurrencefordel på ca. 15 % af interventionsprisen, hvilket svarer til omkring 5 regningsenheder. Jeg er imidlertid i tvivl om, hvorvidt den begrundelse, der er givet for isoglucoseafgiftens størrelse, er rigtig. Der er sikkert ikke tvivl om, at der er en sammenhæng mellem sukkerprisens størrelse og kvotareglerne. Prisfordelene gælder imidlertid også for sukkerproducenterne, og kvotareglerne har — hvilket er væsentligt — meget forskellig virkning for disse; moderne fabrikker, som har en god beliggenhed, kan uden videre producere den fulde B-kvota, ja endog producere C-sukker, da de i virkeligheden ikke er underkastet nogen produktionsbegrænsning. Jeg kan derfor ikke se, hvorledes sukkerproducenternes ulemper som følge af kvotareglerne skulle kunne fastsættes til 15 % af interventionsprisen, således som Kommissionen antager, og at man skulle kunne tale om, at isoglucose havde en lignende konkurrencefordel, der så at sige kunne opsuges. Af disse grunde foretrækker jeg at koncentrere min undersøgelse om en sammenligning af de afgifter, der opkræves for isoglucose og for sukker.

Jeg mener i hvert fald ikke, at man kan gå frem, som sagsøgerne har foreslået, ved at fastsætte en gennemsnitsafgift for sukkerindustrien som helhed, hvorved man — når man tager den lave sukkerroepris for B- og C-sukker i betragtning — når frem til en afgift på omkring 1 regningsenhed pr. 100 kg i tilfælde af, at B-kvotaen udtømmes helt, ja endog når frem til en afgift på kun en halv regningsenhed pr. 100 kg, når man tager i betragtning, at den faktiske produktion af B-sukker i 1971 til 1976 kun udgjorde mellem 11 og 19 % af produktionen af A-sukker, hvis man tager udgangspunkt i den faktiske gennemsnitsproduktion af B-sukker. Efter min opfattelse overser man to væsentlige aspekter, når man anlægger en sådan beregningsmåde. For det første ved man fra sukkermarkedsordningens tilblivelseshistorie, at A-kvotaerne i princippet har til formål at støtte producenterne i ugunstigt stillede områder, og at B-kvotaerne skal virke fremmende på produktionen, dér hvor den er mere konkurrencedygtig, og hvor der efter omstændighederne også kunne produceres C-sukker. Ud fra dette synspunkt trænger den tanke sig på at danne en særlig gruppe af sukkerproducenter, som frem for alt B-kvotaerne er møntet på. For det andet er det væsentligt, at isoglucoseproducenternes virksomheder er store og moderne, og at de har betydelig lavere lønomkostninger end sukkerfabrikkerne. Det er derfor nærliggende at sammenligne dem med tilsvarende moderne sukkerproducenter, som har en gunstig beliggenhed, og som ligeledes arbejder rationelt. Det er utvivlsomt sukkerproducenter, som også fremstiller C-sukker i nævneværdigt omfang, og for hvem produktionsbegrænsningerne som følge af kvotareglerne i praksis spiller en lige så ringe rolle som for isoglucoseproducenterne.

Også Kommissionen tog udgangspunkt heri, da den gav os et eksempel på en moderne sukkerfabrik, som fremstiller meget C-sukker — 87 % af A-kvotaen i 1976-1977. På grundlag af produktionstallene for produktionsåret 1976-1977 beregnede Kommissionen, at denne virksomhed skulle betale en gennemsnitlig afgift på sukker på 11 regningsenheder, og, såfremt man anvender de faktiske produktionstal for året 1976-1977, der først blev offentliggjort senere, at den skulle betale en afgift på 8,71 regningsenheder og for året 1977-1978 en gennemsnitlig afgift på 13,80 regningsen-

heder pr. 100 kg. Efter min opfattelse kan man imidlertid ikke stille sig tilfreds med dette ene eksempel, da vi under sagen har hørt, at man i den pågældende virksomhed har fremstillet meget store mængder C-sukker, at virksomheden fik forhøjet sin kvote væsentligt og foretog en større udvidelse af produktionen, men også at den arbejdede med et underskud i produktionsåret 1976-1977. Imidlertid anser jeg det for nødvendigt at anskue situationen under en bredere synsvinkel og at medinddrage alle tilsvarende virksomheder i undersøgelsen. Her vil det nok være hensigtsmæssigt at holde sig til produktionsåret 1977-1978, ikke blot fordi isoglucose i dette år for første gang blev pålagt en produktionsafgift, men også fordi der på grund af tørken kun kunne fremstilles en forholdsvis ringe mængde C-sukker i det foregående produktionsår 1976-1977. Kommissionen har på opfordring givet en fremstilling heraf. Det fremgår af denne, at sådanne sukkerproducenter må regne med en afgift på mellem 3,81 regningsenheder og 13,52 regningsenheder pr. 100 kg. Men jeg mener også, at man i disse beregninger — og heri er jeg enig med sagsøgerne — må tage hensyn til, at der gælder andre indkøbspriser for roer, som er bestemt til fremstilling af B- og C-sukker, nemlig for så vist angår B-sukker en mindstepris, nedsat med 30 %, og for så vidt angår C-sukker — da Fællesskabet ikke har fastsat nogen mindstepris herfor — en markedspris, der i 1976 åbenbart kun androg noget mere end halvdelen af mindsteprisen for sukkerroer. I denne sammenligning er der ikke — hvilket også ville være uberettiget — taget hensyn til fremstillingsomkostningerne, men derimod til visse markedsordningsfaktorer, som er fastlagt i den fælles markedsordning, og som har til formål at lade sukkerroedyrkerne bære en bestemt andel af afgifter, nemlig omkring 60 % for B-sukker, hvilket sukkerindustrien selv indrømmer. Går man frem på denne måde, og korrigerer man de af Kommissionen fremlagte tal — sagsøgeren Amylum har givet et eksempel på, hvorledes afgifterne beregnes — kommer man til det resultat, at fem virksomheder betaler en afgift på 5 regningsenheder, seks virksomheder betaler lidt mindre, og fire virksomheder endda mere end 5 regningsenheder. På dette grundlag kan det fastslås, at gennemsnitsafgiften for sådanne sukkerproducenter i det store og hele svarer til den afgift, som også isoglucoseproducenterne må betale, navnlig når man tager hensyn til — hvilket Kommissionen anser for korrekt — at der ofte betales mere end den gældende mindstepris for B-sukkerroer, ja at der endog somme tider betales A-prisen. Denne metode må vi i det væsentlige følge, da de øvrige faktorer (isoglucoseproducenternes fordele på grund af lavere marginalomkostninger for stivelse og fremstillingen af biprodukter samt sagsgarantien for sukker og sukkerfabrikanternes forpligtelse til at holde lager) er vanskelige at kvantificere.

Dette betyder alt i alt, at den produktionsafgift, som er fastsat for isoglucose, der på nuværende tidspunkt og indtil 1980 skal være 5 regningsenheder pr. 100 kg. ikke virker diskriminerende over for isoglucoseproducenterne, hvorfor det ikke er nødvendigt at gå videre ind på spørgsmålet om, hvorvidt det i et vist omfang er berettiget at stille isoglucose ringere under henvisning til, at der kun er tale om en overgangsordning, gældende for nogle få år, at der for sukkerproducenternes vedkommende kan tales om velerhvervede rettigheder, og at der kunne tænkes at bestå en bestemt fællesskabspræference for sukker, der udvindes af de i Fællesskabet producerede sukkerroer, i forhold til isoglucose, som overvejende fremstilles af importerede produkter.

e) Da også anbringendet om, at der foreligger forskelsbehandling — hvilket sandsynligvis er det væsentligste anbrin-

gende — er ubegrundet, må det dernæst undersøges, om den pågældende ordning kan anfægtes under henvisning til, at der er sket en krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler. Ifølge dette princip, som det er anvendt og uddybet gentagne gange i retspraksis, må en offentlig foranstaltning ikke gribe stærkere ind i private interesser, end det er nødvendigt af hensyn til det formål, der forfølges hermed, og det må navnlig fastslås, at den ikke uden vanskeligheder kan erstattes af mindre indgribende foranstaltninger.

Efter sagsøgers opfattelse er der forskellige grunde til at den vedtagne afgiftsordning, hvis formål ifølge fællesskabsinstitutionerne er at fastsætte et bidrag til finansiering af eksporten af det overskydende sukker og dermed også at bremse udviklingen af isoglucose, ikke opfylder disse betingelser. Bortset fra det forhold, at man kunne være kommet overskuddene til livs på en måde, nemlig ved at formindske kvotaerne, mener sagsøgerne, at et rimeligt bidrag til finansiering af eksporten af overskud, burde have været fastsat i forhold til isoglucosens markedsandel, som for tiden udgør ca. 3 % af sukkerforbruget. De mener endvidere, at produktionsafgiften er for høj, når man tager i betragtning, at dens formål er at bremse udviklingen af isoglucose, fordi fællesskabsinstitutionerne åbentbart har lagt en række forkerte forudsætninger til grund ved vurderingen af den forventede sukkereksport og isoglucosens fremtidige markedsandel samt vurderingen af produktionsomkostningerne i forbindelse med isoglucose, for ikke at sige, at man med urette helt har undladt at tage hensyn til disse forhold. Desuden må man se i øjnene, at produktionsafgiften ikke bremser udviklingen af isoglucose, men gør det nødvendigt at indstille produktionen heraf.

Hertil skal jeg i korthed anføre følgende:

For så vidt som sagsøgerne udtrykker overdrevne betænkeligheder vedrørende sukkereksporten — for det løbende produktionsår nævner de selv et tal på omkring 500 000 tons — må det fastholdes, at det ikke er lykkedes dem at tilbagevise de tal, som fællesskabsinstitutionerne har nævnt, nemlig 2,7 millioner tons. Sagsøgerne har åbenbart blot overført produktionstallene for A- og B-sukker for året 1976-1977 til det følgende produktionsår og trukket det forventede forbrug fra. Herved overså de imidlertid — bortset fra at man bliver nødt til at lægge højere produktionstal til grund — navnlig de mængder, som der ifølge Lomé-aftalen består en forpligtelse til at importere. Såfremt man lægger de af fællesskabsinstitutionerne nævnte tal til grund og tager udgangspunkt i den afgift, der herved tilføres budgettet, kan man næppe sige, at det bidrag, der opkræves hos isoglucoseproducenterne skulle være for stort. Sandheden er, at de bærer mindre end 3 % af de samlede eksportomkostninger; set i forhold til restitutionssatsen pr. ton (220 regningsenheder) udgør deres andel (50, regningsenheder) mindre end en fjerdedel. Såfremt man derimod pålagde sagsøgerne, hvilket de anser for rigtigt, i forhold til deres markedsandel alene at bære 3 % af de omkostninger, som i alt skal bæres af sukker- og isoglucoseproducenterne, ville det næppe være muligt at nå det andet mål, som er nævnt, nemlig at bremse udviklingen af isoglucose.

Desuden kan jeg heller ikke anerkende, at det skulle have været muligt at undgå produktionsafgiften eller nedsætte den væsentligt ved at ændre de gældende kvotaregler for sukker. Det er uden tvivl udelukket at ændre herved for A-kvotaernes vedkommende, da der her består en række velerhvervede rettigheder indtil den nuværende ordning udløber, altså indtil 1980. Hvad angår B-kvotaerne skete der en vis nedsættelse for produktionsåret 1978-1979. Efter min opfattelse kan der imidlertid anføres

vægtige landbrugspolitiske overvejelser mod at foretage en nedsættelse i en sådan grad, at eksportafgiften ville blive betydeligt formindsket eller endog helt bortfalde, sådan som jeg også tidligere var inde på i forbindelse med gennemgangen af målene i artikel 39.

Hvad dernæst angår det af sagsøgerne fremførte argument, at fællesskabsinstitutionerne, da de fastsatte afgiften, har taget udgangspunkt i en række forkerte forudsætninger vedrørende produktionsomkosrningerne for isoglucose og dette produkts muligheder for på kort sigt at fortrænge visse sukkermængder fra markedet, kan det vise sig — og det har relation til det sidstnævnte punkt — at fællesskabsinstitutionernes prognoser, som jeg har nævnt ovenfor, da jeg gennemgik de forskellige økonomiske forhold, er overdrevne. I den forbindelse kan det således nævnes, at allerede produktionsrestitutionernes bortfald i sig selv virker bremsende, og at lovreglerne i visse medlemsstater begrænser anvendelsen af isoglucose. Desuden er det af interesse at nævne, at produktionen af isoglucose på det amerikanske marked — altså et marked, hvor der allerede længe har været produceret isoglucose, og hvor sukkerproduktionen ikke er tilstrækkelig, men hvor der fremstilles en stor mængde majs, og hvor måske også smagen og virksomhedernes struktur gør, at der kan anvendes isoglucose i større omfang — kun anslås til omkring 1,2 milioner tons i produktionsåret 1976-1977. Ifølge fællesskabsinstitutionerne er produktionsafgiftens størrelse imidlertid ikke fastsat i forhold til isoglucosens potentielle markedsandel. Det er ej heller isoglucosens produktionsomkostninger, der har været brugt som rettesnor for vurderingen af afgiften. Hovedformålet var derimod at behandle isoglucose og sukker på samme måde.

Endelig kan man ikke, for så vidt angår princippet om forholdet mellem mål og midler — og hermed skal jeg også afslutte undersøgelsen af dette anbringende — gå ud fra, at afgiften er beregnet således, at den umuliggør fremstilling af isoglucose. Jeg har tværtimod det indtryk, at de hidtil offentliggjorte tal ikke er tilstrækkelig støtte. Den afgift, som en moderne sukkerfabrik synes at kunne bære, kan isoglucoseproducenter, som har færre lønomkostninger, også bære. Dette synspunkt kan imidlertid ikke have afgørende vægt, såfremt alle de øvrige anførte betragtninger taler for en mere rimeligt afpasset afgift. Hvis det forholdt sig, som sagsøgerne mener, ville dette blot gøre det desto klarere, at det netop ikke, under de nuværende omstændigheder, og med opretholdelsen af de gældende konkurrenceforhold for sukker, er lønsomt at fremstille dette nye produkt, som det blev besluttet at investere i, på et tidspunkt hvor den økonomiske situation var helt anderledes.

f) Endvidere gør sagsøgerne gældende, at fællesskabsinstitutionerne med urette har undladt at træffe overgangs- og undtagelsesforanstaltninger for de foreliggende produktionskapaciteter, og dette argument har sammenhæng med det i erstatningssagen mod de offentlige myndigheder fremførte argument om, at sagsøgerne er blevet skuffet i deres berettigede forventninger.

Sagsøgerne henviser her til, at isoglucose i en vis tid har haft fordel af produktionsrestitutionerne, altså af visse foranstaltninger til fremme af produktet. Det anføres, at fællesskabsinstitutionerne har været bekendt med bestræbelserne for at udvikle isoglucose inden for Fællesskabet, og også har haft kendskab til beslutningerne om at investere heri. Ikke desto mindre har de aldrig gjort sagsøgerne opmærksom på, at der kunne tænkes at blive truffet foranstaltninger til imødegåelse af den trussel for sukkermarkedet, som isoglucose udgjorde.

Hvad angår den første del af dette anbringende er det tilstrækkeligt at

henvise til, at det allerede under sagen er blevet klart, at produktionsrestitutionen ikke var tiltænkt isoglucose, og at dette produkt ikke var omfattet af målene i denne ordning. Den omstændighed, at isoglucoseproducenterne i en tid nød godt af restitutionsordningen, kunne ikke danne grundlag for en berettiget forventning om, at støtten og præferencestillingen ville blive opretholdt.

I øvrigt er princippet om den berettigede forventning kun overtrådt, når der efter de foreliggende omstændigheder og under hensyntagen til fællesskabsinstitutionernes adfærd er god grund til at antage, at en bestemt retsstilling ikke vil blive ændret. Dette har imidlertid ikke været tilfældet for produktionsafgifternes vedkommende i den foreliggende sag. Fællesskabsinstitutionerne har med rette understreget, at sagsøgerne arbejder inden for et område, som står i tæt forbindelse med sukkermarkedet, at de kender dette marked og dets regler særdeles godt, og herunder især også er godt bekendt med overskudsproblemerne. De måtte altså regne med, at der i en tilsvarende situation ville blive truffet omfattende stabiliseringsforanstaltninger, og at ordningen til finansiering af udførslerne også ville blive udstrakt til substitutionsprodukter, såfremt disse kom på markedet i nævneværdigt omfang, ikke mindst fordi man tidligst i 1980 kunne forvente en ændring af kvotareglerne om importordningen for AVS-sukker.

Af denne grund og især fordi foranstaltningerne var blevet forudskikket i god tid, hvorfor de løbende kontrakter næppe kunne blive ramt heraf, var der ingen grund til at træffe overgangsforanstaltninger, som kunne have draget ordningens virkning i tvivl. Hvis isoglucoseproducenterne ikke desto mindre kom i uventede vanskeligheder, var det selvforskyldt, fordi de baserede deres beslutninger om at investere på bestemte prognoser om den økonomiske udvikling (sukkerunderskud og stigende priser), som nu viser sig at være fejlagtige.

g) På en vis måde er der sammenhæng mellem det også fra erstatningssagen hidrørende argument, som jeg herefter skal gå over til at undersøge, — og det allerede behandlede princip om forholdet mellem mål og midler. Argumentet går ud på, at den anfægtede ordning er i strid med retten til den fri erhvervsudøvelse, som må anses for at være en af de grundrettigheder, som fællesskabsinstitutionerne skal beskytte. Her gør sagsøgerne gældende, at produktionsafgiften har umuliggjort produktionen af isoglucose, hvilket også gælder for de fem regningsenhder pr. 100 kg, som oprindelig var begrænset til et år, men som nu har gyldighed indtil 1980. Således anføres det, at investeringerne i isoglucose er gået tabt, og at fællesskabsinstitutionerne i hvert fald burde have givet kompensation for denne »ekspropriation«.

Her skal jeg blot gentage, at der ikke er ført bevis for, at dette skulle være en uundgåelig økonomisk følge, selv om de af fællesskabsinstitutionerne forelagte beregninger ikke indtil nu er blevet anset for afgørende. Det synes således også helt usandsynligt — og sagsøgeren 'Tunnel Refineries' adfærd taler for dette synspunkt — at en foreløbig ordning skulle have så vidtrækkende følger som en virksomhedslukning.

Hvis isoglucoseproduktionen, som det frygtes, ophører, betyder dette blot, at en bestemt virksomhedsgren inden for stivelsesfremstillingen falder bort, og at der ikke er fare for, at de ramte virksomheder som sådan skulle ophøre. Man kan derfor næppe sige, at der foreligger et ekspropriationslignende indgreb i et erhverv.

I den forbindelse har fællesskabsinstitutionerne ikke mindst henvist til, at der ifølge Domstolens retspraksis (sag 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung mod Kommissionen, dom af 14. 5. 1974, Sml. 1974, s. 491) i den almene

interesse kan gøres indgreb i rettigheder som de her omhandlede. I det foreliggende tilfælde må der tages hensyn til, at sagsøgerne udøver virksomhed inden for et område, hvor landbrugspolitiske overvejelser spiller en væsentlig rolle, hvorfor bevægelsesfriheden må anses for at være temmelig snævert begrænset.

Jeg mener følgelig, at den foreliggende ordning ej heller kan anfægtes, når den vurderes på baggrund af retten til den fri erhvervsudøvelse.

h) Tilbage står herefter anbringendet om, at der er begået magtfordrejning, hvilket sagsøgerne har gjort gældende under henvisning til, at der, ifølge EØF-traktatens artikel 40, kun kan indføres en afgiftsordning som den i sagen foreliggende i forbindelse med en markedsordning for isoglucose, fordi de fordele, som isoglucose skulle kunne opnå som følge af forordning nr. 1111/77, endnu ikke har nogen betydning. Desuden anføres det, at afgiftsordningen forfølger ulovlige formål, så som at den neutraliserer isoglucosens konkurrencedygtighed, forsinker dens udvikling, beskytter sukkerindustrien, som er mindre lønsom, og aflaster fællesskabsbudgettet.

Om dette spørgsmål har jeg i anden forbindelse allerede tidligere erkendt, at de fordele, som man skulle forvente isoglucose nød godt af på grund af markedsordningen, ikke for tiden har nogen reel betydning. Hermed være naturligvis ikke sagt, at markedsordningen for isogglucose blot er en skinordning. Udviklingen må forventes at medføre yderligere udenrigshandel, ikke så meget med oversøiske lande som med de europæiske lande, der grænser op til Fællesskabet. Her skal jeg blot minde om, at den væsentlige franske andel af isoglucoseproduktionen må eksporteres på grund af det forbud mod anvendelse heraf, som gælder i Frankrig. Selv om afgiftsreglerne måske sjældent anvendes i praksis, må man tænke på restitutionsreglerne, som jo også gælder for isoglucose, som er indeholdt i forarbejdede produkter. Jeg anser det derfor ikke for ulovligt at indføre en produktionsafgift for isoglucose, fordi der ikke findes nogen virkelig markedsordning for isoglucose. Helt bortset herfra kan man indtage det standpunkt, at det ifølge EØF-traktatens artikel 43 under alle omstændigheder er ulovligt at opkræve produktionsafgifter på substitutionsprodukter, hvis der i henhold til en markedsordning — i dette tilfælde markedsordningen for sukker — opkræves en tilsvarende afgift på forarbejdede landbrugsprodukter.

Desuden er der ikke grundlag for at antage, at ordningens egentlige formål kun skulle være at neutralisere isoglucosens konkurrencedygtighed og at beskytte sukkerindustrien. Som det er blevet påvist, har ordningen alene til formål at udstrække de gældende afgiftsregler for sukker — med henblik på at undgå diskriminering af sukker — til substitutionsprodukter, som spiller en væsentlig rolle på markedet. Selv om det formål at *bremse* udviklingen af isoglucose for at stabilisere markedet også har spillet en rolle i den forbindelse — fællesskabsinstitutionerne har udtrykkeligt talt herom i svarene til de parlamentariske forespørgsler — må dette anses for at være lige så lovligt som Fællesskabets øvrige, og mere underordnede, bestræbelser på at undgå at belaste fællesskabsbudgetet med for store byrder.

Jeg mener derfor ikke, at der er noget grundlag for at statuere, at der er begået nogen form for magtfordrejning.

i) Alle omstændigheder taget i betragtning kan der følgelig ikke næres berettiget tvivl om, at afgiftsreglerne for isoglucose er gyldige, hvorfor der ikke er noget grundlag for at antage, at forordning nr. 1110/77 og forordning nr. 1111/77 samt de hertil af Kommissionen udstedte gennemførelsesbestemmelser, om hvilke der ikke under sagen er anført særlige ugyldighedsgrunde, er ugyldige.

IV — Jeg foreslår derfor, at de for Domstolen indbragte spørgsmål besvares således:

1. Der er ikke under sagen fremdraget grunde, som gør det berettiget at antage, at forordning nr. 1862/76, i det omfang den har indføjet artikel 5a i forordning nr. 2742/75, er ugyldig, eller at forordningerne 1110/77, 1111/77 og 2158/76 er ugyldige.

2. Artikel 4 i forordning nr. 2158/76 skal fortolkes således, at den også finder anvendelse på tilbagekrævningen af restitutioner, som i perioden fra 1. august til 3. september 1976 er ydet for fremstilling af glucose med stort indhold af fructose.