FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 13. december 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. *Tribunal de grande instance* de Paris har forelagt tre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af visse bestemmelser vedrørende konstateringen af isoglucoseproduktion. Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag mellem virksomheden *Roquette Frères SA*, der er den eneste franske producent af isoglucose, og *Direction générale des impôts*, hvorunder virksomheden har nedlagt påstand om annullation af den af *Direction générale des impôts* fremsatte »konstateringsmeddelelse«, hvori myndighederne krævede betaling af 397 528 FF som »produktionsafgifter«, der skulle erlægges i henhold til de relevante fælles landbrugsbestemmelser for producerede, men ikke angivne isoglucosemængder.

A — Fremstilling af »beriget« isoglucose

2. Hvad angår sagens faktiske omstændigheder skal jeg fremhæve følgende.

Isoglucose er et substitutionsprodukt for sukker, der opnås ved isomerisering af glucosesirup, der for sit vedkommende fremstilles af stivelse.

Isomerisering er en proces (der gennemføres i en isomeriseringskolonne), hvorved glucose omdannes til en opløsning af glucose og fructose, fordelt med henholdsvis 58 til 52% og 42 til 48%. Den således fremstillede isoglucose har en sammensætning og en sødeevne, der svarer til flydende sukker (der er sammensat af lige dele glucose og fructose).

Den netop beskrevne sammensætning er *standard* isoglucose, men det skal fremhæves, at det ved en yderligere proces er muligt at fremstille »beriget« isoglucose, hvorved andelen af fructose forhøjes, og andelen af glucose tilsvarende reduceres.

Denne proces foregår i to stadier. Først adskilles fructosemolekylerne i *standard* isoglucose fra glucosemolekylerne ved hjælp af kromatografi. Derefter undergives glucosen en ny isomerisering. Derved opnås en isoglucose sammensat af de ovenfor anførte glucose- og fructoseandele.

Dette kredsløb kan gentages. Isoglucosen, der fremkommer ved den anden isomerisering, kan atter udskilles i fructose og glu-

* Originalsprog: italiensk.

cose; glucosen kan derefter isomeriseres på ny. Og så fremdeles.

Ved en gentagelse af udskillelseskredsløbet og isomerisering af glucosen forhøjes fructoseandelen, udskilt af den oprindeligt anvendte glucosesirup, efterhånden. F. eks. er det med oprindeligt 100 tons glucose som udgangspunkt muligt efter fire på hinanden følgende isomeriseringer at opnå 100 tons isoglucose, hvis indhold af fructose ikke længere er ca. 50%, men over 90%, og hvor glucoseindholdet naturligvis er reduceret til under 10%.

3. Formålet med den beskrevne proces er at fremstille et produkt, som i forhold til *standard* isoglucose har en kraftigere sødeevne. Det er nemlig fructosen, der har de sødende egenskaber. Det følger heraf, at forhøjelsen af fructoseindholdet ligeledes medfører, at isoglucosen har en højere substitutionskapacitet i forhold til sukker.

Når 100 tons isoglucose efter en første isomerisering har noget nær samme sødeevne som 100 tons sukker (konverteret til saccharose), har 100 tons »beriget« isoglucose, med et fructoseindhold på over 90%, en sødeevne, der svarer til ca. 200 tons omdannet sukker. Med andre ord skal der anvendes ca. 200 tons sukker for at opnå et sødemiddel, der svarer til det sødemiddel, der kan udskilles af 100 tons glucosesirup, som underkastes flere på hinanden følgende isomeriseringer. Dette betyder også, at 100 tons »beriget« isoglucose med et fructoseindhold på næsten 100%, kan blandes med en sådan mængde glucose, at der opnås 200 tons isoglucose med et fructoseindhold på ca. 50%, og derfor 200 tons af et produkt, der har samme sødeevne som sukker.

4. Det skal bemærkes, at fremgangsmåden med flere på hinanden følgende isomeriseringer netop anvendes af sagsøgeren i hovedsagen.

B — Den relevante fællesskabslovgivning

5. Som anført ovenfor er isoglucose et produkt, der direkte kan substituere sukker; samtidig er det fremstillet af glucose, som for sit vedkommende fremstilles af stivelse. Det følger heraf, at isoglucose på grund af sin anvendelse er undergivet bestemmelserne vedrørende den fælles markedsordning for sukker, mens det på grund af sin oprindelse er omfattet af den fælles markedsordning for korn.

De forskellige forskrifter, som har betydning i denne sag, er beskrevet detaljeret og udtømmende i retsmøderapporten, hvortil jeg skal henvise. Her skal jeg alene fremhæve visse punkter i lovgivningen om isoglucose inden for de to nævnte områder, som forekommer mig vigtige for min gennemgang af sagen.

a) *Den fælles markedsordning for korn*

6. I denne sammenhæng skal jeg alene anføre, at artikel 11 i forordning (EØF) nr. 2727/75 [1] bestemmer, at der kan ydes produktionsrestitutioner bl.a. for majs og blød hvede, som anvendes til fremstilling af stivelse, og majsgryn, som anvendes til fremstilling af glucose ved hjælp af processen direkte hydrolyse [artikel 11, stk. 1, litra a) og c), i forordning nr. 2727/75]. Som det fremgår af den niende betragtning til forordningen, er de pågældende restitutioner blevet indført, for at kornstivelses-, kartoffelstivelses- og glucoseindustrien kan anskaffe sine basisprodukter til en lavere pris end den, der fremkommer ved anvendelsen af fællesskabsmekanismerne (fælles priser og afgifter), hvorved det undgås, at disse produkter substitueres af konkurrerende produkter til mere konkurrencedygtige priser.

Det skal ligeledes bemærkes, at Rådet ved forordning (EØF) nr. 1665/77 [2] har afskaffet produktionsrestitutioner (der var indført tidligere) for kornprodukter, bestemt til fremstilling af isoglucose (se artikel 1 i forordning nr. 1665/77).

Samme bestemmelse definerer i øvrigt isoglucose som sirup fremstillet på basis af glucosesirup med et indhold i tør tilstand på mindst 10 vægtprocent fructose (og 1% i alt af oligosaccharider og polysaccharider).

Endelig bestemmes det som følge af ophævelsen af produktionsrestitutioner ved fremstilling af isoglucose, at medlemsstaterne hos isoglucoseproducenterne opkræver et beløb, der svarer til de restitutioner, der er ydet til korn, hvoraf der er fremstillet glucose.

7. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1761/77 [3], som ændret ved forordning (EØF) nr. 3609/84 [4], foreskriver i øvrigt som gennemførelsesbestemmelse hertil, at de beløb, der skal opkræves, beregnes ved at gange den producerede mængde isoglucose med en bestemt koefficient, hvis værdi er forskellig alt efter den anvendte kornart. Det er således klart, at det for beregningen af det produktionsrestitutionsbeløb, der skal tilbagebetales, er nødvendigt på forhånd at have konstateret, *hvor meget* isoglucose den pågældende virksomhed har produceret. Forordning nr. 1761/77 angiver imidlertid ikke, på hvilken måde denne konstatering skal foregå.

b) *Den fælles markedsordning for sukker*

8. For så vidt angår bestemmelserne vedrørende sukkersektoren skal jeg indledningsvis fremhæve, således som det også fremgår af anden betragtning til grundforordningen — forordning (EØF) nr. 1785/81 [5] at isoglucose direkte kan substituere sukker.

Desuden er de to markeder præget af strukturoverskud, hvilket foranledigede fælles-

1 — Rådets forordning af 29.10.1975 (EFT L 281, s. 1).

2 — Rådets forordning af 20.7.1977 (EFT L 186, s. 15).

3 — Kommissionens forordning af 29.7.1977 (EFT L 191, s. 90).

4 — Kommissionens forordning af 20.12.1984 (EFT L 333, s. 38).

5 — Rådets forordning af 30.6.1981 (EFT L 177, s. 4).

skabslovgiver til at indføre en kvoteordning for at begrænse produktionen (se artikel 23 ff. i forordning nr. 1785/81)[6]. Af samme grund blev der indført en ordning med »produktionsafgifter« med henblik på at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af disse overskud (jf. ellevte betragtning og artikel 28 i forordning nr. 1785/81)[7].

9. Med henblik på en harmonisk og effektiv anvendelse i hele Fællesskabet af ordningen om kvoter og produktionsafgifter har Kommissionen defineret, såvel hvad der skal forstås ved produktion af isoglucose, som fremgangsmåden til at måle denne produktion.

Med henblik herpå præciseres det i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/82[8], at der ved isoglucoseproduktion som omhandlet i artikel 26 til 29 i grundforordningen (vedrørende netop kvoteordningen og produktionsafgifterne) forstås den samlede mængde produkt fremstillet af glucose eller dets polymerer, med mindst 10% fructose i tørstoffet (jf. artikel 2 i forordning nr. 1443/82).

10. Den citerede bestemmelse er senere suppleret ved forordning (EØF) nr. 434/84[9].

Derved er artikel 2 i forordning nr. 1443/82 blevet ændret netop for at præcisere den metode, der skal anvendes til konstatering af den fremstillede mængde isoglucose.

Følgelig konstateres, jf. artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1443/82, som ændret ved forordning nr. 434/84, den fremstillede mængde isoglucose ved:

a) fysisk volumenbestemmelse af produktet tel quel

og

b) bestemmelse af tørstofindholdet efter den refraktometriske metode

straks ved udgangen af isomeriseringsprocessen og inden enhver udskillelse af glucose og fructose eller blanding.

C — De præjudicielle spørgsmål

11. På denne baggrund skal jeg besvare de spørgsmål, som den nationale retsinstans har forelagt.

6 — Da Roquette er eneste franske producent af isoglucose, svarer virksomhedens kvote til Frankrigs kvote.

7 — En anden absorptionsafgift og en særlig absorptionsafgift, bestemt til at dække visse finansielle krav, er blevet indført ved henholdsvis Rådets forordning (EØF) nr. 934/86 af 24.3.1986 (EFT L 87, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 1914/87 af 2.7.1987 (EFT L 183, s. 5).

8 — Kommissionens forordning af 8.6.1982 (EFT L 158, s. 17).

9 — Kommissionens forordning af 9.2.1984 (EFT L 51, s. 13).

a) *Første spørgsmål*

Med det første spørgsmål anmoder den nationale retsinstans i det væsentlige Domstolen om at afklare forbindelsen mellem lovgivningen for sukkersektoren og lovgivningen for kornsektoren for så vidt angår metoden til konstatering af isoglucoseproduktion.

Som allerede anført reguleres konstateringen af den producerede isoglucosemængde med henblik på anvendelse af reglerne om kvoter og produktionsafgifter inden for sukkersektoren af artikel 2 i forordning nr. 1443/82, som ændret ved forordning nr. 434/84.

Reglens indhold er klar. Den kræver registrering af enhver produceret mængde isoglucose ved udgangen af isomeriseringskolonnen. Teknisk gennemføres dette, således som det fremgår af forelæggelseskendelsen, ved at installere et måleapparat netop med henblik på at registrere den mængde isoglucose, der er resultatet af hver isomerisering og før enhver udskillelse af glucose og fructose.

I en situation, hvor en virksomhed, som sagsøgeren i hovedsagen, fremstiller isoglucose med højt indhold af fructose ved hjælp af den ovenfor beskrevne metode, medfører reglerne i forordning nr. 434/84 således, at samtlige de mængder isoglucose, der fremkommer ved flere på hinanden følgende isomeriseringer af recirkuleret glucose, skal medregnes. Det følger heraf, at jo flere udskillelses- og isomeriseringskredsløb, der foretages af producenten for at »berige« indholdet af fructose i isoglucosen, jo højere mængde isoglucose vil der blive registreret og medregnet med henblik på anvendelsen af den relevante lovgivning for sukkersektoren.

Et eksempel vil gøre de praktiske konsekvenser af forordning nr. 434/84 klarere. Retsmøderapporten beskriver detaljeret eksemplet med en producent, som ved isomerisering har forarbejdet 100 tons glucose til 100 tons isoglucose, og som derefter har recirkuleret glucosen i isoglucosen ved at underkaste den en ny isomerisering og gennemført fire på hinanden følgende isomeriseringskredsløb.

Ved afslutningen af processen (en isomerisering + fire isomeriseringer af recirkuleret glucose) er *resultatet 100 tons* isoglucose med højt fructoseindhold, idet en del af glucosen nemlig ved hver reisomerisering er blevet omdannet til fructose. Beregningsmæssigt er der imidlertid registreret i alt *187,5 tons* isoglucose. Dette skyldes, at uanset at der er tale om et recirkuleret produkt, indebærer hver passage af isomeriseringskolonnen, at der produceres isoglucose, som automatisk registreres ved udgangen af selve kolonnen.

12. Det skal ligeledes anføres, selv om Roquette ikke har bestridt dette udtrykkeligt, at denne metode til konstatering af isoglucoseproduktionen, som blev indført ved forordning nr. 434/84, var nødvendig for at undgå, at de grundlæggende formål med fællesskabslovgivningen for sukkersektoren blev bragt i fare.

I grundforordningen — forordning nr. 1785/81 — anføres det, at isoglucose er et produkt, der direkte kan substituere sukker, og at markederne for de to produkter derfor er tæt forbundne. Det fremgår også af forordningen, at situationen i Fællesskabet med hensyn til sødemidler er præget af strukturoverskud, og at afgørelser vedrørende et af disse to produkter derfor nødvendigvis har virkninger for det andet produkt. Derfor bør isoglucose og sukker i princippet være undergivet en fælles ordning.

På baggrund af disse forudsætninger er et af målene med den pågældende lovgivning efter min opfattelse at sikre ligevægt mellem de to markeder ved at undgå konkurrenceforvridning mellem isoglucose og sukker.

Som tidligere anført er netop dette formål udgangspunktet for den metode til konstatering af isoglucoseproduktionen, som foreskrives i forordning nr. 434/84.

I forordningen tages der hensyn til det forhold, at reisomerisering af glucose sker for at forhøje indholdet af fructose i den fremstillede isoglucose; denne proces medfører således en forøgelse af isoglucosens sødeevne og følgelig en højere substitutionskapacitet i forhold til sukker. Som jeg allerede har fremhævet, har 100 tons isoglucose med et fructoseindhold på næsten 100% en sødeevne, der svarer til ca. 200 tons omdannet sukker, hvorimod 100 tons standard-isoglucose med et fructoseindhold på ca. 50% har en sødeevne, der ca. svarer til 100 tons omdannet sukker.

Det følger heraf, at beregningsmetoden i forordning nr. 434/84 tager hensyn til det forhold, at hver reisomerisering af glucosen medfører en forhøjelse af fructoseindholdet i isoglucosen og følgelig en forøgelse af substitutionskapaciteten i forhold til sukker.

Denne metode, hvorved samtlige de mængder isoglucose, der er resultatet af de efter hinanden følgende reisomeriseringer, medregnes, indebærer således, at »beriget« isoglucose, navnlig med henblik på anvendelsen af reglerne om kvoter og produktionsafgifter, ikke registreres på samme måde som standard-isoglucose, hvis indhold af fructose nærmest svarer til sukker. Herved er forordning nr. 434/84 i fuld overensstemmelse med dens formål, som er at sikre såvel en korrekt anvendelse af de foranstaltninger til begrænsning af udbuddet, som fællesskabslovgiver har indført, som ligevægt mellem de to forbundne markeder for sukker og isoglucose.

13. Situationen er derimod en anden i kornsektoren, hvor andre regler finder anvendelse ved konstateringen af isoglucoseproduktion. Ved ordningen om tilbagebetaling af produktionsrestitutioner er isoglucosens forskellige indhold af fructose og den deraf følgende højere eller lavere sødeevne helt uden betydning. For at kunne beregne de beløb, der skal betales tilbage, er det alene nødvendigt at fastslå, hvilken mængde

korn der er anvendt til omdannelse til stivelse og senere til glucose og isoglucose. Denne mængde beregnes ved at gange det slutprodukt (isoglucose), der er fremstillet på grundlag af korn, med en fastsat koefficient.

Med henblik herpå er det alene nødvendigt at medregne den mængde isoglucose, der er resultatet af den første isomerisering.

Det er nemlig denne oplysning, der viser såvel den anvendte mængde glucose, som den mængde korn, hvoraf glucosen selv er fremstillet.

Såfremt man derimod også medregner de mængder isoglucose, der er resultatet af den reisomeriserede glucose, forøger man kunstigt den anvendte mængde korn. Reisomeriseringen medfører nemlig alene, at *sammensætningen* af isoglucosen ændres, navnlig indholdet af fructose, hvorimod det er klart, at uanset det antal recirkuleringer, som foretages, forbliver mængden af mellemproduktet (glucosen) og udgangspunktet (korn) uændret.

Det følger heraf, at der ved anvendelsen af reglerne i forordning nr. 1761/77, som ændret ved forordning nr. 3609/84, alene skal tages udgangspunkt i den isoglucoseproduktion, der fremkommer ved den første isomerisering. I praksis betyder dette, at de mængder isoglucose, der fremkommer ved reisomerisering af den recirkulerede glucose, skal fratrækkes den samlede mængde, der er beregnet efter metoden i forordning nr. 434/84.

b) *Andet spørgsmål*

Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om — såfremt der foretages flere på hinanden følgende isomeriseringer, ikke af ren glucose, men af en isoglucosesirup, der indeholder lidt over 10% fructose — de mængder isoglucose, der fremkommer ved hver isomerisering, skal medregnes ved anvendelsen af forordning nr. 1443/82, som ændret ved forordning nr. 434/84.

Inden besvarelsen dette spørgsmål skal jeg forudskikke en kort bemærkning. Da sagsøgeren i hovedsagen fik oplysning om, at de franske myndigheder ved anvendelsen af den ovennævnte forordning agtede at medregne de mængder isoglucose, der fremstilles ved hver reisomeriseringsproces, ændrede virksomheden sin produktionsmetode. Den begyndte i isomeriseringskolonnen at anvende ikke ren glucose (udskilt ved kromatografi), men en isoglucoseopløsning med meget lavt indhold af fructose (ca. 11%).

Efter Roquette's opfattelse falder et sådant produkt ikke ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 434/84. Denne drejer sig nemlig alene om isoglucose, der er produceret på grundlag af *glucose eller dets polymerer* og ikke på grundlag af anden isoglucose.

Lad mig straks sige, at denne fortolkning efter min opfattelse må afvises, idet den hviler på en formalistisk læsning af reglerne og ikke tager hensyn til formålet med den beregningsmetode, der er indeholdt i den pågældende forordning.

I denne sammenhæng skal jeg alene anføre — som Kommissionen med rette har gjort — at forordning nr. 434/84 netop opfylder formålet at registrere enhver mængde isoglucose, der fremstilles ved en gentagelse af isomeriseringsprocessen med henblik på at forhøje indholdet af fructosen i selve isoglucosen. Denne proces gennemføres imidlertid såvel i det tilfælde, hvor det recirkulerede produkt er ren glucose, som hvor det er en isoglucoseopløsning med højt indhold af glucose. I de to tilfælde er den gennemførte proces den samme, ligesom det fremstillede produkt er det samme. I begge tilfælde omdannes nemlig glucose (ren eller delvis kombineret med fructose) ved hjælp af en isomeriseringsproces.

Desuden kan sammensætningen af den isoglucoseopløsning, der underkastes reisomerisering, tyde på, at virksomhedens metode alene er en fiks måde til at unddrage sig en streng anvendelse af reglerne om konstatering af isoglucoseproduktion i sukkersektoren.

Jeg er således af den opfattelse, at den i forordning nr. 1443/82 som ændret ved forordning nr. 434/84 indeholdte beregningsmetode ligeledes skal anvendes i et tilfælde, hvor en producent for at opnå isoglucose med højt indhold af fructose gennemfører flere på hinanden følgende isomeriseringer, ikke af ren glucose, men af isoglucose med et fructoseindhold, der er højere end 10%. Det følger heraf, at den isoglucose, der er resultatet af hver isomeriseringsproces, skal medregnes som værende omfattet af kvoteordningen i forordning nr. 1785/81.

c) *Tredje spørgsmål*

Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret i alt væsentligt, at Domstolen afgør, om isoglucose, der anvendes som mellemprodukt ved fremstilling af andre produkter, er omfattet af kvoterne i forordning nr. 1785/81.

Det er her tilstrækkeligt at bemærke, at isoglucose direkte kan substituere sukker, både som slutprodukt og som mellemprodukt, og at fællesskabslovgivningen netop på grund af denne høje substitutionsgrad har bestemt, at enhver mængde fremstillet sukker eller isoglucose principielt er omfattet af kvoterne, uafhængigt af *formålet* med disse produkter.

Som Kommissionen med føje har fremført, bekræftes dette modsætningsvis af artikel 31 i forordning nr. 1785/81, hvorefter Rådet kan beslutte, at sukker eller isoglucose, der er beregnet til fremstilling af visse produk-

ter, ikke skal betragtes som produktion, der er omfattet af kvoteordningen.

Endelig skal jeg anføre, at Domstolen i dom af 27. juni 1990 (sag C-18/89, Maïzena, Sml. I, s. 2587) har fastslået, at en ændring af ligebehandlingen mellem isoglucose og sukker i tilfælde, hvor de optræder som mellemprodukter, nødvendigvis medfører en konkurrenceforvridning, da de to produkter kan substituere hinanden, også som mellemprodukter.

På grundlag af disse overvejelser er jeg derfor at den opfattelse, at isoglucose, der anvendes som mellemprodukt til fremstilling af andre produkter, er omfattet af kvoteordningen i forordning nr. 1785/81.

D — Sammenfatning

Jeg skal derfor sammenfattende foreslå Domstolen at besvare den nationale rets spørgsmål således:

»1) Ved beregningen af de produktionsrestitutioner, der skal opkræves hos isoglucoseproducenterne i henhold til bestemmelserne i Kommissionens forordning nr. 1761/77, som ændret ved forordning nr. 3609/84, skal isoglucoseproduktionen konstateres ved fra den samlede mængde, der beregnes efter den fremgangsmåde, som er fastsat i Kommissionens forordning nr. 1443/82, som ændret ved forordning nr. 434/84, at fradrage de mængder isoglucose, der fremkommer ved reisomerisering af den recirkulerede glucose.

2) De mængder isoglucose, der fremkommer ved reisomerisering af en glucosesirup med et indhold på mindst 10% fructose, skal beregnes i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forordning nr. 1443/82, som ændret ved forordning nr. 434/84, og må derfor være omfattet af den kvoteordning, som er indført ved Rådets forordning nr. 1785/81.

3) Isoglucose, der anvendes som mellemprodukt ved fremstillingen af andre produkter, er omfattet af den kvoteordning, som er fastsat i Rådets forordning nr. 1785/81.«