disse begrænse udøvelsen af denne ret uden at skade dens institutionelle stilling, som traktaten, navnlig stk. 1 i artikel 4 har villet indføre.

Institutionernes ret til intervention er ikke afhængig af, at der godtgøres en søgsmålsinteresse.

3. Under udøvelse af sin beføjelse efter EØF-traktatens artikel 42, stk. 1, til at beslutte, i hvilket omfang konkurrencereglerne skal anvendes såvel i landbrugssektoren som under hele gennemførelsen af landbrugspolitikken, har Rådet en vid skønsbeføjelse.

4. Der er ikke tale om forskelbehandling, jf. EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, når to industrigrene behandles forskelligt på grund af objektive forskelle mellem de situationer, i hvilke disse industrigrene befinder sig.

Der foreligger heller ikke forskelsbehandling i den førnævnte artikels forstand, når Rådet ved vedtagelsen af foranstaltninger af almen interesse ikke tager hensyn til de kommercielle muligheder og til den interne politik i hver enkelt virksomhed.

5. Den i artikel 43, stk. 2, 3. afsnit, samt i traktatens andre parallelle bestemmelser fastsatte høring, er det middel, der gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivingsproceduren i Fællesskabet. Denne kompetence udgør et væsentligt element i den institutionelle ligevægt, som følger af traktaten. Den er på fællesskabsniveau en, om end begrænset, refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken.

Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed. Overholdelsen af dette krav indebærer, at Parlamentet skal udtrykke sin opfattelse; det kan ikke antages at dette krav opfyldes ved en simpel anmodning om udtalelse fra Rådets side, når anmodningen ikke følges af nogen udtalelse fra Parlamentet.

I sag 139/79

MAIZENA GMBH, D-2000 Hamburg, Spaldingstraße 218, repræsenteret af sine direktører Karl-Heinz Schlieter og Klaus A. Schroeter ved advokaterne Hans G. Kemmler, Barbara Rapp-Jung og Alexander Boehleke, Frankfurt-am-Main, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34b, rue Philippe-II,

sagsøger,

bistået af

EUROPA-PARLAMENTET, repræsenteret af sin generaldirektør Francesco Pasetti Bombardella, bistået af Roland Bieber, ekspeditionssekretær i dets juridiske tjeneste, og at professor Arved Deringer, og med valgt adresse i Luxembourg i Europa-Parlamentets generalsekretariat,

intervenient,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Daniel Vignes, direktør i den juridiske tjeneste, bistået af Arthur Brautigam og af Hans-Joachim Glaesner, som befuldmægtigede, samt af advokat Hans-Jürgen Rabe, Hamburg, af professor Jean Boulouis, æresdekan ved universitetet for rets-, økonomisk og socialvidenskab i Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos Douglas Fontein, direktør for direktoratet for jurisiske spørgsmål ved Den europæiske Investeringsbank, 100, bvd. Konrad Adenauer, Kirchberg,

sagsøgt,

bistået af

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, bistået af Jacques Delmoly, medlem af den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

intervenient,

angående annullation af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 1293/79 af 25. juni 1979 (EFT L 162, s. 10, med berigtigelse i EFT L 176, s. 37) om ændring af Rådets forordning nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

A — Baggrunden for vedtagelsen af Rådets forordning nr. 1293/79

Ved præjudiciel dom af 25. oktober 1978 i de forenede sager 103/77 og 145/77 *(Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd.* mod *Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd.* mod *Intervention Board for Agricultural Produce,* Sml. 1978, s. 2037) kendte Domstolen for ret, at Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 134, s. 4) var ugyldig for så vidt som dens artikel 8 og 9 pålagde isoglucose en produktionsafgift på 5 RE pr. 100 kg tørstof for perioden svarende til sukkerproduktionsåret 1977/78. Domstolen fastslog, at den indførte ordning stred mod det generelle lighedsprincip (i foreliggende tilfælde mellem sukkerproducenter og isoglucoseproducenter). Domstolen tilføjede dog, at dens dom indebar, at Rådet kunne træffe alle med fællesskabsretten forenelige foranstaltninger med henblik på at sikre, at markedet for sødemidler kunne fungere efter hensigten.

Som følge af denne dom foreslog Kommissionen den 7. marts 1979 Rådet en forordning om ændring af de bestemmelser i forordning nr. 1111/77, der var blevet kendt ugyldige. Den 13. marts 1979 besluttede Rådet at høre Europa-Parlamentet om dette forslag.

På grundlag af denne beslutning anmodede Rådet den 19. marts 1979 Parlamentet om en udtalelse i henhold til artikel 43 i EØF-traktaten. I andragendet skrev Rådet bl.a.:

»I dette forslag tages der hensyn til den situation, der er opstået efter Domstolens dom af 25. oktober 1978, indtil den nye ordning for markedet for sødestoffer

træder i kraft den 1. juli 1980. Forslaget foregriber ikke den nye ordning. Da forordningen skal finde anvendelse fra den 1. juli 1979, ser Rådet gerne, at Europa-Parlamentet afgiver udtalelse om forslaget i løbet af mødeperioden i april«.

I henhold til artiklerne 22 og 38 i Parlamentets forretningsorden henviste Parlamentets formand andragendet til landbrugsudvalget og til budgetudvalget som medvirkende rådgivende udvalg.

Den 10. april 1979 sendte budgetudvalget sin udtalelse til landbrugsudvalget, som efter at have givet afkald på den fakultative udtalelse fra retsudvalget, vedtog bestænkningen fra ordføreren Tolman. I forslaget til resolution, indeholdt i denne betænkning, godkendte landbrugsudvalget forslaget til forordning med forbehold af to ændringer.

Under Parlamentets møde den 10. maj 1979 foretog Parlamentet en gennemgang af Tolmans betænkning samt af forslaget til den af landbrugsudvalget godkendte resolution. Tolman og Gundelach, som fremlagde Kommissionens synspunkt, tog ordet under forhandlingerne.

Under mødet den 11. maj 1979 blev forslaget til resolution sat under afstemning. I denne forbindelse rejste medlem af Parlamentet Hughes et procedurespørgsmål, til hvilket medlem af Kommissionen Giolitti svarede, at han intet havde at tilføje til de præciseringer, som Gundelach havde givet dagen før. Under afstemningen blev forslaget til resolution forkastet og i henhold til artikel 22 i Parlamentets forretningsorden sendt tilbage til landbrugsudvalget til fornyet gennemgang.

Maj-samlingen var imidlertid den sidste før det første direkte valg til Parlamentet. Parlamentet havde ikke bestemt at mødes på ny ør den 17. juli 1979, hvilket var datoen forudset i akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i forsamlingen. Man ønskede herved at gøre det muligt for medlemmerne at deltage i valgkampen i forbindelse med de til den 7. og 10. juni 1979 fastsatte valg. Parlamentets præsidium havde nemlig på sit møde den 1. marts 1979 besluttet ikke ar fastsætte en supplerende mødeperiode mellem majsamlingen og det konstituerende møde for det direkte valgte Parlament, idet det dog til bestemmelsen føjede følgende:

»Det udvidede præsidium . . .

— mente dog, at man, hvis Rådet og Kommissionen skulle finde det nødvendigt, at afholde en ekstra mødeperiode, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i forretningsordenen, kunne anmode om at indkalde Parlamentet; under denne ekstra mødeperiode skulle man udelukkende behandle betænkninger udarbejdet på grundlag af uopsættelige høringer;«.

Dette forslag fra Parlamentets præsidium blev bekræftet under dets møde den 10. maj 1979 på følgende måde:

»— bekræftede den holdning, som det havde indtaget på ovennævnte møde, hvor man havde besluttet ikke at fastsætte nogen yderligere mødeperiode mellem det nuværende Parlaments sidste mødeperiode og det konstituerende møde i det direkte valgte Parlament, idet man dog mente, at i tilfælde af, at flertallet af Parlalmentets medlemmer eller Rådet eller Kommissionen

skulle ønske, at der blev afholdt en yderligere mødeperiode, kunne disse — i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i forretningsordenen — anmode om indkaldelse af Parlamentet;

— vedtog i henhold til bestemmelserne i artikel 139 i EØF-traktaten endvidere, at i tilfælde af, at formanden fik forelagt en sådan anmodning, ville det udvidede præsidium afholde et møde for at fastlægge behandlingen heraf.«

Akten om de direkte valg bestemte, at mandatet for medlemmerne af det gamle Parlament ophørte den dag, hvor Parlamentet valgt ved direkte valg skulle træde sammen, dvs. den 17. juni 1979 (artikel 10, stk. 4).

På grundlag af det af Kommissionen udarbejdede forslag til forordning, som var blevet forelagt Parlamentet den 19. marts 1979 til udtalelse, vedtog Rådet den 25. juni 1979, uden at have modtaget Parlamentets formelle udtalelse, forordning nr. 1293/79 (EFT L 162, s. 10, med berigtigelse i EFT L 176, s. 37) om ændring af forordning nr. 1111/77. Man finder imidlertid i henvisningerne i forordning nr. 1293/79 følgende sætning: »under henvisning til høring af Europa-Parlamentet«. Forordningen trådte i henhold til artikel 5 i kraft den 1. juli 1979.

B — Forordning nr. 1293/79

Forordningen ændrede forordning nr. 1111/77 som følge af Domstolens dom af 25. oktober 1978. Under henvisning til, at det mest velegnede middel til at undgå forskelsbehandling mellem sukkerproducenterne og isoglucoseproducenterne var at undergive produktionen af isoglucose regler svarende til dem, der skulle gælde for sukkerproduktionen indtil 30. juni 1980, indførte forordning nr. 1293/79 som en overgangsordning indtil denne dato navnlig et *midlertidigt kvotasystem for produktion af isoglucose* (jf. 6. betragtning). Begrundelsen for gennemførelsesreglerne vedrørende tildelingen af og fastsættelsen af kvoterne gives i 7. betragtning. Den 8. betragtning vedrører nødvendigheden af at fastsætte beløbet for den særlige produktionsafgift, der skal gælde for produktionen af isoglucose.

Disse forskellige betragtninger konkretiseres i den ordning, som fastsættes i forordningens artikel 3, der efter artikel 7 i forordningen nr. 1111/77 indsætter følgende afsnit:

»AFSNIT II

Kvotaordning

Artikel 8

1. Artikel 9 finder anvendelse i perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980

2. Inden den 1. januar 1980 vedtager Rådet efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, den ordning, der skal anvendes fra den 1. juli 1980.

Artikel 9

1. Enhver virksomhed, der producerer isoglucose, og som er etableret i Fællesskabet, tildeles en basiskvota for den i artikel 8, stk. 1, omhandlede periode.

Med forbehold af anvendelsen af stk. 3 er den enkelte virksomheds basiskvota lig med det dobbelte af virksomhedens produktion, konstateret i henhold til denne forordning i perioden fra 1. november 1978 til 30. april 1979.

2. Enhver virksomhed, for hvilken der er fastsat en basiskvota, tildeles ligeledes

en maksimumskvota, der er lig med dens basiskvota multipliceret med en koefficient. Denne koefficient er den, som er fastsat i medfør af artikel 25, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 3330/74 for perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980.

3. Den i stk. 1 nævnte basiskvota kan i givet fald korrigeres, således at maksimumskvoten, der er fastsat i henhold til stk. 2,

— ikke overstiger 85 %,

— ikke ligger under 65 %

af den pågældende virksomheds årlige tekniske produktionskapacitet.

4. De i medfør af stk. 1 og 3 indførte basiskvoter fastsættes for hver virksomhed som anført i bilag II.

5. Virksomheder, som producerer isoglucose, men som ikke har haft nogen produktion i den i stk. 1, andet afsnit, nævnte periode, og som i den i artikel 8, stk. 1, nævnte periode genoptager produktionen permanent, tildeles en basiskvota, der er lig med virksomhedens største produktion i en af følgende perioder:

— 1. august 1976-31. juli 1977,

— 1. juli 1977-30. juni 1978.

Disse virksomheder tildeles en maksimumskvota, der fastsættes i overensstemmelse med stk. 2.

6. Virksomheder, der i den i artikel 8, stk. 1, nævnte periode indleder en permanent produktion af isoglucose, tildeles en basiskvota inden for en fællesskabsreserve, der er lig med 5 % af de samlede basiskvoter, som er fastsat i medfør af stk. 1.

7. Den isoglucosemængde, der er produceret i den i artikel 8, stk. 1, nævnte periode, og som

— overstiger virksomhedens maksimumskvota eller

— er produceret af en virksomhed uden basiskvota

kan ikke afsættes på Fællesskabets interne marked og skal udføres i uforarbejdet stand til tredjelande uden anvendelse af artikel 4.

8. For den mængde isoglucose, der produceres ud over basiskvoten uden at overstige maksimumskvoten, opkræver medlemsstaterne en produktionsafgift af den pågældende isoglucosefabrikant.

For perioden omhandlet i artikel 8, stk. 1, er produktionsafgiften for isoclucose lig med den del, som påhviler sukkerfabrikanterne, af den sukkerproduktionsafgift, der er fastsat for sukkerproduktionsåret 1979/80 i henhold til artikel 28 i forordning (EØF) nr. 3330/74.

9. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, tildeler de i stk. 5 og 6 nævnte kvoter, og vedtager efter behov de almindelige regler for anvendelse af denne artikel.

10. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel, der blandt andet fastsætter opkrævning af et beløb for den i stk. 7 omhandlede mængde isoglucose, som ikke udføres i uforarbejdet stand i løbet af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede

periode, samt af den i stk. 8 omhandlede produktionsafgift, vedtages efter fremgangsmåden i artikel 12.«

Artikel 4 i forordningen bestemmer, at følgende bilag II indsættes i forordning nr. 1111/77:

»*BILAG II*

Virksomhed	Hovedsædets adresse	Basiskvote udtrykt i tons tørstof
Maizena GmbH	D-2000 Hamburg 1, Postfach 1000	28 000
Amylum SA	Rue de l'Intendant 49, B-1020 Bruxelles	56 667
Roquettes Frères SA	17, boulevard Vauban, F-59000 Lille	15 887
S.P.A.D.	15063 Cassano Spinola, I-Alessandria, Casella postale 1	5 863
Fabbriche riunite Amido glucosio destrina, Spa	Piazza Erculea 9, I-Milano	10 706
Tunnel Refineries Ltd.	Thames Bank House, Greenwich, UK-London SE10 0PA	21 696«

C — *Retsforhandlingernes forløb og hermed forbundne begivenheder*

Ved stævning, registreret den 5. september 1979 i Domstolens justitskontor, nedlagde selskabet Maizena GmbH, en virksomhed i majsforarbejdningssektoren, som navnlig i Krefeld i Forbundsrepublikken Tyskland producerer stivelse og afledte produkter af stivelse, påstand om annullation af forordning nr. 1293/79 for så vidt som den i henhold til artikel 9, stk. 4, jf. artikel 9, stk. 1-3, i bilag II pålægger selskabet Maizena en kvota for produktion af isoglucose.

Den 17. august 1979 skrev den af det direkte valgte Parlament udpegede formand et brev til formanden for Rådet, hvori det navnlig hedder:

»Til trods for at høring af Europa-Parlamentet om dette anliggende var obligatorisk, har Rådet truffet afgørelse, inden Europa-Parlamentet har afgivet sin udtalelse.

Under hensyntagen til ovenstående skulle det glæde mig meget at høre Deres institutions stillingtagen til dette spørgsmål; Europa-Parlamentets præsidium forbeholder sig naturligvis sin handlefrihed med hensyn til at træffe foranstaltninger, som sikrer overholdelse af traktaternes bestemmelser.«

Formanden for Rådet svarede på dette brev ved brev af 23. oktober 1979, hvori han begrundede vedtagelsen af forordning nr. 1293/79 uden Parlamentets udtalelse, idet han navnlig henviste til den retlige nødvendighed af uden unødig opsættelse at gennemføre Domstolens dom afsagt den 25. oktober 1978 og af den bydende nødvendige offentlige interesse, der knyttede sig til vedtagelsen af ordningen for isoglucose inden begyndelsen af det sukkerproduktionsår, som

begynder den 1. juni 1979 i medfør af grundforordningen om den fælles markedsordning for sukker. Disse betragtninger er indeholdt i 4. betragtning i forordningen.

Under sit møde den 14. december 1979 vedtog Parlamentet et forslag til resolution indeholdt i en betænkning udarbejdet af retsudvalget hvis formand var udvalgets formand Ferri. I denne resolution blev det bl.a. udtalt, at Parlamentet besluttede at intervenere for Domstolen for De europæiske Fællesskaber i sagerne 138/79 og 139/79 med henblik på at få sanktioneret det forhold, at Rådet havde udstedt forordning nr. 1293/79 uden at have modtaget den obligatoriske udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Ved Domstolens kendelse af 16. januar 1980 fik Parlamentet tilladelse til at intervenere i foreliggende sag til støtte for sagsøgerens påstande, hvis grundlag var, at der forelå væsentlige formelle mangler.

Ved kendelse af 13. februar 1980 tillod Domstolen Kommissionen at intervenere til støtte for Rådet.

Den 28. maj 1980 sendte sagsøgeren til Domstolen et dokument affattet på tysk, benævnt »Addendum zur Replik« (tillæg til replikken), hvori sagsøgeren under henvisning til procesreglementets artikel 42 tog stilling til, hvad sagsøgeren karakteriserede som »verschiedene neue, verhältnismäßig selbständige Verteidigungsmittel« (forskellige nye indsigelser af relativ selvstændig karakter), som Rådet havde påberåbt sig i sin duplik, og som var blevet uddybet af Kommissionen i dens interventionsindlæg.

Ved brev af 12. juni 1980 informerede Domstolens justitssekretær sagsøgerens advokater om, at Domstolen under et administrativt møde havde besluttet at afvise ovennævnte dokument under henvisning til, dels at de elementer i duplikken, som sagsøgeren havde taget stilling til, ikke udgjorde »nye indsigelser« i procesreglementets artikel 42's forstand, men snarere supplerende argumenter som svar på de af sagsøgeren påberåbte søgsmålsgrunde, og dels at artikel 42, stk. 2, i procesreglementet kun giver en part ret til at svare på en »ny indsigelse« fremført af den anden part under retsforhandlingen efter at være blevet udtrykkelig beføjet hertil af præsidenten, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret sagøgeren til at fremlægge sine eventuelle skriftlige bemærkninger til en tabel med sammenligning af omkostninger, der findes som bilag til Kommissionens interventionsindlæg.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande

»1. Rådets forordning nr. 1111/77 som ændret ved forordning nr. 1293/79 er ugyldig for så vidt som den i bilag II i henhold til artikel 9, stk. 4, jf. artikel 9, stk. 1-3, pålægger sagsøgeren en kvota for produktion af isoglucose.

2. Rådet pålægges sagsomkostningerne.«

Rådet har i sit svarskrift nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse, og at sagøgeren pålægges sagsomkostningerne.

I sin duplik har Rådet opretholdt sine påstande for så vidt angår stævningen og har i øvrigt nedlagt påstand om afvisning af Parlamentets intervention til støtte for sagsøgeren.

Europa-Parlamentet nedlægger som *intervenient* påstand om, at Domstolen giver sagsøgeren medhold i dennes påstand om annullation som følge af krænkelse af væsentlige formelle mangler og krænkelse af traktaten.

Kommissionen støtter som *intervenient* Rådets påstand om frifindelse for sagsøgers påstande.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Vedrørende formaliteten

Sagsøgeren gør gældende, at sagen kan antages til realitetsbehandling i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, hvorefter enhver juridisk person også kan indbringe klager over en beslutning, som skønt den er udfærdiget i form af en forordning, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

Det sagsøgende selskab hævder, at det er berørt *umiddelbart* af forordningen, fordi det er selve den angrebne ordning, som materielt set har indflydelse på dets retsstilling, uden at en supplerende foranstaltning fra institutionernes eller fra medlemsstaternes side skal vedtages. I sagsøgerens tilfælde gennemføres tildeling af kvoterne umiddelbart ved forordningens artikel 9, stk. 4, i forbindelse med bilag II, hvorefter basiskvoten for sagsøgeren er 28 000 tons udtrykt i tørstof.

Eftersom sagsøgeren er nævnt ved navn i bilag II, er firmaet berørt *individuelt* af den anfægtede regulering.

Endvidere er artikel 9, stk. 4, *ikke* en retsakt af *generel karakter*. Den fastsætter derimod regler vedrørende 6 individuelle tilfælde ved en kollektiv *beslutning*, der gælder for en sluttet og begrænset kreds, som ikke vil kunne ændre sig under den angrebne regulerings gyldighedsperiode. Denne opfattelse er i overensstemmelse med Domstolens faste praksis (jfr. generaladvokat Warner i sagerne 103 til 109/78, *Beaufort*, Sml. 1979, s. 26 ff.).

I sit svarskrift gør *Rådet* gældende, at sagsøgeren rejser tvivl om gyldigheden af selve pricippet om produktionens begrænsninger gennemført ved et kvotasystem, under henvisning til, at det skulle være i strid med forskellige grundregler for fællesskabssystemet, navnlig traktatens liberale filosofi og konkurrenceordningen.

Rådet erkender imidlertid, at spørgsmålet kompliceres af det forhold, at forordningen indeholder dels almindelige bestemmelser, der anvendes på en ikke-individualiseret måde, og som omfatter alle isoglucoseprodukter, dels bestemmelserne i bilaget, der nævner kvoten for hver producent. Sagsøgeren opfatter dog forordningen, sammenholdt med dets bilag, som reelt udgørende en skjult individuel beslutning, der berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt, og angriber alle dens bestemmelser, navnlig de bestemmelser, der er af generel og upersonlig karakter.

Rådet gør derfor, uden at påberåbe sig procesreglementets artikel 91, gældende, at *sagen bør afvises.*

Hvad angår forordningens generelle karakter hævder Rådet, at man ikke må lade sig narre af bilagets indhold, som i

rækkefølge angiver de virksomheder, der for øjeblikket producerer isoglucose, og som for hver af dem fastsætter deres basiskvota. Man må holde fast ved det faktum, at forordningen fastlægger den mængde, som hver virksomhed har ret til, på en generel og upersonlig måde, på grundlag af dens produktion i løbet af en referenceperiode, der er gyldig for alle og fastsat på en upersonlig måde. Bilaget, med dets tilsyneladende beslutningslignende karakter, må placeres i sin forordningsmæssige sammenhæng, dvs. i rammen af den ved forordning nr. 1293/79 fastsatte indsættelse af en artikel 9 i forordning nr. 1111/77. Denne bestemmelse fastsætter en kvotaordning, der næsten er identisk med den basiskvotaordning, der er indført for sukker ved artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 3330/74, hvis forordningskarakter ingen nogen sinde har bestridt. Den eneste vigtige forskel er, at mens kvoten i sukkersektoren tildeles af medlemsstaterne efter de meget præcise kriterier i forordning nr. 3330/74, så er det i forordning nr. 1293/79 Rådet, som på grundlag af de af det selv fastsatte kriterier for hver virksomhed har angivet den tilsvarende basiskvota.

Bilaget vedrørte følgeligt hverken sagsøgeren individuelt eller umiddelbart. Ikke individuelt, fordi den pågældende foranstaltning vedrørte alle de virksomheder, der producerede isoglucose, hvilken egenskab ville kunne blive opfyldt af andre virksomheder end dem, der er nævnt i bilaget (jf. stk. 5 og 6 i artikel 9). Og heller ikke umiddelbart, fordi den pågældende foranstaltning kun var et reguleringsmiddel til på generel og rimelig måde i forhold til sukkersektoren at anvende ordningen med produktionsafgifter, som alle isoglucoseproducenter er undergivet.

Det sagsøgte selskab svarer, at det kun angriber bestemmelserne i artikel 9, stk. 4, og bilag II i forordningen, som ikke blot i *formen*, men også efter sin *retlige natur* er en beslutning. Det bestrider ikke forordningskarakteren af andre bestemmelser i forordningen, navnlig ikke den nye artikel 9, stk. 1 til 3, som udgør grundlaget for den angrebne gennemførelsesbestemmelser, dvs. dem, der fastsætter kvoterne. Men som begrundelse for sit annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173 angriber sagsøgeren imidlertid også ved hjælp af det i artikel 184 nævnte retsmiddel gyldigheden af forordningsbestemmelserne i nævnte artikel 9, stk. 1 til 3.

I sin duplik erkender *Rådet*, at visse elementer for en umiddelbar betragtning taler for at tildele bilag II beslutningskarakter. Det gør imidlertid gældende, at dette bilag især bør vurderes under hensyn til artikel 9, stk. 1 til 3, uden hvilken det ville være uforståeligt. I den tabel, der er offentliggjort som bilag II, fremlægges faktisk blot endnu engang, hvad der allerede uden videre følger af den i artikel 9, stk. 1 til 3, fastsatte regulering, som har en abstrakt generel karakter. Sagt på anden måde giver denne tabel en særlig klar og forståelig oplysning om indholdet af forordningen og har således alene funktion som en henvisning, som en udelukkende uformel og rent deklaratorisk meddelelse fra Rådet.

Rådet erkender, at det forhold, at supplere en forordning fra Fællesskabet ved dertil at føje en meddelelse af ren informativ karakter som sket i bilag II ikke er en normal fremgangsmåde. Men dette ændrer intet i det forhold, at bilaget kun afspejler resultatet af en rent matematisk beregning udført på grundlag af de i artikel 9, stk. 1 til 3, angivne kriterier.

Angivelsen af basiskvoterne i bilag II udgør således ikke en selvstændig regulering og kan ikke betragtes som en skjult beslutning.

Hverken *Parlamentet* eller *Kommissionen* behandler formalitetsspørgsmålet. *Kommissionen* finder det derimod af væsentlig interesse, at de *materielle spørgsmål* afgøres endeligt af Domstolen. Hvis sagens realitet ikke afgøres, vil det omtvistede spørgsmål rent faktisk komme tilbage i form af andragender om besvarelser af præjudicielle spørgsmål fra nationale dommeres side.

B — Vedrørende realiteten

Ifølge *sagsøgeren* tilstræber fællesskabsinstitutionerne at give sukker et kvasimonopol på sødemiddelmarkedet og at forbyde adgangen til dette marked for de nye produkter, der følger af forskningen og fornyelsesevnen hos virksomhederne i Fællesskabet. Forordning nr. 1293/79, rettet mod den voksende isoglucoseindustri i almindelighed og mod sagsøgeren i særdeleshed, krænker forskellige grundlæggende principper i traktaten, navnligt

— konkurrenceordningens grundlag,

— proportionalitetsprincippet og

— forpligtelsen til ligebehandling.

1. Krænkelse af visse grundlæggende principper i konkurrenceretten og artiklerne 39 til 46 i traktaten gennem kvotaordningen for isoglucose

Sagsøgeren har detaljeret redegjort for sin opfattelse, hvorefter det følger af traktatens landbrugs- og konkurrencebestemmelser i deres helhed såvel som af deres vekselvirkning, at de udstrakte beføjelser, som er tillagt fællesskabsinstitutionerne, må udøves, *således at der også tages hensyn til skabelsen af en effektiv konkurrence på landbrugsområdet.* Rådets forordning nr. 26/62 »om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer« (JO af 20. 4. 1962, s. 993 og 994/62) lægger samme idé til grund.

Ifølge sagsøgeren er de minimumskrav, som følger af principperne i Fællesskabets konkurrenceret, ikke opfyldte, og dette især af to grunde.

For det første undergives isoglucose et kvotasystem, før en tilstrækkelig adgang til markedet for sødemidler er blevet åbnet for denne vare. Kvotasystemet spærrer adgangen for isoglucose til markedet for sødemidler, mens denne vare endnu er i første stadium af sin udvikling. Det hindrer også udviklingen efter dette indledende stadium og spærrer varen den senere adgang til markedet for sødemidler. Isoglucose er faktisk, med en A-kvote på 138 819 tons, tildelt 1,3 % af markedet. Hvad angår den senere adgang til markedet fastsætter artikel 9, stk. 6, i forordningen en reservemængde svarende til maksimalt 6 941 tons eller 0,06 %. Men selv denne mulighed gælder dog ikke for de aktuelle indehavere af kvoter.

Det følger af disse betragtninger, at princippet om det åbne marked og den frie adgang til markedet er blevet krænket af kvotaordningen for isoglucose. Denne krænkelse kan ikke retfærdiggøres hverken af det i traktatens artikel 39 nævnte mål om stabilisering af markedet eller af den »midlertidige« karakter af de pågældende bestemmelser.

For det andet skaber visse elementer i kvotasystemet for isoglucose *konkurrencestrukturer, der er mere restriktive* end de begrænsninger, som er *nødvendige* for at nå det tilstræbte mål.

Den angrebne forordning overlader faktisk, ifølge sagsøgeren, idet den fastsætter *absolut uforanderlige kvoter,* ikke nogen som helst margen eller mulighed for konkurrence. En reservemængde, der ville gøre en tilstrækkelig konkurrence mulig, og som var bestemt til nyankomne og til indehavere af en kvota, ville have opfyldt denne betingelse.

Der foreligger *udelukkelse af en effektiv konkurrence mellem isoglucose og sukker.* Isoglucose vil ikke have nogen mulighed for at opnå en større procentdel af markedet for sødemidler, hvilke konkurrencemæssige bestræbelser, der end blev foretaget. Ifølge sagsøgeren skulle fællesskabsinstitutionerne have fastsat kvoter for isoglucose på en måde, som gjorde det muligt at have et minimum af konkurrence.

Endelig er fordelingen af kvoterne mellem de berørte virksomheder i sig selv i strid med konkurrencepricipperne. Den angrebne forordning tildeler virksomheden *Amylum* en kvota, som i sig selv udgør 40 % af markedet for isoglucose.

2. Krænkelse af proportionalitetsprincippet

Sagsøgeren gør endvidere gældende, at kvotaordningen krænker princippet om et rimeligt forhold mellem de anvendte medler og det tilsigtede mål, nemlig ikke at forværre misforholdet mellem udbud og efterspørgsel på sukkermarkedet. Men dette misforhold er i det væsentlige resultatet af en politik fra Rådet, som gennem fastsættelse af priser og kvoter, der er højere end nødvendigt, til stadighed havde ladet forøgelsen af indtægter få forrang fremfor en stabilisering af markedet. Fællesskabsintitutionerne har endvidere væsentligt overvurderet den fremtidige produktion af isoglucose.

3. Krænkelse af princippet om ligebehandling som følge af kvotaordningen

Sagsøgeren gør gældende, at kvotasystemet for isoglucose skaber betingelser, som ikke gør det muligt at have en afbalanceret konkurrence mellem isoglucose og sukkerprodukter, der befinder sig i en sammenlignelig situation. I denne forbindelse falder sagsøgerens argumentation i vidt omfang sammen med de grunde, som sagsøgeren (under B, 1. ovenfor) har givet for at underbygge sin tese, hvorefter minimumsbetingelserne som følge af princpperne i fællesskabsrettens regler om konkurrence ikke er opfyldt ved kvotaordningen. Sagsøgeren bestrider i øvrigt, at der eksisterer objektive grunde til den ulige behandling, som sagsøgeren klager over.

Sagsøgeren hævder endvidere, at kvotasystemet også indfører konkurrencebetingelser, der er diskriminerende i forbindelserne mellem isoglucoseproducenterne indbyrdes. Forordningen fastsætter nemlig kvoterne for fabrikanterne på klart forskellige niveauer. Denne ulighed kan ikke retfærdiggøres med det argument, at kvoterne er blevet beregnede på grundlag af produktionen og produktionskapaciteten i en referenceperiode. En sådan tildeling er vilkårlig. Det gjorte valg forfordeler netop producenter, der som sagsøgeren er begyndt at fremstille isoglucose med stor forsigtighed under hensyn til den uvished om de retsregler, der skulle gælde for dette produkt i den fælles landbrugspolitik.

Som indledende bemærkning understreger *Rådet* den grundlæggende beydning det har, at dens skønsmæssige beføjelse til økonomisk intervention anerkendes, navnlig i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Der er en risiko for konflikt mellem princippet om Rådets frie skøn på det økomiske område og påberåbelsen af begreber som diskriminationsbegrebet

og manglende proportionalitet. Domstolen bør derfor kun udøve en »begrænset kontrol«, således at den kun vil anerkende *åbenlyse* tilfælde af diskrimination og manglende proportionalitet.

Med forbehold af sine bemærkninger vedrørende sagens afvisning gennemgår Rådet de af sagsøgeren hævdede materielle anbringender, som det hver især bestrider.

Ifølge Rådet krænker forordning nr. 1293/79 hverken traktatens artikel 39's formål eller traktatens almindelige konkurrenceregler. Rådet forfølger faktisk både ligevægten mellem sukker og isoglucose, dvs. mellem to produkter, der er snævert forbundne og gensidigt afgængige, og stabiliseringen af disse to produkter. Hvad mere er, har Domstolen i dom af 13. maj 1971 (forenede sager 41 til 44/70 — *International Fruit Co.*, Sml. 1971, s. 92) angivet, at »bestemmelserne om konkurrenceregler kun finder anvendelse på landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning«. På denne baggrund kan Rådet ikke angribes for at have gjort undtagelse for disse bestemmelser ud fra disse mål, da traktaten og Domstolen netop giver det en sådan mulighed.

Rådet er i øvrigt af den opfattelse, at i det omfang, hvor isoglucose ved forordning nr. 1293/79 undergives et kvotasystem fuldstændig lig det, der gælder i sukkersektoren, da kan ordningen ikke betragtes som uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte formål, dvs. en stabilisering af markedet for sødemidler.

Rådet har detaljeret tilbagevist hver af de af sagsøgeren påberåbte argumenter til støtte for anbringendet om en diskrimination af isoglucose i forhold til sukker. Mere generelt henviser Rådet til den midlertidige karakter af forordningen, det tvingende hensyn til almenvellet, som knytter sig til ligevægten mellem de to produkter, og til traktatens artikel 39, litra c), og gør gældende, at hver af disse grunde er tilstrækkelige til fuldt ud at retfærdiggøre den pågældende foranstaltning, indtil nye regler vedrørende sukker bliver vedtaget af Rådet fra produktionsåret 1980/81.

Hvad angår anbringendet vedrørende den diskrimination mellem producenter, som fastsættelsen af kvoter for disse skulle udgøre, og efter at have mindet om den midlertidige karakter af den pågældende forordning, som kun er gyldig for et produktionsår, og som skal erstattes og undersøges på ny inden for rammen af den nye sukkerregulering, opstiller Rådet en tabel med sammenligning af procentdelen af basiskvoten for de fire største producenter (nemlig *Amylum*, *Maizena*, *Roquette* og *Tunnel)* i forhold til deres produktionskapacitet. Det fremgår af denne tabel, at de fire selskaber ligger meget nær hinanden.

Sagsøgeren svarer for så vidt angår spørgsmålet om konkurrencereglernes anvendelse og funktion inden for området for artikel 39 ff., at Domstolen har fortolket *artikel 3, litra f)*, således at den for traktatens andre bestemmelser fastsætter de *grænser*, som er dem iboende, og som ikke kan overskrides, uden at fællesmarkedets målsætning vil kunne skades (dom i sag 6/72, *Europemballage Corporation*, Sml. 1973, s. 244, præmis 24). Den samme begrænsning gælder for lovgivers skønsmargen på landbrugsområdet. Det er utvivlsomt, at der blandt disse grænser indgår beskyttelsen af den fri adgang til markedet.

Selv om man gik ud fra, hvad sagsøger ikke gør, at pålæggelsen af kvoter skulle være lovlig ud fra dette synspunkt, vil den fri adgang til markedet være uforholdsmæssigt begrænset ved ordningens konkrete regler og navnlig ved dens mangel på smidighed, dens udelukkelse af en effektiv konkurrence mellem isoglucose og sukker, dens hindring af den rationelle udnyttelse af produktionskapaciteten og fordelingen af selve kvoterne. Rådet har altså ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse, som er anerkendt gennem artikel 40, stk. 3, og artikel 39, åbenbart tilsidesat og gået ud over de grænser, som princippet om den fri adgang til markedet pålægger det.

Sagsøgern fastholder, at kvotaordningen krænker proportionalitetsprincippet som følge af datoen for dens indførelse og den restriktive natur af dens bestemmelser. Sagsøgeren gør navnlig gældende, at nævnte ordning er blevet pålagt på et tidspunkt og med regler, hvis eneste formål er at forbyde isoglucose adgangen til markedet. Begrænsningen af produktionen til maksimalt 85 % af produktionskapaciteten viser tydeligt dette. Ved at handle således, gør fællesskabsinstitutionerne et nyt forsøg på at ophæve den såkaldte fordel, som sukkermarksdordningen skulle give isoglucose på 15 % af interventionsprisen.

Hvad angår anbringenderne om diskrimination af isoglucose i forhold til sukker og om diskriminationen mellem isoglucoseproducenterne indbyrdes tager sagsøgeren stilling både på det faktiske og på det retlige plan til Rådets indvendinger i denne henseende.

I sin replik hævder *Rådet,* at sagsøgeren i det mindste ikke i forbindelse med bemærkningerne vedrørende skønsbeføjelsen har givet noget bevis på, at »generelle regler« eller »principper« i fællesskabsretten (i det foreliggende tilfælde princippet om den fri konkurrence) fastsætter veldefinerede grænser for lovgiver i landbrugssektoren.

Rådet klager over, at sagsøgeren i sit *første anbringende* på praktisk talt uudredelig måde sammenblander to fuldstændigt forskellige aspekter af spørgsmålet, som klart bør skelnes fra hinanden: på den ene side den almindelige regulering af konkurrencen mellem virksomheder i fællesmarkedet og på den anden side det meget mere omfattende spørgsmål om eksistensen af en eventuel bestemt økonomisk basisregulering for Fællesskabet. Artikel 3, litra f) i traktaten omfatter utvivlsomt disse to aspekter af problement. Sagsøgeren mener imidlertid for så vidt angår det andet led af problemet, at traktaten materielt set pricipielt fastslår en økonomisk regulering af liberal type, nemlig en fri markedsøkonomi, inden for hvilken visse snævert afgrænsede restriktioner kun kan tillades undtagelsesvis. Ment således som Domstolens seneste retspraktis viser det (se navnlig dom af 13. december 1979 i sag 44/79, *Hauer;* dom af 5. december 1979 i de forenede sager 116 og 124/77, *Amylum* mod *Rådet og Kommissionen; Tunnel* mod *Rådet og Kommissionen*) har den grundlæggende frie økonomiske ordning, som sagsøgeren kræver for Fællesskabet — og navnlig på landbrugsområdet — intet grundlag i traktaten.

Rådet er af den opfattelse, at sagsøgeren utvivlsomt med forsæt har undgået at omforme de argumenter, som den har udviklet i forbindelse med det første anbringende, til et anbringende om retskrænkelse, for så vidt som sagsøgeren har undgået at rejse problemet på grundrettighedsniveau, navnlig vedrørende retten til den fri erhvervsudøvelse.

Ifølge Rådet har målet med en ikke fordrejet konkurrence i Fællesskabet,

som omhandlet i *artikel 3, litra f) i traktaten i intet tilfælde,* i modsætning til det af sagsøgeren hævdede, *en absolut værdi.* Det bør snarere betragtes relativt, set under hensyn til andre i traktaten omhandlede formål af tilsvarende betydning. Stævningen fra sagsøgeren burde følgeligt, i forbindelse med problemet om en ret til fri udøvelse af en økonomisk aktivitet, begrænse sig til spørgsmålet, om kvotaordningen under hensyn til de landbrugsformål, som den forfølger, udgør et middel, der er rimeligt, nødvendigt og adækvat, og som ikke fører til uforholdsmæssige byrder i forbindelse med realisering af disse mål.

Ifølge Rådet må det være i sammenhæng med forordningen om den fælles markedsordning for sukker og i direkte forbindelse med denne, at man må vurdere kvotaordningen for isoglucose. Kvotaordningerne i de to markedsordninger tilsigter i det væsentlige at råde bod på den aktuelle overskudssituation på markedet for sødemidler ved hjælp af en vekselvirkning. I sin dom i sagerne *Amylum* og *Tunnel* anerkendte Domstolen, at Rådet havde kunnet træffe restriktive foranstaltninger i forhold til isoglucose under hensyn til, at produktionen af isoglucose bidrog til at forøge sukkeroverskudene.

Som afslutning på en meget detaljeret redegørelse for de faktiske forhold for kvotaordningen under hensyn til disse mål konkluderer Rådet, at påstanden om, at denne ordning i flere henseender har restriktive virkninger, ikke kan støttes på noget konkret og anvendeligt faktum. Endvidere, selv om producenterne havde haft ret til for det løbende produktions år at håbe på en slags opblomstring af deres afsætningsmarkeder og i betragteligt omfang havde villet styrke deres produktionskapaciteter, så havde kvotaordningen ikke alligevel kunnet betragtes som skadende princippet om den fri udøvelse af deres økonomiske aktivitet, da produktion af isoglucose ikke kan betragtes som en økonomisk aktivitetsform, der er særskilt og uafhængig. Den er reelt set kun en særlig økonomisk aktivitetsgren, som er i direkte forbindelse med talrige andre aktiviteter, blandt hvilke især findes produktionen af stivelse.

Rådet gør i øvrigt gældende, at klagepunktet vedrørende krænkelse af proportionalitetsprincippet er uden grundlag, og dette især for så vidt angår de påståede aspekter af for stor strenghed i kvotasystemet samt den påståede mangel på hensyntagen til perspektiverne for produktion af isoglucose.

Hvad angår anbringendet om diskrimination af isoglucose i forhold til sukker hævder Rådet navnlig, at det ved at ændre forordning nr. 1111/77 kun har behandlet visse præcise situationer på forskellig måde i et omfang, hvor objektive forhold retfærdiggjorde det. Under hensyn til den objektive udgangssituation i 1978/79 havde sagsøgeren de samme chancer for at sælge sin produktion som en sukkerfabrikant. Sagsøgeren søger reelt at producere isoglucose uden begrænsninger og uden hindringer på konkurrenceniveauet samtidig med, at firmaet bevarer sine fordele i omkostningsmæssig henseende. Under hensyn til de forpligtelser, som traktatens artikel 39 pålægger det, kan Rådet ikke acceptere noget sådant.

Hvad angår den påståede diskrimination af isoglucoseproducenterne indbyrdes nævner Rådet navnligt, at der, da man udarbejdede forordning nr. 1293/79, var forløbet mere end to år, i løbet af hvilke produktionen havde forladt det rent eksperimentelle stadium, og hvor isoglucose havde fundet sine afsætningskanaler på markedet for sødemidler. Rådet kunne tage udgangspunkt i denne objektive faktiske tilstand ved valget af de nyeste produktionstal som grundlag for

kvotaordningen. De forskellige virkninger af denne ordning for de enkelte producenter giver følgelig kun en afspejling af deres forskellige situationer. Sagsøgeren har ikke været i stand til at angive det, som efter sagsøgerens mening burde have været en angiveligt ikke-diskriminatorisk fordeling af kvoterne.

Kommissionen fremlægger som *intervenient* meget udførlige bemærkninger med henblik på at supplere Rådets forsvar, som dette navnlig fremgår af dets duplik, vedrørende sagens realitet ud fra den økonomiske rets synspunkt. Den holder sig herved i det væsentlige til rækkefølgen af anbringenderne i stævningen.

C — *Krænkelse af væsentlige formforskrifter*

Ifølge *sagsøgeren* er forordning nr. 1293/79 blevet vedtaget i stor hast, *uden høring af Europa-Parlamentet,* i strid med forpligtelsen efter traktatens artikel 43, stk. 2, 3. afsnit. Denne undladelse indebære ipso facto forordningens ugyldighed.

Man kan ikke se nogen retfærdiggørelse for denne undladelse af høring af Parlamentet. Domstolens dom af 25. oktober 1978 kan *ikke være af en sådan art,* at den retfærdiggør krænkelsen af traktaten fra Rådets side, selv om den kan forstås som en opfordring til Rådet om at indføre en markedsordning for sødemidler. På samme måde kan det såkaldte *tvingende offentlige hensyn* om vedtagelse af en forordning for isoglucose før begyndelsen på sukkerproduktionsåret ikke retfærdiggøre tilsidesættelsen af den af traktaten fastsatte fordeling af kompetencerne mellem fællesskabsinstitutionerne.

Efter at have erindret om de grunde, ud fra hvilke det havde skønnet det umuligt at vente ud over begyndelsen af sukkerproduktionsåret den 1. juli 1979 for at vedtage forordning nr. 1293/79 (nødvendigheden af at gennemføre Domstolens dom; tvingende offentlige hensyn i samtidig vedtagelse af sukkerordningen og isoglucoseordningen; foranstaltningens midlertidige karakter), erkender *Rådet* alligevel, at høringen af Parlamentet udgør et væsentlig formkrav i traktatens artikel 173's forstand. Dog er Domstolen ikke berøvet enhver skønsbeføjelse i denne henseende. Ifølge retspraksis i visse stater kan en høringsordning nemlig ikke lamme den proces, som den opfordres til at deltage i, hvorfor den ufuldstændige karakter af høringen derfor ikke nødvendigvis er en væsentlig mangel. Selv om EØF-traktatens artikler bestemmer høring af Parlamentet, så er der ikke nævnt noget om nødvendigheden af, at Parlamentets udtalelse er blevet afgivet. Parlamentet bør selvsagt være givet muligheden (navnlig i tidsmæssig henseende) af at blive hørt, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

Rådet mener således ikke, at anbringendet om manglende høring af Parlamentet bør lægges til grund.

I sin replik har *sagsøgeren* gentaget anbringendet vedrørende mangelen på høring af Parlamentet.

Den retlige argumentation fremført af *Europa-Parlamentet* som *intervenient* er følgende:

1. Fristen

Idet Europa-Parlamentet bemærker, at traktatens artikel 43 er hjemmelen for

forordning nr. 1293/79, og at denne artikel bestemmer, at Rådet på forslag af Kommissionen og *efter høring* af Europa-Parlamentet kan træffe afgørelse, gør Parlamentet gældende, at den foreliggende sag hører til blandt dem, for hvilken traktaten fastsætter en forpligtelse for Rådet til at indhente en udtalelse fra Parlamentet, før den træffer beslutning om et forslag fra Kommissionen. Endvidere var Parlamentet ikke i den foreliggende sag forpligtet af en af traktaten fastsat frist.

Parlamentet hævder imidlertid, at det har gjort alt for at afgive sin udtalelse inden for rimelige frister. Det tilføjer, at Kommissionen og Rådet, hverken under maj-samlingen, hvor resolutionsforslaget forkastedes, eller senere har meddelt det, at de betragtede vedtagelsen af den pågældende forordning før den 30. juni som uopsættelig. Parlamentet havde ikke forudset at holde yderligere mødeperioder før den 17. juni 1979, *idet det dog overlod til Rådet og Kommissionens afgørelse om at indkalde det i tilfælde af behov.*

2. Høringens natur

Høringen af Parlamentet er efter EØF-traktaten den særlige form for Parlamentets deltagelse i Fællesskabets lovgivningsproces. Denne høringsbeføjelse er et vigtigt led i det parlamentariske arbejde. Den er — i det mindste i det tilfælde, hvor traktaten udtrykkelig bestemmer det — en nødvendig betingelse (teorien om den sammensatte retsakt) for gyldigheden af en retlig akt i Fællesskabet. Anvendelsen af høringsproceduren er altså slet ikke overladt til institutionernes fri skøn. Det følger heraf, at enhver undladelse er »væsentlige formelle mangler« i traktatens artikel 173's forstand.

Den fuldstændige respekt af institutionernes selvstændige beføjelser er et af de grundlæggende forfatningsretlige principper i medlemsstaterne. Enhver undtagelse fra disse principper bør betragtes som væsentlig.

3. Høringsproceduren

Proceduren ved høringen af Parlamentet indebærer flere etaper, hvoraf der ikke må mangle nogen, hvis man ønsker, at denne procedure skal være fuldstændig i dette ords retlige forstand. I det foreliggende tilfælde var, i det øjeblik hvor Rådet traf sin afgørelse, høringen af Parlamentet ikke færdigbragt, altså retligt set ufuldstændig som følge af mangelen på den væsentlige del af denne procedure, nemlig viljesytringen fra Parlamentets plenum.

Når traktaten indeholder en forpligtelse til at høre Parlamentet før enhver vedtagelse af en bestemmelse, betyder det, at Rådet inden sin afgørelse effektivt må få kendskab til Parlamentets udtalelse.

Ved at forkaste det forslag til resolution, der var indeholdt i Tolman-betænkningen, afgav Parlamentet ikke en udtalelse vedrørende forslaget til den forordning, der var genstand for betænkningen. Så længe Parlamentet ikke har vedtaget resolutionen, kan dets vilje ikke bestemmes med sikkerhed.

Inden for rammerne af den forpligtelse — som gælder for alle institutionerne — til at opfylde de af traktaterne pålagte opgaver må Parlamentet selv kunne fastsætte midlerne til og følgelig varigheden af undersøgelsen af et lovgivningsforslag.

Idet den erkender, at der eksisterer koordinationsproblemer med Rådet, gør Parlamentet gældende, at det har indført en i særlig grad sammenhængende procedure, idet det har tilbudt Rådet at deltage i arbejdet i Parlamentets præsi-

dium og dets udvalg. Rådet har imidlertid ikke i det foreliggende tilfælde anvendt denne procedure med henblik på at opnå Parlamentets udtalelse i rette tid.

Ved at vedtage forordning nr. 1293/79, førend Parlamentet havde afgivet en udtalelse, har Rådet altså undladt at overholde den væsentlige formforskrift, der indeholdes i traktatens artikel 43, og som bestemmer, at Parlamentet skal høres.

4. Vedrørende Rådets standpunkt

Under henvisning til Rådets standpunkt, sådan som det fremgår af svarskriftet, minder Parlamentet om, at Rådet i traktatens artikel 139, der giver Rådet beføjelse til at anmode om ekstraordinær samling af Parlamentet, råder over et virkemiddel, der gør det muligt for det at klare hastende sager. I det omfang det undlader at bruge dette middel, vil det ikke kunne retfærdiggøre en handlemåde, der er i strid med traktaten.

Det er således kun rent subsidiært, at Parlamentet, samtidig med at det bestrider dem, undersøger de af Rådet fremførte forskellige argumenter.

Det gør i første række gældende, at Rådet ikke efter forkastelsen af forslaget til resolution fra landbrugsudvalget har gjort brug af proceduren efter artikel 139, stk. 2, hvorfor det ikke kan påberåbe sig en påstået langsommelighed fra Parlamentets side med henblik på at udtale sig.

Den anden af Rådet fremførte begrundelse — hvorefter Domstolens dom skulle gennemføres — er heller ikke holdbar. Den af Rådet vedtagne foranstaltning i form af forordning nr. 1293/79 var faktisk ikke den eneste tænkelige mulighed for at løse de mulige problemer for markedet for sødemidler. Hvis denne foranstaltning havde været absolut nødvendig, udfra et »tids«-mæssigt synspunkt og hvis alle bestræbelser for i rette tid at opnå en udtalelse fra Parlamentet var mislykkede, så havde Rådet kun kunnet træffe foranstaltninger, der utvivlsomt var af midlertidig karakter.

Hvad angår tvingende »offentlige« hensyn, som skulle knytte sig til vedtagelsen af en ordning før den 1. juli 1979, en begrundelse som vækker forestillinger om en »nødretstilstand«, hævder Parlamentet, at det ikke tilkommer Rådet på ensidig måde at beslutte den procedure, der er egnet til at tjene det offentlige hensyn. Da traktatens artikel 137 har givet Parlamentet mandat til at repræsentere Fællesskabets folk, er Parlamentet det forum, som traktaterne har betroet den opgave at definere det europæiske »offentlige hensyn«. Så længe den hertil udpegede institution ikke har udtalt sig, kan man ikke postulere eksistensen af et offentligt hensyn uden fare for at handle i strid med de opgaver, der er henlagt til de forskellige institutioner.

Parlamentet konkludere med at fastslå, at Rådet ved at vedtage forordning nr. 1293/79 har krænket formforskrifter og derved berøvet Parlamentet dets ret til at udtale sig om en retsakt vedtaget i medfør af traktatens artikel 43. Rådet har dermed krænket traktaten. Parlamentet understreger, at denne forordning ville kunne have haft et andet indhold, hvis Rådet havde haft kendskab til Parlamentets udtalelse.

Rådet svarer i sin duplik på Parlamentets argumentation og understreger, at det er *høring*sfunktionen, som udgør den parlamentariske institutions måde at deltage i fællesskabsprocessen ved vedtagelsen af generelle akter. Fra et systematisk synspunkt er det muligt at skelne mellem den

rent *fakultative* høring, den *obligatoriske* høring, hvor *udtalelsen ikke* har bindende kraft, og den *obligatoriske* høring, hvor udtalelsen er *bindende*. Alene dette sidste tilfælde resulterer i en egentlig opdeling af beslutningsbeføjelsen mellem den myndighed, som formelt udøver den, og den, hvis udtalelse er bindende.

De tre traktater nævner ikke som høringsfunktion for Palamentet andet end den *blotte obligatoriske høring*. Denne model forpligter myndigheden, der har beslutningsbeføjelsen, til at høre det organ, der er kompetent til at udtale sig. Det er dette, som formelen »efter høring af Forsamlingen« giver udtryk for. Men,

— på den ene side anerkendes det i de forskellige medlemsstaters offentlige ret, at den besluttende myndighed under visse betingelser kan fritages for høringsforpligtelsen,

— på den anden side er den mangel, som berører retsakten truffet uden høring, sanktioneret som væsentlige formelle mangler og ikke som inkompetence, hvilket måtte have været tilfældet, hvis man skulle betragte høringen som udtryk for en egentlig deling af beslutningsbeføjelsen.

Det følger heraf, at den besluttende myndighed, der har opfyldt forpligtelsen til at høre på grundlag af oplysninger og inden for frister, som gør det muligt for det hørte organ at udtale sig, ikke blot er forpligtet til at følge denne udtalelse, men heller ikke normalt ville have mulighed for at betragte sig selv som retligt bundet af udtalelsen, da en sådan holdning retligt set ville være udtryk for en afståelse af en kompetence, som denne myndighed kan udøve, men som den ikke har dispositionsret over.

Det hørte organ bør på sin side drøfte sagen og afgive sin udtalelse. Denne forpligtelse følger af den kompetence, som det har fået tillagt, og er en betingelse for dens udøvelse efter hensigten.

Trakatens artikel 198 forudser for så vidt angår høringen af Det økonomiske og sociale Udvalg muligheden af at undlade at tage hensyn til en manglende udtalelse; en identisk bestemmelse eksisterer ikke for så vidt angår Parlamentet. Alligevel gør Rådet, idet det støtter sig både på traktatsystemets logik og på anvisninger i national retspraksis, gældende, at det under visse betingelser har ret til og endog pligt til at undvære Parlamentets udtalelse.

Det er på baggrund af disse betragtninger, at Rådet derefter drøfter spørgsmålet om *eksistensen af væsentlige formelle mangler*. Ifølge Rådet er dette i det foreliggende tilfælde begrænset til et spørgsmål, om mangelen på en *formel* udtalelse i sig selv kan udgøre en sådan mangel. Rådet drøfter dette problem ud fra følgende tre synspunkter:

a) Foreligger der reelt, og ikke blot formelt, en egentlig manglende udtalelse?

Rådet svarer på dette spørgsmål ved at henvise til, at proceduren er forløbet næsten til sit sidste stadium, at forhandlingerne var overstået, idet den almindelige debat var afsluttet, at det materielle indhold af det som kunne være blevet udtalelsen (nemlig forslaget til resolution udarbejdet af landbrugsudvalget) var vedtaget, da der ikke længere kunne

fremsættes ændringsforslag, og at den eneste grund til afvisningen havde været en retlig tvivl i sidste minut nævnt af et medlem af Parlamentet. Der havde således rent faktisk foreligget en høring.

b) Var Rådet i en situation, hvor det havde en bundet kompetence? Med andre ord er spørgsmålet, om Rådet risikerede at lade et »retligt tomrum« af diskriminerende karakter fortsætte *til skade for sukkersektoren,* hvis det ikke uopholdeligt vedtog den angrebne forordning. Rådet mener, at svaret på dette spørgsmål må være bekræftende.

Rådet konkluderer, at det ved at undlade at tage hensyn til mangelen på en formel udtalelse fra Parlamentet i en situation, hvor dens beslutningskompetence var bundet af forpligtelsen til at rette sig efter den situation, der var skabt ved dommen af 25. oktober 1978, og hvor der var forløbet en rimelig frist fra forelæggelsen for den parlamentariske institution, ikke har vedtaget en retsakt, der var mangelfuld som følge af krænkelse af væsentlige formforskrifter.

c) Rådet stiller endelig det spørgsmål, om det, selv om det af de ovenfor under a) og b) nævnte grunde havde ret til ikke at tage hensyn til mangelen på en formel udtalelse fra Parlamentet, havde midlet til at *fremtvinge en formel afgivelse af denne udtalelse.*

i) I denne forbindelse nævner Rådet navnligt, at mens det i det foreliggende tilfælde rent faktisk over for Det økonomiske og sociale Udvalg klart kunne gøre brug af bestemmelserne i traktatens artikel 198 i forbindelse med en i øvrigt frivillig høring, så giver paradoksalt nok i forhold til Parlamentet, som obligatorisk skal høres, ingen forskrift udtrykkelig Rådet en tilsvarende mulighed,

ii) Hvad angår Rådets mulighed for, i mangel af en hensigtsmæssig regulering, at bruge selve de parlamentariske procedurer, henviser Rådet i første række til hasteproceduren (forretningsordenens artikel 14). Men anerkendelsen af den hastende karakter afhænger kun af Parlamentet, og skønt Parlamentet var fuldt ud informeret som sagens uopsættelige karakter, har det ikke forhindret den parlamentariske institution i at forkaste forslaget til resolution fra landbrugsudvalget under de omstændigheder, som er beskrevet ovenfor. Hvad angår muligheden for en ekstraordinær samling, som Ferri-betænkningen bebrejder Rådet ikke at have bedt om, så gør Rådet gældende, at en sådan samling i strid med dets ønsker ikke var blevet vurderet som hensigtsmæssig af Parlamentet. Da Parlamentets opmærksomhed var blevet henledt på den hastende karakter og på den diskriminerende situation, der fulgte af et »retligt tomrum«, udgjorde afstemningen den 12. maj et afslag af at anerkende den uopsættelige karakter eller i det mindste Parlamentets afslag på inden for den nødvendige frist at undersøge det forslag, der var fremlagt til udtalelse, og resulterede for Rådets vedkommende i udtømningen af dets bestræbelser for inden for en rimelig frist at opnå den udbedte udtalelse.

Rådets tilbageviser sluttelig Parlamentets anbringende om, at »Parlamentet bør ... selv kunne fastsætte fremgangsmåden ved og følgelig varigheden af undersøgelsen af et lovforslag«. Medmindre man ville anerkende, at Parlamentet skulle

have en egentlig beføjelse til at »blokere« det lovgivningsorgan, som Rådet, der handler på Kommissionen forslag, er — hvilket ville være i strid med traktaterne og disses institutionelle »firepartssystem« — så måtte man gå ud fra, at Rådet, når en rimelig frist er udløbet, under visse exceptionelle og hastende betingelser som i den foreliggende sag bør være beføjet til ikke at tage hensyn til mangelen på en formel udtalelse.

Rådet afslutter sit indlæg med at spørge, om selve Parlamentets intervention i den foreliggende sag samt i sag 138/79 *(Roquette* mod *Rådet)* er tilladelig. Den konkluderer, at interventionen rent faktisk hverken er en bi- eller en hovedintervention, og at den udgør et egentligt, selvstændigt søgsmål, der ved hjælp af misbrug af interventionsmuligheden afhjælper det forhold, at den parlamentariske institution ikke er blandt de sagsøgere, som artikel 173 giver ret til at anlægge annullationssøgsmål.

Kommissionen mener, at Rådet i den foreliggende sag ikke behøvede at tage hensyn til mangelen af den udtalelse fra Parlamentet, idet dette havde haft en rimelig frist til at foretage en fuldstændig behandling af sagen.

Den understreger navnlig, at Parlamentet både af Rådet i dets brev af 19. marts 1979 og af Gundelach i telex af 11. april 1979 til Parlamentets formand og til formanden for landbrugsudvalget var blevet gjort opmærksom på forbindelsen mellem forslaget til »isoglucose«-forordningen og alle forslagene til landbrugspriserne for 1979/80 og følgelig på den absolutte nødvendighed af at afgive en udtalelse i løbet af maj-samlingen.

Hvis Domstolen måtte annullere forordning nr. 1293/79 på grund af krænkelse af traktatens væsentlige forforskrifter, så foreslår Kommissionen alligevel, at bestemmelserne i forordningen må betragtes som foreløbigt gældende, indtil en ny retsakt fra Rådet gyldigt er vedtaget, efter at der er indhentet udtalelse hos Parlamentet. En sådan mulighed synes at være givet Domstolen i henhold til traktatens artikel 174, stk. 2, hvorefter »med hensyn til forordninger angiver Domstolen dog, dersom den skønner det nødvendigt, hvilket af den annullerede forordnings virkninger, der skal betragtes som bestående«.

Muligheden for en beslutning om midlertidig gyldighed af en ulovlig retsakt eksisterer i øvrigt i visse af de nationale retsordener, f.eks. i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor forfatningsdomstolen har gjort brug af den inden for skatteområdet.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 9. juli 1980 er der blevet afgivet mundtligt indlæg af *sagsøgeren,* repræsenteret af advokaterne B. Rapp-Jung og A. Boehlke, Frankfurt-am-Main, *Rådet,* repræsenteret af Daniel Vignes, direktør i den juridiske tjeneste, bistået af Arthur Brautigam og af Hans-Joachim Glaesner, som befuldmægtigede, samt af professor Jean Boulouis og af advokat Hans-Jürgen Rabe, Hamburg, af *Europa-Parlamentet,* repræsenteret af sin generaldirektør Francesco Pasetti Bombardella, bistået af Roland Bieber,

ekspeditionssekretær i dens juridiske tjeneste, og af professor Arvid Deringer, og af *Kommissionen*, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, bistået af Jacques Delmoly, medlem af dens juridiske tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. september 1980.

Præmisser

1 Ved stævning, indgået til Domstolens justitskontor den 5. september 1979, har sagsøgeren, et tysk selskab, som blandt andre varer producerer isoglucose, nedlagt påstand om, at Domstolen erklærer Rådets forordning nr. 1111/77 af 17. maj 1977 som ændret ved forordning nr. 1293/79 af 25. juni 1979 (EFT L 162, s. 10, med berigtigelse i EFT L 176, s. 37) ugyldig, for så vidt som selskabet pålægges en produktionskvota, der er fastsat i bilag II i forordningen.

2 Til støtte for sin påstand har sagsøgeren ud over forskellige materielle anbringender anført et formelt anbringende med henblik på at få annulleret den i forordningen fastsatte produktionskvota, idet sagsøgeren anfører, at Rådet har vedtaget forordningen uden at have indhentet Europa-Parlamentets udtalelse som foreskrevet i EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, hvilket efter sagsøgerens opfattelse er en væsentlig formel mangel, jf. EØF-traktatens artikel 173.

3 Ved kendelse af 16. januar 1980 har Domstolen tilladt Parlamentet at intervenere til støtte for sagsøgeren, i det omfang sagsøgeren påberåber sig væsentlige formelle mangler. Den har ved kendelse af 13. februar 1980 også tilladt Kommissionen at intervenere til støtte for Rådet.

4 Rådet har påstået såvel sagsøgerens sag som Parlamentets intervention til støtte for sagsøgeren afvist. Subsidiært har Rådet påstået frifindelse.

5 Inden de af Rådet rejste spørgsmål om sagens formalitet og de af sagsøgeren påberåbte anbringender gennemgås, er det hensigtsmæssigt kortfattet at beskrive forhistorien for vedtagelsen af den omstridte forordning samt indholdet af denne.

6 Ved dom af 25. oktober 1978, afsagt i de forenede sager 103 og 145/77 *(Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd.* mod *Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd,* mod *Intervention Board for Agricultural Produce,* Sml. 1978, s. 2037) kendte Domstolen for ret, at Rådets forordning nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 134, s. 4) var ugyldig, for så vidt som dens artikler 8 og 9 pålagde isoglucose en produktionsafgift på 5 RE pr. 100 kg tørstof for perioden svarende til sukkerproduktionsåret 1977/78. Domstolen havde nemlig konstateret, at den ved de nævnte artikler indførte ordning stred mod det generelle lighedsprincip (i det foreliggende tilfælde ligestillingen af sukkerproducenter og isoglucoseproducenter), som forbudet mod forskelsbehandling indeholdt i traktatens artikel 40, stk. 3, er et konkret udtryk for. Domstolen tilføjede dog, at dens dom indebar, at Rådet kunne træffe alle med fællesskabsretten forenelige foranstaltninger, der var nødvendige for at sikre, at markedet for sødemidler kunne fungere efter hensigten.

7 Som følge af denne dom fremlagde Kommissionen den 7. marts 1979 for Rådet et forslag til ændring af forordning nr. 1111/77. Rådet anmodede i en skrivelse af 19. marts 1979, modtaget af Parlamentet den 22. marts, om en udtalelse fra denne institution i overensstemmelse med traktatens artikel 43, stk. 2, afsnit 3. I sin skrivelse anførte det bl.a.:

»I dette forslag tages der hensyn til den situation, der er opstået efter Domstolens dom af 25. oktober 1978, indtil den nye ordning for markedet for sødestoffer træder i kraft den 1. juli 1980. Forslaget foregriber ikke den nye ordning. Da forordningen skal finde anvendelse fra den 1. juli 1979, ser Rådet gerne, at Europa-Parlamentet afgiver udtalelse om forslaget i løbet af mødeperioden i april«.

8 Den uopsættelige karakter af den høring, som der var blevet bedt om i Rådets brev, skyldtes det forhold, at forslaget til forordning for at undgå ulighed i behandlingen af sukkerproducenter og isoglucoseproducenter i ved

væsentlige havde til formål, at produktionen af isoglucose skulle undergives regler svarende til dem, der gjaldt for produktionen af sukker indtil 30. juni 1980 inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker indført ved Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 369, s. 1). Det drejede sig nærmere bestemt om midlertidigt indtil denne dato at indføre en produktionskvotaordning for isoglucose, som skulle gælde fra den 1. juli 1979, begyndelsesdatoen for det nye sukkerproduktionsår.

9 Parlamentets formand henviste straks andragendet til landbrugsudvalget og til budgetudvalget, for at dette kunne medvirke som rådgivende udvalg. Sidstnævnte fremsendte sin udtalelse til landbrugsudvalget den 10. april 1979. Landbrugsudvalget vedtog den 9. maj 1979 forslaget til resolution fra sin referent. Betænkningen og forslaget til resolution vedtaget af landbrugsudvalget blev drøftet af Parlamentet under dets møde den 10. maj 1979. Under sit møde den 11. maj afviste Parlamentet forslaget til resolution og sendte det tilbage til landbrugsudvalget til fornyet behandling.

10 Parlamentets samling fra 7. til 11. maj 1979 skulle være den sidste før det konstituerende møde for det ved direkte almindelig valgret valgte Parlament, fastsat til den 17. juli 1979 ved akten om almindelig direkte valg af repræsentanterne i forsamlingen. Parlamentets præsidium havde nemlig under sit møde den 1. marts 1979 besluttet ikke at fastsætte en supplerende samling mellem maj- og juli-samlingen. Det havde imidlertid præciseret, at

»Det udvidede præsidium ...

— mente dog, at man, hvis Rådet og Kommissionen skulle finde det nødvendigt, at afholde en ekstra mødeperiode, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i forretningsordenen, kunne anmode om at indkalde Parlamentet; under denne ekstra mødeperiode skulle man udelukkende behandle betænkninger udarbejdet på grundlag af uopsættelige høringer;«

Præsidiet bekræftede denne stillingtagen under sit møde den 10. maj 1979 på følgende måde:

»— bekræftede den holdning, som det havde indtaget på ovennævnte møde, hvor man havde besluttet ikke at fastsætte nogen yderligere mødeperiode mellem det nuværende Parlaments sidste mødeperiode og det

konstituerende møde i det direkte valgte Parlament, idet man dog mente, at i tilfælde af, at flertallet af Parlamentets medlemmer eller Rådet eller Kommissionen skulle ønske, at der blev afholdt en yderligere mødeperiode, kunne disse — i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i forretningsordenen — anmode om indkaldelse af Parlamentet;

— vedtog i henhold til bestemmelserne i artikel 139 i EØF-traktaten endvidere, at i tilfælde af, at formanden fik forelagt en sådan anmodning, ville det udvidede præsidium afholde et møde for at fastlægge behandlingen heraf.«

11 Den 25. juni 1979 vedtog Rådet uden at have modtaget den anmodede udtalelse Kommissionens forslag til forordning, som således blev forordning nr. 1293/79 om ændring af forordning nr. 1111/79. Den tredje henvisning i forordning nr. 1293/79 nævner høringen af Parlamentet. Rådet hat alligevel taget hensyn til, at udtalelsen fra Parlamentet manglede, idet den i tredje betragtning i forordningen bemærker, at »Europa-Parlamentet, der har været anmodet om en udtalelse om Kommissionens forslag siden den 16. marts 1979, har under sin samling i maj endnu ikke afgivet denne, men henvist spørgsmålet til udtalelse i det ny Parlament«.

12 Det er en annullation af denne forordning nr. 1293/79, for så vidt som den ændrer forordning nr. 1111/77, der er nedlagt påstand om for Domstolen.

Vedrørende formaliteten for så vidt angår sagsøgeren

13 Ifølge Rådets opfattelse må sagen afvises, idet den er rettet mod en forordning, uden at de i traktatens artikel 173, stk. 2, omhandlede betingelser er opfyldt. Den anfægtede retsakt er ikke en beslutning, der er udfærdiget i form af en forordning, og vedrører hverken sagsøgeren umiddelbart eller individuelt. Sagsøgeren hævder derimod, at den angrebne forordning er et sæt af individuelle beslutninger, hvoraf én er truffet i forhold til sagsøgeren og vedrører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

14 Artikel 9, stk. 1, 2 og 3, i forordning nr. 1111/77 som ændret ved artikel 3 i forordning nr. 1293/79, har følgende indhold:

»1. Enhver virksomhed, der producerer isoglucose, og som er etableret i Fællesskabet, tildeles en basiskvota for den i artikel 8, stk. 1, omhandlede periode.

Med forbehold af anvendelsen af artikel 3 er den enkelte virksomheds basiskvota lig med det dobbelte af virksomhedens produktion, konstateret i henhold til denne forordning i perioden fra 1. november 1978 til 30. april 1979.

2. Enhver virksomhed, for hvilken der er fastsat en basiskvota, tildeles ligeledes en maksimumskvota, der er lig med dens basiskvota multipliceret med en koefficient. Denne koefficient er den, som er fastsat i medfør af artikel 25, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 3330/74 for perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980.

3. Den i stk. 1 nævnte basiskvota kan i givet fald korrigeres, således at maksimumskvoten, der er fastsat i henhold til stk. 2,

— ikke overstiger 85 %,

— ikke ligger under 65 %,

af den pågældende virksomheds årlige tekniske produktionskapacitet.«

15 Efter stk. 4 i artikel 9 tildeles de i medfør af stk. 1 og 3 indførte basiskvoter individuelt for hver virksomhed som anført i bilag II. Dette bilag, som er en integrerende del af artikel 9, bestemmer, af basiskvoten for sagsøgeren fastsættes til 28 000 tons.

16 Det følger heraf, at de kriterier, der opregnes i artikel 9, stk. 1-3, i forordning nr. 1111/77 (som ændret ved artikel 3 i forordning nr. 1293/79), i henhold til forordningens bilag II, uden videre anvendes på hver af de pågældende virksomheder, som derfor er retsaktens adressater og således berørt umiddelbart og individuelt. Forordning 1293/79 er derfor en retsakt, om hvilken de berørte virksomheder, der producerer isoglucose, kan anlægge sag om annullation i medfør af artikel 173, stk. 2, i traktaten.

Vedrørende formaliteten for så vidt angår Parlamentets intervention

17 Ifølge Rådets opfattelse er det tvivlsomt, om Parlamentet uden videre kan intervenere i en retssag for Domstolen. Ifølge Rådet kommer en interventionsbeføjelse af denne type nær ved en selvstændig søgsmålsadgang, som Parlamentet ikke har efter traktatens almindelige opbygning. Rådet har herved særligt anført, at traktatens artikel 173 ikke nævner Parlamentet blandt de institutioner, der er beføjet til at anlægge annullationssøgsmål, og at artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen ikke nævner Parlamentet blandt de institutioner, der kan indgive indlæg inden for rammerne af den præjudicielle procedure efter artikel 177.

18 Artikel 37 i statutten for EØF-Domstolen bestemmer:

»Medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner kan indtræde i retstvister, der er indbragt for Domstolen.

Samme ret tilkommer alle andre personer, der godtgør at have en berettiget interesse i afgørelsen af en for Domstolen indbragt retstvist med undtagelse af retstvister mellem medlemsstaterne mellem Fællesskabets institutioner eller mellem medlemsstater på den ene side og Fællesskabets institutioner på den anden side.

Påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kan kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande.«

19 Efter artikel 37, stk. 1, har alle Fællesskabets institutioner den samme ret til intervention. Man kan ikke for en af disse begrænse udøvelsen af denne ret uden at skade dens institutionelle stilling, som traktaten, navnlig stk. 1 i artikel 4 har villet indføre.

20 Subsidiært har Rådet gjort gældende, at selv om Parlamentet måtte antages at have en ret til intervention, så må denne ret forudsætte en retlig interesse. Formodningen er utvivlsomt for en sådan interesse, men dette bør ikke forhindre Domstolen i, i givet fald, at efterprøve, om den foreligger. I det foreliggende tilfælde må en sådan efterprøvelse ifølge Rådets opfattelse føre til, at Domstolen fastslår, at Parlamentet ingen interesse har i løsningen af tvisten.

21 Dette anbringende kan ikke tages til følge, idet det er uforeneligt med opbygningen af artikel 37 i Domstolens statut. Når artikel 37, stk. 2, i Domstolens statut nemlig bestemmer, at alle andre fysiske eller juridiske personer end medlemsstaterne og institutionerne kun kan intervenere i en for Domstolen indbragt retstvist, hvis de godtgør at have en berettiget interesse i tvistens afgørelse, så indebærer dette, at den ret til at intervenere, der tilkommer institutionerne og således også Parlamentet efter artikel 37, stk. 1, ikke er undergivet denne betingelse.

Vedrørende krænkelse af principper i konkurrenceretten

22 Efter traktatens artikel 42 finder konkurrencereglerne kun anvendelse i landbrugssektoren i det omfang Rådet bestemmer det. Dette giver dog efter sagsøgerens opfattelse ikke Rådet bemyndigelse til at begrænse den frie konkurrence, som er et af de i artikel 3, litra f), nævnte grundlæggende mål for traktaten, mere end nødvendigt; men de af Rådet fastsatte foranstaltninger på isoglucoseområdet går netop ud over det, der er nødvendigt.

23 Indførelsen af en ordning, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes er ikke det eneste af de i traktatens artikel 3 nævnte mål, idet bestemmelsen bl.a. også foreskriver, at der skal indføres en fælles landbrugspolitik. Traktatens forfattere, der var sig bevidste, at forsøget på at nå disse to mål samtidigt, på visse tidspunkter og under visse omstændigheder kunne vise sig vanskeligt, bestemte i artikel 42, 1. afsnit, at:

»bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse i produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 42, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning.«

Her anerkendes altså såvel, at landbrugspolitiken har forrang frem for traktatens konkurrenceretlige formål, som at Rådet har beføjelse til at beslutte, i hvilket omfang konkurrencereglerne skal anvendes i landbrugssektoren. Under udøvelsen af denne beføjelse, lige som hele gennemførelsen af landbrugspolitikken, har Rådet en vid skønsbeføjelse.

24 Det følger af gennemgangen af de anfægtede foranstaltninger, at den virkning, som de kan have på konkurrencen, er en uundgåelig følge af Rådets retsmæssige beføjelse til at undergive produktionen af isoglucose restriktioner. I øvrigt er der selv med disse restriktioner fortsat ikke helt små muligheder for konkurrence på priser, på salgsbetingelser og på kvalitet af isoglucosen. Det kan ikke på denne baggrund antages, at Rådet har overskredet sit skøn.

Vedrørende krænkelsen af proportionalitetsprincippet

25 Sagsøgeren gør gældende, at Rådet ved vedtagelsen af kvotaordningen for isoglucose har valgt den mest restriktive handlemåde, der har medført, at enhver rationel udnyttelse af sagsøgerens produktionskapacitet er umuliggjort. Ingen foranstaltning er derimod truffet i forhold til sukkerindustrien. De byrder, der således ensidigt er pålagt isoglucoseindustrien, krænker proportionalitetsprincippet.

26 For det første kan sagsøgeren ikke med føje hævde, at Rådet har forhindret sagsøgeren i en rationel udnyttelse af sin produktionskapacitet, så længe sagsøgerens produktion faktisk ikke har nået den maksimumskvota, som sagsøgeren har fået tildelt. Endvidere er det virkelige problem også her spørgsmålet, om Rådet ved de trufne foranstaltninger er gået ud over grænserne for sit frie skøn. Dette er ikke tilfældet, som det fremgår af de ovenfor nævnte betragtninger. Det må i denne forbindelse dernæst understreges, at det ikke er korrekt at sige, som sagsøgeren gør det, at der ikke er truffet restriktive forholdsregler over for sukkerindustrien, og mulighederne for at gribe ind over for denne industri er under alle omstændigheder begrænset af nødvendigheden af, at Rådet skal sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, hvilket er et af de mål, der er nævnt i traktatens artikel 39, stk. 1, littra b).

Vedrørende den påståede diskrimination mellem producenterne af sukker og isoglucose

27 Sagsøgeren har gjort gældende, at isoglucoseproducenterne har været udsat for diskrimination. Sagsøgeren anfører herved, at selv om disse producenter befinder sig i en situation svarende til sukkerproducenternes, er de undergivet en anden kvotaordning. Kvotaordningen for isoglucose tager ikke hverken hensyn til nødvendigheden af at bevare en fri konkurrence eller til det forhold, at sukker og isoglucose befinder sig på forskellige udviklingsstadier; kvoterner beregnes på grundlag af referenceperioder, som ikke falder sammen med de perioder, der er lagt til grund for sukkeret, og hele systemet mangler den simidighed, som karakteriserer sukkerordningen. Endelig nyder isoglucoseindustrien ikke godt af en markedsordningsgaranti.

28 Argumenterne vedrørende konkurrence og de ulige udviklingsstadier for de to industrier er kun en gentagelse af de argumenter, som der allerede er svaret på i forbindelse med undersøgelsen af den påståede krænkelse af principper i konkurrenceretten. De andre af sagsøgeren fremhævede forskelle skyldes de objektive forskelle, der eksisterer mellem situationerne for sukker — og isoglucoseindustrien, og som Rådet inden for rammen af sit frie skøn har draget konsekvenserne af. Dette anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Vedrørende diskriminationen mellem isoglucoseproducenter

29 Sagsøgeren bebrejder Rådet, at det ikke har fordelt kvoterne mellem de forskellige virksomheder, der producerer isoglucose, efter et system, der tager hensyn til, at visse virksomheder frivilligt har bremset deres investeringer under afventen af den forordning, som efter ovennævnte dom af 25. oktober 1978 fra Domstolen skulle ændre ordningen for isoglucose.

30 Fremtidsudsigterne for isoglucosemarkedet var efter dommen af 25. oktober 1978 de samme for alle de virksomheder, der producerer isoglucose i Fællesskabet. Over for dette problem har de handlet forskelligt, men man kan ikke bebrejde Rådet ikke at have taget hensyn til de kommercielle muligheder og til den interne politik i hver individuel virksomhed, da det vedtog foranstaltninger af almen interesse med henblik på at undgå, at en ukontrolleret produktion af isoglucose skulle bringe Fællesskabets sukkerpolitik i fare.

Vedrørende spørgsmålet, om der er begået en materiel fejl ved beregningen af sagsøgerens kvota

31 Sagsøgeren har under den mundtlige forhandling anført, at den maksimumskvota, der er fastsat for sagsøgeren, var blevet beregnet på grundlag af en kapacitet, som sagsøgeren havde anmeldt med hensyntagen til de uundgåelige arbejdsafbrydelser, mens Rådet ifølge replikken ved beregningen af maksimumskvoterne var gået ud fra en bruttokapacitet uden fradag af tab som følge af arbejdsafbrydelser. Sagsøgeren anfører, at det heraf følger, at fastsættelsen af den kvota, der er tildelt sagsøgeren, er behæftet med en materiel fejl, og at bilag II i det mindste på dette punkt må korrigeres.

32 Idet dette anbringende er blevet anført ved afslutningen af retsforhandlingerne, kan Domstolen, ifølge de oplysninger, den er i besiddelse af, ikke udtale sig om, hvorvidt en sådan fejl foreligger. Dette er i øvrigt ikke nødvendigt for at afgøre retstvisten, når henses til de væsentlige formelle mangler, der vil blive påvist nedenfor. Det tilkommer Rådet at drage følgerne af en sådan fejltagelse, hvis den godtgøres.

Vedrørende spørgsmålet, om der foreligger væsentlige formelle mangler

33 Sagsøgeren, og Parlamentet i sin interventionsbegæring, har anført, at forordning nr. 1111/77 i dens ændrede udformning bør betragtes som ugyldig som krænkende væsentlige formforskrifter, fordi den er blevet vedtaget af Rådet uden, at den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte høringsprocedure var overholdt.

34 Den i artikel 43, stk. 2, 3. afsnit, samt i traktatens andre parallelle bestemmelser fastsatte høring, er det middel, der gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsproceduren i Fællesskabet. Denne kompetence udgør et væsentlig element i den institutionelle ligevægt, som følge af traktaten. Den er på fællesskabsniveau en, om end begrænset, refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken. Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed.

35 Det bemærkes herved, at overholdelsen af dette krav indebærer, at Parlamentet skal udtrykke sin opfattelse, det kan ikke antages, at kravet opfyldes ved en simpel anmodning om udtalelse fra Rådets side. Det er således, fejlagtigt, at Rådet i forordning nr. 1293/79 blandt henvisningerne i præamblen nævner »høringen« af Europa-Parlamentet.

36 Rådet har ikke bestridt, at høringen af Parlamentet er en væsentlig formforskrift. Det hævder imidlertid, at Parlamentet som følge af omstændighederne

i den foreliggende sag ved sin egen optræden havde gjort det umuligt at opfylde denne formforskrift, og at det derfor ikke er berettiget at påberåbe sig dens manglende overholdelse.

37 Uden at tage stilling til de principielle spørgsmål, som denne argumentation fra Rådets side rejser, er det i denne sag tilstrækkeligt at konstatere, at Rådet den 25. juni 1979, hvilken dato det uden Parlamentets udtalelse vedtog forordning nr. 1293/79 om ændring af forordning nr. 1111/77, ikke havde udtømt alle mulighederne for at opnå Parlamentets forudgående udtalelse. Rådet havde for det første ikke anmodet om anvendelse af den hasteprocedure, der er fastsat i Parlamentets forretningsorden, selv om det på andre områder og i forbindelse med andre forslag til forordninger på det dagældende tidspunkt havde gjort brug af denne mulighed. I øvrigt ville Rådet kunne have gjort brug af den mulighed, som traktatens artikel 139 gav den for at anmode Parlamentet om en ekstraordinær samling, så meget desto mere som Parlamentets præsidium den 1. marts og den 10. maj 1979 havde henledt dets opmærksomhed på denne mulighed.

38 Det følger heraf, at da den efter traktatens artikel 43 krævede udtalelse fra Parlamentet ikke forelå, må forordning nr. 1293/79 om ændring af Rådets forordning nr. 1111/77 annulleres, med forbehold af Rådets beføjelse til i overensstemmelse med traktatens artikel 176, 1. afsnit, at træffe enhver hensigtsmæssig foranstaltning som følge af den foreliggende dom.

Vedrørende sagens omkostninger

39 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom.

40 Rådet har tabt sagen, og sagsøgeren, men ikke Parlamentet, har påstået Rådet dømt til at afholde sagens omkostninger. Det følger heraf, at Rådet alene skal bære sagsøgerens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

for ret:

1. **Forordning nr. 1293/79 (EFT L 162, s. 10 med berigtigelse i EFT L 176, s. 37) om ændring af forordning nr. 1111/77 (EFT L 134, s. 4) annulleres**

2. **Rådet tilpligtes at afholde sagsøgerens omkostninger.**

3. **Parlamentet bærer selv sine omkostninger.**

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. oktober 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL

(se sag 138/79, s. 3362)