

giver en forklaring på det væsentlige i institutionernes foranstaltninger, og man kan ikke kræve en særlig begrundelse til støtte for alle de enkeltheder, som en sådan foranstaltning kan bestå af, når disse falder inden for helhedens systematik.

3. Selv om visse faktorer i en sammensat økonomisk situation er vanskelige at erkende nøjagtigt, omfatter det skøn, som Rådet har ved bedømmelsen af en sådan situation, ikke blot arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de grundlæggende fakta, især således, at Rådet i påkommende tilfælde frit kan gå ud fra generelle konstateringer.
4. Den præmie, der ydes til produktionen af kartoffelstivelse i henhold til Rådets forordninger nr. 1125/78 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn og nr. 1127/78 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produk-

tionsrestitutioner i korn- og rissektoren, har til formål at opretholde stivelsesindustriens rentabilitet og således indirekte at sikre landbrugerne, at de kan bevare afsætningsmulighederne for et landbrugsprodukt, hvis betydning for landbrugsøkonomien i visse regioner af Fællesskabet er evident. Det er følgelig ubestrideligt, at den omtvistede foranstaltning falder inden for formålene med den fælles landbrugspolitik, således som de er defineret i traktatens artikel 39.

5. Ydelse af en præmie til produktionen i en enkelt industrigren med udelukkelse af en konkurrerende gren kan ikke sidestilles med en forskelsbehandling i den i traktaten forudsatte betydning, hvis præmien er blevet indført for at afbøde de særlige vanskeligheder, som Rådet har konstateret i den pågældende sektor som følge af en ugunstig udvikling i denne sektor af visse økonomiske faktorer, f.eks. værdien af biprodukterne fra hvert af hovedprodukterne.

I sag 166/78

REGERINGEN FOR DEN ITALIENSKE REPUBLIK, repræsenteret af ambassadør A. Maresca som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Cevaro, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens ambassade,

sagsøger,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af direktøren for den juridiske tjeneste, D. Vignes, som befuldmægtiget, bistået af sin juridiske konsulent, A. Sacchetti, og med valgt adresse i Luxembourg hos J. N. Van Den Houten, direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste, place de Metz 2,

sagsøgt,

støttet af

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent, C. Maestriperi, som befuldmægtiget, bistået af G. Berardis, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent M. Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

intervenient,

angående krav om annullation af Rådets forordninger nr. 1125/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn, og nr. 1127/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 21 og 24),

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retshandlingernes forløb og parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Ved Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29) indførtes en produktionsrestitution for majs, som inden for stivelsesindustrien anvendes til fremstilling af stivelse samt for kartoffelstivelse.

Disse restitutionsbeløb blev fastsat ved Rådets forordning nr. 178/67 af 27. juni 1967 om fastættelse af produktionsrestitutioner for kornstivelse, kartoffelstivelse og kvældemel (JO af 28. 6. 1967, s. 2617).

Den tredje betragtning til denne forordning er affattet således:

»Under hensyn til forholdet mellem produktionspriserne og de råvarer, der anvendes ved fremstillingen af kornstivelse og kartoffelstivelse, og til substituerbarheden mellem disse to produkter bør der opretholdes en ligevægt mellem priserne på disse; med dette formål for øje bør den restitution, der ydes for hver af disse, fastsættes på samme niveau; imidlertid skal den restitution, der udbetales til kartoffelstivelsesproducenterne, gøre det muligt effektivt at sikre kartoffelproducenterne i Fællesskabet en pris, som giver dem en rimelige indtægt, mens forholdene på markedet for korn, som anvendes i kornstivelsesindustrien, og den fælles markedsordning på dette område er tilstrækkelige til at sikre, at kornprisen faktisk befinder sig på niveauet for tærskelprisen; der bør derfor fastsættes bestemmelser, som sikrer, at kartoffelproducenterne i sidste ende drager fordel af restitutionen til stivelsesproducenterne.«

I artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 178/67 fastsættes restitutionen for 100 kg majs forarbejdet til majsstivelse til forskellen mellem tærskelprisen for majs og et fast beløb på 6,80 RE, mens det i samme artikels stykke 2 forskrives, at restitutionen for 100 kg kartoffelstivelse er lig med »det aritmetiske gennemsnit af de restitutionsbeløb, der i løbet af samme produktionsår ydes for 161 kg majs til brug ved fremstilling af majsstivelse«. Dette medfører altså samme restitution for 100 kg kornstivelse og 100 kg kartoffelstivelse, idet der går 161 kg majs til at fremstille et ton kornstivelse.

I samme forordnings artikel 3, stk. 1, bestemmes følgende:

»Den pris, som producenten skal opkræve ved levering til fabrik for den mængde kartofler, der er nødvendig til fremstilling af 100 kg kartoffelstivelse, skal være lig med beløbet for den i artikel 1, stk. 2, definerede produktionsrestitution, forhøjet med et beløb, der mindst er lig med 8,18 RE.«

2. Det således indførte system er blevet opretholdt ved de følgende forordninger. Dog er beløbet for restitutionen og den mindstepris frit fabrik, som skal betales til kartoffelproducenten, blevet ændret flere gange.

3. Den omtvistede ordning blev indført ved Rådets forordning nr. 1125/78 af 22. maj 1978 om ændring af ordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn og Rådets forordning nr. 1127/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produktions-

restitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 21 og 24).

Artikel 2 i forordning nr. 1125/78 lyder således:

»Artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2727/75 erstattes med følgende:

'3. Der kan ydes præmie til kartoffelstivelsesproducenterne.

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

Artikel 3 i forordning nr. 1127/78 bestemmer følgende:

»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.'«

Ved artikel 2 i forordning nr. 1127/78 blev den mindstepris, der skal betales til kartoffelproducenten, i øvrigt forhøjet fra 175 til 178,50 RE.

Ved det foreliggende annullations-søgsmaal, som er anlagt af sagsøger i henhold til traktatens artikel 173, anfægtes lovligheden af artikel 2 i forordning nr. 1125/78 og af artikel 3 i forordning nr. 1127/78.

Den sidste betragtning til forordning nr. 1125/78 er affattet således:

»De begrænsninger, der gælder for kartoffelstivelsesindustrien, kan bevirke, at der opstår uligevægt mellem kornstivelsesindustrien og kartoffelstivelsesindustrien, og det kan derfor vise sig at være nødvendigt at fastsætte ydelse af præmie til kartoffelstivelsesproducenterne.«

Den anden og tredje betragtning til forordning nr. 1127/78 er affattet således:

»På baggrund af den situation, der vil opstå fra begyndelsen af produktionsåret 1978/79, især som følge af stigningen i Fællesskabets landbrugspriser i nævnte produktionsår, bør der foretages tilpasning af den minimumspris, producenten af kartofler til fremstilling af stivelse opnår;

i henhold til nævnte forordning bør der opretholdes ligevægt mellem prisen for kartoffelstivelse og majsstivelse, og produktionsrestitutionen bør være lige stor for begge produkter; for at opretholde denne ligevægt og under hensyn til de stadig større fordele, som majsstivelsesindustrien har, især som følge af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen, bør der imidlertid ydes præmie til kartoffelstivelsesproducenterne.«

4. Parterne er enige om, at der for at opretholde ligevægten mellem priserne på de to pågældende produkter ved fastsættelsen af restitutionen og mindsteprisen for kartofler må tages hensyn dels til omkostningerne til råvarer, og dels til forarbejdningsomkostningerne. Ved beregningen af produktionsprisen for hvert af disse produkter må værdien af biprodukterne trækkes fra summen af disse to elementer.

For at angive forskellen mellem forsyningsprisen for produktion af 100 kg kartoffelstivelse (den mindstepris frit fabrik, der skal betales til kartoffelproducenten) og forsyningsprisen for produk-

tion af 100 kg majsstivelse (tærskelprisen for 161 kg majs minus restitutionen) anvendes almindeligvis udtrykket »delta reel«.

5. Sagen er anlagt den 31. juli 1978.

Samtidig med sagsanlægget indgav den italienske regering en begæring om en foreløbig forholdsregel, som tilsigter suspension af de bestemmelser, som den påstår annulleret. Ved kendelse af 28. august 1978, afsagt af dommer Pescatore, som varetog Domstolens præsidents opgaver, blev denne begæring afslået.

Ved begæring indgivet den 5. december 1978 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstand. Interventionen blev tilladt ved Domstolens kendelse af 6. december 1978.

6. På grundlag af den referende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

1. *Den italienske regering* har nedlagt følgende påstand:

— Rådets forordninger nr. 1125 og 1127/78 annulleres, for så vidt angår bestemmelserne vedrørende henholdsvis muligheden for ydelse af og beløbet for en præmie på 10 RE pr. ton til kartoffelstivelsesproducenterne (artikel 2 i forordning

nr. 1125/78; artikel 3 i forordning nr. 1127/78), med alle retsvirkninger, også vedrørende sagens omkostninger.

2. *Rådet* har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse for alle punkter i den italienske regerings søgsmål.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Indledende spørgsmål om den italienske regerings stemmeafgivning i Rådet vedrørende de anfægtede ordninger*

1. «*Rådet* har henvist til, at den italienske regerings repræsentant i Rådet udtalte sig til fordel for de anfægtede retsakter.

Under disse omstændigheder rejser annullationssøgsmålet efter Rådets mening et principspørgsmål, især når den pågældende akt er en politisk økonomisk akt, som beror på en bedømmelse af en bestemt økonomisk situation. Det tilkommer Domstolen at afgøre, om disse omstændigheder er egnede til at medføre visse resvirkninger, især hvad angår udfaldet af den pågældende medlemsstats søgsmål. Efter Rådets mening kan der fremføres retssikkerhedsargumenter til støtte for, at den italienske regering hverken generelt kan have ret til at anlægge annullationssøgsmål mod de retsakter, som den selv har stemt for, eller specielt mod disse retsakter kan påberåbe sig retlige anbringender, såsom klage over misforhold mellem mål og midler, i det omfang disse midler står i direkte forbindelse med den økonomiske bedømmelse, som denne stat selv har medvirket til.

Rådet har tilføjet, at såfremt der tages hensyn til sagsøgers klagepunkter vedrørende overtrædelse af traktaten eller regler vedrørende dens gennemførelse, ville det medføre, at der ikke blot blev rejst tvivl om den vedtagne beslutnings hensigtsmæssighed, men også om dens institutionelle karakter.

Rådet har herved bemærket, at det fremgår af Domstolens dom af 18. februar 1970 i sag 38/69, Kommissionen mod Den italienske Republik (Sml. 1970, s. 5), at en medlemsstat ikke kan anlægge sag i ovennævnte situation mod den pågældende retsakt under påberåbelse af klagepunkter, der som de af den italienske regering fremførte vedrører overtrædelse af traktaten, og som i det væsentlige angår tilsidesættelse af denne medlemsstats egne interesser, som denne ikke har haft held til at få anerkendt under den politiske drøftelse, som den har deltaget i.

En sådan konstatering kan efter Rådets mening også støttes på betragtninger udledt af søgsmålinteressen; det kan vanskeligt antages, at en medlemsstat, som under rådslagningerne i Rådet ved at acceptere den har bidraget til Rådets bedømmelse af den økonomiske situation, som har ført til de vedtagne foranstaltninger, efterfølgende kan gøre en fællesskabsinteresse i annullation af disse foranstaltninger gældende. Det er klart, at dens interesse i et sådant tilfælde kun kan være en personlig interesse.

Rådet har endelig gjort gældende, at teorien på det generelle offentligretlige plan har fastslået flere grunde til, at et organ eller en øvrighedsperson henhørende under en offentlig myndighed ikke kan anfægte en retsakt fra en instans, der henhører under samme myndighed. I et

sådant tilfælde kan søgsmålet ikke begrundes med myndighedens interesse.

2. *Den italienske regering* har gjort gældende, at Rådet ikke er et fælles organ for medlemsstaterne, men et fællesskabsorgan, som det fremgår af, at der mangler ethvert afhængighedsforhold, som er karakteristisk for fælles organer i forhold til de organismer, som de henhører under, og at eventuelle beslutninger fra Rådet, hvis indhold afviger fra indholdet af de instruktioner, som regeringerne har givet deres repræsentanter, lige fuldt binder staterne. Denne uafhængighedssituation bekræftes af, at Rådet vedtager størstedelen af sine beslutninger som flertalsbeslutninger. Medlemsstaternes repræsentanters stemme er derfor uden selvstændig betydning og er alene et element i Rådets kollegiale vilje.

Den italienske regering er derfor af den opfattelse, at medlemsstaterne frit kan anfægte Rådets akter uafhængigt af deres stemmeafgivning.

Efter den italienske regerings mening kræver det af Rådet påberåbte retssikkerhedsprincip, at normens indhold er sikkert, at den fortolkes på en måde, som ikke muliggør misbrug, og at reglen skal være opstillet, før de faktiske omstændigheder udspiller sig; men dette princip vedkommer ikke det foreliggende problem.

Ifølge den italienske regering kan det ikke bebrejdes den, at den rejser indsigelse mod en akt, som stammer fra den selv; den stemme, som en repræsentant for en medlemsstat afgiver i Rådet, kan ikke tilskrives medlemsstaten, da den

ikke afgives af et af denne medlemsstats organer, men af et led i et fællesskabsorgan; det er følgelig Rådet og ikke medlemsstaten, som ønsker den foranstaltning, der er stemt om. Medlemsstaten kan derfor anfægte den som en akt, der er udgået fra tredjemand, men ikke fra den selv.

Den italienske regering har til støtte for disse betragtninger citeret italienske og tyske forfattere. I denne sammenhæng har den endelig gjort gældende, at medlemsstaterne ikke inden for traktatens artikel 173, stk. 1, skal godtgøre, at særlige betingelser, især vedrørende søgsmålsinteressen, er opfyldt.

B — Vedrørende realiteten

1. Indledende bemærkninger vedrørende forholdet mellem råvareomkostningerne for majs og råvareomkostningerne for kartofler.

a) *Den italienske regering* har først som indledende beskrivelse af den situation, som de anfægtede forordninger har haft indvirkning på, gennemgået udviklingen af reglerne for produktionsrestitutioner til majsstivelse og kartoffelstivelse.

I denne forbindelse har den for Domstolen fremlagt et arbejdsdokument fra Kommissionen, som bl. a. indeholder følgende tal:

(1 000 t)

Produktion						
	1967	1968	1973	1974	1975	1976
Majsstivelse	1 195	1 303	1 952	2 070	1 993	2 201
Kartoffelstivelse	509	493	776	929	698	507

(RE/t)

Produktionsår	1967/68	1968/69	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Gennemsnitlig tårskelpris for majs	91,63	95,94	104,33	115,26	130,98	142,79	149,91	152,15
Mindstepris for kartofler	81,80	81,80	81,80	104,50	162,00	172,00	175,00	178,50
Dyrkernes indtægt:								
— majs	147,52	154,46	167,97	185,56	210,87	229,89	241,35	244,96
— kartofler	119,84	126,78	140,33	142,33	178,10	194,54	202,37	205,87
Produktionsrestitution:								
— majs	23,63	27,94	36,33	23,50	10,00	14,00	17,00	17,00
— kartoffelstivelse	38,04	44,98	58,49	37,83	16,10	22,54	27,37	27,37
Produktionsomkostninger:								
— kornstiv. ind.	109,48	109,48	109,48	147,73	194,77	207,35	213,90	217,59
— »Delta réel«	27,68	27,68	27,68	43,23	32,77	35,35	38,90	39,05

Vedrørende disse tal må det bemærkes, at den tilsyneladene ligevægt, som har eksisteret mellem stigningen i produktionen og handelen med kartoffelstivelse og majsstivelse fra produktionsåret 1967/68 til produktionsåret 1973/74, uforudset er blevet ændret henimod produktionsåret 1974/75: dels er produktionsrestitutionen til majsstivelse blevet formindsket; dels er beregningen af indtægterne fra disse biprodukter blevet udført på et nyt grundlag, således at resultatet er blevet en betragtelig forøgelse af »delta réel«.

Ifølge den italienske regering er denne forskel på ingen måde berettiget af indkomstudviklingen og især ikke af omkostningerne til disse biprodukter, og den har medført en forøgelse af kartoffelstivelsesproduktionen på ca. 20 %, mens majsstivelse til industriel anvendelse i samme år kun er gået frem med ca. 6 %.

Den italienske regering har derefter henvist til, at Rådet uden støtte i nogen økonomisk og teknisk undersøgelse har formindsket ovennævnte forskel i indtægter for biprodukter for produktionsåret 1975/76 ved at sænke tallet fra 43 til 32, og at mindsteprisen for kartofler på samme tid blev forhøjet fra 104,50 til 162 RE. Efter dens mening har resultatet af denne uregelmæssige op- og

nedadgående bevægelse, som er en følge af en ny forøgelse af forskellen i ansættelsen af indtægterne fra biprodukterne (fra 32,77 til 35,35 RE) og en yderligere forøgelse af kartoffelproducenternes indtægt (fra 173 til 194 RE), været et fald i kartoffelstivelsesproduktionen (fra 929 000 til 698 000 tons) som fejlagtigt kunne tilskrives en større konkurrence fra kornstivelsesindustrien, i det omfang produktionen af kornstivelse til industriel anvendelse (50 % af den samlede produktion) også er faldet. Den virkelige grund er ifølge den italienske regering den negative udvikling i de industrier, som anvender kornstivelse og kartoffelstivelse, under hensyn til hvor meget den industrielle andel af kornstivelse kan variere. Da prisudviklingen for landbrugsmæssige levnedsmiddelprodukter i de seneste år fortsat har fulgt en stigende kurve, har man ifølge den italienske regering konstateret en forskydning i anvendelsen af kartofler til levnedsmidler og foder.

Den italienske regering har endelig gjort gældende, at mens priserne for majs for produktionsåret 1974/75 fortsat er steget fra år til år, er restitutionerne til majsstivelse fortsat faldet, hvilket har bevirket, at majsstivelsesindustriens omkostninger er bleve forøget i større omfang end kartoffelstivelsesindustriens omkostninger.

(RE/t)

	Forsyningsomkostninger		Kartoffelproducentens indtægt
	majsstivelse	kartoffelstivelse	
1973/74	109,48	81,80	140,29
1977/78	213,90	175,00	202,34
	104,42	93,20	62,05

Den italienske regering har tilføjet, at det fremgår af disse tal, at en del af den byrde, der er blevet pålagt majsstivelsesindustrien, hverken har gavnet kartoffelproducenten eller kartoffelstivelsesindustrien, og at den derfor er en indtægt for fællesskabsfinanserne, en slags skjult afgift, som er pålagt majsstivelsesproduktionen. Den italienske regering har understreget, at »delta réel« i samme periode er steget fra 27,68 til 38,90 RE.

I denne sammenhæng har den endelig henvist til, at situationen for majsstivelses og kartoffelstivelses vedkommende er blevet mærkbart ændret ved de anfægtede forordninger, især derved at de har indført en præmie for kartoffelproducenterne ikke er forudset.

b) Rådet har bemærket, at salgspriserne for det færdige produkt i 1967 for kartoffelstivelse og majsstivelse lå nær ved hinanden, og selv om forarbejdningssomkostningerne ligeledes lå tæt på hinanden for de to produkter, var omkostningerne til råvarer på den anden side mindre for kartoffelstivelse end for majsstivelse, mens indtægterne ved salg af biprodukter derimod var langt større for majsstivelse end for kartoffelstivelse.

I fortættelse heraf har Rådet anført, at da prisen fra 1974 til 1976 er blevet fordoblet som følge af den inflation, der skyldes oliekrisen, har systemet vist sig at være uhensigtsmæssigt, især på grund af de divergerende priser på biprodukter. Resultatet er blevet en krise i kartoffelstivelsessektoren, og det er grunden til, at Rådet har indført en præmie på 10 RE til kartoffelstivelsesproduktionen.

Rådet har forklaret, at »delta réel«, som har været konstant fra 1967 til 1974, nu

er brudt sammen på grund af stigningen i kornpriserne på verdensmarkedet, stigningen i alle priser i denne periode, den mindre konkurrence fra de petrokemiske erstatningsprodukter over for majsstivelse og generelt en dybtgående forandring af de økonomiske forhold. Det må ydermere bemærkes, at den mindstepris på kartofler, som skulle betales til kartoffelproducenten for et ton kartoffelstivelse, fra 1974 til 1978 er steget med 118 %, mens forsyningsprisen for majs i samme periode kun blev forøget med 99 %.

Rådet har endvidere henvist til, at majsstivelsesproduktionen steg i perioden fra 1967 til 1976, mens kartoffelstivelsesproduktionen stagnerede.

Rådet har dernæst henvist til visse byrder og begrænsninger, som er særegne for kartoffelstivelse: udover forpligtelsen til at betale mindsteprisen er kartoffelstivelsesfabrikanten i almindelighed bundet af købekontrakter, som er afsluttet før høsten, og som endog er langtidskontrakter; da produktionssæsonen er kort, skal kartoffelstivelsesfabrikantens materiel afdrages på kortere tid end majsstivelsesfabrikantens; der er også omkostninger i forbindelse med oplagring af det opnåede produkt; da kartoffelstivelsesindustrien anses for at være meget forurenende, er der pålagt den væsentlige økologiske krav. Ifølge Rådet har vanskelighederne for kartoffelstivelsen såvel vist sig ved lukning af flere kartoffelstivelsesvirksomheder som ved et voksende underskud i andre virksomheder.

Rådet har henvist til, at det er gået ud fra følgende beregninger, idet de tal, som den italienske regering har bestridt, er understregede:

(RE/t)

	Majsstivelse		Kartoffelstivelse	
	1967	1978	1967	1978
Omkostninger til råvarer	109,48	217,62	81,80	178,50
Forarbejdningsomkostninger	+ 39,00	+ 49,00	+ 40,00	+ 51,00
	148,48	266,62	121,80	229,50
Værdi af biprodukter	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Kostpris for 1 ton færdigvare	108,48	187,46	116,80	207,20

For at retfærdiggøre indførelsen af den omtvistede præmie har Rådet bemærket, at værdien af biprodukterne i 1978 er vokset stærkt, hvilket har skaffet majsstivelsesforarbejdningsindustrien, men ikke majsdyrkerne, en yderligere fordel; da systemet således er kommet ud af ligevægt til fordel for majsstivelse, har det været nødvendigt at genskabe ligevægten til fordel for kartoffelstivelsen, men kartoffelproducenten skulle ikke drage fordel af denne forøgelse af omkostningerne til biprodukter for majs og majsstivelse; det var derimod rimeligt, at præmien kom kartoffelstivelsesfabrikanten til gode.

Rådet har understreget, at den italienske regerings kritik ikke blot vedrører præmien, men er rettet mod hele det system, som er resultatet af en bedømmelse af en kompliceret økonomisk situation. Rådet har henvist til, at bedømmelsen af en sådan situation ifølge Domstolens faste praksis medfører en udvidet skønsmargin for fællesskabsinstitutionerne.

c) *Den italienske regering* har i sin replik anført, at de af Rådet opgivne tal skal korrigeres som følger, idet de tal, som Rådet har bestridt, er understreget:

(RE/t)

	Majsstivelse		Kartoffelstivelse	
	1967	1978	1967	1978
Omkostninger til råvarer	109,48	217,59	81,80	178,50
Forarbejdningsomkostninger	+ 58,40	+ 77,00	+ 46,30	+ 51,00
	167,88	294,59	128,10	229,50
Værdi af biprodukter	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Kostpris for 1 ton færdigvarer	127,88	215,43	123,10	207,20

Ved beregningen af forarbejdningsomkostningerne for 1978 har den italienske regering som udgangspunkt taget forarbejdningsomkostningerne for den italienske kornstivelsesindustri, som beløber sig til 86,10 RE. Efter dens

mening er de italienske majsstivelsesvirksomheder ikke mindre effektive end virksomhederne i andre lande, og den stigende tendens i ydeevnen må bedømmes på tilsvarende måde i de øvrige berørte lande. Den har konkluderet

deret, at de europæiske kornstivelsesvirksomheders omkostninger vejledende kan fastsættes til 77 RE i gennemsnit.

De således beregnede data viser ifølge den italienske regering, at ydelsen i 1978 af en præmie på 10 RE til kartoffelstivelsesfabrikationen endte med at belaste produktionen af majsstivelse mere end produktionen af kartoffelstivelse, nemlig med mere end 18,23 RE ($215,43 - 207,20 + 10 = 18,23$), bortset fra biprodukterne.

Den italienske regering har gjort gældende, at bortset fra den omstændighed, at såvel visse majsstivelsesvirksomheder som små kartoffelstivelsesvirksomheder har indstillet deres aktivitet, har kartoffelstivelsesvirksomheder lidt under krisen i en stor nederlandsk producent, KSH, hvis vanskeligheder imidlertid skyldes årsager, der står i forbindelse med majsstivelsesfabrikationen, men ikke kartoffelstivelsesfabrikationen.

Ifølge den italienske regering har kartoffelstivelsesindustrien indtil 1974 haft en højere årlig stigningstakt end majsstivelsesindustrien; i 1974 standsede denne udvikling, idet produktionen faldt fra 929 000 tons til 507 000 tons i 1976, hvilket skyldtes to rækker årsager: dels tørke og dels den omstændighed, at det viste sig langt mere fordelagtigt for dyrkerne at anvende kartoflerne til fødevarer og foder frem for til stivelse. Ifølge den italienske regering steg produktionen af kartoffelstivelse igen i 1977 til 780 000 tons, og for produktionsåret 1978/79 regner man med at nå og sandsynligvis overskride en mængde på 840 000 tons. Majsstivelsesindustrien har ikke forøget sin produktion i årene 1974 til 1976.

d) *Rådet* har vedlagt sin duplik en samlet undersøgelse af de økonomiske

fakta vedrørende produktionspriserne på de pågældende produkter, som er foretaget af instituttet for landbrugsøkonomi ved universitetet i Göttingen, og som konkluderer, at på de betingelser der gjaldt for produktionsåret 1978/79 og under hensyn til omkostningerne til de to råvarer, de respektive forarbejdningsudgifter og endelig indtægterne ved de respektive biprodukter, var fremstillingen af majsstivelse mindre byrdefuld end fremstillingen af kartoffelstivelse. Ifølge denne sagkyndige undersøgelse har fordelene andraget 12,66 RE pr. ton.

2. De omtvistede forordningers begrundelser

a) *Den italienske regering* har vedrørende den sidste betragtning til forordning nr. 1125/78 henvist til, at indførelsen af præmien er begrundet med de vanskeligheder, som kartoffelstivelsesindustrien befandt sig i. Eksistensen af disse vanskeligheder er imidlertid ikke begrundet.

Den italienske regering har i øvrigt bemærket, at der er en modsætning mellem den anden og den sidste betragtning til forordning nr. 1125/78, for så vidt den førstnævnte henviser til de domme, hvor Domstolen fandt, at det er forbudt at begunstige et produkt i forhold til et konkurrerende produkt, mens den sidstnævnte fastslår, at det er nødvendigt at yde en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne på bekostning af majsstivelsesproducenterne.

Den italienske regerings sidste klagepunkt vedrørende begrundelsen angår den tredje betragtning til forordning nr. 1127/78. Efter regeringens mening burde det begrundes, hvorfor majsstivelsesindu-

strien som følge af biprodukterne har stadig større fordele.

b) *Rådet* har gjort gældende, at det fremgår af Domstolens praksis, at søgsmålsgrunden vedrørende manglende begrundelse, da de omtvistede forordninger er en del af en samlet ordning, må undersøges ikke blot i lyset af de omtvistede forordningers begrundelse, men også i lyset af begrundelsen for de forordninger, som er blevet ændret ved førstnævnte forordninger. Rådet har i øvrigt henvist til, at Domstolen har anset kravene i traktatens artikel 190 for at være opfyldt, hvis der i begrundelsen findes en redegørelse for hovedpunkterne i de ved forordningen indførte foranstaltninger.

Rådet har fremhævet, at de begrænsninger, som nævnes i sidste betragtning til forordning nr. 1125/78, er de kartoffelstivelsesindustrien iboende vanskeligheder. Da disse fra starten har berettiget, at kartoffelstivelsen behandles anderledes end majsstivelsen, kræver de ikke efter Rådets mening en omstændelig begrundelse, da situationen ikke har forandret sig. Ifølge Rådet er der en anden faktor, som ikke behøver nogen omstændelig begrundelse, fordi den allerede er blevet belyst i grundforordningen, nemlig konkurrencen fra substitutionsprodukter af kemisk oprindelse. Rådet har tilføjet, at der er en tredje ny faktor, nemlig den konkurrencemæssige fordel for majsstivelsen på grund af dennes biprodukter, som der er redegjort for i den tredje betragtning til forordning nr. 1127/78.

Rådet har i øvrigt bemærket, at det er vanskeligt at finde en modsigelse mellem

den anden og den sidste betragtning til forordning nr. 1125/78, idet de vedrører to forskellige bestemmelser. Ifølge Rådet er den sidste betragtning og artikel 2 i denne forordning ikke i modstrid med den domstolspraksis, der nævnes i den anden betragtning; denne gik ud fra den konstatering, at der var ligebehandling mellem de pågældende produkter; men majsstivelse og kartoffelstivelse er fra begyndelsen blevet behandlet forskelligt med det formål at opnå et ligevægtsforhold.

De krav, som sagsøger har stillet til den tredje betragtning til forordning nr. 1127/78, går ifølge Rådet ud over, hvad der kan kræves af en normativ akt. Rådet har endvidere anført, at denne betragtning ved at henvise til, at ligevægten mellem de to pågældende produkter er blevet forrykket på grund af den stigende værdi af biprodukterne fra majsstivelsen, forudsætter, at andre faktorer ikke har undergået nogen dybere forandring i deres indbyrdes forhold. Rådet har erindret om, at der er angivet et middel til at afhjælpe denne situation med forstyrrelse af ligevægten, nemlig præmien. Det forekommer følgelig Rådet ubestrideligt, at begrundelsen giver en forklaring på det væsentlige i den trufne foranstaltning. Ifølge Rådet har majsstivelse i de seneste år haft en stadig gunstigere stilling.

c) *Den italienske regering* har i sin replik vedrørende de påståede vanskeligheder for kartoffelstivelsesindustrien anført, at de af Rådet nævnte faktorer ikke nævnes i forordningen, og at det i svarskriftet anførte ikke kan udfylde lakunen i den anfægtede foranstaltning.

Der kræves desuden en ny begrundelse til en foranstaltning, som indføres for første gang.

Ifølge den italienske regering er det ikke muligt at afhjælpe den mangelfulde begrundelse til forordning nr. 1125/78 ved at anvende begrundelsen til forordning nr. 1127/78, fordi denne også er utilstrækkelig; i øvrigt vedrører begrundelsen for sidstnævnte forordning præmiens beløb, mens begrundelsen til forordning nr. 1125/78 vedrører dens hensigtsmæssighed; forordning nr. 1127/78 nævner ikke denne hensigtsmæssighed, da den forudsætter, at den allerede er bevist.

Den italienske regering har erkendt, at den anden og sjette betragtning til forordning nr. 1125/78 vedrører forskellige produkter, men mener ikke, at dette hindrer, at det princip, som Domstolen har opstillet med hensyn til kvældemel, er i strid med det princip, der er opstillet for stivelsesholdige produkter.

3. Den påståede overtrædelse af traktatens artikel 40, stk. 3, første afsnit, sammenholdt med artikel 39

a) *Den italienske regering* mener, at hvis to forskellige produkter er tilpasset en bestemt anvendelse, men det ene naturligt er dyrere end det andet, ville det være i modstrid med forpligtelsen i henhold til traktatens artikel 39, stk. 1, at forøge landbrugets produktivitet, hvis man kunstigt udlignede omkostningerne ved hjælp af støtte.

- b) *Rådet* har henvist til, at den italienske regerings søgsmålsgrund, i det omfang den går ud på, at de pågældende foranstaltninger ikke på korrekt måde

forfølger formålene med artikel 39, i det væsentlige er identisk med de specielle søgsmålsgrunde vedrørende overtrædelse af princippet om ikke-forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet.

4. Den påståede overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit

a) *Den italienske regering* har vedrørende forordning nr. 1125/78 gjort gældende, at præmien på uforudset måde ændrer det traditionelle forhold mellem de to pågældende industrigrene ved at begunstige den ene på bekostning af den anden og således indføre en forskelsbehandling.

Den italienske regering har endvidere vedrørende forordning nr. 1127/78 henvist til, at den ordning, der gjaldt før indførelsen af den omtvistede præmie, ikke skabte konkurrencemæssig ligevægt mellem de pågældende produkter, men at den kunne tolereres, fordi den gjorde det muligt for de pågældende industrier at overleve. Men når interventionen som den pågældende præmie har til følge, at produktionen ikke længere er levedygtig, eller at det bliver nødvendigt at standse den, kan den ifølge den italienske regering betegnes som et udtryk for forskelsbehandling og medføre, at den foranstaltning, som er anledning til den, må anses for ugyldig.

b) *Rådet* har i sit svarskrift anført, at denne søgsmålsgrund forudsætter, at man har behandlet to identiske situationer forskelligt, eller at man har behandlet to forskellige situationer på samme måde. Men i det foreliggende tilfælde er der efter Rådets mening tale om to forskellige situationer, som er blevet behandlet på forskellig måde med det formål at opretholde en ligevægt mellem to forskellige produkter.

c) *Den italienske regering* har i sin replik bemærket, at begrebet sammenlignelighed ikke må forveksles med absolut identitet mellem situationerne. Efter den italienske regerings mening er majsstivelse og kartoffelstivelse fuldt ud sammenlignelige: kartoffelstivelse kan også anvendes til de formål, som majsstivelse er bestemt til; fællesskabsreglerne forudsætter, at der er tale om konkurrerende produkter.

vælge de foranstaltninger, som det anser for mest egnede til gennemførelsen af formålene i traktatens artikel 39; den blotte konstatering af, at de tidligere trufne foranstaltninger ikke har gjort det muligt at nå disse mål, berettiger, at man griber til nye foranstaltninger; om en foranstaltning er udtryk for forskelsbehandling, skal afgøres udelukkende ud fra de objektive omstændigheder, som gav anledning til den, og de formål, den forfølger.

Ifølge den italienske regering er der ingen objektive grunde, som kan berettiger forskelsbehandling. Efter dens mening kan man ikke henvise til værdiforøgelsen for biprodukter fra majsstivelse i denne sammenhæng: fra 1977 til 1978 udeblev denne forøgelse; i de forudgående år, da fænomenet var reelt, svarede Rådet på hver forøgelse ved at skærpe »delta réel«. Til berettigelse af en foranstaltning, som er radikalt forskellig fra og er supplement til forøgelsen af »delta réel«, måtte der kræves en anden årsag end den påståede forøgelse af biprodukternes værdi, som man allerede havde afhjulpet.

e) *Kommissionen* har såvel udtalt sig om denne søgsmålsgrund som om den påståede overtrædelse af proportionalitetsprincippet. Vedrørende de øvrige søgsmålsgrunde har den henvist til Rådets svarskrift.

d) *Rådet* har i sin duplik henvist til følgende objektive grunde, som berettiger forskellig behandling af de to pågældende produkter: biprodukternes forskellige værdi; de forskellige situationer hvad angår råvareforsyningen og afsætningen af færdigvarer; de forskellige produktionsbetingelser, som ikke blot bestemmes af tekniske årsager, men også af de gældende miljølovgivninger. Ifølge Rådet kan man ikke vedrørende dette indvende, at en foranstaltning, som er radikalt forskellig fra den tidligere trufne og kumulativ i forhold til denne, kræver en anden årsag: Rådet kan frit

At der for kartoffelstivelsens vedkommende i modsætning til majsstivelsen er tale om en prekær økonomisk situation, fremgår ifølge Kommissionen af følgende omstændigheder: værdiforøgelsen af biprodukterne for majsstivelse, hvis industrielle afsætningsmuligheder er talrige; de produkter, der er forarbejdet på basis af kartoffelstivelse, har derimod en meget lav værdi og anvendes især til foder eller gødning; ca. 80 % af kartoffelstivelsesproduktionen er bestemt for den tekniske industrielle sektor, hvilket gør den særlig sårbar i forhold til syntetiske produkter; for majsstivelsens vedkommende er denne sats ca. 40 %, mens 60 % går til fødevarersektoren, hvor konkurrencen fra kemiske produkter er lig 0; til forskel fra majsstivelsesindustrien er kartoffelstivelsesindustrien kun aktiv tre måneder om året, og den er generelt tvunget til at afslutte alle

sine kontrakter med producenterne, før forarbejdningen påbegyndes; i modsætning til, hvad der gælder for majsstivelsesvirkomhederne, er kartoffelstivelsesvirkomhederne fuldstændig afhængige af fællesskabsressourcer for deres råvarer; de giver også anledning til alvorlige affaldsproblemer.

At gøre det muligt for naturlige produkter at opretholde konkurrencen med kemiske produkter og samtidig sikre en ligevægt inden for denne kategori er ifølge Kommissionen formål, som ligger inden for EØF-traktatens artikel 39. Ifølge Kommissionen er der ikke tale om forskelsbehandling, når der ydes støtte til et produkt, som befinder sig i alvorlige konkurrencemæssige vanskeligheder, og hvis funktion i retning af at sikre afsætningsmuligheder for følsomme landbrugsvarer skal bevares.

Kommissionen har tilføjet, at produktionsrestitutionen især under hensyn til værdiforøgelsen af biprodukterne fra majsstivelse ikke længere er i stand til at opfylde sit formål; dette er grunden til, at man er blevet foranlediget til at yde en præmie til kartoffelstivelse, hvorved man netop har forsøgt at genskabe ligevægten mellem to forskellige situationer.

5. Den påståede magtfordrejning

a) *Den italienske regering* har vedrørende denne søgsmålsgrund gjort gældende, at man ved at yde den omtvistede præmie bruger landbrugspolitikken til at drive industripolitik.

Efter den italienske regerings mening kan der ikke henvises til, at præmien er

et middel til at støtte kartoffelproducenten: Enten står krisen i kartoffelstivelsesvirkomhederne i forbindelse med mangelen på råvarer, og i så fald er den vedtagne foranstaltning i strid med proportionalitetsprincippet, da den går ud over det forfulgte formål; eller også beror krisen på forhold inden for kartoffelstivelsesvirkomhederne selv, og i så fald kræver forbudet mod forskelsbehandling, at den ikke truer majsstivelsesvirkomhederne.

b) *Rådet* har gjort gældende, at de pågældende industrier henhører under landbruget.

c) *Den italienske regering* har i sin replik medgivet, at de pågældende industrier henhører under landbrugssektoren. Da det i mangel af specielle objektive grunde ikke er tilladt kunstigt at udligne omkostningerne for de to konkurrerende produkter, er ydelse af støtte til et af dem ikke blot i strid med traktatens artikel 39, men er også magtfordrejning i det omfang, den ikke tilsigter at imødegå den krise, som er opstået på området for landbrugsbasisprodukter, men at forøge rentabiliteten i den forarbejdningsindustri, som står i forbindelse hermed.

d) *Rådet* har i sin duplik bemærket, at det af sagsøger ovenfor anførte er egnet til at skabe en vis forvirring i fremstillingen af søgsmålsgrundene. Hvis det erkendes, at de pågældende forarbejdningsindustrier henhører under landbrugssektoren, kan Rådet vanskeligt se, hvilke klagepunkter der kan fremføres, bortset fra overtrædelse af traktaten og overtrædelse af væsentlige formkrav.

6. Den påståede væsentlige vildfarelse i bedømmelsen af biprodukterne

a) *Den italienske regering* har med henvisning til de under 1, a) anførte tal gjort gældende, at den væsentlige tilbagegang i kartoffelstivelsesproduktionen, der er konstateret siden 1974, har været forårsaget af dårlig kartoffelhøst i Europa og af, at store mængder kartofler, som sædvanligvis blev sendt til kartoffelstivelsesvirksomhederne, er blevet anvendt til andre formål på grund af gunstigere priser.

Den italienske regering har tilføjet, at majsstivelsesproduktionen fortsat regelmæssigt er blevet forøget hvert år, bortset fra tab af markedsandele, som kunne iagttages såvel for majsstivelses som for kartoffelstivelses vedkommende. Hvis det var rigtigt, at kartoffelstivelsesvirksomhederne var ugunstigt stillet i forhold til majsstivelsesvirksomhederne, ville det tab, som noteredes for kartoffelstivelse, ifølge den italienske regering have gavnet majsstivelse, hvilket dementeres af tallene.

Den italienske regering har endelig anført, at biprodukternes værdi, som forordning nr. 1127/78 er baseret på, er beregnet uden hensyn til industriens omkostninger i forbindelse med fremstilling af disse produkter.

b) Ifølge *Rådet* fremgår det af de under 1, a) anførte tal, at majsstivelsen bedre end kartoffelstivelsen har modstået følgerne af den almindelige økonomiske krise, selv hvis der tages hensyn til den dårlige kartoffelhøst i de sidste år, hvilket allerede viser, at den stærkere udvikling af majsstivelsesproduktionen i vidt omfang gjorde det muligt for majsstivelsesproducenten at fortrænge kartof-

felstivelsesproducenten fra markedet. Denne konklusion støttes af visse kartoffelstivelsesvirksomheders nylige lukning og af, at kartoffelstivelsesvirksomhederne har tab eller ikke længere giver overskud. Rådet har i denne sammenhæng henvist til, at den omtvistede præmie først gælder fra produktionsåret 1978/79. Hvad angår tallene for biprodukternes værdi har Rådet henvist til, at de øjensynligt som udgangspunkt har den stillende konstatering, at forarbejdningsomkostningerne for de pågældende to produkter og for deres biprodukter ligger på omtrent samme niveau.

Rådet har konkluderet, at den omtvistede foranstaltning ikke klart går ud over grænserne for den skønsmargen, som Rådet har i det foreliggende tilfælde, og at den heller ikke forekommer baseret på en åbenbart fejlagtig bedømmelse af de faktiske forhold.

c) *Den italienske regering* har i sin replik anført, at der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om grænserne for det frie skøn, men snarere om udøvelse af dette skøn på grundlag af en åbenbar faktisk vildfarelse.

7. Den påståede overtrædelse ved forordning nr. 1127/78 af proportionalitetsprincippet

a) *Den italienske regering* har under redegørelsen for denne søgsmålsgrund fremhævet, at formålet med den pågældende forordning var at støtte kartoffelproducenten. For at nå dette mål er det efter den italienske regerings mening ikke nødvendigt at ændre ligevægten mellem majsstivelsesindustrien og kartoffelstivelsesindustrien. Kartoffelproducenten kunne begunstiges ved forhøjelsen af mindsteprisen på kartofler, ved forhø-

jelsen af produktionsrestitutionen eller ved ydelsen af en præmie.

Den italienske regering har under henvisning til sine bemærkninger under 1, a), tilføjet, at en del af den byrde, som i løbet af de sidste fire år er blevet pålagt majsstivelsesindustrien, er kommet Fællesskabet til gode. Efter den italienske regerings mening er dette beløb en skjult afgift til Fællesskabets fordel, således at allerede det system, som gik forud for den omtvistede forordning, var i strid med proportionalitetsprincippet.

b) *Rådet* har svaret, at da det må antages, at præmien netop sikrer ligevægten mellem majsstivelse og kartoffelstivelse, støder den italienske regerings søgsmålsgrund netop an mod denne forudsætning. Når det endvidere antages, at formålet er at sikre en vigtig afsætningsmulighed for visse kategorier af landbrugsvarer, for hvilke man samtidig ønsker at sikre en rimelig indtægt, kan de løsninger, som den italienske regering gør sig til talsmand for, ikke komme i betragtning.

Hvis der ydes en større restitution til kartoffelstivelse samtidig med en tilsvarende forhøjelse af restitutionen til majsstivelse, medfører det ingen ændring af det ene produkts konkurrencemæssige stilling i forhold til det andet; hvis der kun ydes en præmie til kartoffelproducenterne, giver det ingen løsning på kartoffelstivelsesfabrikanternes økonomiske vanskeligheder, og det forbedrer heller ikke deres ugunstige stilling i forhold til majsstivelsesvirksomhederne på grund af de mindre indtægter for biprodukterne.

c) *Den italienske regering* har i sin replik ligesom Rådet gjort gældende, at præmien sikrer ligevægt mellem majsstivelse og kartoffelstivelse, men at dette ikke betyder, at det anvendte middel står i forhold til målet. I øvrigt modsiges det anførte af den italienske regerings argumenter, hvoraf det fremgår, at præmien kunstigt har forhøjet produktionsomkostningerne for majsstivelse ud over de omkostninger, som kartoffelstivelsesvirksomhederne må bære.

At hævde, at en forøgelse af restitutionen ikke ændrer de pågældende produkters respektive konkurrencemæssige stilling ville ifølge den italienske regering være det samme som at overse, at en forhøjelse af restitutionen medfører en forhøjelse af støtten til fordel for kartoffelproducenten. At hævde, at ydelse af en præmie til kartoffelproducenten ikke afhjælper vanskeligheden for kartoffelstivelsesvirksomhederne er at overse, at det formål, i forhold til hvilket det anvendte middels proportionalitet må bedømmes, er støtte til kartoffelproducenten. At hævde, at de af den italienske regering angivne foranstaltninger ikke ville bøde på kartoffelstivelsesvirksomhedernes mindre indtægter for biprodukterne, ville endelig være at overse, at denne ulempe, som den italienske regering har påvist, ikke eksisterer.

d) *Rådet* har i sin duplik bemærket, at da fordelingen af byrderne ikke er et udtryk for forskelsbehandling, mangler der i det foreliggende tilfælde et af de elementer, som er karakteristiske for overtrædelse af proportionalitetsprincippet. Argumenterne i Rådets svarskrift viser, at indførelsen af præmien til fordel for kartoffelstivelsesvirksomhederne var

den eneste foranstaltning, der var egnet til at nå det forfulgte formål. Derfor mangler også det andet element, som ifølge Domstolens praksis karakteriserer overtrædelsen af det nævnte princip.

Vedrørende den påståede skjulte belastning af majsstivelsesproduktionen som følge af, at dens forsyningspris var steget, har Rådet gjort gældende, at det fremgår af dens bemærkninger, at forsyningsprisen for kartoffelstivelse er steget procentvis stærkere end for majsstivelse. Det forekommer i alle tilfælde forholdsvis vanskeligt at erkende, at virkningen af stigningen i forsyningsprisen for majsstivelse som følge af prisændringerne for landbrugsvarer skulle kunne anses for en skjult afgift.

e) *Kommissionen* har henvist til, at der ikke kan gives afkald på den anfægtede foranstaltning i den af Kommissionen beskrevne sammenhæng (pkt. 4e), og hvis man vil opretholde vitale afsætningsmuligheder for fællesskabsproduktionen af kartofler: Ydelsen af en større restitution til kartoffelstivelse sammen med en tilsvarende forøgelse for majsstivelse ændrer på ingen måde situationen, bortset fra at restitutionen skal udbetales til kartoffelproducenten; den direkte ydelse af en præmie til denne løser ikke kartoffelstivelsesproducentens vanskeligheder. Ifølge Kommissionen er præmien til kartoffelstivelsesproducenten ikke egnet til at skade majsstivelsesproducenten, hvis situation er tilstrækkelig gunstig til, at denne ikke lider under virkningerne af en præmie, som under alle omstændigheder er og bliver et begrænset beløb og kun delvis dækker den negative margen, som 1 ton kartoffelstivelse må bære i forhold til en tilsvarende mængde majsstivelse: ± 20 RE pr. ton. Kommissionen har endelig henvist

til, at præmien kun er fastsat for det løbende produktionsår.

Vedrørende produktionsomkostningerne har Kommissionen bemærket, at selv om den italienske regerings tal skulle være rigtige, er det usandsynligt, at forøgelsen udelukkende rammer majsstivelse og ikke i samme omfang kartoffelstivelse. Hvis dette anerkendes, medfører det ifølge Kommissionen, at hele den italienske regerings argumentation uundgåeligt falder til jorden.

Kommissionen har konkluderet, at indførelsen af en præmie til fordel for kartoffelstivelsesproducenterne ikke er en overtrædelse af proportionalitetsprincippet. Den har tilføjet, at de økonomiske data angivet i tal, som den har lagt til grund i sin argumentation, på det pågældende tidspunkt blev forelagt medlemsstaterne i Rådet, og at de ikke blev bestridt af nogen delegation, end ikke den italienske; dette er yderligere et bevis på deres rigtighed.

8. a) *Den italienske regering* har i sin replik konkluderet, at afgiften på isoglucoseproduktionen, som det drejede sig om i Domstolens domme af 25. oktober 1978 i sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, samt i de forenede sager 103 og 145/77, Royal Scholten-Honig og Tunnel Refineries Ltd. mod Intervention Board for agricultural produce (Sml., siderne 1991 og 2037), og forøgelsen af produktionsomkostningerne for kornstivelse i høj grad er sammenlignelige.

b) Rådet har med hensyn til dette i sin duplik bemærket, at det ikke synes muligt at påberåbe sig de principper, som

Domstolen har fastsat vedrørende en produktionsafgift, som udtrykkeligt er indført som sådan, for således at udvide denne praksis til at omfatte en helt anden økonomisk situation, der er karakteriseret ved en forskel i forsyningspriser som følge af Rådets beslutninger om fastsættelse af landbrugspriserne.

— fra et subjektivt synspunkt kan det siges, at de personer, som modtog støtten, udmærket vidste, at de forordninger, som var hjemmel for støtten, var anfægtelige, og at de muligvis ville blive forpligtede til at tilbagebetale de modtagne beløb;

— denne tilbagesøgning af det fejlagtigt betalte kan meget vel ske ved en modregning i det følgende produktionsår i kartoffelstivelsesfabrikantens debit med det, som denne har til gode som produktionsrestitution for kartoffelstivelse.

IV — Mundtlige forhandlinger

1. I retsmødet den 15. maj 1979 har den italienske regering, repræsenteret af advokat M. Cevaro, Rådet, repræsenteret af Daniel Vignes, bistået af A. Sacchetti, og Kommissionen, repræsenteret af C. Maestri, afgivet mundtlige indlæg.

2. Domstolen har opfordret parterne til under retsmødet at udtale sig om, hvorvidt og eventuelt i hvilket omfang traktatens artikel 174, stk. 2, skal finde anvendelse, såfremt Domstolen giver den italienske regering medhold i dens principale påstand.

Den italienske regering har svaret, at der intet er til hinder for, at beløbene for de betalinger, som har fundet sted, tilbagebetales. Princippet »factum infectum fieri nequit« (det gjorte kan ikke gøres ugjort) kan ifølge den italienske regering ikke påberåbes af tre grunde:

— der er endnu ikke gået et år, siden præmierne begyndte at blive udbetalt, således at man ikke kan tale om velerhvervede eller etablerede rettigheder;

Rådet har i denne forbindelse bemærket, at hvis Domstolen uden videre annullerer forordning nr. 1125/78, skal kartoffelstivelsesproducenterne tilbagebetale præmien, og der må så tages hensyn til de rettigheder, de har erhvervet. Men efter Rådets mening kan disse beløb kun kræves tilbage ved rådsbeslutning. Såfremt Domstolen alene udtaler, at præmien ikke må udbetales fra datoen for dommen, kan det ifølge Rådet antages, at majsstivelsesfabrikanterne efter denne dom vil modtage en erstatning for forskelsbehandling, dog under forbehold af, at Domstolen anerkender, at disse majsstivelsesvirksomheder kan påberåbe sig traktatens artikel 215, især hvad angår spørgsmålet, om der foreligger tab.

Kommissionen har gjort gældende, at det er i modstrid med princippet om den berettigede forventning at forpligte kartoffelstivelsesfabrikanterne til at tilbagebetale præmien.

3. Den italienske regering har i øvrigt bemærket, at den undersøgelse, der efter

anmodning fra Rådet er foretaget af instituttet for landbrugsekonomi ved universitet i Göttingen, ikke gør det muligt at løse problemerne i den foreliggende sag. Efter regeringens mening bør Domstolen indhente endnu en sagkyndig erklæring.

Rådet har ikke anset det for nødvendigt at indhente endnu en sagkyndig erklæring.

4. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. Juni 1979.

Præmisser

- 1 Ved stævning indgivet den 31. juli 1978 har regeringen for Den italienske Republik i henhold til EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag mod Rådet for De europæiske Fællesskaber med påstand om annullation af visse bestemmelser vedrørende en præmie til kartoffelstivelsesproducenter i Rådets forordning nr. 1125/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn og nr. 1127/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 142, s. 21 og 24).
- 2 Rådet, sagsøgte, der støttes af Kommissionen som intervenient, har nedlagt påstand om frifindelse.
- 3 Det anføres i den sidste betragtning til forordning nr. 1125/78, at »de begrænsninger, der gælder for kartoffelstivelsesindustrien, kan bevirke, at der opstår uligevægt mellem kornstivelsesindustrien og kartoffelstivelsesindustrien«, og det bestemmes i artikel 2, at der i grundforordningen for kornsektoren (nr. 2727/75) indsættes en bestemmelse, hvorefter der kan ydes en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne. I henhold til denne bestemmelse bestemmes det i artikel 3 i forordning nr. 1127/78, at medlemsstaterne yder kartoffelstivelsesproducenterne en præmie på 10 RE pr. ton kartoffelstivelse.
- 4 De omtvistede bestemmelser er en del af fællesskabsordningen vedrørende stivelsesholdige produkter, som især har det formål, at produkter, der er fremstillet af råvarer fra landbruget, skal kunne opretholde konkurrencen

med syntetiske produkter. Dette formål forfølges især ved ydelse af produktionsrestitutioner. Satsen for disse restitutioner fastsættes således, at ligevægten mellem konkurrerende produkter, som majsstivelse og kartoffelstivelse, opretholdes. Den traditionelle ligevægt mellem disse to produkter skyldes især, at skønt råvaren for majsstivelse er dyrere end for kartoffelstivelse, og skønt produktionsomkostningerne er sammenlignelige, overstiger værdien af biprodukterne fra kartoffelstivelse, således at kostpriserne for de to produkter ikke er væsentlig forskellige. Tvisten er opstået, fordi der ved de anfægtede forordninger kun er indført en præmie for produktion af kartoffelstivelse samtidig med, at der opretholdes samme restitutionsordning for de to produkter.

Vedrørende formaliteten

- 5 Rådet har påstået sagen afvist, fordi Italien i Rådet uden forbehold har stemt for vedtagelsen af de pågældende forordninger, og fordi Italiens repræsentant i Forvaltningskomiteen for Korn ligeledes stemte for ved behandlingen af gennemførelsesforanstaltningerne, som i mellemtiden er blevet sat i kraft ved Kommissionens forordning nr. 1809/78 af 28. juli 1978 om fastsættelse af regler for betaling af en præmie til producenter af kartoffelstivelse (EFT L 205, s. 69).
- 6 Denne formalitetsindsigelse kan ikke tages til følge. Traktatens artikel 173, stk. 1, giver enhver medlemsstat ret til ved annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af enhver forordning fra Rådet, uden at udøvelsen af denne ret afhænger af staternes repræsentanters stillingtagen i Rådet ved vedtagelsen af den pågældende forordning.

Vedrørende realiteten

Begrundelsen

- 7 Den italienske regerings søgsmål støttes på en række klagepunkter, hvoraf det første er manglende begrundelse. Hvad angår forordning nr. 1125/78

gør regeringen dels gældende, at begrundelsen er utilstrækkelig, fordi det ikke fremgår, hvilken slags vanskeligheder kartoffelstivelsesindustrien har, dels at begrundelsen er selvmodsigende, fordi den på den ene side understreger, at restitutionens ordning skal behandle konkurrerende produkter lige, mens det på den anden side erklæres, at det er nødvendigt at begunstige kartoffelstivelsesindustrien ved at yde en præmie. Hvad angår forordning nr. 1127/78 har regeringen anført, at betragtningerne alene henviser til værdien af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen uden at præcisere denne værdi eller produktionsomkostningerne, som imidlertid er forblevet uændrede.

- 8 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis må det herved anføres, at hvad angår generelle gennemførelsesakter, især forordninger, er kravene i traktatens artikel 190 opfyldt, når de angivne begrundelser giver en forklaring på det væsentlige i institutionernes foranstaltninger, og at man ikke kan kræve en særlig begrundelse til støtte for alle de enkeltheder, som en sådan foranstaltning kan bestå af, når disse falder inden for helhedens systematik.
- 9 I det foreliggende tilfælde opfylder forordningernes begrundelse disse krav. I den sidste betragtning til forordning nr. 1125/78, som giver mulighed for at indføre den omtvistede præmie, anføres det, at »de begrænsninger, der gælder for kartoffelstivelsesindustrien, kan bevirke, at der opstår uligevægt mellem kornstivelsesindustrien og kartoffelstivelsesindustrien«. Ifølge samme betragtning følger det heraf, at »det kan derfor vise sig at være nødvendigt at fastsætte ydelse af præmie til kartoffelstivelsesproducenterne«. Denne begrundelse er på ingen måde i modstrid med den anden betragtning, som fastslår, at ligestillingsprincippet må finde anvendelse på produkter, der afsættes på samme marked, især når henses til, at mangelen på en fælles markedsordning for kartofler for dette produkt kan medføre en særlig situation, der kræver specielle foranstaltninger med henblik på at tilvejebringe en reel ligevægt i forhold til de produkter, der henhører under den fælles markedsordning for korn.

- 10 Begrundelsen til forordning nr. 1127/78, hvorved ydelsen af præmien blev indført og præmiesatsen fastsat, opfylder ligeledes kravene i traktatens artikel 190. I den tredje betragtning anføres det, at ydelsen af en præmie til kartoffelstivelsesproducenterne er nødvendig for at opretholde ligevægten mellem prisen for kartoffelstivelse og for majsstivelse under hensyn til »de stadige større fordele, som majsstivelsesindustrien har, især som følge af biprodukterne fra majsstivelsesproduktionen«. Da der således er henvist til den bestående forskel mellem de to industrielle sektorer, er det ikke nødvendigt, at begrundelsen redegør for alle detaljerne.

Bedømmelsen af de økonomiske fakta

- 11 I et andet anbringende, som især vedrører forordning nr. 1127/78, gøres det gældende, at Rådet har befundet sig i en åbenbar vildfarelse ved bedømmelsen af visse økonomiske faktorer, som det har lagt til grund ved indførelsen af den omtvistede præmie.
- 12 Sagsøger har herved især gjort gældende, at den ligevægt mellem kostpriserne for majsstivelse og kartoffelstivelse, der eksisterede ved indførelsen af produktionsrestitutionerne i 1967, ikke længere eksisterede i 1978, især som følge af forøgelsen af forarbejdningsomkostningerne for majsstivelse. Sagsøger har anført, at majsstivelsesindustriens omkostninger, som i 1967 blev anslået til 58 RE pr. ton, i 1978 var steget til 86 RE/t for den italienske industris vedkommende, og sagsøger anslår den til 77 RE/t i gennemsnit for Fællesskabet. Rådet har hævdet, at majsstivelsesindustriens omkostninger kun var 39 RE/t i 1967, og at de i 1978 var steget til 49 RE/t.
- 13 Sagsøger har desuden gjort gældende, at Rådet, da det tog hensyn til værdien af biprodukterne fra majsstivelse og beregnede denne værdi til 79 RE/t majsstivelse i 1978, udelukkende tog hensyn til indtægterne ved salget af biprodukterne uden at fradrage de særlige produktionsomkostninger, idet Rådet således overvurderede forskellen mellem deres værdi og værdien af biprodukterne fra kartoffelstivelse, som blev anslået til 22 RE/t. Rådet har heroverfor anført, at selv om de særlige produktionsomkostninger for bipro-

dukterne ikke er udtrykkelig nævnt i beregningerne, er de opgivne tal baseret på den forudsætningsvise konstatering, at produktionsomkostningerne har udviklet sig på en sammenlignelig måde og mere eller mindre befinder sig på samme niveau.

- 14 Ved bedømmelsen af disse argumenter må det først fastslås, at formålet med den pågældende fællesskabsordning, som er at sikre, at markedsordningen ikke griber ind i den bestående ligevægt mellem konkurrerende produkter, indebærer, at Rådet nødvendigvis må bedømme en sammensat økonomisk situation. Selv om visse faktorer i en sådan situation kan fastslås efter objektive kriterier, som f.eks. priserne for råvarer, der fremgår af den fælles markedsordning for korn, er der andre faktorer, som det er vanskeligere nøjagtigt at erkende. Dette gælder især for produktionsomkostningerne i en industri som den her omhandlede, som er karakteriseret ved et stort antal virksomheder af forskellig størrelse og økonomisk struktur i forskellige medlemsstater. I en sådan situation omfatter det skøn, som Rådet har ved bedømmelsen af en sammensat økonomisk situation, ikke blot arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de grundlæggende fakta, især således, at Rådet i påkommende tilfælde frit kan gå ud fra generelle konstateringer.
- 15 At Rådet skulle have befundet sig i en alvorlig vildfarelse ved udøvelsen af sit skøn, kan kun bevises ved mere sikre og mere ubestridelige omstændigheder end dem, som den italienske regering har fremført under sagen. I det foreliggende tilfælde er den italienske regerings bevisbyrde så meget desto større, som den har haft lejlighed til gennem sine repræsentanter under Rådets arbejde at deltage i bedømmelsen af den økonomiske situation, som har givet anledning til de anfægtede forordninger.
- 16 Det skal tilføjes, at præmiebeløbet, sammenlignet med de forskellige faktorer, som spiller ind ved dannelsen af kostprisen for de pågældende produkter, ikke forekommer egnet til at kunne medføre en fundamental ændring i konkurrenceforholdet mellem majsstivelse og kartoffelstivelse. Der må herved henvises til, at den italienske regering, som anførte, at der ville indtræde alvorlige og uoprettelige tab for majsstivelsesindustrien, da den ved

sagens begyndelse begærede udsættelse af den omtvistede foranstaltning (se kendelse af 28. august 1978, Sml., s. 1745), ikke har været i stand til senere at fremlægge noget som helst bevis til støtte for sine påstande.

- 17 Af disse grunde må det fastslås, at der ikke kan gives sagsøger medhold i anbringendet om en åbenbar vildfarelse ved bedømmelsen af økonomiske omstændigheder.

Vedrørende spørgsmålet om overholdelse af traktatens artikler 39 og 40

- 18 Den italienske regering har desuden anført, at de pågældende forordninger ikke forfølger målene i traktatens artikel 39 korrekt, og at de indebærer en forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit. De argumenter, der er fremført til støtte for disse to anbringender, er i det væsentlige så ens, at de kan undersøges under ét. De går ud på, at den omtvistede præmie begunstiger en enkelt industrigren, nemlig kartoffelstivelsesindustrien, til skade for majsstivelsesindustrien.
- 19 Det er ubestridt, at både kartoffelstivelse og majsstivelse som forarbejdede landbrugsprodukter er omfattet af landbrugspolitikken. Den præmie, der ydes til produktion af det ene af disse produkter, kartoffelstivelsen, har til formål at opretholde denne industrigrens rentabilitet og således indirekte at sikre landbrugerne, at de kan bevare afsætningsmulighederne for et landbrugsprodukt, hvis betydning for landbrugsøkonomien i visse regioner af Fællesskabet er evident. Det er følgelig ubestrideligt, at den omtvistede foranstaltning falder inden for formålene med den fælles landbrugspolitik, således som de er defineret i traktatens artikel 39.
- 20 Ganske vist ydes den omtvistede præmie til en enkelt industrigren med udelukkelse af en konkurrerende gren, men denne forskel kan dog ikke side-stilles med en forskelsbehandling i den i traktaten forudsatte betydning. Præmien er blevet indført for at afbøde de særlige vanskeligheder, som Rådet har konstateret i kartoffelstivelsessektoren som følge af en ugunstig udvikling i denne sektor af visse økonomiske faktorer, især værdien af biprodukterne fra hvert af hovedprodukterne. Forskellen kan ikke betragtes som et udtryk for en forskelsbehandling.

- 21 Det følger af ovenstående, at anbringenderne om den manglende overholdelse af traktatens artikel 39 og 40 ikke kan tages til følge.

Vedrørende princippet om forholdet mellem mål og midler

- 22 Den italienske regering har endelig gjort gældende, at forordning nr. 1127/78 er i strid med princippet om forholdet mellem mål og midler, hvorefter pålæggelsen af en byrde skal stå i et rimeligt forhold til det mål, der skal nås. Den har herved gjort gældende, at det formål, der forfulgtes ved indførelsen af den omtvistede præmie, var at begunstige kartoffelproducenten. Dette formål kunne nås ved andre midler end præmien til producenterne, hvis reelle virkning var, at majsstivelsesindustrien pålagdes en ny byrde på grund af det konkurrenceforhold, der består mellem de to industrier.
- 23 Det må herved anføres, at formålet med præmien til kartoffelstivelsesproduktionen ikke var at sikre landbrugerne en bedre indkomst, men at opretholde kartoffelstivelsesindustriens rentabilitet og således sikre de traditionelle afsætningsmuligheder for kartoffelproduktionen i det omfang, denne produktion ikke har andre afsætningsmuligheder. Indførelsen af den omtvistede præmie under de eksisterende økonomiske forhold kan ikke anses for at stå i misforhold til det forfulgte formål, og dette anbringende kan derfor ikke tages til følge.
- 24 Da der ikke kan gives sagsøger medhold i nogen af anbringenderne vil sagsøgte være at frikende.

Vedrørende sagens omkostninger

- 25 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger; sagsøger har tabt sagen og tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

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.