På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøger tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 13. JUNI 1979 [1]

Høje Ret.

Domstolen har allerede gentagne gange beskæftiget sig med problemer vedrørende produktionsrestitutioner inden for den fælles markedsordning for korn og dermed sammenhængende spørgsmål. Jeg kan derfor ved indledningen til mit forslag til afgørelse i dag begrænse mig til følgende henvisninger.

Denne mangeårige og ifølge artikel 11 i forordning nr. 2727/75 (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 1) fakultative restitutionsordning har til formål at holde stivelsesindustrien i Fællesskabet, som — på grund af markedsordningsforanstaltninger — skal forarbejde fordyrede råvarer, konkurrencedygtig over for producenter fra tredjelande, der for det meste kan skaffe sig gunstigere betin-

1 — Oversat fra tysk.

gelser på verdensmarkedet, samt over for producenter af syntetiske anvendelsesområder består et konkurrenceforhold til. I overensstemmelse hermed er det bestemt — og kun dette har interesse i den foreliggende sag — at der kan ydes en produktionsrestitution for majs, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af stivelse. Den restitutionssats, der skal anvendes, er fastsat i forordning nr. 2742/75 (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 57) og er blevet ændret i hvert af de følgende produktionsår.

Da der også på visse anvendelsesområder eksisterer konkurrence, er det desuden bestemt, at den samme restitution ydes for produktion af kartoffelstivelse. Da der imidlertid endnu ikke findes nogen fælles markedsordning for kartofler og derfor ingen prisordning svarende til markedsordningen for korn, er det desuden bestemt, at restitutionen udbetales, hvis forarbejdningsvirksomheden har betalt en minimumspris til kartoffelproducenten ved levering frit fabrik. Den består ifølge artikel 11, stk. 2, 2. afsnit, i forordning nr. 2727/75 dels af en minimumspris, der skal betales af kartoffelstivelsesproducenten, og dels af et beløb svarende til produktionsrestitutionen; produktionsrestitutionen skal altså videregives til kartoffelproducenterne. Også denne minimumspris er fastsat i forordning nr. 2742/75 og er blevet ændret i hvert af de følgende produktionsår.

Under forberedelsen af de for produktionsåret 1978/79 gældende markedsordningsregler nåede Kommissionen til den opfattelse, at de begrænsninger, der gælder for kartoffelstivelsesindustrien kunne bevirke, at der opstod uligevægt mellem kornstivelsesindustrien og kartoffelstivelsesindustrien, og at det derfor kunne vise sig at være nødvendigt at fastsætte ydelse af præmie til kartoffelstivelsesproducenterne (jf. den 6. betragtning til forordning nr. 1125/78 af 22. 5. 1978, EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 21). Rådet tilsluttede sig denne opfattelse og erstattede ved forordning nr. 1125/78 artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2727/75 med følgende stykke:

»Der kan ydes præmie til kartoffelstivelsesproducenterne.

På forslag af Kommissionen fastlægger Rådet med kvalificeret flertal reglerne for anvendelsen af denne artikel, og det fastsætter størrelsen af produktionsrestitutionen og præmiebeløbet.«

Udover fastsættelsen af produktionsrestitutionen — som for majs, der anvendes til fremstilling af stivelse, var 17 RE pr. ton, og udover en forhøjelse af minimumsprisen for kartofler fra 175 RE til 178,5 RE — blev det i overensstemmelse hermed i Rådets forordning nr. 1127/78 (EFT L 142, s. 24) bestemt, at der i forordning nr. 2742/75 indsættes følgende artikel 3 a:

»For produktionsåret 1978/79 for kornsektoren yder medlemsstaterne kartoffelstivelsesproducenterne en præmie på 10,00 regningsenheder pr. ton kartoffelstivelse.«

Den italienske regering anser af forskellige grunde disse bestemmelser for at være i strid med traktaten, for så vidt der er tale om ydelse af en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne. Den har derfor under en den 31. juli 1978 ved Domstolen anlagt sag nedlagt påstand om, at forordningerne nr. 1125/78 og

1127/78 annulleres, i det omfang de vedrører den nævnte præmieordning.

Sagsøgte Rådet, og Kommissionen, der er indtrådt som intervenient på Rådets side, har nedlagt påstand om frifindelse.

I — Angående formaliteten

Under sagens gennemgang må spørgsmålet om formaliteten først undersøges. Ganske vist blev der ikke fremsat nogen egentlig formalitetsindsigelse, men kun rejst et spørgsmål herom. Dette må Domstolen imidlertid naturligvis efterprøve, da formalitetsspørgsmål efter fast praksis skal prøves ex officio.

For sagsøgtes vedkommende opstår der et formalitetsspørgsmål, fordi Italiens repræsentant ganske vist ved udarbejdelsen af den omtvistede ordning foreløbig havde ytret visse betænkeligheder og rejst indsigelser, men senere under den formelle vedtagelse i Rådets 517. møde den 22. maj 1978 af en række prisforanstaltninger og dermed sammenhængende spørgsmål, som var blevet besluttet under mødet fra den 8. til den 12. maj 1978 i form af en pakkeløsning, stemte for uden noget forbehold; han tog end ikke — som en anden delegation vedrørende et andet punkt — forbehold om godkendelse fra sin regering. I denne sammenhæng er det også af interesse for sagsøgte, at den italienske repræsentant i Forvaltningskomiteen for Korn stemte for forslaget til Kommissionens gennemførelsesforordning (forordning nr. 1809/78 af 28. 7. 1978 (EFT L 205 af 29. 7. 1978, s. 69)), hvori der navnlig blev fastsat regler for betaling af præmien. Af disse grunde mener Rådet, at sagsanlæg vedrørende den præmieordning, der her er tale om, er udelukket. Rådet har herved henvist til retssikkerhedsprincippet. Desuden er der ikke tale om nogen søgsmålsinteresse, som skal foreligge ved ethvert søgsmål. Der kan her ikke tages hensyn til den ligesom personlige interesse — nemlig en medlemsstats særlige situation — medens det kan siges om fællesskabsinteressen, at der allerede er blevet taget hensyn til denne af medlemsstaternes repræsentanter i Rådet. De foranstaltninger, der her er tale om, er imidlertid under alle omstændigheder økonomisk-politiske retsakter, der forudsætter en omhyggelig vurdering af den økonomiske situation. Følgelig kan medlemsstaterne, som gennem deres repræsentanter har medvirket ved denne vurdering, under en retssag ikke gøre visse anbringender gældende, f.eks. i det foreliggende tilfælde det, der vedrører en påstået tilsidesættelse af Italiens interesser eller princippet om forholdet mellem mål og midler.

Den italienske regering har desuden henvist til, at Rådet er et fællesskabsorgan, men ikke et fælles organ for medlemsstaterne, som er afhængigt af disse. Rådet er altså udtryk for en særlig kollegial vilje, hvori den enkelte medlemsstats stemme ikke har nogen selvstændig betydning. Da denne stemme ikke er en tilkendegivelse fra et af den pågældende medlemsstats organer, kan den akt, der er baseret herpå, ikke tilregnes medlemsstaterne, men er i forhold til dem en akt fra en tredjemand. Derfor kan der heller ikke i det foreliggende tilfælde som begrundelse for sagens afvisning henvises til det princip, som udelukker »venire contra factum proprium« (man kan ikke for retten bestride egne handlinger). Ligeså lidt kan retssikkerhedsprincippet påberåbes, som klart har et andet indhold, idet det skal

garantere, at en bestemmelses indhold er nøjagtigt defineret, og at en retsregel må være fastsat, før den kan finde anvendelse. Betragtninger, som vedrører afkald eller samtykke, kan heller ikke gøres gældende, fordi de forudsætter en fuldendt foranstaltning, hvorimod medlemsstatens adfærd — dens stemme — i det foreliggende tilfælde går forud for den generelle, retsanordnende anfægtede akt eller dog falder sammen med den. Ligeledes kan sagens afvisning ikke begrundes med manglende retsbeskyttelsesinteresse, idet EØF-traktatens artikel 173 klart giver medlemsstaterne en privilegeret søgsmålsret, hvorved der — i modsætning til f.eks. i artikel 38 i EKSF-traktaten — ikke gælder særlige betingelser. Endelig kan der heller ikke, som Rådet subsidiært har anført, være tale om en begrænsning af søgsmålsgrundene, da den holdning, som den italienske regerings repræsentant i Rådet har indtaget, alene kan tilskrives denne og ikke den italienske regering, hvis virksomhed indskrænker sig til at udpege et rådsmedlem.

1. Hvad angår dette vigtige stridsspørgsmål, er der ingen uenighed om, at den italienske regerings repræsentant i Rådet uden noget forbehold har stemt for de pågældende foranstaltninger, og at der heller ikke ved drøftelsen af Kommissionens allerede nævnte gennemførelsesbestemmelser i Forvaltningskomiteen for Korn på nogen måde var tale om modstand fra italiensk side. På den anden side må der — på grund af den italienske regerings holdning i de forberedende møder i Rådet — erindres om, at det allerede i retspraksis er blevet understreget, at forbehold eller udtalelser, der måtte være fremsat under de forberedende forhandlinger, ingen betydning har, hvis de ikke kommer til udtryk i ordlyden af en beslutning fra Rådet (jf. sag 38/69, Kommissionen mod Den italienske Republik, dom af 18. 2. 1970, Sml. 1970, s. 5).

Hvis man derefter undersøger en medlemsstats søgsmålsret i et tilfælde som det foreliggende, viser det sig ganske vist, at der vanskeligt kan findes en løsning med henvisning til retssikkerhedsprincippet. Afgørende herfor er også — bortset fra den italienske regerings indlæg vedrørende indholdet af dette princip — at gyldigheden af Ministerrådets retsakter ikke blot kan anfægtes ved søgsmål fra medlemsstaterne, men også på anden måde. Man kan blot tænke på nationale retters forelæggelse af gyldighedsspørgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 177 eller erstatningssøgsmål i forbindelse med ansvar for tjenstlige fejl i henhold til EØF-traktatens artikel 215, som også kan anlægges af de pågældende private, og som medfører en legalitetskontrol.

Mindre entydig er derimod efter min mening besvarelsen af spørgsmålet, om der i et tilfælde som det foreliggende trods alt spiller overvejelser ind, som er baseret på principperne om afkald og samtykke eller afvisning af venire contra factum proprium, også selv om det ikke kan afvises, at disse retlige konstruktioner ikke umiddelbart eller nøjagtigt passer på de foreliggende omstændigheder. I denne forbindelse er det af betydning, at Rådets sammensætning ifølge fusionstraktatens artikel 2 er fastsat således:

»Rådet består af *repræsentanter* for Medlemsstaterne. Hver regering udpeger et af sine medlemmer som delegeret.«

Selv hvis det er rigtigt, at Rådet ikke er et fælles organ for medlemsstaterne, må der efter ovenstående formulering også tages hensyn til det princip, at en repræsentants holdning og handlinger fuldt ud må tilregnes den repræsenterede. Hvis man tager hensyn hertil og i det mindste henholder sig til de grundtanker, som de nævnte retlige konstruktioner er baseret på — man kan desuden tænke på begrebet »estoppel«, som der var tale om i sag 117/75 — så kan det — efter at der har fundet en sammensat økonomisk vurdering sted, til hvilken der inden for rammerne af langvarige og vanskelige forhandlinger om en pakkeløsning, hvorunder også reglen »do ut des« (jeg giver, for at du skal give) spillede ind, blev knyttet bestemte retsvirkninger — faktisk vanskeligt antages, at en medlemsstat, som under alle disse drøftelser har medvirket ved en repræsentant, senere skulle tage afstand herfra på et enkelt punkt for at underkaste det en domstolsefterprøvelse.

Dertil kommer i alle tilfælde yderligere overvejelser vedrørende retsbeskyttelsesinteressen. EØF-traktatens artikel 173 nævner ganske vist ikke udtrykkeligt denne — ej heller søgsmålsinteresse — men det antages med rette, at dette krav ligger til grund for traktatens retsbeskyttelsessystem, og ikke blot — hvilket er fuldkommen ubestridt — med hensyn til private sagsøgere, men også med hensyn til de såkaldte privilegerede sagsøgere. Dette hævdes også af en række betydelige forfattere (Schlochhauer, Die Gerichtsbarkeit der EGKS, Archiv des Völkerrechts, III bind, s. 401; Steindorff, Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1972, s. 48; Ehle, Klage- und Prozeßrecht des EWG-Vertrags, 1966, noterne 11 og 14 til artikel 173). Også generaladvokat Roemer har omtalt dette i sit forslag til afgørelse i sag 24/62 (Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, dom af 4. 7. 1963, Recueil 1963, s. 152). Når generaladvokat Lagrange heroverfor i sit forslag til afgørelse i sagerne 2 og 3/60 (Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft mod Den Høje Myndighed for EKSF (dom af 13. 7. 1961, Recueil 1961, s. 304-305) fremhævede, at der end ikke kræves bevis for en interesse som betingelse for et annullationssøgsmål fra medlemsstaternes side i henhold til EKSF-traktatens artikel 33, må dette vel blot anses for en tilsyneladende afvigelse. I virkeligheden ligger den antagelse nær, at Lagrange snarere befinder sig på linje med Séché (La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, R.G.D.I.P., bind 1962, s. 299 ff), som for medlemsstaternes vedkommende taler om en *formodning* for en søgsmålsinteresse og dermed anerkender, at det er fuldt ud muligt at modbevise denne formodning, når der foreligger særlige omstændigheder i et konkret tilfælde.

Hvis man accepterer dette udgangspunkt ganske generelt, altså også søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173, kan man i overensstemmelse med Krsjak (note til dommen i sag 151/73 i Gazette du Palais den 12. og 13. 2. 1975, s. 10), som betegner en medlemsstats søgsmål mod en enstemmigt vedtaget forordning fra Rådet som »anomalie institutionelle«, ikke i det foreliggende tilfælde undlade at gå ud fra, at sagen må afvises. På dette punkt er det efter min mening tilstrækkeligt at fastslå, at det her foreliggende problem — opretholdelse af ligevægt mellem majsstivelse og kartoffelstivelse ved passende foranstaltninger — netop er blevet betragtet og drøftet under møderne i Rådet. Der havde Italiens repræsentant lejlighed til at gøre en anden bedømmelse gældende, og der måtte interessekonflikten løses. Jeg anser det derimod ikke for så vigtigt, hvorledes drøftelserne og undersøgelserne forløb. For så vidt har et stridsspørgsmål i sagen som bekendt ikke fuldt ud kunnet afklares: Hvis sagsøgte og intervenienten havde erklæret, at alle faktiske omstændigheder var blevet udførligt drøftet, og at oplysningerne vedrørende produktionsomkostningerne for majsstivelse og kartoffelstivelse ikke var blevet bestridt af den italienske repræsentant, ville sagsøger, der ikke bestrider, at de af sagsøger under sagen nævnte tal for forarbejdningsomkostningerne i sin tid ikke er blevet fremlagt, have anført, at detaljerede beregninger af forarbejdningsomkostningerne og af biprodukternes værdi imod sagsøgers repræsentants anmodning ikke er blevet meddelt Fællesskabets tjenestegrene og derfor heller ikke er blevet drøftet. Hvis det nemlig forholder sig, som den italienske regering nu hævder, så måtte dens repræsentant have taget et tilsvarende forbehold ved udarbejdelsen af de pågældende forordninger fra Rådet. Da dette ikke er sket, og da den italienske regerings repræsentant i Rådet endelig endog afgav en ja-stemme, kan dette kun tydes således, at man har ladet oprindelige betænkeligheder falde. Denne interessesituation må nu lægges til grund, og dette må den italienske regering også anse sig for bundet af.

Under disse omstændigheder — det er f.eks. ikke gjort gældende, at den italienske repræsentant har negligeret anvisninger fra sin regering, at der er blevet opdaget nye væsentlige omstændigheder, eller at der har foreligget væsentlig vildfarelse ved vurderingen af situationen — kan det faktisk efter min mening ikke antages, at de foranstaltninger, som her drøftes, på begæring af den regering, hvis repræsentant i Rådet har vurderet dem positivt, skulle bedømmes anderledes under denne sag.

2. Såfremt denne konklusion anses for for vidtgående — sagens afvisning under sådanne omstændigheder hævdes i øvrigt også under bestemte forudsætninger af Daig i den af Von der Groeben-Boeckh-Thiesing udgivne kommentar til EØF-traktaten, andet oplag, s. 220 ff — opstår i det mindste spørgsmålet, om der i det foreliggende tilfælde må anlægges en streng målestok, hvad angår spørgsmålet, om bestemte *søgsmålsgrunde* skal afvises. Selv om der principielt ikke skal bevises en interesse i enkelte søgsmålsgrunde, kan dette spørgsmål ikke uden videre lades ude af betragtning.

I denne forbindelse må der kort erindres om, med hvilken begrundelse den italienske regering har anfægtet præmieordningen for kartoffelstivelsesproducenterne; den har dels kritiseret, at der mangler en tilstrækkelig og uigendrivelig begrundelse, og den har dels vedrørende ordningens indhold gjort gældende, at ydelsen af en præmie er i modstrid med forbudet mod forskelsbehandling, princippet om forholdet mellem mål og midler, og — hvilket også må betegnes som magtfordrejning — med formålene med EØF-traktatens artikel 39.

Vedrørende det første punkt anser jeg det for overordentlig tvivlsomt, om en medlemsstat, der ved en repræsentant har deltaget i forberedelsen og udstedelsen af en bestemt foranstaltning, senere kan indvende, at den vedtagne akts begrundelse kun utilstrækkeligt tydeliggør de væsentlige motiver til den. Dette behøver en medlemsstat ikke nøjagtigt at blive informeret om, fordi den allerede er det fra begyndelsen, eller fordi det må lægges den selv til last, hvis den under udarbejdelsen af den pågældende akt har undladt at virke for en drøftelse af alle væsentlige begrundelser. Jeg kan altså overhovedet ikke se, at en medlemsstat med rette som søgsmålsgrund kan anføre manglende begrundelse, når der er tale om en retsakt, som den selv er medansvarlig for.

Hvad angår de øvrige søgsmålsgrunde, som vedrører den pågældende foranstaltnings indhold — ydelse af en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne — er det af betydning, at der er tale om en økonomisk politisk afgørelse, som er blevet truffet på grundlag af en vanskelig vurdering af sammensatte økonomiske forhold. I denne henseende har de pågældende organer ifølge fast praksis et videre skøn, og domstolsprøvelsen er følgelig begrænset til spørgsmålene, om »afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn« (jf. f.eks. sag 136/77, Firma A. Racke mod Hauptzollamt Mainz, dom af 25. 5. 1978, Sml. 1978, s. 1245). Når en medlemsstat imidlertid med henblik på sådanne foranstaltninger gennem sin repræsentant endelig ved en ja-stemme anerkender den af Kommissionen foreslåede og af de øvrige delegationer delte vurdering som rigtig, så ligger egentlig dermed, også hvis der oprindelig er blevet rejst betænkeligheder og krævet en indgående undersøgelse, den antagelse nær, at det organ, som på grundlag af en sådan vurdering har truffet en enstemmig beslutning, vanskeligt kan have begået en åbenbar fejl. Det må altså anerkendes, at enhver medlemsstat, der positivt har medvirket til en sådan foranstaltning, under en retssag befinder sig i en håbløs situation over for denne, medmindre den — hvad der i det foreliggende tilfælde imidlertid åbenbart ikke er tilfældet — kan påpege særligt tungtvejende grunde for sin egen tidligere fejl. Denne bedømmelse gælder i det foreliggende tilfælde ligeledes for alle aspekter af den krævede undersøgelse, altså både for den påståede overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og for underkendelsen af princippet om forholdet mellem mål og midler samt for den påståede magtfordrejning i sammenhæng med overtrædelsen af formålene med artikel 39.

Da andre end de nævnte aspekter imidlertid ikke står under debat, må også denne subsidiære betragtning, som kun vedrører spørgsmålet om afvisning af bestemte søgsmålsgrunde, i det foreliggende tilfælde føre til det resultat, at søgsmålet, da der intet bliver tilbage,

som kan underkastes en domstolsprøvelse, må afvises fra realitetsbehandling.

II — Vedrørende realiteten

Under hensyn til ovenstående betragtninger, hvis tvingende karakter efter min mening ikke kan drages i tvivl, vil jeg tillade mig at gøre den videre undersøgelse af sagen, som jeg dog ikke fuldstændig vil give afkald på, forholdsvis kort.

1. Vedrørende den manglende begrundelse

Sagsøger har fremført to anbringender vedrørende forordning nr. 1125/78: For det første er begrundelsen utilstrækkelig, fordi det ikke af den kan udledes, hvilke vanskeligheder der eksisterer for kartoffelstivelsesindustrien, eller at disse vanskeligheder netop skyldes konkurrencen fra majsstivelse. For det andet er begrundelsen selvmodsigende, fordi den på den ene side fremhæver, at restitutionsordningen skal behandle konkurrerende produkter lige, og på den anden side erklærer, at det er nødvendigt at privilegere et produkt, nemlig kartoffelstivelsen, ved ydelse af en præmie.

I forordning nr. 1127/78, hvori præmiesatsen blev fastsat, blev der som begrundelse kun henvist til værdien af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen, uden at der blev sagt noget nærmere om denne værdi og om produktionsomkostningerne, som sagsøger hævder ikke er forblevet uændret.

a) I denne forbindelse må der først med Rådet henvises til, at der ifølge en righoldig praksis gælder mindre strenge krav til begrundelsespligten for retsakter af almen rækkevidde end for individuelle akter. Her er det tilstrækkeligt med en kortfattet begrundelse, som ikke behøver at nævne enhver detalje, men som blot anfører de væsentlige overvejelser. Desuden må der tages hensyn til den samlede sammenhæng, som forordningen indgår i, og til de motiver, som logisk følger heraf. Jeg skal herved henvise til dommene i sagerne 5/67 (W. Beus GmbH mod Hauptzollamt München-Landsberger Straße, dom af 13. 3. 1968, Sml. 1965-1968, s. 469), 80/72 (Koninklijke Lassiefabrieken mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, dom af 20. 6. 1973, Sml. 1973, s. 635), 78/74 (Deuka mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, dom af 18. 3. 1975, Sml. 1975, s. 421), 92/77 (An Bord Bainne mod Landbrugsministeren, dom af 23. 2. 1978, Sml. 1978, s. 497) og 145/77 (Tunnel Refineries Ltd. mod Intervention Board for Agricultural Produce, dom af 25. 10. 1978, Sml. 1978, s. 2037).

b) Ved undersøgelsen af forordning nr. 1125/78, som er blevet udstedt til ændring af forordning nr. 2727/75, må man have in mente, hvilke principielle overvejelser der kan udledes af den med denne forordning sammenhængende forordning nr. 2742/75. I denne forordnings begrundelse tales om konkurrencen mellem »landbrugsstivelse« og syntetiske stivelsesprodukter samt om konkurrencen mellem majsstivelse og kartoffelstivelse og nødvendigheden af, på grund af produkternes substituerbarhed, at opretholde en ligevægt. Navnlig er det allerede efter denne ordning klart, at en særbehandling for kartoffelstivelse er

nødvendig på grund af de vanskeligheder, der følger af den allerede bestående situation for kartoffelstivelse. På den anden side må der også tages hensyn til begrundelsen for forordning nr. 1127/78, i hvilken der tales om det voksende konkurrencetryk fra majsstivelse i forhold til kartoffelstivelse, som er blevet muligt som følge af biprodukternes værdi.

Hvis man gør sig disse sammenhænge klart, kan der vanskeligt være tvivl om, at der foreligger en tilstrækkelig begrundelse for arten af de vanskeligheder, som kartoffelstivelsesproducenterne har, og deres årsag.

c) Efter Rådets indlæg er det mig også klart, at begrundelsen for forordning nr. 1125/78 ikke indeholder nogen selvmodsigelse. Den anden betragtning, hvori der tales om samme restitutioner for produkter, der afsættes på samme marked, angår nemlig klart forordningens artikel 1, som handler om restitutionerne. Den sjette betragtning derimod, i hvilken der tales om »begrænsninger, der gælder for kartoffelstivelsesindustrien«, indeholder den særlige begrundelse for den derudover trufne foranstaltning, nemlig den præmie, der skal ydes til kartoffelstivelsesproducenterne. Der må herved tages hensyn til, at der på grund af forskellige markedsordninger — på den ene side markedsordningen for korn med pris- og afsætningsgarantier og på den anden side en manglende markedsordning med sådanne mekanismer for kartofler — aldrig har været tale om fuldstændig ligebehandling med majsstivelse (jf. bl.a. dommen i sag 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken AG mod Hauptzollamt Bielefeld, dom af 12. 7. 1977, Sml. 197, s. 1375).

d) Hvad endelig angår begrundelsen til forordning nr. 1127/78, så synes det — idet forordningsgivers sigte og vurdering i denne henseende er afgørende — tilstrækkeligt, at der henvises til den større værdi af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen. Når der altså ikke tales om produktionsomkostninger i denne sammenhæng, kan dette kun forstås således, at Rådet herved gik ud fra, at der ikke var tale om væsentlige ændringer, og kun frygtede en forstyrrelse af ligevægten mellem kartoffelstivelse og majsstivelse på grund af den forskellige udvikling af biprodukternes værdi. Vedrørende den omstændighed, at der ikke er foretaget videre redegørelser for biprodukternes værdi, kan der desuden henvises til, at begrundelsen ikke behøver at behandle alle enkeltheder i en forordning, og at udmålingen af præmien muliggør visse tilbageslutninger i så henseende.

e) Jeg mener derfor — hvis man i det hele taget kan anse det for forsvarligt, at en medlemsstat som søgsmålsgrund gør gældende, at en forordning fra Rådet mangler begrundelse — at en annullering af den anfægtede forordning i det foreliggende tilfælde ikke kan berettiges ud fra *denne* søgsmålsgrund.

2. Vedrørende majsstivelsesproducenternes ugunstige stilling

Sagens kerne er utvivlsomt sagsøgers søgsmålsgrund, hvorefter ydelse af præmie til kartoffelstivelsesproducen-

terne i væsentligt omfang forstyrrer ligevægten mellem majsstivelse og kartoffelstivelse og fører til en betydelig konkurrencemæssig ulempe og en reel fare for majsstivelsesproducenterne. Herved går sagsøger i sin argumentation tilbage til 1967. Allerede den i sin tid indførte ordning skabte i virkeligheden ingen ligevægt mellem majsstivelse og kartoffelstivelse, men forfordelte førstnævnte. Man anså dengang en forskel i omkostningerne til råvarer — under sagen benævnt »delta« — på 27,68 RE for passende. Når henses til produktionsomkostningerne, som lå langt højere for majsstivelse end for kartoffelstivelse, bliver resultatet imidlertid en højere belastning af majsstivelsen, nemlig — i forhold til en stivelsesenhed — 127,88 RE over for 123,10 RE for kartoffelstivelse. Situationen blev derefter yderligere forværret for majsstivelse fra produktionsåret 1974/75. På det tidspunkt skete der en betydelig forøgelse af ovennævnte »delta«: majsprisen steg stærkere end mindsteprisen for kartofler, og under hensyn til verdensmarkedsprisernes udvikling blev restitutionsbeløbet nedsat, uden at der ved et senere fald i verdensmarkedspriserne skete en tilsvarende forhøjelse. Fuldstændig utålelig blev denne situation ved indførelsen af en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne i produktionsåret 1978/79. Når man gik ud fra, at værdien af biprodukterne fra majsstivelse og kartoffelstivelse var steget forskelligt, blev det derved overset, at der allerede var blevet taget hensyn til dette ved forøgelsen af »deltaet« i de foregående år. Desuden må der også henses til de særlige produktionsomkostninger for biprodukterne. Tager man desuden i betragtning, at forarbejdningsomkostningerne, som i forvejen var højere for majsstivelse end for kartoffelstivelse, er steget væsentligt siden 1967, kommer man ved en tilsvarende korrigering af de af fællesskabsorganerne fremlagte beregninger til det resultat, at produktion af majsstivelse, allerede før præmien blev indført, har været ca. 8 RE dyrere end produktion af kartoffelstivelse, at der altså ikke har været tale om nogen konkurrencemæssig ulempe for sidstnævnte produkt, som skulle udlignes ved hjælp af en præmie.

a) Hvad angår denne argumentation ser jeg ingen anledning til også at gå tilbage til 1967 og udviklingen i de følgende år. For det første er berettigelsen af den ordning, som har været gældende i den forløbne tid, endnu aldrig blevet draget i tvivl. For det andet mener jeg heller ikke at kunne fastslå, at der for denne ordning gælder det princip, at der altid skal overholdes en bestemt afstand i omkostningerne til råvarer, et bestemt »delta«. Endelig bygger den ordning, som alene har interesse her, og som vedrører produktionsåret 1978/79, ikke umiddelbart på ordningen for de forudgående år i den forstand, at der, såfremt en forfordeling af majsstivelsen var blevet bevist — f.eks. i produktionsåret 1974/75 eller i de derpå følgende år — dermed også uden videre ville være bevist en sådan forfordeling for produktionsåret 1978/79, og nærmere bestemt før præmieordningen blev indført. Dertil er der for mange faktorer i ordningen, som stadig har ændret sig siden 1967, således f.eks. omkostningerne for majs, mindsteprisen for kartofler, restitutionsbeløbene, forar-

bejdningsomkostningerne og biprodukternes værdi.

I virkeligheden skulle der ikke have vist sig en forfordeling af majsstivelsen allerede i 1967, hvis man ikke — som sagsøger — støtter sig på et dokument fra Kommissionen fra november 1965, men på et senere dokument fra juni 1966. Ifølge dette synes det at stå fast — jeg henviser herved til beregningerne på side 15 i den franske version af duplikken — at der under hensyn til transportomkostningerne og værdien og omfanget af biprodukterne i de forskellige medlemslande var tale om et konkurrencemæssigt forspring for majsstivelse på ca. 26 RE. Desuden forekommer det mig ikke at være bevist med tal, at stigningen i værdien af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen — som åbenbart, hvad angår de rigelige anvendelsesmuligheder og udvidelsen af afsætningen, spiller en væsentlig større rolle end for kartoffelstivelsens vedkommende, hvor biprodukterne kun kan anvendes til foder — blev fuldstændig udlignet ved forøgelsen af »deltaet« i de forløbne år, og at der i denne henseende fra 1977 ikke fandt nogen yderligere stigning sted.

b) Hvis man i overensstemmelse hermed koncentrerer sig om forholdene, som de kunne forudses for produktionsåret 1978/79, og hvis man spørger, om det efter alt, hvad der er blevet fremført under sagen, står fast, at den omtvistede præmie førte til en stabilisering af ligevægten mellem majsstivelse og kartoffelstivelse, så må de beregninger over produktionsomkostningerne for et ton stivelse lægges til grund, som Rådet har givet på siderne 17 og 18 i sit svarskrift (den franske version). De fører — under hensyn til omkostningerne til råvarer, forarbejdningsomkostninger og biprodukternes værdi — til det resultat, at majsstivelse kan produceres til 187,46 RE, kartoffelstivelse til 207,2 RE. Heroverfor hævder den italienske regering, at forarbejdningsomkostningerne er steget stærkere end af Rådet antaget, nemlig — da der ikke findes nogen italienske kartoffelstivelsesproducenter, nævnes kun tal for majsstivelse — ikke blot fra 40 til 49 RE, men i gennemsnit for Fællesskabet — for Italien gælder endnu højere værdier — til 77 RE. Derudover anser den italienske regering heller ikke den i beregningerne indsatte værdi af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen for korrekt, fordi den ikke tager hensyn til de forarbejdningsomkostninger, der specielt opstår for disse biprodukter.

Jeg har indtryk af — hvis jeg straks må sige det — at det næppe er muligt på grundlag af det under sagen fremlagte materiale entydigt at afgøre denne tvist.

aa) Således kan der, hvad angår det omtvistede spørgsmål om produktionsomkostningerne, ikke simpelthen gås ud fra den henvisning, at de i Rådets beregning indeholdte værdier stammer fra Benelux-landene, som er af størst betydning, fordi den største konkurrence finder sted her — hvorimod der ikke findes nogen udveksling af stivelse med Italien — eller fra erklæringen om, at der også i beregningerne for 1967 for kartoffelstivelse og majsstivelse er forudsat omtrent de samme forarbejdningsomkostninger. Ved fællesskabsforanstaltninger er situationen i hele Fællesskabet naturligvis afgørende, ud fra hvilken der så må findes et vejet gennemsnit. I øvrigt forekommer det i

betragtning af den inflatoriske udvikling i de forløbne år højst usandsynligt, at forarbejdningsomkostningerne for majsstivelse i ti år kun skulle være steget i det af Rådet antagne omfang. Det kan heller ikke med sikkerhed udelukkes, at der i så henseende har kunnet forekomme en forskellig udvikling for majsstivelse og for kartoffelstivelse, hvis de virkelig, hvilket sagsøger har bestridt, oprindeligt skulle have haft omtrent samme værdi, således at Rådets beregninger altså ikke simpelthen skulle korrigeres i samme forhold for kartoffelstivelse og majsstivelse.

Hvad dernæst angår værdien af biprodukterne, så kan jeg, også selv om de af Rådet indsatte tal synes at være ubestridelige — 80 eller endog 90 til 92 RE for majsstivelse, 4 til 5, højest 22 RE for kartoffelstivelse — ikke klart indse, hvorledes det her forholder sig med produktionsomkostningerne. Efter alt, hvad der er blevet fremført, ved vi ikke med sikkerhed, om de faktisk — som Rådet og Kommissionen hævder — er lige høje for kartoffelstivelse og majsstivelse, eller om de — som sagsøger hævder — ligger væsentligt højere for majsstivelse, fordi der her skal tages hensyn til flere forarbejdningsprocesser; det sidste ville betyde, at afstanden mellem biprodukternes værdi, der desuden ikke er steget fra 1977 til 1978, men for foder endog er faldet, kun ville andrage ca. 27 RE over for de af Rådet antagne cirka 50 RE.

bb) Endvidere mener jeg, at man ikke kan gå let hen over disse stridsspørgsmål ved hjælp af almene betragtninger.

— Vedrørende dette skal jeg for det første henvise til de af begge parter foretagne henvisninger til udviklingen af produktionsallene for kartoffelstivelse og majsstivelse. Når sagsøger af den omstændighed, at fremstillingen af kartoffelstivelse er steget fra 507 000 tons i 1976 over 750 000 tons i 1977 til 835 000 tons i 1978, vil udlede, at denne industrigren åbenbart ikke har befundet sig i vanskeligheder, kan dette ikke være afgørende for den foreliggende sag. I 1976 faldt produktionen nemlig meget stærkt på grund af en ringe kartoffelhøst, som skyldtes tørke, og havde i 1977 endnu ikke nået niveauet fra 1971 til 1974. Desuden var der i 1977 endnu ingen forstyrrelse af ligevægten, som havde påvirket produktionen af kartoffelstivelse, mens der ikke kan udledes noget af tallene for 1978, fordi præmieordningen allerede dengang havde givet sig udslag. Omvendt giver det forhold, at majsstivelsesproduktionen fra 1977 til 1978 er steget, anledning til overvejelser om, hvordan majsstivelsen overhovedet ifølge Rådets opgivelser fra 1972 til 1978 har kunnet udvide sin markedsandel fra 66 % til 75 %. Dette berettiger dog kun den vage formodning, at majsstivelsesindustriens præmieordning åbenbart ikke har givet anledning til uovervindelige vanskeligheder; uden nøjagtigt kendskab til alle produktionsfaktorer og virksomhedernes udbytte kan der efter min mening ikke drages nøjagtige følgeslutninger til brug for afgørelsen af den foreliggende sag og især af spørgsmålet, om præmien har ført til en fordrejning af konkurrencevilkårene.

— Jeg erindrer endvidere om fællesskabsorganernes henvisninger til de almindelige ulemper, der gælder for kartoffelstivelsesproduktionen. Således blev kun indenlandske produkter, for hvilke der allerede før høsten var afsluttet kontrakter, overvejende bearbejdet af kapitalsvage virksomheder; desuden bliver der kun tale om et kort forarbejdningstidsrum, og der opstod lageromkostninger for færdigvarer i større omfang. På grund af det meget høje vandforbrug var denne produktion pålagt fordyrende miljøbeskyttelsesforpligtelser, hvorved det er af betydning, at netop kartoffelstivelsen, som finder procentvis langt større anvendelse på tekniske områder end majsstivelse, er udsat for konkurrence fra syntetiske produkter. Selv om man anerkender dette som rigtigt, så kommer man dog ikke uden om den væsentlige erkendelse, at der her ikke er tale om nye fænomener, men om oprindeligt bestående problemer, som der allerede er blevet taget hensyn til ved udarbejdelsen af de pågældende bestemmelser med henblik på at skabe ligevægt mellem majsstivelse og kartoffelstivelse. Uden en konkret prøvelse af den *nuværende* situation, hvorved der ifølge den italienske regering også skal tages hensyn til, at der i fællesskabsorganernes beregninger er lagt en mindre indtægt for kartoffelstivelse til grund end den faktiske, muliggør de anførte omstændigheder ikke uden videre den slutning, at særlige foranstaltninger i form af en præmieordning for kartoffelstivelsesproducenterne ud over restitutionsordningen nu er bydende nødvendige.

— I denne sammenhæng skal jeg endelig erindre om fællesskabsorganernes henvisning til de konkrete vanskeligheder for kartoffelstivelsesproducenterne, som på tidspunktet for den omtvistede ordnings forberedelse havde arbejdet med tab eller var blevet tvunget til at indstille virksomheden (jf. Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule af 27. 7. 1977). Også dette kan der i mangel af nøjagtigere oplysninger vanskeligt udledes noget af. Desuden kunne sagsøger vedrørende dette uimodsagt fremføre, at der delvis var tale om strukturelle ændringer som virksomhedssammenslutninger, og at vanskelighederne for en nederlandsk virksomhed, som også producerede majstivelse, snarere skyldtes problematiske investeringer i isoglucoseområdet end kartoffelstivelsesproduktionen, ligesom antallet af virksomheder i det hele taget er mindre afgørende end omfanget af den samlede produktion, som på det tidspunkt ikke viste nogen tilbagegang.

cc) Dermed står kun det spørgsmål tilbage, om det er muligt at afgøre det her foreliggende stridsspørgsmål — forfordeling af majsstivelsesproducenterne ved præmieordningen — ved anvendelse af det responsum fra professor Grosskopf, Göttingen, som er forelagt af Rådet, og som er udarbejdet i januar 1979 under anvendelse af data for produktionsåret 1978/79, og som bekendt når til det resultat, at præmien kun bevirker en udligning for produktionsmæssige ulemper ved kartoffelstivelsesproduktionen og dermed en ligevægt i konkurrencebetingelserne.

Dette forekommer mig imidlertid heller ikke holdbart, fordi der er for mange punkter i dette ensidigt af den ene part bestilte responsum, som drages i tvivl af den italienske regering, uden at dette kan afvises som fuldstændigt uvæsentligt. Således anføres det, at konstateringen af

forskellen i nettovareomkostningerne er sket uden hensyn til den omstændighed, at transport- og losningsomkostningerne i Italien — også hvis der tages hensyn til nedsættelsen af importafgiften med 3 RE — er væsentligt højere end i de øvrige medlemsstater. Desuden har den italienske regering kritiseret, at responsumforfatteren for biprodukternes værdi er gået ud fra data for det amerikanske marked, og at han ikke har taget hensyn til de særlige omkostninger ved deres produktion. Desuden kritiseres det generelt, at responsumforfatteren ikke giver talmæssige oplysninger vedrørende produktionsomkostningerne på de to erhvervsområder, og at han med urette har ladet ude af betragtning, at de for majsstivelse, navnlig hvad angår energi- og investeringsomkostninger, er højere end for kartoffelstivelse.

dd) Under disse omstændigheder kan man faktisk kun i overensstemmelse med det af sagsøger fremførte forsøge at nå til den nødvendige afgørelse ved hjælp af neutral ekspertise, hvorved alle væsentlige omtvistede faktorer — gennemsnitlige produktionsomkostninger i Fællesskabet, biprodukternes værdi og de i forbindelse hermed opståede omkostninger — må tages i betragtning. Dette synes i hvert fald nødvendigt, hvis man mener, at sagen kan antages til realitetsbehandling, og hvis man ikke — jeg kommer her tilbage til den betragtning, at bedømmelsen af konkurrenceforholdet mellem majsstivelse og kartoffelstivelse før begyndelsen af produktionsåret 1978/79 omfattede en vurdering af en sammensat økonomisk situation — benægter, at der foreligger en åbenbar fejltagelse, fordi den italienske repræsentant i Rådet har tilsluttet sig den vurdering, som ligger til grund for ordningen.

3. Med henblik på den videre undersøgelse af stridsspørgsmålet går jeg ud fra, at præmieordningen virker i retning af tilvejebringelse af en ligevægt mellem majsstivelse og kartoffelstivelse. Hvis det nemlig — eventuelt efter at der er indhentet en sagkyndig erklæring — må antages, at præmien ud over at skabe ligevægt ensidigt begunstiger kartoffelstivelsesproducenterne og dermed fører til en fordrejning af konkurrencevilkårene, så ville det dermed uden videre være klart, at den i dette omfang var retsstridig. I så fald kunne der ikke tales om en objektiv berettigelse med henblik på forbudet mod forskelsbehandling. Det er åbenbart, at der endvidere ville være tale om en overtrædelse af princippet om forholdet mellem mål og midler, fordi ordningen ikke var nødvendig til opnåelse af det tilstræbte mål.

a) Det første spørgsmål, der herefter opstår, er, om den anfægtede ordning skal anses for en landbrugspolitisk foranstaltning, og om den er berettiget i lyset af formålene med EØF-traktatens artikel 39.

Efter at sagsøger har frafaldet den først fremførte indvending, at stivelse står forarbejdede landbrugsprodukter temmelig fjernt, og at foranstaltninger til fordel for stivelsesindustrien inden for landbrugsordningerne dermed udgør et misbrug til industripolitiske formål, drejer det sig nu kun om, hvad der kan udledes af artikel 39 med henblik på anbringendet om, at præmien ikke er egnet til at bidrage til at overvinde en krise i kartoffelproduktionen, at den ikke kommer producenterne til gode og endelig, at den forhindrer tekniske fremskridt i majsstivelsesindustrien.

Hertil har Kommissionen med rette anført, at det i retspraksis allerede gentagne gange er blevet understreget, at landbrugspolitiske foranstaltninger for at

være lovlige ikke nødvendigvis skal forfølge alle formålene i artikel 39 samtidig og i samme omfang, men at det derimod er muligt, alt efter de økonomiske omstændigheder, midlertidigt at give et eller flere af disse formål fortrin.

Hvad dernæst angår de i dette tilfælde faktisk forfulgte formål, er det åbenbart forfejlet at tale om en overvindelse af vanskelighederne ved kartoffelproduktionen og bestræbelsen på at udvide denne produktion for at sikre forsyningerne. Dette har der aldrig været tale om, og derfor blev der heller ikke tænkt på at yde kartoffelproducenterne en præmie, idet den samtidigt besluttede forhøjelse af mindsteprisen er et tilstrækkeligt produktionsincitament for disse. Rådet mente endvidere at kunne fastslå, at ligevægten mellem majsstivelse og kartoffelstivelse er truet af forstyrrelse, fordi værdien af biprodukterne ved majsstivelsesproduktionen er steget, og denne virkning kun kommer forarbejdningsindustrien til gode. Derfor stræbte Rådet efter at genskabe en markedsligevægt ved hjælp af foranstaltninger i forarbejdningsindustrien. På denne måde skulle kartoffelindustriens levedygtighed sikres og dermed føre til, at afsætningen af de til forarbejdning bestemte kartofler, som har betydning for en stor del af landbrugsbefolkningen, forbliver sikret, og at kartoffelstivelsesindustrien for det andet bevares som instrument for en stabilisering af markedet, hvis værdi i tider med overskudsproduktion ikke må undervurderes. Man kan altså absolut have det indtryk, at formålene med artikel 39, hvori der i stykke 2, litra c), tales om nødvendigheden af at tage hensyn til landbrugets snævre forbindelse med økonomien som helhed, er blevet forfulgt, at vi altså har at gøre med en foranstaltning, som kommer landbruget til gode i henhold til artikel 39 (forøgelse af produktiviteten og sikring af en rimelig levestandard).

Derudover er det efter min mening også klart — naturligvis stadig under den forudsætning, at den omtvistede præmie kun bevirker en udligning af konkurrencemæssige ulemper — at der ikke er tale om en hindring for majsstivelsesproduktionen og dermed en hindring for det tekniske fremskridt på dette område, skønt man muligvis — jeg erindrer om bemærkningerne vedrørende den midlertidige prioritering af enkelte af formålene med artikel 39 — kunne komme på denne tanke, når henses til den omstændighed, at der findes en betydelig kartoffelproduktion i Fællesskabet, som på nogle områder vanskeligt kan erstattes af et andet produkt, hvorimod Fællesskabet på området for majs har et produktionsunderskud.

Det kan altså vanskeligt ses, hvorledes der under disse omstændigheder kan være tale om en tilsidesættelse af formålene med artikel 39.

b) At der heller ikke — og hermed kommer jeg til en yderligere søgsmålsgrund — kan være tale om en overtrædelse af påbudet om ligebehandling eller forbudet mod forskelsbehandling, viser sig lige så hurtigt, i hvert fald hvis man ser bort fra den antagelse, at præmien forstyrrer den konkurrencemæssige ligevægt mellem kartoffelstivelse og majsstivelse og giver førstnævnte en ensidig fordel, som forstørrer den fordel, der allerede bestod på grund af omkostningerne til råvarer.

Ganske vist kan man — hvilket i henhold til retspraksis vedrørende konkurrenceforhold er vigtigt — gå ud fra, at majsstivelse og kartoffelstivelse er

sammenlignelige produkter, og at ligebehandlingspåbudet derfor finder anvendelse. Der blev imidlertid med rette under sagen med henblik på den omtvistede præmieordning henvist til EØF-traktatens artikel 42, hvorefter bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler kun finder anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsprodukter i det omfang, Rådet beslutter dette under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning. Desuden blev det med gode grunde understreget, at en differentiering er berettiget i det foreliggende tilfælde på grund af forskellige produktionsbetingelser, som også nævntes i dommen i sag 2/77, og under hensyn til formålene med artikel 39 — hvis betydning generaladvokat Capotorti henviste til i sit forslag til afgørelse til sag 117/76 (Albert Ruckdeschel og Hansa-Lagerhaus Ströh mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, dom af 19. 10. 1977, Sml. 1977, s. 1753) og 16/77 (Diamalt AG mod Hauptzollamt Itzehoe, dom af 19. 10. 1977, Sml. 1977, s. 1753) i tilfælde af omkostningsnivellerende støtte. I denne sammenhæng skal det endnu engang anføres, at kartoffelproducenterne i mangel af en særlig markedsordning ikke har nogen beskyttelse ved de ydre grænser og ingen afsætningsgarantier, og at individuelle foranstaltninger i denne produktionsgrens interesse derfor forekommer passende. Jeg erindrer videre om de under sagen udførligt omtalte produktionsbetingelser og især værdien af biprodukterne, som i alle tilfælde har betydelig indflydelse på beregningen af omkostningerne for majsstivelse på den ene side og for kartoffelstivelse på den anden side, også selv om deres omfang er omtvistet.

Man kan altså under den indledningsvis nævnte forudsætning uden videre antage, at præmieordningen, selv om der er tale om en ensidigt virkende foranstaltning, ikke er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling, enten fordi der i betragtning af forskelle i produktionsbetingelser er tale om en lovlig differentiering, eller fordi man anerkender, at differentieringen er berettiget af objektive grunde i overensstemmelse med den relevante retspraksis. Jeg mener desuden, at den omstændighed, at de nævnte særlige forhold allerede bestod i tidligere år, selv om det var i et andet omfang, ikke kan tillægges nogen betydning, altså at de nye foranstaltninger, der her er tale om, ikke kun ville være lovlige, hvis der var tale om årsager af en helt anden art. Jeg kan ikke se, hvilke traktatbestemmelser en sådan restriktiv opfattelse som den af sagsøger hævdede kan udledes af. Efter min mening har Rådet desuden ret i den antagelse, at EØF-traktatens artikel 43 giver en vidtrækkende frihed i valget af foranstaltninger til forfølgelse af formålene med artikel 39 og dermed giver mulighed for at gribe til nye foranstaltninger for at klare en bestemt situation, når de tidligere vedtagne har vist sig utilstrækkelige, også uden at der behøver at være tale om en væsentlig ændring af situationen.

c) Hvad endelig angår den påståede overtrædelse af princippet om forholdet mellem mål og midler, mener sagsøger som bekendt, at den trufne foranstaltning ikke er et egnet middel til at opnå de mål, der kommer i betragtning — en strukturel fornyelse af kartoffelstivelsesproduktionen, udvidelse af kartoffelproduktionen. I hvert fald må der aner-

kendes, at en forhøjelse af mindsteprisen eller af restitutionen eller ydelse af en præmie til producenterne som foranstaltninger til fordel for kartoffelproducenterne, hvis interesser man først og fremmest har for øje, ville have været mere passende og mindre forstyrrende for konkurrencevilkårene i stivelsesindustrien.

Herved må det først fastslås, at foranstaltningens formål efter hvad vi har hørt ikke var at fremme omstruktureringsforanstaltninger i kartoffelstivelsesindustrien. Det drejer sig snarere om konkurrencemæssige ulemper, der hænger sammen med biprodukternes værdi. Det står ligeledes fast, at der ikke med den anfægtede foranstaltning blev tilsigtet en udvidelse af kartoffelproduktionen, som åbenbart — hvis man ser bort fra den af tørke forårsagede dårlige høst — er fuldt tilstrækkelig til dækning af stivelsesindustriens behov. Den trufne foranstaltnings formål er snarere at opretholde kartoffelstivelsens konkurrencedygtighed gennem en billiggørelse af produktionsprocessen og dermed — hvilket er en indirekte indtægtsgaranti for landbruget — at sikre kartoffelproducenterne bestemte afsætningsmuligheder. Derfor kommer en forhøjelse af mindsteprisen ikke på tale, da dette ville føre til en omkostningsforhøjelse for stivelsesindustrien, altså en nedsættelse af dens konkurrencedygtighed. Ligeså uegnet er en forhøjelse af restitutionen, som ville lade konkurrencevilkårene uændrede, hvis den i overensstemmelse med ordningens hidtidige principper sker på samme måde for majsstivelse og kartoffelstivelse. Man kunne i det højeste forestille sig en nedsættelse af mindsteprisen og en ensidig forhøjelse af restitutionen, som ville have givet kartoffelproducenterne en tilsvarende udligning. Det er imidlertid klart, at det samme resultat også kunne nås ved en opretholdelse af den mindstepris, som er nødvendig for opretholdelse af et bestemt produktionsomfang, og ydelse af en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne.

Hvad angår det faktisk forfulgte formål, som der — som vist — fra et landbrugspolitisk synspunkt intet kan indvendes imod, kan det altså hverken siges, at det anvendte middel er uegnet, eller, at det — såfremt der på denne måde opnås konkurrencemæssig ligevægt — går ud over det nødvendige omfang og dermed kommer i strid med princippet om forholdet mellem mål og midler.

4. Den subsidiære undersøgelse af hovedsagen fører altså til det resultat, at en entydig afgørelse af spørgsmålet, om den til kartoffelstivelsesproducenterne ydede præmie forstyrrer den konkurrencemæssige ligevægt i forhold til majsstivelsesproducenterne, endnu ikke er mulig. Hertil er en sagkyndig udtalelse ubetinget nødvendig. Hvis denne skulle bekræfte den økonomiske bedømmelse, som Rådet anser for rigtig, ville det dermed også stå fast, at der ikke kan være tale om en tilsidesættelse af formålene med EØF-traktatens artikel 39, en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og en overtrædelse af princippet om forholdet mellem mål og midler.

III — Da jeg i første række mener, at den anlagte sag må afvises fra realitetsbehandling, foreslår jeg Domstolen at afvise den af denne grund. Da hverken sagsøgte eller Kommissionen, som er indtrådt som intervenient på sagsøgtes side, har nedlagt nogen påstand vedrørende sagens omkostninger, kan disse inklusive omkostningerne i forbindelse med behandlingen af begæringen om en foreløbig foranstaltning, hvori sagsøger heller ikke fik medhold, ophæves.