

I sag 292/82

angående en anmodning, som Finanzgericht Hamburg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

FIRMA E. MERCK, Darmstadt,

mod

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 1, litra a), i Kommissionens forordninger nr. 2271/78 af 29. september 1978 (EFT L 275, s. 28), nr. 2555/78 af 31. oktober 1978 (EFT L 307, s. 32), nr. 2807/78 af 30. november 1978 (EFT L 334, s. 32) nr. 3115/78 af 29. december 1978 (EFT L 370, s. 26), nr. 181/79 af 31. januar 1979 (EFT L 26, s. 36), nr. 410/79 af 28. februar 1979 (EFT L 50, s. 28) og nr. 615/79 af 30. marts 1979 (EFT L 79, s. 28) om fastsættelse af de restitutionssatser, der fra 1. oktober 1978 indtil 30. april 1979 skal anvendes for sukker og melasse, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden K. Bahlmann, dommerne P. Pescatore og O. Due,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

Ifølge forordningens artikel 9 og artikel 19 kan der fastsættes produktions- og eksportrestitutioner.

Artikel 9, stk. 4, bestemmer således:

I — De relevante fællesskabsregler

A — Den fælles markedsordning for sukker

Artikel 1 i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1) bestemmer bl.a.:

»1. Den fælles markedsordning for sukker omfatter en pris- og samhandelsordning og gælder for nedenstående varer:

Position i den fælles toldtarif	Varebeskrivelse
a) 17.01	Roe- og rørsukker, i fast form
...	...
c) 17.03	Melasse ...
d) 17.02 C til F	Anden sukker (undtagen lactose, (mælkesukker) og glucose), sirup og andre sukkeropløsninger (undtagen lactosesirup og andre lactoseopløsninger samt glucosesirup og andre glucoseopløsninger); kunsthonning, også blandet med naturlig honning; karamel

...«

»4. For de varer, som er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), og for de former for sirup, som er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra d), og som anvendes til fremstilling af visse produkter inden for den kemiske industri, kan det vedtages at yde produktionsrestitutioner.«

Artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»1. I det omfang, det er nødvendigt for at muliggøre udførsel, i uforarbejdet stand eller i form af varer anført i bilag I, af de i artikel 1, stk. 1, litra a), c) og d), omhandlede varer på grundlag af de noteringer eller priser, som på verdensmarkedet gælder for de i samme stykke, litra a) og c), omhandlede varer, kan forskellen mellem disse noteringer eller priser og Fællesskabets priser udlignes ved en eksportrestitution.«

Endelig omfatter forordningens bilag I bl.a. »monitol« og »sorbitol«, som henhører under pos. 29.04 C II og III i den fælles toldtarif (herefter benævnt FTT), og »produkter fra krakning af sorbitol«, som henhører under pos. 38.19 T i den fælles toldtarif. Disse varer anvendes bl.a. til lægemidler.

B — Produktionsrestitutioner

Artikel 1 i Rådets forordning nr. 1400/78 af 20. juni 1978 om almindelige regler for produktionsrestitution for sukker, der anvendes i den kemiske industri (EFT L 170, s. 9), bestemmer, at der ydes en produktionsrestitution for de i artikel 1, stk. 1, litra a), i ovennævnte forordning nr. 3330/74 nævnte produkter, for saccharosesirup under pos. ex 17.02 D II i FTT, som er et af de basisprodukter, der inden for den kemiske industri anvendes til fremstilling af de produkter, som er anført i bilaget til forordning nr. 1400/78. Dette bilag omfatter bl.a. manitol og sorbitol.

Det fremgår heraf, af der for sukker, som anvendes i den kemiske industri, kun er hjemlet produktionsrestitution for roesukker og rørsukker i fast form, som henhører under pos. 17.01 i FTT, og for saccharosesirup, pos. ex 17.02 D II. Følgelig er invertsukker, som hovedsagelig består af glucose, fructose og vand, f.eks. ikke en sirup, som giver ret til sådanne restitutioner.

C — Eksportrestitutioner

a) Artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning nr. 2682/72 af 12. december 1972 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner og om fastlæggelse af kriterierne for fastsættelse af restitutionsbeløbet for visse landbrugsprodukter, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II (EFT 1972, 9.-28. 12., s. 36), som ændret bl.a. ved Rådets forordning nr. 707/78 af 4. april 1978 (EFT L 94, s. 7), bestemmer:

»Ved restitutionssatsens fastsættelse tages hensyn til eventuelle produktionsrestitu-

tioner, støtte eller andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, der finder anvendelse i alle medlemsstater for basisprodukter ... i henhold til forordningen om den fælles markedsordning inden for den pågældende sektor.«

Forordningen gælder for de basisprodukter, der er anført i bilag A, eller deraf forarbejdede produkter, som udføres i form af varer anført i bilagene B og C.

Forordningens bilag A omfatter bl.a. varer under pos. ex 17.02 D II, som beskrives således:

»Sirup af drue- og rørsukker med indhold af saccharose i tør tilstand på 98 vægtprocent og derover (herunder invertsukker, beregnet som saccharose)«.

Bilag C omfatter bl.a. manitol og sorbitol.

b) Eksportrestitutionssatserne for den pågældende periode, nemlig perioden fra 1. oktober 1978 til 30. april 1979, var fastsat i Kommissionens forordninger nr. 2271/78 af 29. september 1978 (EFT L 275, s. 28), 2555/78 af 31. oktober 1978 (EFT L 307, s. 32) — denne ændret ved forordning nr. 2680/78 af 15. november 1978 (EFT L 322, s. 20) — 2807/78 af 30. november 1978 (EFT L 334, s. 32), 3115/78 af 28. december 1978 (EFT L 370, s. 26), 181/79 af 31. januar 1979 (EFT L 26, s. 36) — denne ændret ved forordning nr. 336/79 af 21. februar 1981 (EFT L 45, s. 22) — 410/79 af 28. februar 1979 (EFT L 50, s. 28) og 615/79 af 30. marts 1979 (EFT L 79, s. 28) om fastsættelse af de restitutionssatser, der skal anvendes for sukker og melasse, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II. I den fjerde betragtning til disse forord-

ninger henvises der til artikel 4, stk. 3, i ovennævnte forordning nr. 2682/72. Artikel 1 i de omtvistede forordninger lyder således:

»De restitutionssatser, der ... anvendes for de basisprodukter, der er anført i bilag A til forordning (EØF) nr. 2682/72, og nævnt i artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3330/74, og som udføres i form af varer, der omfattes af bilag I i forordning (EØF) nr. 3330/74, er fastsat som angivet:

- a) i bilaget, tabel I, for disse produkter, når de også indgår i bilaget til forordning (EØF) nr. 1400/78,
- b) i bilaget tabel II for andre end de under a) nævnte varer.«

Alle tilsvarende forordninger for perioden 1. maj 1979-30. juni 1980 har bibeholdt samme tekst som den ovenfor gengivne artikel 1. Kommissionens forordning nr. 1678/80 af 27. juni 1980 om fastsættelse af de restitutionssatser, der fra 1. juli 1980 skal anvendes for sukker og melasse, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II (EFT L 166, s. 34), om i øvrigt er affattet som artikel 1 i de omtvistede forordninger, bestemmer derimod under litra a), at de restitutionsbeløb, som skal anvendes, fastsættes som angivet

»i bilagets tabel I for disse produkter, når de også er nævnt i bilaget til forordning (EØF) nr. 1400/78, og når de er blevet tildelt en produktionsrestitution«.

II — Faktiske omstændigheder — den nationale sags forløb

I perioden oktober 1978 — april 1979 eksporterede sagsøgeren i hovedsagen,

firma E. Merck, Darmstadt (herefter benævnt sagsøgeren), manitol — henhørende under pos. 29.04 C II i FTT — og sorbitol — henhørende under pos. 29.04 C III b) og 38.19 T I b) — fra Forbundsrepublikken Tyskland til forskellige tredjelande.

Sagsøgeren ansøgte Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter benævnt Hauptzollamt) om eksportrestitutioner for hvidt sukker i de eksporterede varers form.

Ved beregning af eksportrestitutionerne lagde Hauptzollamt i de enkelte tilfælde de lave restitutionssatser til grund, som var fastsat i tabel I i bilagene til ovennævnte forordninger nr. 2271/78, 2555/78, 2680/78, 2807/78, 3115/78, 181/79, 336/79, 410/79 og 615/79.

Sagsøgeren klagede over de enkelte restitutionsafgørelser. Firmaet gjorde gældende, at det ikke havde modtaget produktionsrestitution for de eksporterede varer, fordi det tyske toldvæsen havde henvist til, at den hertil anvendte sukkeropløsning ikke kunne betragtes som saccharosesirup, for hvilken der kan ydes restitutioner i medfør af artikel 1 i ovennævnte forordning nr. 1400/78. Sagsøgeren mente derfor at have krav på udbetaling af en eksportrestitution, som ikke var nedsat med produktionsrestitutionernes beløb.

Hauptzollamt fastholdt dog sit standpunkt.

Sagsøgeren anlagde derfor ved Finanzgericht Hamburg sag mod Hauptzollamt. Firmaet gjorde gældende, at forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, tilside-

sættes, såfremt der for de firmaer, som ikke har modtaget produktionsrestitution for eksporterede varer, anvendes samme lave restitutionssats som for de producenter, der har fået udbetalt produktionsrestitution. Efter sagsøgerens opfattelse kunne denne tilsidesættelse være undgået ved en korrekt fortolkning af de indtil den 30. juni 1980 gældende forordninger. Herefter gjaldt restitutionssatserne i tabel I i bilaget til de nævnte forordninger kun for varer, for hvilke der faktisk var udbetalt en produktionsrestitution. Ved eksporten af disse varer skulle restitutionssatserne i tabel II i bilaget til de omhandlede varer anvendes. Ordlyden af de relevante bestemmelser blev efter den 1. juli 1980 tilpasset denne fortolkning, som efter sagsøgerens opfattelse er den eneste rigtige.

Hauptzollamt gjorde gældende, at toldstedet måtte være bundet af forordningerne, hvis ordlyd er klar og ikke kan fortolkes på den af sagsøgeren anførte måde. Anvendelsen af satserne i tabel I i bilaget til de relevante forordninger var alene betinget af, at de eksporterede varer er anført i bilagene til forordningerne nr. 3330/74 og nr. 1400/78.

Finanzgericht udsatte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1. Er artikel 1, litra a), i Kommissionens forordninger (EØF) nr. 2271/78 (EFT L 275, s. 28), nr. 2555/78 (EFT L 307, s. 32), nr. 2807/78 (EFT L 334, s. 32), nr. 3115/78 (EFT L 370, s. 26), nr. 615/79 (EFT L 79, s. 28) henset til artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2682/72 (EFT 1972 (9.-28. 12. 1972), s. 36) som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 707/78 (EFT L 94, s. 7) ugyldig, for så vidt den førstnævnte artikel foreskriver, at der ved eksport af manitol

hhv. sorbitol i pos. 29.04 C II og III samt 38.19 T i den fælles toldtarif, for hvilke varer der ikke ydes produktionsrestitution, skal anvendes de restitutionssatser, der er fastsat i tabel I i stedet for dem, der er fastsat i tabel II i bilaget til de nævnte restitutionsforordninger?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, hvilke retsvirkninger har ugyldigheden af de nævnte forordninger?»

I forelæggelseskendelsen, som er registreret på Domstolens justitskontor den 16. november 1982, udtalte Finanzgericht bl.a., at ordlyden af restitutionsforordningerne indebærer, at det er umuligt at anvende tabel II i bilagene til de omhandlede forordninger.

Finanzgericht nærer imidlertid tvivl om gyldigheden af artikel 1, litra a), i de omtvistede forordninger. Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2682/72, kan danne grundlag for en forpligtelse for Kommissionen til i tilfælde af afslag på produktionsrestitution at anvende de højere eksportrestitutioner i tabel II i bilaget til forordningerne. Til støtte for en sådan løsning kan ifølge Finanzgericht anføres artikel 1, litra a), i forordning nr. 1678/80, hvorefter bilagets tabel skal anvendes på varer, som er anført i bilaget til forordning nr. 1400/78, såfremt der for varerne er ydet produktionsrestitution. Finanzgericht udtalte yderligere, at forordning nr. 1678/80, ligesom de foregående forordninger om fastsættelse af restitutionssatsen, er udstedt med hjemmel i forordning nr. 3330/74 og henviser til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2682/72 samt til forordning nr. 1400/78. Det kan heraf udledes, at der også ved anvendelse af eksportrestitutionssatserne i det omstridte tidsrum burde have været taget hensyn til, om der rent faktisk var ydet produktionsrestitution.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen ved C. Berardis og J. Sack, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede.

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

Ved kendelse af 4. maj 1983 har Domstolen besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

III — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. Første spørgsmål

Kommissionen har først anført, at ifølge de oplysninger, som stod til Kommissionens rådighed ved indførelsen af den omtvistede ordning, blev manitol og sorbitol udelukkende fremstillet af basisprodukter, for hvilke der kunne ydes produktionsrestitution.

For at opnå klarhed og effektivitet i forvaltningen fandt Kommissionen det derfor nødvendigt for det pågældende færdige produkt at fastsætte en eksportrestitutionssats, som var nedsat med produktionsrestitutionens beløb. Denne administrative forenkling havde til formål at undgå unødvendig og kostbar kontrol af, om der i hvert enkelt tilfælde rent faktisk var ydet produktionsrestitution.

Først den 12. juni 1979 erfarede Kommissionen ved en skrivelse fra sagsøgeren for første gang, at en virksomhed, som havde ændret sin produk-

tionsproces ved fremstilling af manitol og sorbitol, havde erstattet det basisprodukt, som gav ret til produktionsrestitution, med en invertsukkeropløsning.

Kommissionen, som gennem dette enkeltstående tilfælde var blevet opmærksom på den økonomiske og tekniske udvikling, iværksatte herefter en undersøgelse af de lovgivningsmæssige problemer omkring den nye situation. Naturligvis måtte den forinden undersøge, om det rent forvaltningsmæssigt i virkeligheden ville være muligt at kontrollere, om der ved fremstillingen af manitol var anvendt basisprodukter, for hvilke der ikke blev ydet produktionsrestitutioner. Efter at have løst dette problem, havde Kommissionen i løbet af forholdsvis kort tid tilpasset gennemførelsesbestemmelserne (ovennævnte forordning nr. 1678/80) til den nye udvikling.

Ifølge Kommissionen fremgår det heraf, at der ikke kan rejses tvivl om gyldigheden af de tidligere forordninger.

I øvrigt har Kommissionen ikke bestridt, at den har en retlig pligt til i påkommende tilfælde at tilpasse de fællesskabsretlige bestemmelser til den nye tekniske udvikling og at sikre samtlige erhvervsdrivende ligebehandling. Der kan dog ikke være tale om forskelsbehandling, jfr. traktatens artikel 40, stk. 3, fordi Kommissionen omhyggeligt undersøger virkningerne af den tekniske og økonomiske udvikling og sikrer sig, dels at der rent faktisk foreligger sammenlignelige situationer, dels at der kan foretages tilstrækkelig kontrol, inden det besluttes, at der også kan ydes offentlig støtte til de nye produktionsmetoder. Følgelig udsættes bestemte erhvervsdrivende eller grupper ikke for forskelsbehandling på grund af den påståede forringelse af de eksportørers stilling, som udfører manitol og sorbitol fremstillet af en invertsukkeropløsning, hvortil der ikke

ydes produktionsrestitution, idet den enkelte erhvervsdrivende eller sammenlutning frit kan afgøre, hvilket basisprodukt der skal anvendes, og således modtage fuld restitution.

Princippet om ligebehandling indebærer ingenlunde, at der omgående skal tages hensyn til den nye udvikling, hvis det endnu ikke er godtgjort, at man rent faktisk står over for situationer, som i enhver henseende er sammenlignelige. Selv om dette var tilfældet, ville Kommissionen ikke have pligt til at indføre en ordning med tilbagevirkende kraft, når de nødvendige forskrifter udstedes meget hurtigt, og det viser sig vanskeligt efterfølgende at gennemføre en nøje kontrol med de anvendte produktionsmetoder. Det gælder især, når en berørt virksomhed først forholdsvis sent underretter fællesskabsinstitutionerne om udviklingen.

Følgelig har Kommissionen anført, at Finanzgericht Hamburgs første spørgsmål bør besvares således.

Gennemgangen af artikel 1, litra a), i Kommissionens forordninger nr. 2271/78, 2555/78, 2807/78, 3115/78, 181/79, 410/79 og 615/79 om fastsættelse af de restitutionssatser, der skal anvendes for sukker og melsse, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II, har intet frembragt, som kan rejse tvivl om disses bestemmelsers gyldighed.

2. Andet spørgsmål

Kommissionen har gjort gældende, at det herefter er ufornuddent at besvare det andet spørgsmål. Hvis Domstolen imid-

lertid vil antage, at de omhandlede forordninger er behæftet med mangler og derfor retsstridige, bør den ifølge tidligere praksis indskrænke sig til at fastslå, at de anfægtede bestemmelser er uforenelige med traktaten. Herefter tilkommer det Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger.

IV — Mundtlig forhandling

Sagsøgeren i hovedsagen, firma E. Merck, ved G. Reinhardt, leder af afdelingen for afgifter, og D. Pütter, leder af afdelingen for told og forbrugsafgifter, samt Kommissionen, ved J. Sack, Kommissionens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. september 1983.

Det sagsøgende selskab præciserede, at det indtil 1976 selv fremstillede manitol og sorbitol på basis af krystallinsk sukker, som blev omdannet til en invertopløsning og derefter behandlet med brint. Af tekniske og økonomiske grunde indførte firmaet imidlertid fra 1976 visse ændringer i produktionsmetoden, idet det herefter ikke længere selv fremstillede invertsukker, men derimod købte det hos en producent. Da de tyske toldmyndigheder afslog at betale eksportrestitutioner til det sagsøgende firma til den høje sats, anført i tabel II i bilagene til de omtvistede forordninger, oprettede firmaet herefter med producenten af invertsukker en forening med det formål at blive omfattet af en mere fordelagtig toldordning. Det blev derfor muligt for de to firmaer at modtage produktionsrestitutioner fra januar 1980.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 1983.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 21. oktober 1982, indgået til Domstolen den 16. november, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 1, litra a), i Kommissionens forordninger nr. 2271/78 af 29. september 1978 (EFT L 275, s. 28), nr. 2555/78 af 21. oktober 1978 (EFT L 307, s. 32), nr. 2807/78 af 30. november 1978 (EFT L 334, s. 32), nr. 3115/78 af 29. december 1978 (EFT L 370, s. 26), nr. 181/79 af 31. januar 1979 (EFT L 26, s. 36), nr. 410/79 af 28. februar 1979 (EFT L 50, s. 28) og nr. 615/79 af 30. marts 1979 (EFT L 79, s. 28) om fastsættelse af de restitutionssatser, der fra 1. oktober 1978 indtil 30. april 1979 skal anvendes for sukker og melasse, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II.
- 2 Spørgsmålene er rejst under en sag vedrørende størrelsen af eksportrestitutioner for sukker, som eksporteres i form af manitol — som henhører under pos. 29.04 C II i den fælles toldtarif — og i form af sorbitol — som henhører under pos. 29.04 C III og pos. 38.19 T. I forbindelse med denne eksport, som blev gennemført i perioden oktober 1978-april 1979, modtog sagsøgeren i hovedsagen E. Merck, Darmstadt, kun restitutioner til den lave sats, som er anført i tabel I i bilagene til ovennævnte forordninger. Sagsøgeren gjorde for Finanzgericht Hamburg gældende, at disse satser kun gjaldt for varer, for hvilke der allerede var ydet produktionsrestitutioner. Da der ikke for de omhandlede varer var betalt sådanne restitutioner, krævede sagsøgeren følgelig, at der blev ydet eksportrestitutioner til den fulde sats som, anført i tabel II i bilagene til ovennævnte forordning.
- 3 Det fremgår af sagen og af de supplerende oplysninger, som firmaet har fremført under den mundtlige forhandling for Domstolen, at det indtil 1976 fremstillede manitol og sorbitol på basis af krystallinsk sukker, som blev omdannet til invertsukker og derefter behandlet med brint. Samtlige produktionsprocesser fandt sted i virksomheden. Firmaet modtog således produktionsrestitutioner for denne produktion samt eksportrestitutioner til den lave sats.
- 4 Af tekniske og økonomiske grunde indførte firmaet imidlertid fra 1976 en række ændringer i produktionsprocessen, idet det ikke længere selv fremstil-

lede invertersukker, men købte det hos en anden producent inden for Fællesskabet. Bortset fra disse ændringer forblev produktionsprocessen i det væsentlige uændret, men selskabet kunne ikke længere opnå produktionsrestitutioner.

- 5 Ud fra den antagelse, at de tyske myndigheders ydelse af eksportrestitutioner til den lave sats støttedes på en korrekt fortolkning af de omtvistede forordninger, udsatte Finanzgericht Hamburg sagen på Domstolens besvarelse af følgende spørgsmål:

»1. Er artikel 1, litra a), i Kommissionens forordninger (EØF) nr. 2271/78 (EFT L 275, s. 28), nr. 2555/78 (EFT L 307, s. 32), nr. 2807/78 (EFT L 334, s. 32), nr. 3115/78 (EFT L 370, s. 26), nr. 615/79 (EFT L 79, s. 28) henset til artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2682/72 (EFT 1972 (9.-28. 12. 1972), s. 36), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 707/78 (EFT L 94, s. 7), ugyldig, for så vidt den førstnævnte artikel foreskriver, at der ved eksport af manitol hhv. sorbitol i pos. 29.04 C II og III samt 38.19 T i den fælles toldtarif, for hvilke varer der ikke ydes produktionsrestitution, skal anvendes de restitutionssatser, der er fastsat i tabel I i stedet for dem, der er fastsat i tabel II i bilaget til de nævnte restitutionforordninger?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, hvilke retsvirkninger har ugyldigheden af de nævnte forordninger?»

- 6 Inden det første spørgsmål besvares, skal fællesskabsreglerne vedrørende produktions- og eksportrestitutioner inden for sukkersektoren gennemgås.

- 7 Artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1), blandt andet ændret ved Rådets forordning nr. 705/78 af 4. april 1978 (EFT L 94, s. 1), indeholder en oversigt over de forskellige varer, som er omfattet af forordningen. Forordningens artikel 9 og artikel 19 bestemmer, at der ydes restitutioner ved henholdsvis produktion og eksport, idet der blandt andet ydes eksportrestitutioner for visse af de varer, som er omfattet af artikel 1, stk. 1, og som eksporteres i form af de varer, som er anført i forordningens bilag I. Bilaget omfatter blandt andet manitol og sorbitol.

- 8 Artikel 1 i Rådets forordning nr. 1400/78 af 20. juni 1978 om almindelige regler for produktionsrestitution for sukker, der anvendes i den kemiske industri (EFT L 170, s. 9), bestemmer, at der ydes en produktionsrestitution til visse »basisprodukter«, som er omfattet af artikel 1, stk. 1, i ovennævnte forordning nr. 3330/74, og som inden for den kemiske industri anvendes til fremstilling af de i bilaget til forordning nr. 1400/78 anførte produkter, herunder manitol og sorbitol. Det fremgår imidlertid af bestemmelserne, at invertsukker ikke betragtes som et sådant basisprodukt, der giver ret til disse restitutioner.
- 9 For så vidt angår eksportrestitutioner, bestemmer artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning nr. 2682/72 af 12. december 1972 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner og om fastlæggelse af kriterierne for fastsættelse af restitutionsbeløbet for visse landbrugsprodukter, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II (EFT 1972, 9.-28. 12., s. 36), som ændret ved blandt andet Rådets forordning nr. 707/78 af 4. april 1978 (EFT L 94, s. 7), følgende:

»Ved restitutionssatsens fastsættelse tages hensyn til eventuelle produktionsrestitutioner, støtte eller andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, der finder anvendelse i alle medlemsstater for basisprodukter i henhold til forordningen om den fælles markedsordning inden for den pågældende sektor.«

Forordningen gælder blandt andet for de basisprodukter, der er anført i bilag A, og som eksporteres i form af varer anført i bilag C. Forordningens bilag A omfatter blandt andet visse former for sukkersirup, herunder invertsukker. Bilag C omfatter blandt andet manitol og sorbitol.

- 10 For den pågældende periode, nemlig perioden fra 1. oktober 1978 til 30. april 1979, fastsatte Kommissionen eksportrestitutionssatserne i de omtvistede forordninger, hvor der i fjerde betragtning i hvert enkelt tilfælde henvises til artikel 4, stk. 3, i ovennævnte forordning nr. 2682/72. Artikel 1 i de nævnte forordninger lyder således:

»De restitutionssatser, der . . . anvendes for de basisprodukter, der er anført i bilag A til forordning (EØF) nr. 2682/72, og nævnt i artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3330/74, og som udføres i form af varer, der omfattes af bilag I i forordning (EØF) nr. 3330/74, er fastsat som angivet:

a) i bilaget tabel I for disse produkter, når de også indgår i bilaget til forordning (EØF) nr. 1400/78,

b) i bilaget tabel II for andre end de under a) nævnte varer.«

- 11 Den samme formulering blev anvendt i forordningerne om fastsættelse af satserne for perioden 1. maj 1979-30. juni 1980. Derimod blev satserne fra og med Kommissionens forordning nr. 1678/80 af 27. juni 1980 om fastsættelse af de restitutionssatser, der fra 1. juli 1980 skal anvendes for sukker og melasse, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II (EFT L 166, s. 34), som anført i bilagets tabel I kun fastsat for disse produkter, »når de også er nævnt i bilaget til forordning (EØF) nr. 1400/78, og når de er blevet tildelt en produktionsrestitution.«
- 12 Går man ud fra ordlyden af de omtvistede forordninger og kun læser dem i forbindelse med bilaget til forordning nr. 1400/78, skulle der for manitol og sorbitol ganske vist i alle tilfælde, som fremhævet af Finanzgericht, ydes eksportrestitutioner for den pågældende periode til den lave sats, jfr. tabel I i bilagene til de omtvistede forordninger. Som tidligere fastslået af Domstolen er det imidlertid nødvendigt ved fortolkning af en fællesskabsregel ikke blot at tage hensyn til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.
- 13 Restitutionerne ved eksport til tredjelande af varer, som ikke er omfattet af traktatens bilag II, men som fremstilles på basis af landbrugsprodukter fra Fællesskabet, har til formål at udligne de produktionsomkostninger, som Fællesskabets forarbejdningsindustri må bære som følge af, at landbrugspriserne inden for Fællesskabet er højere end på verdensmarkedet. Ydelsen af

eksportrestitutioner har således til formål at sikre, at industrivirksomheder inden for Fællesskabet har samme konkurrencevilkår som virksomheder i de tredjelande, som køber landbrugsprodukter på verdensmarkedet.

- 14 For således at sikre lige konkurrencevilkår må det imidlertid undgås, at der ydes for høje udligningsbeløb som følge af, at eksportrestitutionerne kan falde sammen med andre former for støtte til EF-industrien, såsom produktionsrestitutioner. Følgelig bestemmer ovennævnte artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2682/72, at der ved restitutionssatsens fastsættelse tages hensyn til eventuelle produktionsrestitutioner, der finder anvendelse på basisprodukter.
- 15 Det er netop for at skabe den i rådsforordningerne foreskrevne balance, at Kommissionen i de omtvistede forordninger har indført to tabeller med forskellige satser, nemlig en for varer, som er omfattet af produktionsrestitutionsordningen, og en anden for varer, som ikke er omfattet af denne ordning. I samtlige forordninger henvises der nemlig i betragtningerne udtrykkeligt til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2682/72, og artikel 1 bestemmer i hvert enkelt tilfælde, at for de produkter, som er anført i bilaget til forordning nr. 1400/78 — og som derfor i påkommende tilfælde er omfattet af produktionsrestitutionsordningen — ydes der en nedsat eksportrestitution. Alle de øvrige produkter modtager derimod den fulde eksportrestitution.
- 16 Kommissionen har i sine indlæg for Domstolen forklaret, at ifølge de oplysninger, som den sad inde med, da den omtvistede ordning blev fastlagt, blev der til fremstilling af manitol og sorbitol kun anvendt basisprodukter, som var omfattet af produktionsrestitutionsordningen. Kommissionen havde således ved i artikel 1 i de pågældende forordninger at henvise til bilaget i forordning nr. 1400/78 på ingen måde til hensigt at nedsætte eksportrestitutionerne for varer, for hvilke der ikke kunne ydes produktionsrestitutioner. Formålet var blot at forenkle administrationen ved at undgå overflødig og omkostningskrævende kontrol af, om producenten i hvert enkelt tilfælde rent faktisk havde udnyttet sin ret. Da firmaet Merck i juni 1979 meddelte

Kommissionen, at det fremstillede manitol og sorbitol på grundlag af et produkt, som ikke var omfattet af produktionsrestitutionsordningen, tilpassede Kommissionen så hurtigt som muligt den bestående ordning til den nye udvikling, idet den udstedte ovennævnte forordning nr. 1678/80.

- 17 På denne baggrund og med henblik på at sikre, at bestemmelserne effektivt får virkning i overensstemmelse med de mål, som forfølges af de fællesskabsregler, som de udgør en del af, skal de fortolkes således, at der skal ydes eksportrestitutioner til den fulde sats for varer, som opfylder de i bestemmelserne udtrykkeligt fastsatte betingelser, men som ikke er omfattet af produktionsrestitutionsordningen efter ovennævnte forordning nr. 1400/78.
- 18 Når henses til denne fortolkning af de omtvistede bestemmelser, findes det ufornuddent at besvare spørgsmålene vedrørende deres gyldighed.
- 19 Det af Finanzgericht forelagte spørgsmål skal derfor besvares derved, at artikel 1 i Kommissionens forordninger nr. 2271/78, 2555/78, 2807/78, 3115/78, 181/79, 410/79 og 615/79 skal fortolkes således, at der ved eksport af manitol og sorbitol under pos. 29.04 C II og III samt pos. 38.19 T i den fælles toldtarif, som opfylder de betingelser, som udtrykkeligt foreskrives i de nævnte bestemmelser, men som ikke var omfattet af produktionsrestitutionsordningen, skal anvendes de eksportrestitutionssatser, som er anført i tabel II i bilaget til de nævnte forordninger, og at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, som kan anfægte gyldigheden af de således fortolkede forordninger.

Sagens omkostninger

- 20 De omkostninger, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 21. oktober 1982, for ret:

1. Artikel 1 i Kommissionens forordninger nr. 2271/78, 2555/78, 2807/78, 3115/78, 181/79, 410/79 og 615/79 skal fortolkes således, at der ved eksport af manitol og sorbitol under pos. 29.04 C II og III samt pos. 38.19 T i den fælles toldtarif, som opfylder de betingelser, som udtrykkeligt foreskrives i de nævnte bestemmelser, men som ikke var omfattet af produktionsrestitutionsordningen, skal anvendes de eksportrestitutionssatser, som er anført i tabel II i bilaget til de nævnte forordninger.
2. Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan anfægte gyldigheden af de således fortolkede forordninger.

Bahlmann

Pescatore

Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. november 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

K. Bahlmann

Formand for anden afdeling