

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. De sagsøgte frifindes for annullationspåstanden.
2. Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.

Due

Chloros

Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

O. Due

Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL
FREMSAT DEN 23. SEPTEMBER 1982 ¹

Høje Domstol.

Da sagerne 108, 110 og 114/81 i det væsentlige vedrører de samme problemer, skal jeg behandle dem under et i mit forslag til afgørelse.

Det drejer sig endnu en gang om isoglucose, det flydende sødemiddel, der er Domstolen bekendt fra en række tidli-

gere sager. Da der allerede ved Domstolen gentagne gange er blevet redegjort for de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, skal jeg i mine indledende bemærkninger blot give enkelte væsentlige oplysninger.

Den 17. maj 1977 udstedte Rådet forordning nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT

¹ — Oversat fra tysk.

L 134, s. 4). Forordningens afsnit II (artiklerne 8 og 9) bestemte, at der i sukkerproduktionsårene 1977/78 og 1978/79 skulle opkræves en produktionsafgift af isoglucosefabrikanterne; afgiften måtte i begge de nævnte produktionsår ikke overstige 5 RE pr. 100 kg tørstof. Ved Rådets forordning nr. 1298/78 af 6. juni 1978 (EFT L 160, s. 9) blev forordning nr. 1111/77 ændret, således at der også skulle opkræves produktionsafgift for isoglucose i sukkerproduktionsåret 1979/80; afgiften for produktionsåret 1978/79 skulle fortsat andrage 5 RE pr. 100 kg tørstof.

Isoglucoseproducenterne anfægtede ovennævnte afgiftsordning på forskellige måder. De har anlagt sager ved nationale domstole, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har forelagt Domstolen spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 1111/77, og de har anlagt sager direkte ved Domstolen med krav om erstatning på grund af ustedelsen af nævnte forordning. Således traf Domstolen den 25. oktober 1978 præjudiciel afgørelse i de forenede sager 103/77 og 145/77¹; i dommen fastslog Domstolen, at forordning nr. 1111/77 er ugyldig, for så vidt som dens artikel 8 og 9 pålægger isoglucose en produktionsafgift på 5 RE pr. 100 kg tørstof for perioden svarende til sukkerproduktionsåret 1977/78. Efter Domstolens opfattelse var det afgørende, at afgiftsordningen var i strid med det generelle lighedsprincip. Den 5. december 1979 afsagdes dommen i de forenede sager

116 og 124/77², der vedrørte spørgsmålet om institutionernes eventuelle erstatningsansvar. Domstolen fastslog i dommen, at Fællesskabet ikke havde pådraget sig erstatningsansvar uden for kontraktforhold, selv om fastsættelsen af produktionsafgiften for isoglucose til 5 RE pr. 100 kg tørstof var behæftet med en fejl, idet der ikke — da en passende afgift fuldt ud var berettiget — var tale om en fejl af en så alvorlig karakter, at de sagsøgte institutioners adfærd i denne henseende kunne betegnes som grænsende til vilkårlighed.

Efter at forordning nr. 1111/77 var erklæret ugyldig, drog Rådet de nødvendige konsekvenser ved den 25. juni 1979 at udstede forordning nr. 1293/79 (EFT L 162, s. 10); forordningen trådte i kraft den 1. juli 1979. Forordningens artikel 2 ophævede bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1111/77 vedrørende produktionsafgifterne med virkning fra 1. juli 1977. I henhold til forordningens artikel 3 fik afsnit II i forordning nr. 1111/77 en ny ordlyd. Herved indførtes en kvotaordning svarende til den for sukker gældende markedsordning med basiskvoter og maksimumskvoter, idet basiskvoten for hver enkelt virksomhed var angivet i bilag II. Desuden indførtes en produktionsafgift for den produktion, der overstiger basiskvoten uden at overstige maksimumskvoten. Ordningen skulle finde anvendelse i perioden fra 1. juli 1979 til 30. juni 1980. I medfør af Rådets forordning nr. 1592/80 af 24. juni 1980 (EFT L 160, s. 12) blev ordningen udvidet til også at omfatte produktionsåret 1980/81, og de basiskvoter, der var fastsat for produktionsåret 1979/80, blev opretholdt.

1 — Dom af 25. 10. 1978 i de forenede sager 103 og 145/77 — Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce — Sml. 1978, s. 2037.

2 — Dom af 5. 12. 1979 i de forenede sager 116 og 124/77 — G.R. Amylum NV og Tunnel Refineries Limited mod Rådet og Kommissionen — Sml. 1979, s. 3497.

I august-september 1979 blev sagerne 138/79¹ og 139/79² anlagt ved Domstolen. I disse sager blev forordning nr. 1293/79 anfægtet ud fra en række materielretlige grunde og med henvisning til, at ordningen var blevet gennemført, uden at Europa-Parlament var blevet hørt. I dommene af 29. oktober 1980^{1,2} fastslog Domstolen, at anbringenderne vedrørende realiteten (krænkelse af grundlæggende konkurrenceregler, af forbudet mod forskelsbehandling og af proportionalitetsprincippet) ikke kunne tages til følge; nævnte forordning blev dog erklæret ugyldig, da Parlamentets udtalelse ikke forelå.

Derefter udstedte Rådet den 10. februar 1981 — denne gang efter høring af Europa-Parlamentet — forordning nr. 387/81 (EFT L 44, s. 1), som med virkning fra den 1. juli 1977 ophævede afsnit II i forordning nr. 1111/77, som ændret ved forordning nr. 1298/78. Desuden genindførtes for perioden 1. juli 1979 — 30. juni 1980 den i forordning nr. 1293/79 indeholdte kvota- og afgiftsordning, hvor kun basiskvoten for virksomheden Maizena blev ændret, hvilken ændring blev gennemført på grundlag af det i sag 139/79² fremførte, og som forekommer mig begrundet. Den 10. februar 1981 udstedte Rådet forordning nr. 388/81 (EFT L 44, s. 4) om ændring af forordning nr. 1592/80. Forordningen bestemte, at artikel 9 i forordning nr. 1111/77 som ændret ved forordning nr. 387/81 også skulle anvendes i perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981, og at basiskvoten for hver isoglucoseproducerende virksomhed i nævnte periode var lig med den basiskvota, der var gældende i medfør af forordning nr.

387/81 i perioden 1. juli 1979 — 30. juni 1980. Forordning nr. 388/81 skulle anvendes fra den 1. juli 1980.

Det bør tilføjes, at der blev anlagt to søgsmål (sagerne 176/80³ og 179/80⁴) til efterprøvelse af forordning nr. 1592/80. Efter at sagsøgeren i den første sag — med kendskab til dommen af 29. oktober 1980² havde erklæret, at sagen var blevet uden genstand, blev den slettet af Domstolens register ved kendelse af 2. april 1981. For så vidt angår den anden sag, fandt den mundtlige forhandling sted den 8. juli 1981. I mit forslag til afgørelse foreslog jeg, at det også er ufornuddent at tage stilling til den sag. Dommen er endnu ikke afsagt, men det sker vel i tilslutning til nærværende sager.

Ved stævninger af 4. maj, 7. maj og 11. maj 1981 har virksomhederne G. R. Amylum NV, Roquette Frères og Tunnel Refineries Limited anlagt sag ved Domstolen til efterprøvelse af forordning nr. 387/81. De har nedlagt følgende påstande:

— Sag 108/81:

Forordning nr. 387/81 eller i hvert fald dens artikel 1, stk. 3 og 4, annulleres.

— Sag 110/81:

Forordningerne nr. 387/81 og 388/81 og de individuelle beslutninger, de indeholder, annulleres i

1 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 138/79 — SA Roquette Frères mod Rådet — Sml. 1980, s. 3333.

2 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 139/79 — Maizena GmbH mod Rådet — Sml. 1980, s. 3393.

3 — Sag 176/80 — Maizena GmbH mod Rådet — slettet af registret.

4 — Sag 179/80 — SA Roquette Frères mod Rådet — endnu ikke afgjort.

hvert fald for så vidt angår sagsøgeren.

— Sag 114/81:

Forordning nr. 387/81, subsidiært forordningens artikel 1, stk. 3 og 4, annulleres.

Til støtte for deres påstande har sagsøgerne gjort gældende, at det var retsstridigt at give forordningen tilbagevirkende gyldighed, at forordningen krænker Parlamentets og Domstolens myndighed, og at den ikke er tilstrækkeligt begrundet. Desuden har to af sagsøgerne i replikken gjort gældende, at forordningen også er retsstridig, fordi Rådet uden at overholde fremgangsmåden efter EØF-traktatens artikel 201 og i strid med bestemmelserne i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter har indført nye egne indtægter i form af produktionsafgifter for isoglucose.

I det følgende vil jeg behandle de pågældende anbringender, som Rådet og Kommissionen, der er indtrådt som intervenient, har bestridt, og — for så vidt angår det i replikken anførte anbringende — som de endog mener skal afvises. I den forbindelse vil jeg indledningsvis behandle spørgsmålet om forordning nr. 387/81 og først til sidst omtale forordning nr. 388/81, der kun anfægtes i sag 110/81.

I — Krænkelser af det almindelige princip om, at love ikke kan have tilbagevirkende gyldighed

Med delvis forskellig begrundelse (om de nærmere enkeltheder skal jeg henvise til retsmøderapporten) har sagsøgeren gjort

gældende, at der foreligger en sådan krænkelser.

1. For det første skal det i denne forbindelse fastslås, at den anfægtede forordning nr. 387/81 faktisk genindførte produktionskvoterne og -afgifterne for produktionsåret 1979/80 med tilbagevirkende gyldighed, og at der tale om en »ægte« og ikke kun en materiel eller uægte tilbagevirkende gyldighed. Der er nemlig ikke tale om, at bestemmelser anvendes på fremtidige virkninger af tidligere opståede situationer, hvilket sagsøgerne betegner som en »uægte« tilbagevirkende gyldighed. Tværtimod omfatter bestemmelserne retlige forhold, der er fuldt afviklede; som det nemlig fremhæves i sagsøgernes argumentation, genindfører bestemmelserne en produktionsafgift, som Domstolen havde erklæret ugyldig, for produktionsåret 1979/80 efter dettes udløb.

2. Sagsøgerne, navnlig Amylum, har foretaget omfattende retssammenlignende undersøgelser med henblik på at godtgøre, at der findes et fælles princip om, at byrder af forpligtelser principielt ikke over for de retsundergivne kan indføres ved hjælp af retsregler, der har tilbagevirkende gyldighed.

Efter min opfattelse er der ikke nogen grund til at behandle spørgsmålet i detaljer. I den forbindelse skal jeg ikke alene henvise til de undersøgelser, som generaladvokat Warner foretog i sit forslag til afgørelse i sag 7/76¹. Det er nemlig frem for alt af betydning, at der findes en omfattende fællesskabsretlig retspraksis, hvoraf der kan udledes tydelige tendenser og kriterier. Denne retspraksis opstod navnlig i forbindelse med løsningen af monetære problemer; dens betydning rækker dog uden tvivl videre.

1 — Dom af 7. 7. 1976 i sag 7/76 — selskabet IRCA (Industria Romana Carni e Affini SpA) mod Amministrazione delle finanze dello Stato — Sml. 1976, s. 1213, på s. 1236 ff.

a) I den første væsentlige afgørelse, i sag 37/70¹, anerkendtes den Forbundsrepublikken Tyskland give tilladelse til at indføre beskyttelsesforanstaltninger efter en DM-revaluering udelukkende med den begrundelse, at uden den tilbagevirkende gyldighed kunne det formål, der forfulgtes ved foranstaltningen, nemlig opretholdelsen af et bestemt prisniveau inden for landbrugsområdet, ikke nås uden afbrydelse.

b) I den allerede nævnte sag 7/76² drejede det sig om en forordning om monetære udligningsbeløb, som trådte i kraft samtidig med dens offentliggørelse den 7. marts 1973, men som skulle finde anvendelse fra den 26. februar 1973, og den anden forordning, som blev offentliggjort den 7. april 1973 og som blev anvendt på en transaktion, som var blevet afsluttet den 22. marts 1973. Domstolen tilsidesatte heller ikke denne entydigt ægte tilbagevirkende gyldighed, selv om de afgørende kriterier heller ikke blev klarlagt i den sag. Domstolen henviste nemlig blot til, at det på grund af systemet med monetære udligningsbeløb er uundgåeligt, at de beløb, der gælder for en bestemt periode, ofte må fastsættes efterfølgende; da en tidligere gældende forordning var udløbet den 26. februar 1973, var det rigtigt at undgå et tomrum i systemet, og de berørte erhvervskredse måtte være klare over, at den indførte ordning var nødvendig.

c) I sag 88/76³, som også er blevet omtalt under nærværende sag, indtog Domstolen på ingen måde en negativ

holdning over for spørgsmålet om tilbagevirkende gyldighed, men understregede udtrykkeligt og i brede vendinger, at fællesskabsretten ikke udelukker enhver mulighed for at lovgive med tilbagevirkende gyldighed. Ganske vist var det ikke i den sag klart, at det var tilsigtet, at retsaktens skulle have gyldighed fra dagen før sin offentliggørelse. Tidende blev nemlig ikke udgivet på den på Tidende angivne dato, fra hvilken dato den pågældende foranstaltning også skulle træde i kraft, men mod forventning først dagen efter.

d) I dommen i sag 98/78⁴ anvendtes med hensyn til spørgsmålet om tilbagevirkende gyldighed for første gang vendinger, som siden anvendes igen og igen. Det drejede sig atter om anvendelse af monetære udligningsbeløb med tilbagevirkende gyldighed. Domstolen fastslog principielt, at anvendelsen af forordninger på transaktioner, der var foretaget før forordningens offentliggørelse og dermed før dens ikrafttræden, rent undtagelsesvis kan tillades, »når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt« (præmis 20). Domstolen fastslog, at i nævnte sag var begge betingelser opfyldt, den første med henvisning til systemet med monetære udligningsbeløb, den anden under hensyntagen til, at Kommissionen straks havde bragt de nye beløb, der skulle finde anvendelse, til de berørte erhvervskredses kendskab.

e) Dommen i de forenede sager 212-217/80⁵ fastslog klart, at oven-

1 — Dom af 11. 2. 1971 i sag 37/70 — Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH mod Hauptzollamt Emmerich — Sml. 1971, s. 3.

2 — Dom af 7. 7. 1976 i sag 7/76 — selskabet IRCA (Industria Romana Carni e Affini SpA) mod Amministrazione delle finanze dello Stato — Sml. 1976, s. 1213, på s. 1236 ff.

3 — Dom af 31. 3. 1977 i sag 88/76 — Société pour l'exportation des sucres SA mod Kommissionen — Sml. 1977, s. 709.

4 — Dom af 25. 1. 1979 i sag 98/78 — firma A. Racke mod Hauptzollamt Mainz — Sml. 1979, s. 69.

5 — Dom af 12. 11. 1981 i de forenede sager 212-217/80 — Amministrazione delle Finanze dello Stato mod Srl Meridionale Industria Salumi m.fl.; Ditta Italo Orlandi & Figlio og Ditta Vincenzo Divella mod Amministrazione delle Finanze dello Stato — Sml. 1981, s. 2735.

nævnte princip ikke kun gælder med hensyn til monetære udligningsbeløb, men har almen gyldighed. I de pågældende sager drejede det sig om en fællesskabsforordning om efteropkrævning af afgifter og dens eventuelt tilbagevirkende gyldighed. Domstolen understregede, at materielretlige regler normalt kun kan omfatte forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det klart fremgår, at dette har været meningen. Med henvisning til dommene i sagerne 98/78¹ og 99/78² fremhævede Domstolen, at retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før dens offentliggørelse; undtagelser herfra kan dog tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berettigedes berørte forventning respekteres behørigt. Fællesskabets lovgivning skal være *forudberegnelig* for de berørte.

f) Endelig skal jeg nævne dommen i sag 84/81³, hvor de nævnte kriterier atter fandt anvendelse på en foranstaltning vedrørende monetære udligningsbeløb med ægte tilbagevirkende gyldighed, nemlig på en forordning, som blev offentliggjort den 26. april 1980, men som skulle gælde fra den 1. april 1980. Ud fra princippet om beskyttelse af de berørtes berettigede forventning tillagde Domstolen det betydning, hvad virksomhederne måtte forvente på grundlag af forhistorien for en ordning og de hermed forfulgte formål, og at et forudgående forslag fra Kommissionen og en af Kommissionen udsendt meddelelse — det drejede sig om en retsakt udstedt af *Rådet*, som havde tilbagevirkende gyldighed — kan være relevant. Domstolen understregede ligeledes udtrykkeligt med hensyn til det i rådsfor-

ordningen indeholdte forbehold vedrørende individuelle rettigheder, at et sådant forbehold ikke kunne bevirke, at rådsforordningen fandt anvendelse i det tidsrum, der lå forud for dens ikrafttræden. Dette forbehold havde desuden kun til formål at sikre, at der ikke skete indgreb i rettigheder, der endeligt er stiftet til fordel for erhvervsdrivende ved individuelle beslutninger, truffet af de nationale myndigheder i perioden 1. april — 25. april 1980.

g) Det kan herefter fastslås, at tilbagevirkende gyldighed — selv ægte tilbagevirkende gyldighed — på ingen måde er udelukket efter fællesskabsretten, og at den for at være lovlig kun skal opfylde to betingelser: for det første skal det tilstræbte formål kræve en sådan virkning; dette kan f.eks. være en bydende offentlig interesse eller — således som Bundesverfassungsgericht har fastslået — bydende offentligretlige hensyn; for det andet skal de berørtes berettigede forventning respekteres, såfremt disse måtte forvente, at retsaksen blev tillagt tilbagevirkende gyldighed. Det synes derimod ikke at være afgørende — navnlig på grundlag af den relevante nationale retspraksis — om den tilbagevirkende gyldighed gælder for en kortere eller længere periode. Dette synspunkt kan således højst have betydning i *forbindelse med* de to ovennævnte kriterier, især kriteriet vedrørende beskyttelsen af den berettigede forventning.

3. På grundlag af Domstolens hidtidige praksis kan der herefter udledes følgende med hensyn til de foreliggende sager:

a) Efter min opfattelse kan det i sag 110/81 ikke gøres gældende, at søgsmålene til efterprøvelse af forordning nr. 1293/79 skal antages til realitetsbehand-

1 — Dom af 25. 1. 1979 i sag 98/78 — firma A. Racke mos Hauptzollamt Mainz — Sml. 1979, s. 69.

2 — Dom af 25. 1. 1979 i sag 99/78 — Weingut Gustav Decker KG mod Hauptzollamt Landau — Sml. 1979, s. 101.

3 — Dom af 19. 5. 1982 i sag 84/81 — Staple Dairy Products Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce — endnu utrykt.

ling, fordi den pågældende forordning indeholdt *individuelle beslutninger*, ligesom der ikke kan drages den konklusion, at også den retsakt, som med tilbagevirkende gyldighed skal træde i stedet for forordning nr. 1293/79, bør vurderes på samme måde. Sagsøgeren Roquette har derfor gjort gældende, at det klart fremgår af EØF-traktatens artikel 191, at individuelle beslutninger får virkning ved deres meddelelse, hvorfor det må antages, at den anfægtede akt ikke kan gives tilbagevirkende gyldighed på grund af dens individuelle karakter.

Hertil kan kun bemærkes, at EØF-traktatens artikel 191 kun angiver det tidspunkt, hvor retsakten får *virkning*, men ikke tager stilling til det spørgsmål, om individuelle beslutninger kan have tilbagevirkende gyldighed. Dette spørgsmål må altså principielt besvares på samme måde for individuelle og for generelle retsakter.

Man kan i den forbindelse navnlig ikke se bort fra, at forordning nr. 1293/79 kun *delvis* indeholdt individuelle beslutninger, men i øvrigt — for så vidt som den fastsatte abstrakte kriterier — utvivlsomt var af generel retsanordnende karakter. Desuden annullerede Domstolen *hele* forordningen, idet annullationen blev begrundet med, at Parlamentet ikke havde afgivet udtalelse, en udtalelse, som sikkert kun krævedes med hensyn til forordningens retsanordnende dele. Eftersom det derefter var et spørgsmål om at udfylde det tomrum, der var opstået som følge af annullationen, må forordning nr. 387/71, der blev udstedt i det øjemed, givet i det mindste delvis være af retsanordnende karakter. Spørgsmålet om den pågældende retsakts tilbagevirkende gyldighed skal altså fuldt ud besvares ud fra de kriterier, der i almindelighed gælder for lovgivningsakter.

b) Sagsøgerne er frem for alt af den opfattelse, at når Domstolen annullerede forordning nr. 1293/79, er forordningen ophævet med tilbagevirkende gyldighed. I henhold til EØF-traktatens artikel 176 er de kompetente fællesskabsinstitutioner derefter navnlig forpligtet til med tilbagevirkende gyldighed at ophæve virkningerne af forordningen ved at rette tilsvarende opfordringer til de nationale myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen, med henblik på at opfylde hvad sagsøgerne betegner som deres *krav på tilbagebetaling* af de erlagte produktionsafgifter.

Jeg kan vanskeligt dele denne opfattelse.

i) Den omstændighed, at en annulleret retsakt falder bort med tilbagevirkende gyldighed, er principielt ikke andet end en *fiktion*. I praksis kan man i et sådant tilfælde ikke i enhver henseende forholde sig, som om den pågældende retsakt overhovedet aldrig havde eksisteret. Efter min opfattelse må spørgsmålet om, hvorvidt der efter en annullation af en retsakt kan udstedes alternative bestemmelser med tilbagevirkende gyldighed, snarere principielt løses anderledes end den situation, hvor der med tilbagevirkende gyldighed pålægges en helt ny burde, som der ikke hidtil havde været nogen hjemmel for, og hvor tidligere praksis med hensyn til den pågældende byrde ikke eller kun med største vanskelighed kan ændres.

ii) Desuden er det ikke begrundet blot at tale om et *krav på tilbagebetaling* på grundlag af en dom om annullation af en afgiftsordning. I henhold til EØF-traktatens artikel 176 har de kompetente institutioner i en sådan situation pligt til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger. Disse består dog ikke nødvendigvis i en tilbagebetaling; det spørgsmål

rejser sig snarere, om det ikke ville være passende at foretage en *regulering med tilbagevirkende kraft*. Kun hvis dette ikke synes at være tilfældet, kan der med rimelighed tales om et krav på tilbagebetaling. Sagsøgerne kan derfor ikke påberåbe sig, at de på forhånd har krav på tilbagebetaling, og forvente, at der ved afgørelsen af, om den tilbagevirkende gyldighed er lovlig, vil blive lagt afgørende vægt på et sådant krav.

iii) Det forekommer mig i den forbindelse også rimeligt at komme nærmere ind på en af Bundesverfassungsgericht's afgørelser, som sagsøgeren Amylum har anført, idet afgørelsen kan give oplysninger, der kan være af interesse for de foreliggende sager. Jeg tænker på afgørelsen på s. 89 ff i bind 7 i Samling af Bundesverfassungsgericht's Afgørelser; afgørelsen vedrørte spørgsmålet, om en afgift for hundetegn, som var blevet opkrævet i mange år, og om hvilken Oberverwaltungsgericht i 1950 havde fastslået, at den var opkrævet uden hjemmel, kunne genindføres ved lov af samme år og med tilbagevirkende gyldighed fra 1. april 1948. Ud fra grundsætningen om kravene til en retstat fandt Bundesverfassungsgericht det ikke betænkeligt, idet afgiften kunne forudses og var begrundet ud fra saglige hensyn. Den pågældende afgift var ikke åbenbart uberettiget i en sådan grad, at borgerne kunne forvente, at de i den periode, hvor afgiften blev pålagt med tilbagevirkende gyldighed, ikke skulle være forpligtet til at betale den. Retsstatsprincippet kan også danne grundlag for, at der lovgives med tilbagevirkende gyldighed, såfremt forhold, som lovgiver havde anset for lovreguleret, på grund af en retsafgørelse viser sig ikke at være reguleret eller at være reguleret på anden måde. Da staten endelig havde regnet med den pågældende indtægt, var det sagligt korrekt at skaffe en hjemmel af en anden karakter. I et sådant tilfælde er

de yderste grænser for en tilbagevirkende gyldighed ikke nået, eftersom det kun drejede sig om at berigtige en retstilstand, som på grund af en retsvildfarelse var blevet uklar.

c) Med hensyn til løsningen af det problem, Domstolen skal tage stilling til, er det helt klart afgørende, om der består en *tvungende, offentlig interesse i*, at den anfægtede forordning *gives tilbagevirkende gyldighed*.

Herimod har sagsøgerne anført, at det formål, der søges tilgodeset ved hjælp af den særlige ordning for isoglucose, altid i første række har været at begrænse isoglucoseproduktionen; dette formål blev bestemt nået ved anvendelsen af forordning nr. 1293/79, idet ingen af virksomhederne overskred produktionskvoterne, og forordning nr. 387/81 kunne således ikke på nogen måde bidrage hertil. Sagsøgeren Amylum har imidlertid på grundlag af Bundesverfassungsgericht's praksis søgt at udlede, at der under ingen omstændigheder kan tages hensyn til rent fiskale overvejelser eller til ønsket om, at der sikres en ensartet lovgivning, og at tidligere fejltagelser rettes.

Jeg er ikke enig i denne opfattelse.

i) For det første kan det selv ikke på grundlag af Bundesverfassungsgericht's praksis være rigtigt, at der ved vurderingen af den for en tilbagevirkende gyldighed så vigtige offentlige interesse fuldstændigt kan ses bort fra *fiskale hensyn*.

ii) For det andet taler det for, at produktionsafgiften bibeholdes med tilbagevirkende gyldighed, og imod, at de beløb, sagsøgerne har betalt, tilbagebetales dem, at produktionsafgiften er udtryk for et *medansvar* for overskudsproduktionen på sukkermarkedet, hvilket kræver, at producenterne medvirker til, at tabene i forbindelse med udførsler nedsættes. For så vidt angår forholdet isoglucose/sukker gælder der ifølge retspraksis den grundsætning, at nævnte to produkter, der direkte konkurrerer med hinanden, *ikke må behandles forskelligt* (sag 125/77¹), ja, at det endda vil være i landbrugets interesse at tillade en vis *præference for sukker* (de forenede sager 116 og 124/77²). Hvis man fulgte sagsøgernes synspunkt, ville de nævnte principper klart blive tilsidesat. I den periode, som forordning nr. 387/81 omfatter, ville sukkerproduktionen blive forskelsbehandlet. Desuden kunne man have frygtet, at der ville opstå andre negative virkninger; selv om det på grund af den da gældende nedsættelse af produktionsafgiften for sukker på grundlag af interventionsprisen ikke kom i betragtning, at afgiften skulle forhøjes med tilbagevirkende gyldighed, kunne det nemlig i forbindelse med udarbejdelsen af en ny ordning efter Domstolens annullation af forordning nr. 1293/79 ikke udelukkes, at produktionsafgifterne for sukker ville være blevet forhøjet for det pågældende eller for det følgende produktionsår, med henblik på at undgå, at de indtægter, der manglede, fordi isogluco-

seafgiften var bortfaldet, måtte tages fra det almindelige budget.

iii) Det er desuden af betydning, at en tilbagebetaling af de af isoglucoseproducenterne betalte produktionsafgifter kunne frygtes at føre til en yderligere *forøgelse af isoglucoseproduktionen* og en *forbedring af dens konkurrencemæssige stilling*, hvorved formålet, nemlig en stabilisering af sukkermarkedet, ville blive bragt i fare. Heroverfor kan sagsøgerne sikkert ikke gøre gældende, at deres produktionskapacitet retter sig efter de af Fællesskabet fastlagte kvoter, og at de ikke forventer, at produktionen forhøjes, så længe kvoterne forbliver uændrede. Produktionen med henblik på eksport eller ved aktiv forædling var nemlig slet ikke begrænset. Til støtte for, at dens frygt ikke var ubegrundet, kunne Kommissionen desuden henvise til den siden 1976 stadigt stigende isoglucoseproduktion, og navnlig til, at f.eks. sagsøgeren Amylum havde udvidet sin kapacitet med næsten 15 000 tons fra 1979 til 1980, og at de fleste af producenterne i 1980 og 1981 anmodede om en forhøjelse af deres kvoter på grund af kapacitetsudvidelser og planlagte investeringer.

iv) I forbindelse med vurderingen af den offentlige interesse bør endelig også spørgsmålet om *billighed* spille en rolle. På det punkt kunne fællesskabsinstitutionerne henvise til — hvilket bestemt taler imod at fritage isoglucoseproducenterne for afgiften i denne periode — at de pågældende producenter allerede opnåede en fordel som følge af den præjudicielle afgørelse i oktober 1978 og som følge af, at den på foranledning af

1 — Dom af 25. 10. 1978 i sag 125/77 — Koninklijke Scholten-Honig NV og De verenigde Zetmeelbedrijven »De Bijenkorf« BV mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten — Sml. 1978, s. 1991.

2 — Dom af 5. 12. 1979 i de forenede sager 116 og 124/77 — G. R. Amylum NV og Tunnel Refineries Limited mod Rådet og Kommissionen — Sml. 1979, s. 3497.

nævnte afgørelse gennemførte ordning ikke fik tilbagevirkende gyldighed, hvilket for mig at se ikke klart modbevises af de argumenter, som sagsøgeren Amylum fremførte i sag 116/77¹, der drejede sig om institutionernes eventuelle ansvar, og som Domstolen ikke tog stilling til, og hvorefter sagsøgeren Amylum som følge af anvendelsen af forordning nr. 1111/77 påstod at have lidt et betydeligt tab. I den forbindelse må man heller ikke glemme, at isoglucose altid har haft fordele af ordningen på sukkermarkedet og den særlige ordning for isoglucose, da der for isoglucose dels var en indirekte prisgaranti i forhold til den for sukker gældende interventionspris, og da der dels var gennemført en ordning med restitutioner for forarbejdede produkter.

Alle disse omstændigheder må efter min opfattelse føre til en anerkendelse af, at der foreligger en *tvungende offentlig interesse i, at forordning nr. 387/81 fik tilbagevirkende gyldighed.*

d) Med hensyn til den anden efter Domstolens praksis gældende betingelser for tilbagevirkende gyldighed, altså *beskyttelsen af den berettigede forventning*, drejer spørgsmålet i de foreliggende sager sig altså om, hvorvidt sagsøgerne faktisk kunne regne med, at produktionsafgiften ville blive ophævet, og de afgifter, sagsøgerne havde betalt for produktionsåret 1979/80, ville blive tilbagebetalt; hertil skal jeg bemærke følgende:

i) Det er givet ikke kun spørgsmålet om sagsøgernes *faktiske subjektive forventning*, der er afgørende, men snarere, om der kan siges at foreligge en *berettiget, beskyttelsesværdig forventning*, altså om sagsøgerne på grundlag af alle de væsentlige omstændigheder, der var kendt på det pågældende tidspunkt, måtte antage, at afgifterne ville blive

tilbagebetalt. Det er utvivlsomt ikke tilstrækkeligt at henvise til den korrespondance, som sagsøgeren Amylum førte med det belgiske interventionsorgan, og som er fremlagt for Domstolen; det fremgår heraf (jfr. sagsøgerens skrivelse af september 1980), at sagsøgeren efter at være blevet bekendt med, at Roquette og Maizena havde anlagt sag, antog, at Domstolen ville annullere forordning nr. 1293/79 på grund af formmangler, ligesom det fremgår, at sagsøgeren først i marts 1981 indbetalte produktionsafgifterne for produktionsåret 1979/80, altså efter at forordning nr. 387/81 var trådt i kraft, men at sagsøgeren forbeholdt sig sin retsstilling, og at indbetalingen først skete, efter at sagsøgeren var blevet truet med betydelige rentekrav.

ii) Så længe forordning nr. 1293/79 var i kraft, måtte de berørte virksomheder gå ud fra, at den var lovlig, og handle derefter. Den omstændighed, at forordningen blev annulleret med tilbagevirkende kraft, er imidlertid som allerede nævnt kun en *fiktion*, som ikke kunne medføre, at enhver virkning blev ophævet, og som med hensyn til det kriterium, jeg nu behandler, navnlig ikke berettiger til at handle, som om nævnte forordning aldrig havde eksisteret. Sagen ville kun stille sig anderledes, såfremt forordningen var *åbenbart retsstridig*. Ud fra den afsagte annullationsdom kan dette på ingen måde siges at være tilfældet med hensyn til de materielle spørgsmål; og det kan også vanskeligt siges at være tilfældet, for så vidt angår den krævede formforskrift (høring af Parlamentet), for ud fra sagens omstændigheder kunne Domstolens afgørelse på det punkt ikke forudses med absolut sikkerhed.

iii) Hvis sagsøgerne således ikke indtil dommen om annullation af forordning nr. 1293/79 i oktober 1980 kan siges at have haft en berettiget forventning om, at produktionsafgiften for produktionsåret 1979/80 ville falde bort, kan man uden videre sige, at nævnte dom heller

¹ — Dom af 5. 12. 1979 i de forenede sager 116 og 124/77 — G. R. Amylum NV og Tunnel Refineries Limited mod Rådet og Kommissionen — Sml. 1979, s. 3497.

ikke berettigede til en sådan forventning. Dommen tog nemlig udtrykkeligt ikke anbringenderne vedrørende realiteten til følge, og tilkendegav dermed, at der intet kunne indvendes mod begrænsende foranstaltninger til skade for isoglucoseproducenterne. Af særlig betydning er også den ganske usædvanlige henvisning sidst i dommen til Rådets beføjelse til »at træffe enhver hensigtsmæssig foranstaltning« som følge af dommen; det var herefter ganske nærliggende at regne med, at sådanne foranstaltninger ville blive tillagt tilbagevirkende gyldighed.

iv) Ydermere kunne de berørte virksomheder heller ikke støtte en berettiget forventning om tilbagebetaling på *Kommissionens og Rådets adfærd*.

Dette er bestemt rigtigt, eftersom fællesskabsinstitutionerne allerede fra 1977 helt klart havde til hensigt at indføre foranstaltninger til begrænsning af isoglucoseproduktionen, foranstaltninger, som blev opretholdt uændret i de følgende år.

Det fremgår også af dommen om annullation af forordning nr. 1293/79, at Kommissionen lagde vægt på behandlingen af anbringenderne vedrørende realiteten, og at Kommissionen i den forbindelse bemærkede, at den på ingen måde — såfremt Domstolen var enig — havde til hensigt at foreslå, at de pålagte afgifter skulle tilbagebetales. I overensstemmelse hermed erklærede Kommissionen også straks efter, at dommen var blevet afsagt, nemlig i begyndelsen af november 1980 over for forvaltningskomiteen for sukker, at Kommissionen havde til hensigt at foreslå, at de ophævede bestemmelser blev genindført med tilbagevirkende gyldighed, og der er ingen tvivl om, at de berørte erhvervs-kredse fik meddelelse herom. Det forslag, der blev offentliggjort i

december 1980, havde da også samme indhold, hvilket efter såvel Domstolens som national retspraksis bestemt er afgørende for spørgsmålet om beskyttelsen af en berettigede forventning, altså ikke kun — således som sagsøgerne mener — som en formel beslutning truffet af det kompetente lovgivningsorgan.

Endelig kan der heller ikke af den omstændighed, at Rådet — efter at forordning nr. 1111/77 var blevet annulleret — ikke gav forordning nr. 1293/79 tilbagevirkende gyldighed, drages nogen berettiget slutning vedrørende sagsøgerens berettigede forventning. Afgørende herfor er ganske enkelt, at situationerne var forskellige: forordning nr. 1293/79, der blev afløst af forordning nr. 387/81, blev kun ophævet på grund af krænkelse af *formforskrifter*, og sagsøgerens materielretlige anbringender blev udtrykkeligt ikke taget til følge; derimod var det *materielretlige* anbringende om krænkelse af forbudet mod forskelsbehandling, altså den omstændighed, at isoglucoseproduktionen var pålagt større byrder end sukkerproduktionen, afgørende i den sag, som førte til, at forordning nr. 1111/77 blev erklæret ugyldig. Skønt Rådet på det tidspunkt udøvede sin skønsbeføjelse inden for landbrugspolitikken på den måde, at en nyindført afgift ikke blev givet tilbagevirkende gyldighed — åbenbart for at råde bod på, at en for høj isoglucoseafgift i en vis periode kunne have haft skadelige følger, og måske også ud fra den betragtning, at ikke alle virksomheder faktisk havde betalt den oprindelige isoglucoseafgift — var der således bestemt ingen grund til at antage, at Rådet ville gå frem på samme måde i den helt forskellige situation, der forelå, efter at forordning nr. 1293/79 var ophævet.

Den slutning, der nødvendigvis følger heraf, er ganske klar: det synes ikke nødvendigt at komme nærmere ind på det ligeledes diskuterede spørgsmål om,

hvem der har og skal løfte bevisbyrden; men på grundlag af det ovenfor nævnte og navnlig på grund af, at Domstolen i sin praksis klart har fastslået, at i den periode, for hvilken den tilbagevirkende gyldighed blev fastsat, kunne der indføres hensigtsmæssige foranstaltninger til sikring af, at markedet for sødemidler fungerede (de forenede sager 10 og 145/77¹ samt passende isoglucoseafgifter (de forenede sager 116 og 124/77², må det nødvendigvis antages, at forsigtige og velunderrettede erhvervsdrivende fornøftigtvis måtte regne med, at forordning nr. 387/81 blev givet tilbagevirkende gyldighed, og at de ikke kunne forvente nogen tilbagebetaling af de afgifter, de havde betalt for produktionsåret 1979/80.

e) Efter min opfattelse er det herefter udelukket, at den anfægtede forordning kan erklæres ugyldig på grund af krænkelse af forbudet mod tilbagevirkende gyldighed.

II — Krænkelse af ligevægt mellem institutionerne; tilsidesættelse af Parlamentets myndighed

Sagsøgerne i sagerne 108 og 114/81 er af den opfattelse, at der ud fra ovennævnte synspunkt kan rejses tvivl om lovligheden af forordning nr. 387/81. Det har fremhævet, at der i den kontrolret for Parlamentet, der er anført i EØF-traktatens artikel 137, ligger, at Parlamentet skal høres, hvilket ifølge

Domstolens praksis skal tages særdeles alvorligt. I sagens natur må disse be-føjelser udøves før den akt, om hvilken Parlamentet skal afgive udtalelse, får virkning. Under alle omstændigheder ville den pågældende kontrolret i praksis være værdiløs, såfremt en bestemmelse blev annulleret på grund af manglende høring af Parlamentet, og den samme bestemmelse derefter kunne udstedes med tilbagevirkende gyldighed. I så fald ville Rådet nemlig uden videre kunne gå let hen over Parlamentets ret til at medvirke, idet det forsømte ville kunne indhentes senere.

Efter min opfattelse er også dette anbringende ubegrundet, og det er et åbent spørgsmål, om det — således som Kommissionen mener — i forhold til det første anbringende kun er af subsidiær karakter, og om det uden videre bliver uden grundlag, såfremt det første anbringende tages til følge. Det står helt fast, at den høringsprocedure, der er fastsat i traktaten, skal sikre, at Parlamentets opfattelse kan få betydning for bestemmelse-ernes indhold, hvor en sådan stilling-tagen er påkrævet. Dette er imidlertid heller ikke udelukket i tilfælde af en »efterfølgende« høring. Parlamentet kan da udtale sig vedrørende spørgsmålet om den tilbagevirkende gyldighed, og fælles-skabslovgiveren kan på den måde af-skæres fra at gennemføre den tilbage-virkende gyldighed; dette skete imid-ler tid ikke i den foreliggende sag, idet Parlamentet i sin beslutning af 9. februar 1981 (EFT C 50, s. 14) i forbindelse med betænkningen fra landbrugsudvalget af 13. januar 1981 (dokument I-792/80, s. 10) udtrykkeligt tiltrådte den tilbagevir-kende gyldighed. Ved denne lejlighed kan Parlamentet også udtale sig vedrø-rende den indholdsmæssige formulering af den pågældende ordning, hvilket even-tuelt kan føre til, at den nye ordning, som tillægges tilbagevirkende gyldighed, ikke nødvendigvis skal svare til den ordning, Domstolen annullerede.

1 — Dom af 25. 10. 1978 i de forenede sager 103 og 145/77 — Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce — Sml. 1978, s. 2037.

2 — Dom af 5. 12. 1979 i de forenede sager 116 og 124/77 — G. R. Amylum NV og Tunnel Refineries Limited mod Rådet og Kommissionen — Sml. 1979, s. 3497.

Under alle omstændigheder er der efter min opfattelse ingen grund til at frygte, at Rådet i tilfælde af, at Domstolen i en sag som den foreliggende tiltræder, at bestemmelserne får tilbagevirkende gyldighed, i fremtiden uden videre vil sætte sig ud over høringspligten. Hvorom alting er, må man ikke glemme, at dette indtil nu kun er forekommet én gang, og i en speciel situation, hvor det drejede sig om hurtigt at få vedtaget en ny ordning med henblik på at undgå forskelsbehandling, og hvor Parlamentet ikke netop behandlede sagen hurtigt. Desuden må man huske, at det er Rådet, der er den egentlige lovgiver; dette sikrer, at traktatsbestemmelserne overholdes nøje, idet dog også andre institutioner, som f.eks. Kommissionen, kan have den funktion. Endelig kan en tilbagevirkende gyldighed ikke gennemføres uden videre, således at Rådet ikke altid kan gå ud fra, at høringspligten af Parlamentet kan ske efterfølgende, med den følge, at retstilstanden bliver den samme som den, Rådet fra starten ønskede gennemført uden Parlamentets medvirken.

III — Krænkelser af ligevægten mellem institutionerne; tilsidesættelse af Domstolens myndighed

Sagsøgerne i sagerne 108 og 114/81 har også anført, at der kan fremføres betænkeligheder ved den anfægtede forordning, idet Domstolens myndighed er tilsidesat. Såfremt Domstolen annullerer en forordning, skal den efter sagsøgernes opfattelse ifølge EØF-traktatens artikel 174 angive de tidsmæssige følger heraf. Hvis Domstolen ikke angiver, at bestemte virkninger skal betragtes som bestående — således som Kommission og jeg foreslog med hensyn til forordning

nr. 1293/79 — indebærer det nødvendigvis, at annulleringen må ske med tilbagevirkende kraft. Det kan derfor ikke efterfølgende lade sig gøre at tilvejebringe en situation, som om der ikke var afsagt annullationsdom. I modsat fald ville de berørte — i hvert fald for så vidt det drejer sig om formmangler — være afskåret fra at anlægge sag, hvorved de altså i praksis ville blive berøvet en del af deres retsbeskyttelse; dette kunne ydermere foranledige lovgiver til at se bort fra formforskrifter af den her nævnte karakter, idet Parlamentet end ikke ad retslig vej kan gennemtvinge, at de overholdes.

Efter min opfattelse er heller ikke denne argumentation overbevisende.

For det første er det på grundlag af indholdet af dommene i sagerne 138/79¹ og 139/79² vanskeligt at fastholde det synspunkt, at foranstaltninger ikke kunne indføres med tilbagevirkende gyldighed, eller at produktionsafgifterne skulle betales tilbage. Meget tyder faktisk på det modsatte. Som allerede nævnt kan der henvises til, at Domstolen også behandlede anbringender vedrørende realiteten og fastslog, at de ikke skulle tages til følge. I denne retning må man under alle omstændigheder forstå den helt usædvanlige henvisning til »bensigtsmæssige« foranstaltninger, der bestemt ikke kan betyde, at Parlamentet skal høres, hvilket jo er obligatorisk, eftersom nævnte adjektiv ikke findes i EØF-traktatens artikel 176. Det stemmer heller ikke overens med tidligere retspraksis, at Domstolen skulle have ønsket at tilvejebringe en forskelsbehandling til skade for

1 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 138/79 — SA Roquette Frères mod Rådet — Sml. 1980, s. 3333.

2 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 139/79 — Maizena GmbH mod Rådet — Sml. 1980, s. 3393.

sukkerproducenterne, hvilket ville blive følgen, såfremt produktionsafgifterne blev betalt tilbage. Dette peger altså i samme retning.

Navnlig kan man ikke hævde, at Domstolen ved ikke at have gjort brug af den i henhold til artikel 174, stk. 2, nævnte mulighed har villet udelukke, at en ny ordning fik tilbagevirkende gyldighed. Denne omstændighed må givet fortolkes i en anden retning. Det har muligvis spillet en rolle, at den retsakt, der skulle tages stilling til i sagerne 138/79¹ og 139/79², ikke var en egentlig forordning, men at den også indeholdt elementer af individuelle beslutninger. Det er fremfor alt tænkeligt og nærliggende, at der ikke blev gjort brug af artikel 174, stk. 2, på grund af respekt for Parlamentet, idet Domstolen ikke ved at opretholde forordning nr. 1293/79 ønskede et *fait accompli*. Forordningen blev kun annulleret, fordi Parlamentet ikke var blevet hørt; muligheden skulle altså holdes åben for, at denne formangel kunne afhjælpes, og dette ville ikke have haft mening, hvis det samtidig var blevet bestemt, at forordningen, som var blevet vedtaget, uden at Parlamentet var hørt, alligevel skulle bibeholde sine virkninger. Man må desuden ikke glemme, at spørgsmålet om genindførelse med tilbagevirkende gyldighed opstod, efter at forordning nr. 1293/79 var annulleret, og at vurderingen af den i den forbindelse vigtige »offentlige interesse« skulle forbeholdes de lovgivende institutioner (Råd og Parlament).

Med hensyn til frygten for, at private på den måde skulle være afskåret fra at anlægge sag under påberåbelse af formfejl, og at fællesskabsinstitutionerne

skulle føle sig fristet til at se bort fra formkrav, må man huske, at der også består andre muligheder, f.eks. for Kommissionen, for at få spørgsmålet prøvet ved Domstolen; navnlig må man ikke glemme, at i det tilfælde, hvor en retsakt annulleres på grund af formangler, er der på ingen måde tale om, at den automatisk genindføres med tilbagevirkende gyldighed, idet spørgsmålet om, hvorvidt den tilbagevirkende gyldighed vil være lovlig, skal vurderes i hvert enkelt tilfælde, og ud fra strenge kriterier.

IV — Krænkelse af begrundelsespligten

Alle sagsøgerne har desuden gjort gældende, at forordning nr. 387/81 skal annulleres, da den ikke indeholder en særlig begrundelse for, at den har tilbagevirkende gyldighed. Desuden har sagsøgeren Tunnel Refineries anført, at den manglende begrundelse vedrører hele indholdet af forordning nr. 387/81. Med hensyn til det første anbringende understregede sagsøgerne, at det væsentlige ved forordning nr. 387/81 er dens tilbagevirkende gyldighed, idet dens indhold svarer til indholdet af forordning nr. 1293/79. Det er i den forbindelse bestemt ikke tilstrækkeligt at gøre gældende, at ordningen materielt stemmer overens med fællesskabsretten. Bortset fra, at Domstolen ikke tog stilling hertil, men kun ikke tog de på det tidspunkt fremførte anbringender til følge, vil en sådan påstand kun være tilstrækkelig til at begrunde, at ordningen genindføres, men ikke, at den genindføres, med tilbagevirkende gyldighed. Dernæst er sagsøgeren Tunnel Refineries af den opfattelse — en opfattelse, der i øvrigt ikke deles af sagsøgeren i sag 108/81 — at begrundelsen i forordning nr.

1 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 138/79 — SA Roquette Frères mod Rådet — Sml. 1980, s. 3333.

2 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 139/79 — Maizena GmbH mod Rådet — Sml. 1980, s. 3393.

1293/79; der kan ikke blot henvises til sidstnævnte forordning, idet den er blevet annulleret.

1. Efter min opfattelse kan i hvert fald det første af sagsøgerens anbringender ikke tiltrædes.

Faktisk findes der i betragtningerne til forordning nr. 387/81 en sætning om tilbagevirkende gyldighed, og man kan derfor ikke sige, at der fuldstændig mangler en begrundelse. Der er nemlig en henvisning til, at Domstolen under sagen vedrørende forordning nr. 1293/79 ikke tog nogen af anbringenderne til følge, hvilket efter Rådets opfattelse betyder, at den pågældende forordning materielt er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Rådet erklærede derfor i sidste sætning af betragtningerne til forordning nr. 387/81, at kvotaordningen »bør« genindføres med tilbagevirkende kraft. Med hensyn til det formelle krav om begrundelse bør man desuden ikke glemme, at lovgiver kun skal angive *sit* synspunkt; det er derimod i denne forbindelse uden betydning, om det pågældende synspunkt er tilstrækkeligt i *materielretlig* henseende; i tilfælde af retsakter med tilbagevirkende gyldighed indgår heri overvejelser vedrørende den offentlige interesse og beskyttelse af den berettigede forventning. Desuden har Rådet i denne sammenhæng med en vis føje gjort gældende, at ovennævnte omstændighed også skal ses på baggrund af, at de berørte erhvervskredse siden 1977 havde været bekendt med Rådets politiske vilje til at indføre foranstaltninger til begrænsning af isoglucoseproduktionen, og at de derfor kunne drage den slutning, at

det var nødvendigt at indføre en ordning med tilbagevirkende gyldighed.

2. For mig at se kan der heller ikke være tale om en manglende begrundelse i den af Tunnel Refineries anførte forstand. Rådet har med rette henvist til retspraksis herom, hvorefter begrundelser i forordninger kan være kortere end begrundelser i individuelle beslutninger, og hvorefter begrundelsen må vurderes som en del af den samlede ordning, når forordningen er en del af en sådan samlet ordning (jfr. f.eks. sagerne 125/77¹ og 230/78²). I nærværende sag må der på det punkt bestemt også tages hensyn til betragtningerne til forordning nr. 1111/77, hvori det hedder, at isoglucose er et substitutionsprodukt, der direkte konkurrerer med flydende sukker, at isoglucose får økonomiske fordele i kraft af de for sukker gældende produktionsbegrænsninger, at der på grund af sukkeroverskuddet nødvendigvis må ske en vis udførsel, og at der derfor bør fastsættes en afgiftsordning for isoglucose, som kan supplere de for sukker gældende begrænsninger og bidrage til udførselsbelastningerne. For så vidt kan der også stiltiende henvises til den begrundelse for kvota- og afgiftsordningen, som blev givet i forordning nr. 1293/79; for selv om forordningen blev annulleret, betyder det dog ikke, at den i enhver henseende skal betragtes som ikke-eksisterende; tværtimod var den fortsat i Tidende og kunne fuldt ud tjene som oplysningskilde.

1 — Dom af 25. 10. 1978 i sag 125/77 — Koninklijke Scholten-Honig NV og De verenigde Zetmeelbedrijven »De Bijenkorf« BV mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten — Sml. 1978, s. 1991.

2 — Dom af 27. 9. 1979 i sag 230/78 — SpA Eridania Zuccherifici Nazionali og SpA Società Italiana per l'industria degli zuccheri mod land- og skovbrugsministeriet, ministeriet for industri, handel og håndværk, og SpA Zuccherifici Meridionali — Sml. 1979, s. 2749.

V — Overtrædelse af EØF-traktatens artikel 201 og af artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter

Jeg skal videre komme ind på endnu et anbringende, som sagsøgerne i sagerne 108 og 110/81 først har fremført i replikken. De har gjort gældende, at Rådet ved at indføre en afgift for isoglucose har villet indføre en egen indtægt i den i Rådets afgørelse af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 201) forudsatte betydning. Da artikel 2, stk. 1, litra b), ikke kommer i betragtning, kan kun de indtægter, der er angivet i artikel 2, stk. 1, litra a), anses for egne indtægter, det vil sige:

»Importafgifter, præmier, tillægs- eller udligningsafgifter, supplerende afgifter og lignende og andre afgifter, der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik af Fællesskabernes institutioner er blevet eller vil blive pålagt vareudvekslingen med ikke-medlemsstater, såvel som afgifter af den fælles markedsordning for sukker, herefter kaldet »landbrugsimportafgifter.«

Sagsøgerne har bemærket, at eftersom isoglucoseafgiften ikke er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, skulle artikel 2, stk. 2, og dermed fremgangsmåden i henhold til EØF-traktatens artikel 201 have været overholdt; Rådet skulle altså have henstillet til medlemsstaterne at vedtage

et forslag om en ny egen indtægt i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Navnlig har sagsøgerne henvist til, at isoglucoseafgiften ikke eksisterede på det tidspunkt, da afgørelsen af 21. april 1970 blev vedtaget. Det eneste produkt, der på det tidspunkt kunne sammenlignes med isoglucose, og som isoglucose udvindes af, er glucose, og dette produkt omfattes klart ikke af markedsordningen for sukker, som i praksis udelukkende omfatter sacharose, jfr. artikel 1 i forordning nr. 1009/67 (EFT 1967, s. 281); snarere omfattedes produktet af markedsordningen for korn, således som det kan udledes af artikel 1 i forordning nr. 120/67 (EFT 1967, s. 29) og forordningerne nr. 1862/76 (EFT L 206, s. 1) og nr. 2158/76 (EFT L 241, s. 21) om produktionsrestitutioner. Da der ved forordning nr. 1111/77 blev indført en markedsordning for isoglucose, blev det endelig samtidig med forordning nr. 1110/77 (EFT L 134, s. 1) gjort klart, isoglucose ikke omfattes af markedsordningen for sukker.

1. Dette anbringende rejser for det første en række *formalitetsspørgsmål*.

a) Det første opstår på baggrund af, at anbringendet ikke var anført i stævningerne, og som følge af, at procesreglementets artikel 42, stk. 2, klart ikke finder anvendelse, idet det nye anbringende ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under den skriftlige forhandling. Sagsøgerne har søgt at overvinde denne hindring ved at henvise til, at det af dem fremførte anbringende ligesom anbringenderne om inkompetence, krænkelse af væsentlige formforskrifter samt af traktaten er en ufravigelig procesforud-

sætning. Da Domstolen imidlertid ifølge sin praksis af egen drift kan tage stilling til sådanne anbringender, må det også være muligt at fremføre sådanne anbringender på et senere stadium af sagen.

Det forekommer mig særdeles tvivlsomt, om sagsøgernes argument kan tiltrædes.

Det fremgår ganske vist af retspraksis, at Domstolen ofte af egen drift har prøvet sådanne anbringender, som f.eks. om begrundelsen for en retsakt er tilstrækkelig (sag 18/57¹), om de krævede udtalelser var indhentet (sag 6/54²), om en generel beslutning, som er hjemmel for den anfægtede foranstaltning, er lovlig, (sag 14/59³), eller om kompetence-spørgsmål (sag 19/58⁴). Dommen i sag 37/71⁵ kan anføres til støtte for, at en sådan prøvelse kan være hensigtsmæssig, når der fremføres anbringender, der er af ordre public-karakter, dvs. at der er tale om særdeles vigtige spørgsmål og alvorlige krænkelse af gældende ret. Med hensyn til den argumentation, sagsøgerne har fremført i replikken, må man ikke se bort fra, at tilsvarende argumenter blev fremført allerede i sag

103/77⁶. I mit forslag til afgørelse i den pågældende sag behandlede jeg anbringenderne med et for sagsøgeren negativt resultat. Domstolen behandlede imidlertid hverken spørgsmålet i nævnte sag eller i sagen vedrørende forordning nr. 1293/79, hvor Domstolen klart lagde vægt på så vidt muligt at tage stilling til alle materielretlige spørgsmål, således at fællesskabsinstitutionerne kunne få fuld klarhed med hensyn til deres videre fremgangsmåde. Det må derfor antages, at det bestemt ikke drejer sig om argumenter af en sådan betydning, at der kan være anledning til, at Domstolen prøver dem ex officio; man kan måske endda mene, at Domstolen på den måde stiltiende afviser, at en sådan kritik skulle være begrundet.

b) Det må videre anerkendes, at det også under to andre synsvinkler vil være betænkeligt at admittere anbringendet.

i) Således har sagsøgerne intet fremført imod, at produktionsafgiften er berettiget som markedsordningsfaktor inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik; på baggrund af Domstolens praksis, hvori det gentagne gange er blevet understreget, at der kan indføres begrænsende foranstaltninger vedrørende isoglucose, kunne et sådant argument næppe heller fremføres. Sagsøgernes kritik vedrører snarere kun den budgetretlige behandling af indtægterne som følge af afgifterne, nemlig spørgsmålet om afgifternes optagelse i fællesskabsbudgettet. I den forbindelse har Rådet med god grund gjort gældende, at spørgsmålet er uden interesse for sagsøgerne, for selv om deres kritik måtte være berettiget, ville dette ikke føre til, at sagsøgerne blev fritaget for at betale

1 — Dom af 20. 3. 1959 i sag 18/57 — Firma I. Nold KG mod Den Høje Myndighed — Sml. 1954-1964, s. 131.

2 — Dom af 21. 3. 1955 i sag 6/54 — regeringen for kongeriget Nederlandene mod Den Høje Myndighed — Sml. 1954-1964, s. 13.

3 — Dom af 17. 12. 1959 i sag 14/59 — Société des Fondries de Pont-à-Mousson mod Den Høje Myndighed — Sml. 1954-1964, s. 153.

4 — Dom af 10. 5. 1960 i sag 19/58 — regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland mod Den Høje Myndighed — Sml. 1954-1964, s. 181.

5 — Dom af 28. 6. 1972 i sag 37/71 — Michel Jamet mod Kommissionen — Sml. 1972, s. 129.

6 — Dom af 25. 10. 1978 i de forenede sager 103 og 145/77 — Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce — Sml. 1978, s. 2037.

afgifterne, men kun, at de pågældende indtægter ville blive optaget i medlemsstaternes budgetter. På baggrund heraf må det derfor fastholdes, at sagsøgerne ikke har den fornødne interesse i at fremføre dette anbringende, idet det må antages, at sagsøgerne ikke alene skal have den fornødne interesse i at anlægge en sag, men også i at fremføre enkelte anbringender.

ii) Da søgsmålene kun — hvilket er relevant i denne sammenhæng — er rettet mod forordning nr. 387/81, er det desuden af betydning, at det intetsteds i forordningen er anført, at afgifterne skal betragtes som egne indtægter for Fællesskabet. At dette er tilfældet, fremgår principielt af forordning nr. 1110/77, hvis artikel 4 bestemmer, hvorledes produktionsafgiften skal anvendes. Tilsvarende blev det også i den niende betragtning til forordning nr. 1111/77 fastsat, at isoglucoseafgiften er sammenlignelig med den afgift, som er indført ved artikel 27 i forordning nr. 3330/74 (EFT L 359, s. 1), og at den således for Fællesskaberne er en egen indtægt i den betydning, der er forudsat i artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970. Det kan herefter antages, at anbringendet vedrørende EØF-traktatens artikel 201 ikke umiddelbart angår den her anførte foranstaltning, men at der kun er tale om den budgetretlige behandling af en markedsordningsforanstaltning, og dette spørgsmål afgøres andetsteds, nemlig i selve budgettet.

det i det mindste stiltiende kan udledes af forordning nr. 387/81, at produktionsafgiften skal anses for at være af ovennævnte karakter, idet det formål, der ønskes tilgodeset i kraft af afgiften, kun kan nås, såfremt Fællesskabet kan råde over de dermed forbundne indtægter — fører heller ikke den materielle prøvelse af det nye anbringende til, at sagsøgerens påstand kan tages til følge. En begrundelse herfor forsøgte jeg at give allerede i mit forslag til afgørelse i sag 103/77¹, og efter de i nærværende sag fremførte argumenter finder jeg ikke anledning til at ændre mit standpunkt.

Efter min opfattelse fortolker sagsøgerne den del af artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970, hvor der tales om »afgifter ... der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«, alt for snævert, når de anfører, at det kun kan dreje sig om sådanne afgifter, som blev opkrævet for sukker i 1970 på grundlag af den på det tidspunkt bestående markedsordning. Hvis dette havde været meningen, ville lovgiver uden tvivl have udtrykt det klart, og ikke — således som det faktisk er sket — have valgt flertalsformen »afgifter«, den vage formulering »inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« eller tidsverbet »fastsættes«, som jo klart adskiller sig fra vendingen »er blevet ... pålagt« i den foregående sætning. Men for mig er det endnu mere indlysende at fortolke nævnte vending i lyset af det princip, der for afgifter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i den første del af

2. Hvis man ser bort fra de ovenfor nævnte indvendinger mod at tage anbringendet til følge — for så vidt angår sidstnævnte punkt med den begrundelse, at

1 — Dom af 25. 10. 1978 i de forenede sager 103 og 145/77 — Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce — Sml. 1978, s. 2037.

artikel 2, stk. 1, litra a), er fastlagt i kraft af formuleringen »er blevet eller vil blive pålagt«. Kun derved bliver fortolkningen meningsfuld og dynamisk, idet der på fornuftig måde tages højde for en uforudset udvikling og undgås åbenbart meningsløse resultater, som bestemt ikke var tilsigtet på det pågældende tidspunkt, som f.eks. og som påvist af Rådet på grundlag af sagsøgerens argument, at Fællesskabernes egne indtægter ville blive formindsket, når der bringes et substitutionsprodukt på markedet. »Afgifter . . . der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« må derfor forstås på den måde, at begrebet omfatter afgifter på produkter, som på grund af deres art hænger nøje sammen med den fælles markedsordning for sukker; afgifterne må desuden være nødvendige som mekanismer til at nå formålet med den fælles markedsordning for sukker. Det kan følgelig ikke være afgørende, at sødemidlet isoglucose — efter at det først var blevet produceret i nævneværdigt omfang — for så vidt angår produktionsrestitutioner i begyndelsen omfattedes af den fælles markedsordning for korn, og at der senere blev indført en særlig markedsordning for isoglucose, idet den pågældende markedsordning klart ikke skulle have nogen selvstændig betydning, men skulle ses på baggrund af markedsordningen for sukker, som den da også udtrykkeligt henviste til. Under alle omstændigheder hører isoglucose som det vigtigste kendte substitutionsprodukt for sukker på grund af sin art til sukkersektoren, og produktet er — som Domstolen har fastslået — afhængig af nævnte sektor.

Af den grund og på grund af, at Domstolen i sin praksis ikke alene har understreget den snævre sammenhæng mellem markederne for isoglucose og

sukker (sagerne 103/77¹ og 138/79²), men også fastslået, at der må tages hensyn til vekselvirkningerne mellem produkter fra de forskellige markedsordninger (sag 125/77³), og at Rådet træffer foranstaltninger til sikring af markedet for sødemidlers funktion (de forenede sager 103 og 145/77¹), kan der intet indvendes imod, at Rådet har side-stillet isoglucoseafgiften med den tilsvarende afgift for sukker, og har anset de deraf følgende indtægter for egne indtægter for Fællesskabet i den i afgørelsen af 21. april 1970 forudsatte betydning.

VI — Påstanden om annullation af forordning nr. 388/81

Tilbage er kun at sige et par ord om den påstand om annullation for forordning nr. 388/81, som alene er nedlagt i sag 110/81.

Som tidligere nævnt blev forordningen udstedt som en ændring af forordning nr. 1592/80. Sidstnævnte forordning, som endnu ikke er annulleret, og som klart er udstedt efter at Parlamentet er belvet hørt, henviste oprindeligt for tidsrummet fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981 til artikel 9 i forordning nr. 1111/77 og bestemte for det pågældende tidsrum, at basiskvoten for hver isoglucoseproducerende virksomhed svarede til den basiskvota, der var gældende i peri-

1 — Dom af 25. 10. 1978 i de forenede sager 103 og 145/77 — Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce — Sml. 1978, s. 2037.

2 — Dom af 29. 10. 1980 i sag 138/79 — SA Roquette Frères mod Rådet — Sml. 1980, s. 3333.

3 — Dom af 25. 10. 1978 i sag 125/77 — Koninklijke Schloten-Honig NV og De verenigde Zetmeelbedrijven »De Bijenkorf« BV mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten — Sml. 1978, s. 1991.

oden fra den 1. juli 1979 til den 30. juni 1980; den henviste herved til forordning nr. 1293/79, som Domstolen senere annullerede. Forordning nr. 388/81 bestemte også, at artikel 9 i forordning nr. 1111/77, i den ved forordning nr. 387/81 ændrede version, anvendes i perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981, og at basiskvoten for hver isoglucoseproducerende virksomhed i den pågældende periode er lig med den basiskvota, der var gældende i perioden fra den 1. juli 1979 til den 30. juni 1980 i medfør af forordning nr. 387/81. Således som det kan udledes af den allerede nævnte rapport fra Europa-Parlamentets landbrugskomité, er dette klart sket på baggrund af, at forordning nr. 1592/80 oprindeligt henviste til forordning nr.

1293/79, for på den måde at undgå enhver retlig usikkerhed.

Sagsøgeren Roquette har ikke fremført selvstændige anbringender vedrørende forordning nr. 388/81. Det kan derfor sikkert antages, at sagsøgeren er af den opfattelse, at såfremt forordning nr. 387/81 blev annulleret, kunne forordning nr. 388/81 heller ikke bestå, eftersom den henviser til førstnævnte forordning, og at dens gyldighed derfor er afhængig af den. Som jeg imidlertid har påvist, er der ingen grund til at erklære forordning nr. 387/81 ugyldig; det er derfor også uden videre klart, at de sagsøgte må frifindes for påstanden om annullation af forordning nr. 388/81.

VII — Alt i alt kan jeg herefter kun foreslå, at de sagsøgte frifindes for de af firmaerne Amylum, Roquette og Tunnel Refineries nedlagte påstande, og at sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.