dieses Wirtschaftsjahr eine zusätzliche Finanzierung würden erbringen müssen.

4. Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker beruht auf dem Grundsatz der vollständigen Eigenfinanzierung durch die Erzeuger. Die besondere Tilgungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1986/87 wurde in Anwendung dieses Grundsatzes und zu dem Zweck eingeführt, einer außergewöhnlichen Kostensteigerung zu begegnen, die ihren Ursprung in Schwankungen des Weltmarkts hatte, auf dem die Erzeuger der Gemeinschaft einen Teil ihrer Erzeugung absetzen müssen und denen erhöhte Aufwendungen für die Ausfuhrerstattungen entsprachen. Als Kehrseite der Vorteile, die die gemeinsame Marktorganisation mit sich bringt, hat diese Abgabe keine unverhältnismäßigen finanziellen Lasten für die Erzeuger zur Folge, da diese den größeren Teil dieser Abgabe auf die Verkäufer von Zuckerrüben oder Zuckerrohr abwälzen konnten. Ihrem Wesen nach kann sie nicht als Verstoß gegen das Eigentumsrecht angesehen werden. Ihr wesentliches Ziel und ihre Merkmale verbieten es, sie als unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff anzusehen, der die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Erzeuger in ihrem Wesensgehalt antastet.

5. Die besondere Tilgungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1986/87, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker eingeführt wurde, hatte zum Ziel, außergewöhnliche Verluste zu tilgen, die durch die Gewährung erhöhter Ausfuhrerstattungen für den Absatz der Gemeinschaftsüberschüsse auf den Drittlandsmärkten hervorgerufen wurden. Daß diese Abgabe den über die A-Quote hinaus erzeugten Zucker verhältnismäßig stärker belastete, kann nicht als durch Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung angesehen werden. Aller Zucker nämlich, der über die A-Quote hinaus produziert wird, erzeugt Überschüsse. Diese Überschüsse können regelmäßig nur durch Ausfuhr in Drittländer abgesetzt werden. Sie führen daher zu Erstattungen, die den Haushalt der Gemeinschaft belasten.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-143/88 *

Inhaltsverzeichnis

I — Sachverhalt und Verfahren 421

A — Die Gemeinschaftsregelung 421

1. Die Grundverordnung 421

* Verfahrenssprache: Deutsch.

2. Die Tilgungsabgabenverordnung 423

3. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe 424

4. Die späteren Verordnungen 425

B — Sachverhalt und Ausgangsverfahren 425

1. Sachverhalt und Verfahren 425

2. Die Vorlagefragen 426

a) Zur Befugnis der nationalen Gerichte, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen 426

b) Zu den Voraussetzungen, unter denen die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts ausgesetzt werden kann 427

c) Zur Gültigkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe 427

— Zur Rüge des Verstoßes gegen das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag 427

— Zur Rüge des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot 427

C — Verfahren vor dem Gerichtshof 428

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen 429

A — Zum ersten Teil der ersten Frage (Befugnis der nationalen Gerichte, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen) 429

1. Erklärungen der Antragstellerin 429

2. Erklärungen der Italienischen Republik 430

3. Erklärungen des Vereinigten Königreichs 430

4. Erklärungen des Rates 431

5. Erklärungen der Kommission 431

B — Zum zweiten Teil der ersten Frage (Voraussetzungen für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen einen auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakt) 431

1. Erklärungen der Antragstellerin 431

2. Erklärungen der Italienischen Republik 431

3. Erklärungen der Kommission 432

C — Zur zweiten Frage (Gültigkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe) 433

1. Erklärungen der Antragstellerin 433

a) Rüge des Verstoßes gegen das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag .. 433

b) Rüge der Unvereinbarkeit der Verordnung Nr. 1914/87 mit der Grundverordnung 434

c) Rüge des Verstoßes gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweigs mit Fremdrisiken sowie mit unzumutbaren finanziellen Belastungen 435

d) Rüge des Verstoßes gegen das Rückwirkungverbot 435

e) Rüge einer Diskriminierung 436

f) Rüge der Verletzung der Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit 437

g) Rüge des Ermessensmißbrauchs 438

h) Rüge der Verletzung öffentlich-rechtlicher Grundprinzipien des deutschen Steuererhebungsrechts 438

2. Erklärungen des Vereinigten Königreichs 439

a) Zur Rüge des Verstoßes gegen das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag 439

b) Zur Rüge des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot 439

3. Erklärungen des Rates 441

4. Erklärungen der Kommission 443

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes 444

A — Fragen an die Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

B — Frage an das Vereinigte Königreich 445

C — Fragen an den Rat 445

D — Frage an die Kommission 446

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Die Gemeinschaftsregelung*

1. Die Grundverordnung

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker findet sich in der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4; Grundverordnung).

Der Zuckermarkt in der Gemeinschaft ist durch strukturelle Überschüsse gekennzeichnet. Um die Zuckerherstellung zu bremsen, sind in der Grundverordnung Produktionsquoten für die Zuckerhersteller vorgesehen.

Zu diesem Zweck sieht Artikel 24 der Grundverordnung für jedes Erzeugungsgebiet (das im wesentlichen mit dem Gebiet eines Mitgliedstaats übereinstimmt) eine Grundmenge A und eine Grundmenge B vor.

Diese Grundmengen beziehen sich jeweils auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr. Das Wirtschaftsjahr läuft vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des nächsten Jahres.

Die Grundmenge A und die Grundmenge B, die einem bestimmten Erzeugungsgebiet zugewiesen werden, sind das Ergebnis politischer Verhandlungen.

Die Mitgliedstaaten verteilen ihre Grundmenge A als A-Quoten und ihre Grundmenge B als B-Quoten auf die Unternehmen.

Die Summe der in einem Wirtschaftsjahr insgesamt zugewiesenen A-Quoten entspricht in etwa dem menschlichen Zuckerverzehr in der Gemeinschaft während eines Wirtschaftsjahres. Bei der Bestimmung der A-Quote eines bestimmten Unternehmens wird insbesondere die jährliche Durchschnittsproduktion berücksichtigt, die es im Laufe bestimmter früherer Wirtschaftsjahre erreicht hat. Die B-Quote eines Unternehmens wird nach dem Mittel der höchsten Produktionen berechnet, die es in dreien der Wirtschaftsjahre 1975/76 bis 1979/80 erreicht hat, und darf nicht niedriger als 10 % seiner A-Quote sein (Artikel 24 der Grundverordnung).

Der im Rahmen der A-Quote erzeugte Zukker (A-Zucker) und der im Rahmen der B-Quote erzeugte Zucker (B-Zucker) sind identisch. Gleichwohl unterliegt dieses Erzeugnis je nach dem einer unterschiedlichen rechtlichen Regelung, ob es im Rahmen der A-Quote oder im Rahmen der B-Quote erzeugt wurde.

A-Zucker und B-Zucker können in der Gemeinschaft frei gehandelt werden. Dank eines Interventionssystems sind Preis und Absatz garantiert. Sie können auch ausgeführt werden. Liegt der Interventionspreis über dem Zuckerpreis auf dem Weltmarkt, so wird die Differenz durch eine Ausfuhrerstattung abgedeckt. Demgemäß erhalten die Hersteller für jedes Kilogramm Exportzukker einen Betrag in Höhe des Unterschieds zwischen diesen beiden Preisen. Liegt der Interventionspreis unter dem Zuckerpreis auf dem Weltmarkt, wird eine Abschöpfung

erhoben. Für jedes Kilogramm Ausfuhrzukker müssen die Hersteller dann einen Betrag in Höhe des Unterschieds zwischen dem Interventionspreis und dem definitionsgemäß höheren Weltmarktpreis zahlen.

Zucker, der außerhalb der A- und B-Quoten eines Unternehmens erzeugt wird (C-Zucker), unterliegt nicht der Intervention. Er muß aus der Gemeinschaft ausgeführt werden; eine Ausfuhrerstattung wird nicht gewährt.

Faktisch liegt der Interventionspreis immer über dem Zuckerpreis auf dem Weltmarkt. Da im Rahmen der B-Quote Zucker über den gemeinschaftlichen Verbrauch hinaus hergestellt werden kann, für den Ausfuhrerstattungen gezahlt werden, hat die Gemeinschaft für solche Erstattungen erhebliche Beträge aufzuwenden.

Diese werden zunächst aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert. In der Grundverordnung ist jedoch ein System von Produktionsabgaben vorgesehen, das es erlauben soll, die der Gemeinschaft aus der Zuckerausfuhr erwachsenden Belastungen vollständig diesem Wirtschaftssektor aufzuerlegen. Als Ziel wird in der elften Begründungserwägung der Grundverordnung angegeben, „auf gerechte, aber wirksame Art die volle Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger selbst sicherzustellen, die sich aus dem Absatz des Überschusses ergeben, um den die Gemeinschaftserzeugung den Verbrauch übersteigt".

In Artikel 28 der Grundverordnung ist die einschlägige Abgabenregelung niedergelegt.

Die Abgaben auf die Herstellung von A-Zucker sind andere als auf die von B-Zucker.

Vor dem Ende jedes Wirtschaftsjahres wird der voraussichtliche Gesamtverlust geschätzt. Dieser entspricht der voraussichtlichen Differenz zwischen den im Laufe des Wirtschaftsjahres zu zahlenden Erstattungen und den zu erhebenden Abgaben.

Zur Deckung des voraussichtlichen Gesamtverlusts werden von den Zuckerherstellern zwei Abgaben verlangt, eine Grundproduktionsabgabe und eine B-Abgabe.

Die Grundproduktionsabgabe wird auf die Herstellung von A-Zucker und B-Zucker erhoben. Sie ist auf 2 % des Interventionspreises für Weißzucker beschränkt.

Reicht die Grundproduktionsabgabe zur Deckung des voraussichtlichen Gesamtverlustes nicht aus, so wird eine B-Abgabe ausschließlich auf die Erzeugung von B-Zucker erhoben. Diese Abgabe darf grundsätzlich 30 % des Interventionspreises für Weißzukker nicht überschreiten. Dieser Prozentsatz kann auf bis zu 37,5 % erhöht werden, wenn die Grundproduktionsabgabe und die auf 30 % beschränkte B-Abgabe es nicht erlauben, den voraussichtlichen Gesamtverlust abzudecken.

Die Grundverordnung sieht eine bestimmte Abwälzung der beiden Abgaben auf die Zuckerrübenerzeuger vor. Diese Abwälzung erfolgt im Wege der Festsetzung des Grundpreises für Zuckerrüben sowie einer Kürzung des Mindestpreises für Zuckerrü-

ben, den die Zuckerhersteller den Zuckerrübenerzeugern zahlen müssen (Artikel 4 und 5 der Grundverordnung).

2. Die Tilgungsabgabenverordnung

Nach Artikel 23 der Grundverordnung galt das beschriebene Quoten- und Abgabensystem für die Wirtschaftsjahre 1981/82 bis 1985/86.

Am Ende dieses Zeitraums stellte sich heraus, daß die mit der Grundverordnung eingeführten Abgaben für die vollständige Eigenfinanzierung des Sektors bei weitem nicht ausreichen. Obwohl die Abgaben zu dem in der Grundverordnung zugelassenen Höchstsatz erhoben wurden, insbesondere, indem die B-Abgabe von 30 % auf 37,5 % angehoben wurde, wurde am Ende der Zeit von 1981/82 bis 1985/86 ein Defizit von 400 Millionen ECU festgestellt.

Am 24. März 1986 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 934/86 zur Änderung der Verordnung Nr. 1785/81 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 87, S. 1; Tilgungsabgabenverordnung).

Mit dieser Verordnung wurde das Quoten- und Abgabensystem der Grundverordnung für die Wirtschaftsjahre 1986/87 bis 1990/91 fortgeführt. Die Zuckerhersteller müssen daher die Grundproduktionsabgabe und die B-Abgabe für diese fünf weiteren Wirtschaftsjahre entrichten.

Weiter wurde mit dieser Verordnung ein Artikel 32a in die Grundverordnung eingefügt, der zu den beiden bereits bestehenden Abgaben eine zusätzliche Abgabe, die Tilgungsabgabe, einführte. Diese ist dazu bestimmt, das am Ende des Zeitraums von 1981/82 bis 1985/86 festgestellte Defizit von 400 Millionen ECU in der Zeit von 1986/87 bis 1990/91 mit 80 Millionen ECU je Wirtschaftsjahr zu tilgen.

Nach der achten Begründungserwägung der Tilgungsabgabenverordnung war es in Anbetracht der Entwicklung der Produktionsstruktur des Sektors (Verschwinden bestimmter Erzeuger aufgrund von Konkurs, Versterben usw.) praktisch nicht möglich, die neue Abgabe auf der Grundlage der bisher aus dem System entstandenen Vorteile individuell auf der Ebene des landwirtschaftlichen Erzeugers wie auf der Ebene der Verarbeitungsindustrie aufzuerlegen. Nur eine nach den Erzeugungsgebieten differenzierte Anwendung der Tilgungsabgabe erschien als möglich.

Demgemäß wurden in Artikel 32a je Erzeugungsgebiet die von den Zuckerherstellern zu entrichtende Tilgungsabgabe je Erzeugung von 100 kg Weißzucker festgesetzt. Zwischen der Erzeugung im Rahmen der A-Quote und derjenigen im Rahmen der B-Quote des Unternehmens wurde insoweit nicht unterschieden.

Nach Artikel 32a können die Zuckerhersteller von den Verkäufern von Zuckerrüben verlangen, daß diese die Tilgungsabgabe zu 60 % erstatten.

3. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe

Das Wirtschaftsjahr 1986/87 endete am 30. Juni 1987. Allein in diesem Wirtschaftsjahr lief ein zusätzliches Defizit von 227 Millionen ECU auf. Das allein in diesem Wirtschaftsjahr entstandene Defizit war somit höher als die Hälfte des Defizits in den fünf Wirtschaftsjahren zuvor.

Am 2. Juli 1987 hat der Rat deswegen die Verordnung (EWG) Nr. 1914/87 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 (ABl. L 183, S. 5; Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe) erlassen. Um die Gültigkeit dieser Verordnung geht es in den beiden Vorabentscheidungsverfahren.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe wurde ebenso wie die Grundverordnung und die Tilgungsabgabenverordnung gestützt auf Artikel 43 EWG-Vertrag erlassen. Danach entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Anders als die Tilgungsabgabenverordnung änderte die neue Verordnung die Grundverordnung nicht ab. Gleichwohl bezieht sie sich sowohl in ihren Begründungserwägungen wie in ihren Bestimmungen häufig auf diese.

Die besondere Tilgungsabgabe dient der vollständigen Tilgung des Teils des Gesamtverlustes des Wirtschaftsjahres 1986/87, der durch die Einnahmen aus den in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben (Grundproduktionsabgabe und B-Abgabe) nicht gedeckt ist.

Sie wird für jeden Zuckerhersteller ermittelt, indem auf die Summe der im Falle des Unternehmens nach der Grundverordnung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 fälligen Produktionsabgaben ein bestimmter Koeffizient angewandt wird. Dieser ist für die ganze Gemeinschaft derselbe. Er wird so festgelegt, daß der noch zur Tilgung verbleibende Teil des Verlustes für das fragliche Wirtschaftsjahr vollständig gedeckt ist. In der Verordnung (EWG) Nr. 3061/87 der Kommission vom 13. Oktober 1987 zur Bestimmung des für das Wirtschaftsjahr 1986/87 bei der Berechnung der besonderen Tilgungsabgabe im Zuckersektor anzuwendenden Koeffizienten (ABl. L 290, S. 10) wurde er auf 0,38873 festgesetzt.

Ganz wie die Tilgungsabgabenverordnung sieht die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe vor, daß die Zuckerhersteller bis zu 60 % der abgeführten besonderen Tilgungsabgabe auf die Verkäufer von Zuckerrüben abwälzen können. Diese Abwälzung erfolgt im Wege einer entsprechenden Verringerung des für die gelieferten Zuckerrüben gezahlten Preises entweder während des Wirtschaftsjahres 1986/87 oder während des folgenden Wirtschaftsjahres.

Die Zuckerhersteller mußten also für ihre Produktion im Wirtschaftsjahr 1986/87 dreierlei Abgaben entrichten: die mit der

Grundverordnung eingeführten Abgaben (Grundproduktionsabgabe und B-Abgabe), die Tilgungsabgabe, mit der der im Zeitraum von 1981/82 bis 1985/86 aufgelaufene Verlust mit 80 Millionen ECU im Jahr getilgt werden sollte, und schließlich die besondere Tilgungsabgabe, mit der der Verlust von 227 Millionen ECU aus der Produktion des Wirtschaftsjahres 1986/87 gedeckt werden sollte, der von den bereits mit der Grundverordnung eingeführten Abgaben nicht gedeckt war.

4. Die späteren Verordnungen

Nach den Ereignissen, die Anlaß für die vorliegenden Verfahren gaben, hat der Rat, ebenfalls auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützt, zwei weitere Verordnungen über Abgaben für Zucker erlassen.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1108/88 vom 25. April 1988 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1987/88 (ABl. L 110, S. 25) hat der Rat für das Wirtschaftsjahr 1987/88 eine besondere Tilgungsabgabe eingeführt, die derjenigen völlig entspricht, die mit der streitigen Verordnung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 eingeführt worden war.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1107/88 vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 1785/81 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 110, S. 20) hat der Rat in die Grundverordnung einen Artikel 28a eingefügt, in dem für die Wirtschaftsjahre 1988/89, 1989/90 und 1990/91 eine sogenannte Ergänzungsabgabe vorgesehen wird. Diese entspricht nach Ziel und Erhebungsmodalitäten der besonderen Tilgungsabgabe. Sie soll dazu dienen, für jedes der drei Wirtschaftsjahre den Teil des betreffenden Gesamtverlustes vollständig zu decken, der durch die übrigen in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben (Gesamtproduktionsabgabe und B-Abgabe) nicht gedeckt ist.

B — *Sachverhalt und Ausgangsverfahren*

1. Sachverhalt und Verfahren

Mit Bescheid vom 19. Oktober 1987 setzte das Hauptzollamt Itzehoe, Antragsgegner des Ausgangsverfahrens (Antragsgegner), für die Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, Antragstellerin des Ausgangsverfahrens (Antragstellerin), eine besondere Tilgungsabgabe in Höhe von 1 982 942,66 DM für das Wirtschaftsjahr 1986/87 fest.

Hiergegen legte die Antragstellerin Einspruch ein, der zurückgewiesen wurde.

Die Antragstellerin beantragte daraufhin beim Finanzgericht Hamburg, die Vollziehung des Abgabenbescheids des Antragsgegners auszusetzen. Weiter erhob sie vor demselben Gericht Anfechtungsklage gegen diesen Bescheid. Zur Begründung trug sie im wesentlichen vor, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe, auf die der Antragsgegner seinen Bescheid gestützt habe, sei ungültig.

Mit Beschluß vom 31. März 1988 hat das Finanzgericht Hamburg die Vollziehung des Abgabenbescheids ausgesetzt, weiter das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2). Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1914/87 des Rates vom 2. Juli 1987 über die Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 gültig? Insbesondere, ist die genannte Verordnung deshalb ungültig, weil sie gegen das Verbot rückwirkender Geltung belastender Verordnungen verstößt?

2. Die Vorlagefragen

Seinen Beschluß begründet das Finanzgericht wie folgt.

Die Fragen, die das Finanzgericht Hamburg dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorgelegt hat, sind die folgenden:

a) Zur Befugnis der nationalen Gerichte, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen

1) a) Ist Artikel 189 Unterabsatz 2 des EWG-Vertrags dahin auszulegen, daß die allgemeine Geltung der Verordnungen in den Mitgliedstaaten die Befugnisse der nationalen Gerichte nicht ausschließt, die Wirksamkeit eines auf einer Verordnung beruhenden Verwaltungsakts im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes einstweilen bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen?

Zum ersten Teil der ersten Frage führt das Finanzgericht aus, nach seinem nationalen Recht sei es gehalten, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts bestünden. Zweifelhaft sei jedoch, ob dies auch möglich sei, wenn ihm die Gültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung zweifelhaft erscheine, auf der der nationale Verwaltungsakt beruhe.

b) Im Falle der Bejahung der Frage zu 1) a): Unter welchen Voraussetzungen können die nationalen Gerichte vorläufigen Rechtsschutz gewähren? Gilt hierfür ein gemeinschaftsrechtlicher Maßstab, gegebenenfalls welcher? Oder richtet sich der vorläufige Rechtsschutz nach nationalem Recht?

Für eine solche Befugnis spreche, daß die Aussetzung der Vollziehung den Bestand des Verwaltungsaktes nicht berühre, sondern lediglich die Möglichkeit seiner Verwirklichung aufschiebe. Auch die Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung werde durch

die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Dagegen spreche, daß die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes die volle Wirksamkeit der Verordnungen in allen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag in Frage stellen könne. Auch richte sich die Aussetzung des Vollzugs nach Artikel 185 EWG-Vertrag bzw. der Erlaß einstweiliger Anordnungen im Sinne des Artikel 186 EWG-Vertrag nach anderen Kriterien als der vorläufige Rechtsschutz nach deutschem Recht.

b) Zu den Voraussetzungen, unter denen die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts ausgesetzt werden kann

Zum zweiten Teil der ersten Frage meint das Finanzgericht, die Zugrundelegung der jeweiligen nationalen Kriterien könnte zu einer Diskriminierung der Marktbürger der verschiedenen Mitgliedstaaten führen. Zum Zwecke der Gleichbehandlung könnte man daran denken, Artikel 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs analog heranzuziehen.

c) Zur Gültigkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe

Zur Begründung der zweiten Frage untersucht das Finanzgericht zwei der Gründe, mit denen die Antragstellerin die Ungültigkeit geltend macht.

— Zur Rüge des Verstoßes gegen das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag

Die Antragstellerin hat vorgetragen, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe hätte auf Artikel 201 EWG-Vertrag anstatt auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützt werden müssen. Die besondere Tilgungsabgabe sei in Wirklichkeit eine Finanzabgabe und gehöre damit zu den Eigenmitteln im Sinne des Artikels 201 EWG-Vertrag. Die Einführung von eigenen Mitteln erfordere nach dieser Bestimmung eine einstimmige Entscheidung des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Diese Ansicht hält das Finanzgericht nicht für begründet. Die besondere Tilgungsabgabe halte sich im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und habe somit auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag eingeführt werden können. Das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag müsse nur eingehalten werden, wenn ein Finanzbeitrag als Eigenmittel in den Haushaltsplan der Gemeinschaften eingestellt werden solle. Hingegen bedürfe es für die Einführung von Abgaben zur Marktlenkung keines Rückgriffs auf Artikel 201 EWG-Vertrag.

— Zur Rüge des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot

Weiter hat die Antragstellerin vor dem Finanzgericht geltend gemacht, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe verstoße gegen das Rückwirkungsverbot.

Das Finanzgericht teilt diese Auffassung und hat deswegen ernstliche Zweifel an der Gültigkeit der fraglichen Verordnung.

Zunächst sei die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe nach Ablauf des Wirtschaftsjahres erlassen worden, dessen Verluste getilgt werden sollten. Im übrigen knüpfe die Verordnung die Zahlung der Abgabe an einen abgeschlossenen Sachverhalt, nämlich an die im Laufe des besagten Wirtschaftsjahres erfolgte Zuckerherstellung. Insofern unterscheide es sich von der Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86 vom 24. März 1986. Diese knüpfe die Zahlung der Tilgungsabgabe an einen künftigen Sachverhalt an, nämlich an die Zuckerproduktion der Wirtschaftsjahre 1986/87 bis 1990/91. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe habe hingegen echte Rückwirkung.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könne im übrigen eine Gemeinschaftshandlung nur ausnahmsweise Wirkungen vor dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung erzeugen, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei (vgl. Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 108/81, Amylum/Rat, Slg. 1982, 3107, 3130).

Es könne offenbleiben, ob die erste dieser Voraussetzungen erfüllt sei, ob also die Rückwirkung der besonderen Tilgungsabgabe zur Verwirklichung des Zieles der vollständigen Finanzierung des Zuckersektors erforderlich gewesen sei. Jedenfalls sei die zweite Voraussetzung, die gebührende Beachtung des berechtigten Vertrauens der Betroffenen, hier nicht erfüllt. Das ergebe sich aus zwei Erwägungen.

Zunächst sei die Abgabenbelastung der Zuckerhersteller für die Tilgung der Verluste in der Grundverordnung auf bestimmte Höchstprozentsätze des Interventionspreises für Zucker beschränkt worden. Damit sei ein berechtigtes Vertrauen der Erzeuger auf Einhaltung des Höchstbetrags begründet worden.

Im übrigen habe die Grundverordnung nur Abgaben vorgesehen, deren Schuldner zwar die Zuckerhersteller gewesen seien, die aber über die Kürzung der Zuckerrübenmindestpreise nach Artikel 5 Absatz 2 der Grundverordnung in vollem Umfang auf die Zukkerrübenerzeuger hätten abgewälzt werden können. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sehe hingegen eine Abwälzung der neuen Abgabe auf die Zuckerrübenerzeuger nur in Höhe von 60 % vor (Artikel 1 Absatz 3 dieser Verordnung). Nach der Grundverordnung hätten die Zukkerhersteller darauf vertrauen können, von Abgaben verschont zu bleiben, die sie nicht vollständig auf die Zuckerrübenerzeuger abwälzen könnten.

C — *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Beschluß des Finanzgerichts Hamburg ist am 20. Mai 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Bräutigam, Juristischer

Dienst, als Bevollmächtigten, am 2. September 1988, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater D. Booß als Bevollmächtigten, am 6. September 1988, die Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwälte Ehle, Schiller und Partner, Köln, am 7. September 1988, die Italienische Republik, vertreten durch L. Ferrari Bravo, Leiter des Servizio di contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato I. M. Braguglia, am 15. September 1988 und das Vereinigte Königreich, vertreten durch J. A. Gensmantel vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigte, am 15. September 1988 schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme eröffnet. Er hat gleichwohl der Antragstellerin, dem Vereinigten Königreich, dem Rat und der Kommission Fragen gestellt. Diese Fragen wurden fristgerecht beantwortet.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — *Zum ersten Teil der ersten Frage (Befugnis der nationalen Gerichte, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen)*

1. Erklärungen der Antragstellerin

Nach Auffassung der *Antragstellerin* können die nationalen Behörden die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes aussetzen.

Zunächst habe die Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes nur beschränkte Wirkungen. Sie berühre weder die Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung noch die Wirksamkeit des nationalen Verwaltungsakts. Sie bewirke nur, daß die Fälligkeit des mit dem nationalen Verwaltungsakt erhobenen Betrages aufgeschoben werde.

Weiter gehöre die Befugnis der deutschen Gerichte, die Vollziehung eines nationalen Verwaltungsaktes auszusetzen, zu den Rechtsschutzgarantien des Artikels 19 Absatz 4 des deutschen Grundgesetzes. Das Bemühen, die allgemeine Geltung und die unmittelbare Anwendbarkeit einer Gemeinschaftsverordnung zu sichern, auf der ein nationaler Verwaltungsakt beruhe, könne keine Einschränkung dieses Schutzes rechtfertigen.

Außerdem ergebe sich die Befugnis der nationalen Gerichte, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes auszusetzen, aus dem Rechtsschutzsystem der gemeinschaftlichen Rechtsordnung selbst. In diesem System werde Rechtsschutz entweder vom Gerichtshof oder von den nationalen Gerichten gewährt, und zwar nach Maßgabe dessen, ob die angefochtene Handlung von einem Gemeinschaftsorgan oder einer nationalen Behörde erlassen worden sei. Dieser Kompetenzausscheidung entspreche es, daß die nationalen Gerichte die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungs-

akts aussetzten, wenn an deren Gültigkeit ernstliche Zweifel bestünden.

Schließlich ergebe sich aus dem Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85 (Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Randnr. 19), daß die nationalen Gerichte im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes unter bestimmten Bedingungen selbst über die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen entscheiden könnten. Der Gerichtshof habe somit anerkannt, daß sie auch die Vollziehung eines auf einer für rechtswidrig erachteten Gemeinschaftshandlung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes aussetzen könnten.

2. Erklärungen der Italienischen Republik

Auch die *Italienische Republik* hält dafür, daß ein nationales Gericht einen Verwaltungsakt aussetzen könne, der in Anwendung einer Gemeinschaftsverordnung ergangen sei, selbst wenn diese vom Gerichtshof noch nicht für ungültig erklärt worden sei.

Das ergebe sich aus der Kompetenzausscheidung zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten. Zu deren Befugnissen gehöre es sicherlich, die Aussetzung der Vollziehung eines nationalen Verwaltungsakts anzuordnen, um zu verhindern, daß den Bürgern ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entstehe. Die Aussetzung eines nationalen Verwaltungsakts müsse somit auch dann möglich sein, wenn dieser auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhe; die Aussetzung berühre die Gültigkeit dieser Verordnung nicht, sondern verzögere nur ihre allfällige Anwendung bis zur Entscheidung des Hauptsacheverfahrens.

Könnten die nationalen Gerichte im übrigen die Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes nicht anordnen, so wäre den einzelnen jeder vorläufige Rechtsschutz genommen. Diese könnten nämlich grundsätzlich eine Gemeinschaftsverordnung nicht vor dem Gerichtshof angreifen und damit bei diesem auch nicht beantragen, die Vollziehung dieser Verordnung auszusetzen oder einstweilige Anordnungen zu treffen.

3. Erklärungen des Vereinigten Königreichs

Das *Vereinigte Königreich* spricht sich gegen eine Befugnis nationaler Gerichte aus, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes auszusetzen.

Im Urteil vom 22. Oktober 1987 (Foto-Frost, a. a. O., Randnr. 15) habe sich der Gerichtshof die Befugnis vorbehalten, Handlungen der Gemeinschaftsorgane für ungültig zu erklären, da Meinungsverschiedenheiten der Gerichte der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen geeignet wären, die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst aufs Spiel zu setzen und das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit zu beeinträchtigen.

Diese Überlegungen müßten dazu führen, den nationalen Gerichten die Befugnis zu versagen, im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes die Ungültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsbehörden festzustellen. Die Bestimmungen über die Befugnisse der nationalen Gerichte im vorläufigen Rechtsschutz unterschieden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Es könnte also zu Meinungsverschiedenheiten über die Gültigkeit derselben Gemeinschaftshandlung kommen, wenn die nationalen Gerichte be-

fugt wären, selbst im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes über die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen zu befinden.

4. Erklärungen des Rates

Der *Rat* beschränkt sich auf den Hinweis, die Frage müsse grundsätzlich unter Berücksichtigung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere gemäß dem Urteil vom 21. Mai 1987 in der Rechtssache 249/85 (Albako, Slg. 1987, 2345), entschieden werden. Über die auf die Vorlagefrage zu erteilende Antwort schweigt er sich hingegen aus.

5. Erklärungen der Kommission

Nach Auffassung der *Kommission* muß den nationalen Gerichten die Befugnis zugestanden werden, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes auszusetzen, bis in der Hauptsache über die Gültigkeit dieses Verwaltungsakts entschieden sei.

Die nationalen Gerichte entschieden nämlich, wenn sie die Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes verfügten, nicht über die Gültigkeit dieser Verordnung. Sie prüften nur, ob schutzwürdige Interessen des einzelnen es rechtfertigten, die Vollziehung des nationalen Verwaltungsaktes bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen.

Im übrigen sei es auch wünschenswert, den nationalen Gerichten die Befugnis zur Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes zuzuerkennen, damit diese den Bürgern schnell wirksamen Rechtsschutz gewähren könnten.

B — *Zum zweiten Teil der ersten Frage (Voraussetzungen für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen einen auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakt)*

1. Erklärungen der Antragstellerin

Die *Antragstellerin* weist darauf hin, daß die nationalen Verfahrensordnungen nicht auf Gemeinschaftsebene harmonisiert seien. Im Hinblick auf die Trennung des Rechtsschutzsystems der Gemeinschaften von den nationalen Systemen wäre der Gerichtshof auch nicht befugt, Vorschriften der nationalen Verfahrensordnungen von sich aus zu vereinheitlichen. Der vorläufige Rechtsschutz gegen einen nationalen Verwaltungsakt richte sich auch dann ausschließlich nach nationalem Recht, wenn dieser Verwaltungsakt auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhe.

2. Erklärungen der Italienischen Republik

Auch die *Italienische Republik* tritt dafür ein, daß die Befugnis der nationalen Gerichte, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen, sich nach nationalem Recht richtet. Kraft der Kompetenzausscheidung zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten seien nur die letzteren befugt, die Vollziehung nationaler Verwaltungsakte auszusetzen. Mangels einer Harmonisierung des nationalen Verfahrensrechts unterliege die Ausübung dieser Befugnis durch die nationalen Gerichte dem

nationalen Recht. Das Gemeinschaftsrecht verbiete es jedoch den Mitgliedstaaten, den Schutz gemeinschaftsrechtlich garantierter Situationen schwieriger zu gestalten als den Schutz vom nationalen Recht garantierter Situationen.

3. Erklärungen der Kommission

Auch nach Auffassung der *Kommission* regelt das nationale Recht die Befugnis der nationalen Gerichte, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen.

Der Gerichtshof habe entschieden, daß das durch den Vertrag geschaffene Rechtsschutzsystem, wie es insbesondere in Artikel 177 ausgeprägt ist, voraussetzt, daß es möglich sein muß, zur Gewährleistung der Beachtung unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechts von jeder im nationalen Recht vorgesehenen Klagemöglichkeit unter denselben Zulässigkeits- und sonstigen Verfahrensvoraussetzungen Gebrauch zu machen, wie wenn es sich um die Gewährleistung der Beachtung des nationalen Rechts handelte (Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805, Randnr. 44).

Nach dieser Rechtsprechung erlaube das Bestreben, die Beachtung des Gemeinschaftsrechts zu sichern, keine Änderung des einzelstaatlichen Verfahrensrechts. Den nationalen Gerichten könne somit nicht aufgegeben werden, Artikel 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, der die Aussetzung des Vollzugs und sonstige einstweilige Anordnungen betreffe, analog anzuwenden.

Gleichwohl könne das Vorgehen der nationalen Gerichte bestimmten Voraussetzungen unterworfen werden, die ohne eine Änderung nationaler Verfahrensvorschriften die zeitweise Durchbrechung des Entscheidungsmonopols des Gerichtshofes zur Feststellung der Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen auf ein Minimum reduzierten. Drei solche Voraussetzungen seien zu nennen.

Zunächst müsse der nationale Richter das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigen, wenn er prüfe, ob ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlung bestünden, auf der der nationale Verwaltungsakt beruhe.

Dann müsse ein nationales Gericht zugleich mit der Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftshandlung beruhenden nationalen Verwaltungsakts dem Gerichtshof vorab die Frage der Gültigkeit dieser Gemeinschaftshandlung zur Entscheidung vorlegen. So würde das Entscheidungsmonopol des Gerichtshofes für die Feststellung der Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen voll anerkannt. Die Verpflichtung, den Gerichtshof bereits im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vorab zu befassen, verkürze im übrigen die Zeit der Ungewißheit über die Gültigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme. Weiter erlaube diese Verpflichtung eine Beschleunigung des Hauptsacheverfahrens, in dem eine Vorlage nicht mehr nötig sei.

Schließlich müsse das nationale Gericht auch das Verfahren in der Hauptsache über die Gültigkeit des nationalen Verwaltungsaktes bis zu der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes zu treffenden Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die Gültigkeit der Gemeinschaftshandlung aussetzen. Das sei erforderlich, damit die Vorlage

im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht unnütz sei.

Diese Voraussetzungen könnten ohne Eingriff in das einzelstaatliche Verfahrensrecht zur Aussetzung der Vollziehung festgesetzt werden. Sie konkretisierten nämlich nur für einen bestimmten Fall das Vorabentscheidungsverfahren, das im Gemeinschaftsrecht ohnehin vorgesehen sei.

Damit sei zu antworten, daß die nationalen Gerichte befugt seien, die Wirksamkeit eines auf einer Handlung der Gemeinschaftsorgane beruhenden einzelstaatlichen Verwaltungsaktes im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes nach nationalen Verfahrensrecht auszusetzen, wenn dabei das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt werde und wenn sie gleichzeitig die Frage nach der Gültigkeit dieser Handlung dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vorlegten und im Hauptsacheverfahren über diese Gültigkeit nicht vor der Entscheidung des Gerichtshofes über die Vorlagefrage entschieden.

C — *Zur zweiten Frage (Gültigkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe)*

1. Erklärungen der Antragstellerin

Nach Auffassung der *Antragstellerin* stellt das Finanzgericht die Frage nach der Gültigkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe zu allgemein. Sie bringt deshalb acht Gründe gegen die Gültigkeit dieser Verordnung vor.

a) Rüge des Verstoßes gegen das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag

Erstens sei die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlaß der streitigen Verordnung nicht Artikel 43 EWG-Vertrag, sondern Artikel 201 EWG-Vertrag. Die besondere Tilgungsabgabe sei in Wirklichkeit eine Finanzierungsabgabe, keine Maßnahme zur Lenkung des Zuckermarkts.

Zunächst könne eine Marktlenkungsmaßnahme nur die Gegenwart oder die Zukunft betreffen, nicht aber die Vergangenheit. Außerdem weise die dritte Begründungserwägung der streitigen Verordnung ausdrücklich auf „einschneidende Haushaltszwänge der Gemeinschaft" hin. Schließlich seien ausschließlich die Zuckerhersteller zu Abgabenschuldnern der besonderen Tilgungsabgabe gemacht worden, während die Marktorganisation für Zucker im ausschließlichen Interesse der Zuckerrübenerzeuger geschaffen worden sei. Insoweit sei auf die dritte Begründungserwägung der Grundverordnung zu verweisen, wonach es sich empfehle, Maßnahmen zur Stabilisierung des Zuckermarktes vorzusehen, „um den Zuckerrüben- ... erzeugern der Gemeinschaft Beschäftigungslage und Lebensstandard weiterhin zu sichern".

Da die besondere Tilgungsabgabe außerhalb der Marktorganisation für Zucker eingeführt worden sei, zähle sie nicht zu den Eigenmitteln gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses des Rates vom

7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften (85/257/EWG; ABl. L 128, S. 15; Eigenmittelbeschluß). Nach dieser Bestimmung stellten eigene Mittel „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind", dar.

Da die besondere Tilgungsabgabe weder eine Marktlenkungsabgabe sei noch nach dem Eigenmittelbeschluß zu den eigenen Mitteln zähle, hätte sie nur auf der Grundlage des Artikels 201 EWG-Vertrag erlassen werden dürfen. Da das dort vorgeschriebene Verfahren nicht beachtet worden sei, sei die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe ungültig.

b) Rüge der Unvereinbarkeit der Verordnung Nr. 1914/87 mit der Grundverordnung

Zweitens sei die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe mit der Grundverordnung unvereinbar. Wegen dieser Unvereinbarkeit verstoße die fragliche Verordnung gegen die rechtlichen Grenzen der Eigenfinanzierungsregelung und den Grundsatz der Rechtssicherheit.

Artikel 28 der Grundverordnung beschränke die Gesamtproduktionsabgabe auf 2 % des Interventionspreises für Zucker und die B-Abgabe auf 30 % bzw. 37,5 % dieses Preises. Diese Höchstgrenzen seien für das fragliche Wirtschaftsjahr durch die Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86 bestätigt worden.

Da der Rat nach Artikel 28 der Grundverordnung das System der Eigenfinanzierung des Zuckersektors abschließend geregelt habe, sei es ihm verwehrt gewesen, außerhalb der fraglichen Marktorganisation die besondere Tilgungsabgabe einzuführen, durch deren Erhebung die in der Grundverordnung festgesetzten Höchstgrenzen überschritten worden seien.

Das Rechtsetzungssystem in der Gemeinschaft verbiete es, daß der Rat, gestützt auf die allgemeine Ermächtigungsgrundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag, eine Verordnung über Sondermaßnahmen erlasse, die mit der Grundverordnung auf diesem Gebiet unvereinbar sei. Im Urteil vom 29. März 1979 in der Rechtssache 113/77 (NTN Toyo Bearing Company, Slg. 1979, 1185, Randnr. 21) habe der Gerichtshof folgendes festgestellt: „Hat der Rat einmal eine allgemeine Verordnung zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen von Artikel 113 des Vertrages erlassen, so kann er von den so aufgestellten Regeln bei ihrer Anwendung auf den Einzelfall nicht abweichen, ohne Störungen im Rechtsetzungssystem der Gemeinschaft hervorzurufen und den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz zu verletzen."

Der Grundsatz der Eigenfinanzierung des Zuckersektors könne daher nur insoweit gelten, als er in Artikel 28 der Grundverordnung eine rechtliche Ausgestaltung gefunden habe. Der Grundsatz der Eigenfinanzierung dieses Sektors habe keine andere Rechtsgrundlage als die Grundverordnung; seine Anwendung müsse sich deshalb in deren Grenzen halten.

Im übrigen stelle der Erlaß einer mit der anwendbaren generellen Regel unvereinbaren Sonderregel eine Verletzung der Rechtssicherheit sowie des berechtigten Vertrauens der Betroffenen dar.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sei folglich ungültig, da sie mit dem Rechtsetzungssystem der Gemeinschaft unvereinbar sei und deswegen die Rechtssicherheit sowie das berechtigte Vertrauen der Betroffenen verletze.

c) Rüge des Verstoßes gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweigs mit Fremdrisiken sowie mit unzumutbaren finanziellen Belastungen

Drittens verstoße die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweigs mit Fremdrisiken sowie mit unzumutbaren finanziellen Belastungen.

Die Ursachen für das Defizit, das die streitige Abgabe habe tilgen sollen, lägen weder im Einfluß- noch im Verantwortungsbereich der Zuckerwirtschaft. Diese Ursachen seien im wesentlichen der anhaltend niedrige Weltmarktpreis für Zucker und der Dollarverfall gewesen. Dadurch habe sich die Gemeinschaft gezwungen gesehen, im Wirtschaftsjahr 1986/87 besonders hohe Ausfuhrerstattungen zu zahlen.

Ein Defizit, das auf dieser Art von äußeren Faktoren beruhe, sei der Marktordnung immanent und müsse deshalb zumindest insoweit aus dem Gemeinschaftshaushalt getragen werden, als es das normale Maß übersteige. In anderen Marktordnungsbereichen würden derartige Risiken ausschließlich aus dem EAGFL finanziert.

Weiter dürfe das Bemühen, die Eigenfinanzierung eines Agrarsektors sicherzustellen, nicht dazu führen, der Wirtschaft dieses Sektors unzumutbare finanzielle Opfer abzuverlangen. Die besondere Tilgungsabgabe belaste die Zuckerhersteller unzumutbar, zum einen wegen ihrer Höhe, zum anderen, weil sie zu den früheren Abgaben hinzukomme.

d) Rüge des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot

Viertens verstoße die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe gegen das Rückwirkungsverbot. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dürfe der Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft nur dann auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung gelegt werden, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei. Im vorliegenden Fall sei keine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt.

Der Rat habe stillschweigend anerkannt, daß die Einführung einer zusätzlichen Abgabe zur Tilgung der Verluste des Wirtschaftsjahres 1986/87 nicht durch ein überragendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sei. Er habe sich nämlich entsprechender Maßnahmen enthalten, als er am 24. März 1986 die Tilgungsabgabenverordnung erlassen habe, obwohl das im Laufe der früheren

Wirtschaftsjahre aufgelaufene Defizit neue Verluste für das Wirtschaftsjahr 1986/87 wahrscheinlich gemacht habe.

Auch das berechtigte Vertrauen der Zuckerhersteller sei durch die rückwirkende Einführung der besonderen Tilgungsabgabe verletzt worden. Die Grundverordnung habe eine Höchstbelastung für die Gesamtproduktionsabgabe und die B-Abgabe festgesetzt. Die Tilgungsabgabenverordnung habe die Höchstbelastung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 bestätigt. Nichts habe vorhersehen lassen, daß auf die Erzeugung dieses Wirtschaftsjahres Abgaben über diese Höchstbelastung hinaus erhoben würden. Sicherlich sei der Vorschlag der Kommission, eine solche Abgabe einzuführen, Ende Februar 1987 vorgelegt worden (ABl. C 89 vom 3.4.1987, S. 18), aber zu diesem Zeitpunkt sei es für die Zuckerhersteller schon zu spät gewesen, sich darauf einzurichten. Nach den Rahmenvorschriften für die Rübenkaufverträge hätten die Kaufverträge zwischen den Zuckerherstellern und den Zuckerrübenerzeugern für das Wirtschaftsjahr 1986/87 nämlich vor dem 1. Mai 1986 abgeschlossen werden müssen [Verordnung (EWG) Nr. 206/68 des Rates vom 20. Februar 1968 über Rahmenvorschriften für die Verträge und Branchenvereinbarungen für den Kauf von Zuckerrüben, ABl. L 47, S. 1].

e) Rüge einer Diskriminierung

Fünftens verstoße die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe gegen das Diskriminierungsverbot.

Die besondere Tilgungsabgabe belaste die Herstellung von B-Zucker erheblich höher als diejenige von A-Zucker. Das ergebe sich daraus, daß die besondere Tilgungsabgabe für jeden Zuckerhersteller ermittelt werde, indem auf die Summe der nach der Grundverordnung fälligen Produktionsabgaben (Gesamtproduktionsabgabe und B-Abgabe) ein bestimmter Koeffizient angewandt werde, und daß diese die Herstellung von B-Zucker erheblich stärker belasteten als diejenige von A-Zucker.

Um festzustellen, ob die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe eine verbotene Diskriminierung der Hersteller von B-Zucker beinhalte, sei zu untersuchen, ob die Zuckerhersteller, die A-Zucker erzeugten, und diejenigen, die B-Zucker erzeugten, sich in einer vergleichbaren Lage befänden. Bejahendenfalls sei zu prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt sei.

Die Hersteller von A-Zucker und die Hersteller von B-Zucker befänden sich in einer vergleichbaren Lage. Der im Rahmen der A-Quote hergestellte Zucker sei schließlich dasselbe Erzeugnis wie der im Rahmen der B-Quote hergestellte. Im übrigen könnten sowohl A- wie auch B-Zucker in der Gemeinschaft verkauft oder in Drittländer ausgeführt werden.

Im übrigen sei es auch nicht durch objektive Gründe gerechtfertigt, daß die besondere Tilgungsabgabe die Hersteller von B-Zucker stärker belaste als diejenige von A-Zucker.

Zunächst lasse sich nicht sagen, daß die Herstellung von B-Zucker anders als die von A-Zucker der Überschußsituation auf

dem Zuckermarkt zugrunde liege; es handele sich nämlich um dasselbe Erzeugnis. Die Lasten, die der Gemeinschaft aus der Zahlung der Ausfuhrerstattungen erwüchsen, fänden ihren Ursprung daher gleichermaßen in der Herstellung von A-Zucker wie in derjenigen von B-Zucker.

Weiter stelle die besondere Tilgungsabgabe eine Finanzierungsabgabe dar, die außerhalb der gemeinsamen Zuckermarktordnung eingeführt worden sei. Deshalb sei es unzulässig, daß die Unterscheidung zwischen A- und B-Zucker, die für die mit der Grundverordnung eingeführten Abgaben gelte, sich auf die besondere Tilgungsabgabe auswirke. Billigerweise müsse diese die Herstellung von A-Zucker und von B-Zucker gleichermaßen belasten.

Sofern schließlich außergewöhnliche Umstände eine unterschiedliche Behandlung der Herstellung von A- und derjenigen von B-Zucker rechtfertigen sollten, hätten diese in der Begründung der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe zum Ausdruck kommen müssen. In der fünften Begründungserwägung dieser Verordnung werde jedoch nur festgestellt, daß die von einem Unternehmen geschuldete besondere Tilgungsabgabe nach Maßgabe der Grundproduktionsabgabe und der B-Abgabe berechnet werde, ohne daß die Wahl dieser Berechnungsweise begründet werde.

Im übrigen würde ein Unternehmen der deutschen Zuckerwirtschaft mit einer besonderen Tilgungsabgabe von durchschnittlich 4,2 % des Interventionspreises für Zucker belastet, während Unternehmen der anderen Mitgliedstaaten durchschnittlich nur eine besondere Tilgungsabgabe von 3,3 % des Interventionspreises für Zucker zu tragen hätten. Das beruhe darauf, daß die deutsche Zuckerwirtschaft höhere B-Quoten habe als ihre Wettbewerber in den anderen Mitgliedstaaten. Nun beruhe die Bestimmung der Grundmengen A und B, die den Mitgliedstaaten zugeteilt würden (und die diese als A- und B-Quoten auf ihre Zuckerwirtschaft verteilten) nicht auf objektiven Kriterien, sondern auf politischen Erwägungen. Die unterschiedlich hohe Belastung der deutschen Zuckerwirtschaft im Vergleich zur Zuckerwirtschaft der übrigen Mitgliedstaaten sei daher nicht objektiv gerechtfertigt.

Nach alldem verstoße die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe auf zweierlei Weise gegen das Diskriminierungsverbot: zum einen insofern, als der im Rahmen der B-Quote hergestellte Zucker mit einer höheren Abgabe belastet werde als der im Rahmen der A-Quote hergestellte, zum anderen insofern, als die deutsche Zuckerwirtschaft durchschnittlich erheblich stärker belastet werde als ihre Wettbewerber in den anderen Mitgliedstaaten.

f) Rüge der Verletzung der Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit

Sechstens verletze die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe die Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit.

In den Urteilen vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold/Kommission, Slg. 1974, 491) und vom 13. Dezember 1979 in

der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727) habe der Gerichtshof festgestellt, daß der Schutz des Eigentums und des Rechts der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit zu den Grundrechten gehörten, deren Schutz er gewährleiste. Der Gerichtshof solle feststellen, daß eine Abgabe der fraglichen Art, die rückwirkend zu anderen Abgaben hinzukomme, die übermäßig hoch sei und die nicht aus dem Gewinn des fraglichen Wirtschaftsjahrs beglichen werden könne, diese Grundrechte verletze. Eine Abgabe, die die Zuckerhersteller nicht aus ihrem Gewinn entrichten könnten, veranlasse diese zur Kürzung ihrer Produktion, insbesondere derjenigen des B-Zuckers, der besonders schwer belastet sei. Im übrigen führe eine Abgabe, die die Hersteller zur Ausschöpfung ihrer Reserven zwinge, zu einem Substanzverlust für diese Unternehmen.

Daß die Zuckerhersteller einen 60%igen Anteil der besonderen Tilgungsabgabe auf die Zuckerrübenerzeuger abwälzen könnten, spreche nicht für eine Vereinbarkeit der streitigen Verordnung mit den fraglichen Grundrechten. Die Zuckerhersteller seien rechtlich verpflichtet, die gesamte Abgabe zu zahlen. Sie könnten diese anteilig auf die Zuckerrübenerzeuger nur in rein privatrechtlichen Verfahren abwälzen, deren Ausgang zweifelhaft sei.

g) Rüge des Ermessensmißbrauchs

Siebtens sei die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe wegen Ermessensmißbrauchs ungültig. Das wahre Ziel dieser Verordnung sei nicht die Finanzierung der im Wirtschaftsjahr 1986/87 entstandenen Verluste, sondern das Bemühen, die Zukkerhersteller von jeder Herstellung im Rahmen der B-Quoten abzubringen. Zu diesem Ziel habe die streitige Verordnung die B-Zuckerherstellung mit einer Erdrosselungsabgabe belegt.

h) Rüge der Verletzung öffentlich-rechtlicher Grundprinzipien des deutschen Steuererhebungsrechts

Achtens verletze die Erhebung der besonderen Tilgungsabgabe öffentlich-rechtliche Grundprinzipien des deutschen Steuererhebungsrechts.

Diese Grundsätze verböten es insbesondere, bestimmte Personen (hier die Zuckerhersteller) zu abgabenrechtlichen Schuldnern für die Gesamtheit einer Steuer zu machen, während ein Teil dieser Steuer (60 %) schließlich von dritten (den Zuckerrübenerzeugern) zu tragen sei. Aus einem Gutachten von Professor Arndt, das den Erklärungen der Antragstellerin beigefügt sei, ergebe sich, daß eine solche Überwälzungsregelung dem deutschen Verfassungsrecht widerspreche.

Die Rechtsgrundsätze des deutschen öffentlichen Rechts schrieben auch vor, daß die Steuerpflichtigen vorab den Betrag der von ihnen zu tragenden Steuer genau kennen müßten. Diese Steuer müsse im übrigen derart erhoben werden, daß die Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen gewährleistet sei. Im vorliegenden Fall werde gegen beide Erfordernisse verstoßen, da die Überwälzung

der besonderen Tilgungsabgabe auf die Rübenerzeuger in Höhe von bis zu 60 % praktisch ganz oder teilweise nicht realisiert werden könne.

Da das Gemeinschaftsrecht den Schutz der in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsgrundsätze gewährleiste, berührten diese Unvereinbarkeiten mit dem deutschen öffentlichen Recht die Gültigkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe.

2. Erklärungen des Vereinigten Königreichs

Das *Vereinigte Königreich* prüft die beiden Ungültigkeitsgründe, die im Vorlagebeschluß untersucht werden, und kommt zu dem Ergebnis, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sei gültig.

a) Zur Rüge des Verstoßes gegen das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag

Zur Frage der geeigneten Rechtsgrundlage für den Erlaß der Verordnung sei auf die Kriterien zu verweisen, die der Gerichtshof für die Beurteilung angewandt habe, ob eine bestimmte Abgabe rechtmäßig auf der Grundlage der Bestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik habe eingeführt werden können. So habe der Gerichtshof im Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78 (Stölting, Slg. 1979, 713, Randnr. 7) entschieden, daß die Mitverantwortungsabgabe für Milch angesichts der festgestellten Überschüsse die Produktion einschränken wolle. Sie trage damit dazu bei, die Verwirklichung des Ziels der Stabilisierung der Märkte nach Artikel 39 EWG-Vertrag zu fördern. Im Urteil vom 30. September 1982 (Amylum, a. a. O., Randnr. 30) habe der Gerichtshof entschieden, daß die Produktionsabgabe für Isoglucose im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation rechtmäßig eingeführt worden sei, da sie die Isoglucosehersteller an den Verlusten beteilige, die der Gemeinschaft durch den Absatz der erzeugten Menge, die höher sei als der menschliche Verzehr, entstünden.

Die besondere Tilgungsabgabe entspreche diesen Kriterien, weil sie sicherstellen solle, daß die Zuckerwirtschaft selbst die gesamten Kosten für den Absatz der Überschüsse trage. Deshalb sei die streitige Verordnung gültig auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag erlassen worden.

Habe die besondere Tilgungsabgabe rechtmäßig auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag eingeführt werden können, sei der Rückgriff auf Artikel 201 EWG-Vertrag überflüssig. Jedenfalls gehöre aber die streitige Abgabe gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Eigenmittelbeschlusses, der ausdrücklich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführte Abgaben erwähne, zu den eigenen Mitteln.

b) Zur Rüge des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot

Zur Frage der Rückwirkung sei zu sagen, daß das angestrebte Ziel die rückwirkende

Anwendung der streitigen Verordnung verlange und daß im übrigen das berechtigte Vertrauen der Betroffenen hinreichend beachtet sei.

Das angestrebte Ziel sei die Stabilisierung des Zuckermarktes dadurch gewesen, daß die betroffenen Wirtschaftskreise die von den übrigen Abgaben noch nicht gedeckten Verluste des Wirtschaftsjahres 1986/87 vollständig trügen. Dieses Ziel sei so wichtig gewesen, daß es eine Ausnahme vom Rückwirkungsverbot rechtfertige. Es habe nur mit einer rückwirkenden Abgabe erreicht werden können, da die mit einem Wirtschaftsjahr verbundenen Gesamtverluste erst nach Abschluß dieses Wirtschaftsjahres feststünden.

Im übrigen sei das berechtigte Vertrauen der Zuckerwirtschaft angemessen beachtet worden.

Zunächst habe diese aus verschiedenen Gründen damit rechnen müssen, daß ihr eine Abgabe auferlegt werde, die über die Höchstbelastung nach der Grundverordnung hinausgehe. So habe die Kommission am 9. September 1986 eine Bilanz veröffentlicht, aus der sich klar ein wahrscheinliches Defizit für das Wirtschaftsjahr 1986/87 ergeben habe. Da der Zuckersektor seit der Einführung der Grundverordnung dem Prinzip der Eigenfinanzierung unterworfen sei, hätten sich die betroffenen Wirtschaftskreise darüber im klaren sein müssen, daß ihnen dieses Defizit aufgebürdet würde. Im Februar 1987 habe die Kommission den Vorschlag zur Einführung der besonderen Tilgungsabgabe vorgelegt. Die Fachpresse habe darüber sofort berichtet. Die Zuckerhersteller könnten somit nicht vorgeben, der Erlaß der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe habe sie überrascht.

Im übrigen sei die besondere Tilgungsabgabe so eingeführt worden, daß allfällige Verletzungen des berechtigten Vertrauens der Betroffenen soweit irgend möglich vermindert würden. Die Verordnung über die streitige Abgabe sei nur drei Tage nach Ablauf des Wirtschaftsjahres in Kraft getreten, auf das sich die Abgabe beziehe. Im übrigen treffe die besondere Tilgungsabgabe nur diejenigen Marktteilnehmer, die das zu tilgende Defizit verursacht hätten, da sie mit Hilfe eines bestimmten Koeffizienten auf die Grundproduktionsabgabe und die B-Abgabe errechnet werde, die die Marktteilnehmer für das fragliche Wirtschaftsjahr schuldeten.

Schließlich sei die Kritik des Finanzgerichts daran, daß die besondere Tilgungsabgabe nur zu 60 % auf die Zuckerrübenerzeuger abgewälzt werden könne, unbegründet. Das Finanzgericht sehe in dieser Begrenzung eine Verletzung des berechtigten Vertrauens der Zuckerhersteller, da die Grundverordnung nur Belastungen vorsehe, die voll auf die Zuckerrübenerzeuger abgewälzt werden könnten. Es meine, die Zuckerhersteller hätten nicht damit rechnen müssen, daß ihnen eine Abgabe auferlegt werde, die sie teilweise selbst zu tragen hätten.

Der Ausgangspunkt des Finanzgerichts, die Grundverordnung sehe nur Abgaben vor, die voll auf die Zuckerrübenerzeuger abge-

wälzt werden könnten, sei irrig. Sicherlich sei gemäß Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 28 Absatz 5 der Grundverordnung der Mindestpreis, den die Zuckerhersteller den Zukkerrübenerzeugern zahlen müßten, nur 98 % des Grundpreises der A-Zuckerrübe (Zuckerrübe für die Herstellung von A-Zucker) und 68 % bzw. 60,5 % des Grundpreises der B-Zuckerrübe (Zuckerrübe für die Herstellung von B-Zucker), und zwar nach Maßgabe dessen, ob die B-Abgabe auf 30 % oder auf 37,5 % des Interventionspreises für Zucker festgesetzt sei. Für die Bezahlung der Grundproduktionsabgabe und der B-Abgabe hielten die Zukkerhersteller demnach von dem den Zuckerrübenerzeugern gezahlten Preis einen Prozentsatz zurück, der den Abgaben auf A-Zucker (2 %) und B-Zucker (2 % + 30 % bzw. 2 % + 37,5 %) entspreche.

Der Grundpreis der Zuckerrüben entspreche jedoch nur ungefähr 60 % des Interventionspreises für Zucker. Dieser Prozentsatz ergebe sich nicht aus einer ausdrücklichen Bestimmung der Grundverordnung, lasse sich aber bei der jährlichen Festsetzung des Grundpreises für Zuckerrüben feststellen. So sei der Grundpreis für Zuckerrüben für das Wirtschaftsjahr 1986/87 in der Verordnung (EWG) Nr. 1452/86 des Rates vom 13. Mai 1986 zur Festsetzung bestimmter Preise im Sektor Zucker und der Standardqualität für Zuckerrüben für das Wirtschaftsjahr 1986/87 (ABl. L 133, S. 4) mit Bezug auf eine entsprechende Menge Zukker auf 58 % des Interventionspreises von Zucker festgesetzt worden.

Die verbleibenden 40 % des Interventionspreises für Zucker deckten die Verarbeitungs-, Transport- und ähnliche Kosten, die die Zuckerhersteller trügen. Auf diesen Teil des von ihnen erhaltenen Interventionspreises müßten sie für die Herstellung von A-Zucker 2 % und für die Herstellung von B-Zucker 32 % (2 % + 30 %) oder 39,5 % (2 % + 37,5 %) abgeben.

Somit verteile die Grundverordnung die Last der dort vorgesehenen Abgaben auf die Zuckerrübenerzeuger und die Zuckerhersteller im Verhältnis von ungefähr 60 % zu 40 %. Die streitige Verordnung habe eine entsprechende Verteilung der Belastung durch die besondere Tilgungsabgabe vorgesehen. Die einschlägige Kritik des Finanzgerichts sei daher unbegründet.

3. Erklärungen des Rates

Der *Rat* prüft nur denjenigen Grund der Ungültigkeit, den das Finanzgericht für gegeben angesehen hat, nämlich den des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot. Anders als das Finanzgericht ist der Rat der Auffassung, daß ein solcher Verstoß nicht vorliegt und daß die streitige Verordnung demnach gültig ist.

Zunächst stelle sich die Frage, ob die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe echte Rückwirkung habe. Diese Verordnung sei nur wenige Tage nach dem Ende des fraglichen Wirtschaftsjahres erlassen worden. Die dort vorgesehene Abgabe betreffe nur die Wirtschaftsteilnehmer, die zum Defizit dieses Wirtschaftsjahres beigetragen hätten, und diese wegen ihrer Teilnahme an der Schaffung dieses Defizits. Es handele sich somit um einen Mechanismus, der ähnlich wie der normale Mechanismus zur Erhebung der Abgaben im Zuckersektor funktioniere, da auch die in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben erst nach Ende des Wirtschaftsjahres berechnet und erhoben würden, auf das sie sich bezögen.

Wenn die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe diese auch an die Produktion eines abgelaufenen Wirtschaftsjahres anknüpfe, so entspreche sie doch der Billigkeit in höherem Maß als die Tilgungsabgabenverordnung, aus der das Finanzgericht Hamburg sein Argument gegen die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe ziehe. Das Finanzgericht rüge, daß die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe die Zahlung dieser Abgabe an die Produktion künftiger Wirtschaftsjahre hätte knüpfen müssen, wie das die Verordnung Nr. 934/86 getan habe. Die Tilgungsabgabenverordnung habe aber die Tilgung des Defizits von 400 Millionen ECU nur deshalb an die Produktion fünf künftiger Wirtschaftsjahre geknüpft, weil es unmöglich gewesen sei, die Unternehmen noch festzustellen, die für die Schaffung des fraglichen Defizits verantwortlich gewesen seien. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe habe diese aber den Unternehmen nach Maßgabe ihrer Beteiligung an der Schaffung des Defizits auferlegen können, weil sie nur zwei Tage nach dem Ende des fraglichen Wirtschaftsjahres erlassen worden sei. Daß die streitige Verordnung die Zahlung der besonderen Tilgungsabgabe an die Produktion eines eben abgelaufenen Wirtschaftsjahres geknüpft habe, sei somit nicht zu beanstanden: dieser Umstand habe im Gegenteil eine billige Verteilung dieser Abgabe erlaubt.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dürfe eine Gemeinschaftshandlung weiter Rückwirkungen haben, wenn das zu erreichende Ziel es erfordere und wenn das berechtigte Vertrauen der Betroffenen angemessen beachtet werde. Diese beiden Voraussetzungen seien hier erfüllt.

An der Einführung der besonderen Tilgungsabgabe bestehe ein doppeltes Interesse.

Zum einen habe vermieden werden müssen, daß die Gemeinschaft langfristig hohe Summen für Ausfuhrerstattungen vorfinanzieren bzw. diese sogar endgültig finanzieren müsse.

Zum anderen habe die Einführung der streitigen Abgabe es erlaubt, von einer radikaleren Maßnahme zur Herstellung der haushaltsmäßigen Neutralität des Zuckersektors, nämlich einer Senkung der Produktionsquoten, abzusehen. Diese letztere Lösung wäre nämlich für die betroffenen landwirtschaftlichen Interessen unzweckmäßig, da sie zu einem Rückgang ihres Weltmarktanteils geführt hätte. Sie liefe auch den Interessen der Gemeinschaft zuwider, da die zuvor mit Zuckerrüben bebauten Flächen wahrscheinlich für andere Kulturen verwendet würden, deren Finanzierung die Gemeinschaftsfinanzen schwer belasten könnte.

Die Bedeutung des doppelten mit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe verfolgten Ziels, die Eigenfinanzierung des Zuckersektors unter Aufrechterhaltung des Quotenniveaus sicherzustellen, rechtfertige die rückwirkende Einführung der besonderen Tilgungsabgabe.

Was weiter den Schutz des berechtigten Vertrauens der Betroffenen angehe, so hätten diese mit einer Überschreitung der in der Grundverordnung festgesetzten Höchstsätze rechnen müssen. Außerdem irre sich

das Finanzgericht, wenn es meine, die Grundverordnung sehe nur Abgaben vor, die völlig auf die Zuckerrübenerzeuger abgewälzt werden könnten. Das Vorbringen des Rates zu diesen zwei Punkten deckt sich mit dem bereits dargestellten des Vereinigten Königreichs.

4. Erklärungen der Kommission

Auch die *Kommission* prüft nur, ob ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot vorliege. Sie verneint dies und hält die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe für gültig.

Das mit der Einführung der besonderen Tilgungsabgabe verfolgte Ziel habe die Sicherung der Eigenfinanzierung des Zuckersektors gewesen. Der Haushalt der Gemeinschaft habe es nicht erlaubt, das im Wirtschaftsjahr 1986/87 entstandene Defizit von mehr als 200 Millionen ECU zu decken. Angesichts der Höhe dieses Defizits, das in einem einzigen Wirtschaftsjahr die Hälfte des in den fünf vorhergehenden Wirtschaftsjahren akkumulierten Defizits erreicht habe, seien Eilmaßnahmen erforderlich gewesen.

Wie die vierte Begründungserwägung der streitigen Verordnung angebe, habe man vor der Alternative gestanden, entweder eine besondere Tilgungsabgabe einzuführen oder die Produktionsquoten zu senken. Das letztere sei nicht wünschenswert gewesen. Es hätte den Anteil der Zuckerherstellung der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt geschwächt. Weiter hätte es die Marktbürger stärker getroffen als eine finanzielle Sonderabgabe. Schließlich wäre diese Lösung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 unmöglich gewesen, weil der Gesamtverlust erst bekannt geworden sei, nachdem die Quoten bereits ausgenutzt gewesen seien. Es sei somit angemessen gewesen, die Quoten nicht zu kürzen, aber die streitige Abgabe einzuführen.

Im übrigen sei auch das berechtigte Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer beachtet worden.

Die Regelung des Zuckermarktes sei ständigen Änderungen unterworfen, die den Erzeugungs- und Absatzbedingungen auf diesem Markt entsprächen. Ganz allgemein könnten die Wirtschaftsteilnehmer sich nicht darauf verlassen, daß eine bestimmte Lage erhalten bleibe.

Was insbesondere die Auferlegung der besonderen Tilgungsabgabe angehe, so seien die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer durch eine Reihe von Gesichtspunkten auf die Einführung einer solchen Abgabe hingewiesen worden: Der Grundsatz der Eigenfinanzierung der Zuckermarktordnung finde sich bereits in der Grundverordnung von 1981; die Einführung der Tilgungsabgabe in der Verordnung Nr. 934/86 habe gezeigt, daß die in der Grundverordnung festgesetzte Höchstbelastung überschritten werden könne; der Vorschlag der Kommission zur Einführung der besonderen Tilgungsabgabe sei im Februar 1987 aufgrund einer informatorischen Aufzeichnung des Dienstes des Sprechers der Kommission öffentlich bekannt geworden; die Fachpresse habe diesen

Vorschlag verbreitet; am 7. März habe der Vertreter der Kommission im Beratenden Ausschuß für Zucker den Vorschlag erläutert; schließlich sei der Vorschlag am 3. April 1987 im Amtsblatt veröffentlicht worden.

Alle diese Hinweise hätten es den Zuckerrübenerzeugern und den Zuckerherstellern erlaubt, rechtzeitig Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf die zu erzeugenden Mengen und die im Laufe des Wirtschaftsjahres zu fordernden Preise zu ergreifen.

Schließlich täusche sich das Finanzgericht, wenn es annehme, die Grundverordnung habe für die Zuckerhersteller nur Abgaben vorgesehen, die sie vollständig auf die Zukkerrübenerzeuger abwälzen könnten. Die einschlägige Begründung der Kommission entspricht der des Vereinigten Königreichs und des Rates.

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

A — *Fragen an die Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Frage 1 — Liegt in Randnummer 13 der Stellungnahme der Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG ein Schreibfehler in dem Sinne vor, daß die vorgeschlagene Antwort auf die Frage 1 a) bejahend und nicht, wie in dieser Randnummer 13 angegeben, verneinend sein sollte?

Antwort — Die Randnummer 13 der Stellungnahme der Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG enthält in der Tat einen Schreibfehler. Die vorgeschlagene Antwort auf die Frage 1 a) ist bejahend.

Frage 2 — Auf welcher Verordnungsbestimmung beruht die Behauptung der Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, Rübenbauverträge für das Wirtschaftsjahr 1986/87 hätten bis zum 1. Mai 1986 abgeschlossen sein müssen (Randnummer 92 der Stellungnahme)?

Antwort — In den Verträgen über die Lieferung von Zuckerrüben wird ein Unterschied gemacht, ob es sich bei dem aus den Zukkerrüben hergestellten Zucker um A-Zukker, B-Zucker oder anderen Zucker handelt (Artikel 30 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1785/81). Jeder Zuckerhersteller, der nicht *vor der Aussaat* Lieferverträge über eine der A-Quote entsprechende Zuckerrübenmenge zu dem A-Zuckerrüben-Mindestpreis abgeschlossen hat, ist verpflichtet, für alle in dem betreffenden Unternehmen zu Zucker verarbeiteten Rübenmengen zumindest den vorgenannten Mindestpreis (für A-Rüben) zu zahlen (Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81).

Gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 246/88 (ABl. L 53 vom 1.3.1988, S. 37) gelten als vor der Aussaat abgeschlossen nur Verträge, die in Deutschland vor dem 1. Mai abgeschlossen wurden. Abweichende Branchenübereinkommen (Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1785/81) bestehen in Deutschland nicht.

Frage 3 — Die Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG wird um Stellungnahme zu dem Vorbringen insbesondere auf Seite 19 des Schriftsatzes des Rates gebeten, die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe sei — von einer Kürzung der Produktionsquoten abgesehen — die einzige Möglichkeit zur Sicherung der Eigenfinanzierung des Zukkersektors gewesen.

Antwort — Geht man von dem Grundsatz der Eigenfinanzierung aus, wie ihn der Rat (nicht die Klägerin) versteht, so war — abgesehen von einer Kürzung der Produktionsquoten — die Erhebung einer Abgabe die einzige Möglichkeit zur Sicherung der Eigenfinanzierung, unbeschadet der Fragen der Rechtsgrundlage, Art, Berechnungsmethode und Fälligkeit dieser Abgabe nach Maßgabe der Darlegungen in unserer schriftlichen Stellungnahme.

B — *Frage an das Vereinigte Königreich*

Frage — Das Vereinigte Königreich ist gebeten, das Aktenzeichen des von der Kommission am 9. September 1986 herausgegebenen Jahresabschlusses anzugeben, der in Punkt 22 seiner Erklärungen erwähnt wird.

Antwort — Das Vereinigte Königreich gibt folgendes Aktenzeichen an: VI PC2-408.

C — *Fragen an den Rat*

Frage 1 — Warum gilt für den Zuckersektor als einzigen Sektor der Grundsatz der Eigenfinanzierung?

Antwort — Die vollständige Finanzierung — zu Lasten der Erzeuger (Zuckerrübenanbauer) und der Verarbeitungsindustrie (Zuckerhersteller) — der Kosten, die mit dem Export der Zuckerüberschüsse in Drittländer verbunden sind, beruht im wesentlichen auf folgenden Gründen:

Erstens muß daran erinnert werden, daß die Zuckermarktordnung schon seit 1968 (Anwendung der ersten Verordnung Nr. 1009/67/EWG über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. Nr. 308 vom 18.12.1967, S. 1) Maßnahmen zur Beteiligung der Erzeuger und der Verarbeitungsindustrie an den Kosten der Finanzierung der Marktordnung vorsieht (siehe Artikel 27 dieser Verordnung). Diese Maßnahmen waren und sind auch heute noch eng verbunden mit der Quotenregelung, mit dem relativ hohen Preisniveau, das die Gemeinschaft den Erzeugern und der Verarbeitungsindustrie für die Erzeugung, die die Gesamtquote nicht übersteigt (A-Quoten plus B-Quoten) garantiert, und mit dem Umstand, daß die Produktion innerhalb der Gesamtquote schon seit Jahren ständig den Verzehr in der Gemeinschaft übersteigt. Man kann in dieser Hinsicht durchaus davon ausgehen, daß das Preisniveau in der Gemeinschaft ohne eine Quotenregelung 15 % bis 20 % niedriger sein würde. Der Zuckersektor wird also einerseits durch ein relativ hohes Preisniveau und andererseits durch eine strukturelle Überproduktion gekennzeichnet. Unter diesen Umständen war es auf Dauer nur bei einer vollständigen Selbstfinanzierung möglich, die Preisgarantien und das Niveau der zugeteilten Quoten beizubehalten, damit die Überschüsse den Gemeinschaftsmarkt und die Gemeinschaftsfinanzen nicht übermäßig belasten. Diese Selbstfinanzierung wird, wie bestens bekannt, grundsätzlich dadurch erreicht, daß die Erzeuger und die Verarbeitungsin-

dustrie innerhalb der A-Quote nur mit einem geringfügigen Betrag zu dieser Selbstfinanzierung beitragen (2 % des Interventionspreises), und daß dieser Beitrag innerhalb der B-Quote einen ganz wesentlich höheren Betrag (maximal 39,5 % dieses Preises) ausmacht.

Ein derartiges System der Selbstfinanzierung wäre allerdings in anderen Sektoren der Landwirtschaft schwer zumutbar, wo die Erträge der Erzeuger bei niedrigeren Preisgarantien derartige Finanzierungslasten nicht ohne weiteres ermöglichen. In diesem Zusammenhang soll unterstrichen werden, daß der Zuckerrübenanbau für die Erzeuger preisgünstiger ist als der Anbau anderer pflanzlicher Erzeugnisse, wie z. B. Getreide.

Frage 2 — Ergibt sich aus einer Verordnungsbestimmung, daß die Summe aller in einem Wirtschaftsjahr zugeteilten A-Quoten ungefähr dem menschlichen Zuckerverzehr in der Gemeinschaft im Laufe eines Wirtschaftsjahrs entspricht? Um welche Bestimmung handelt es sich gegebenenfalls?

Anwort — Nein.

Zwar ist es richtig, daß sich die Summe der A-Quoten dem Niveau des Zuckerverzehrs in der Gemeinschaft annähert, es gibt jedoch keine mathematische Verbindung zwischen A-Quote und Zuckerverzehr. Eine spezifische Bestimmung in dieser Hinsicht fehlt denn auch.

Im übrigen soll daran erinnert werden, daß die A-Quoten am Anfang der Zuckermarktordnung (Verordnung Nr. 1009/67) für die einzelnen Zuckerhersteller unter Bezugnahme auf die Durchschnittsmenge, die diese Unternehmer zwischen 1961 und 1965 erzeugt hatten, festgesetzt worden sind (siehe Artikel 23 der Verordnung Nr. 1009/67). Hieraus läßt sich erklären, daß in bestimmten Mitgliedstaaten, wie z. B. Italien, die Summe der A-Quoten der Zuckerhersteller und deshalb auch die nationale A-Quote dem nationalen Verbrauch nicht entspricht: Die A-Quoten für Italien waren niedriger als der dortige Zuckerverzehr.

D — *Frage an die Kommission*

Frage — Die Kommission ist gebeten, näher darzulegen, was sie unter der Pflicht der nationalen Gerichte versteht, bei der Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftshandlung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes das Interesse der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen (Punkt 8 und 9 ihres Schriftsatzes).

Antwort — a) Der Gerichtshof hat die Kommission gebeten, näher darzulegen, was sie unter der Pflicht der nationalen Gerichte versteht, bei der Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftshandlung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes das Interesse der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen.

b) Die Kommission hat unter Punkt II 8 II ihres Schriftsatzes ausgeführt, der nationale Richter habe dieses Interesse sowohl bei der Einschätzung der Ernsthaftigkeit seiner Zweifel (an der Gültigkeit des Rechtsaktes der Gemeinschaft) als auch bei der Ermessensentscheidung, ob ausnahmsweise bei ei-

nem derartigen Zweifel die Aussetzung der Vollziehung des auf diesem Rechtsakt beruhenden nationalen Verwaltungsaktes nicht anzuordnen ist, voll zu berücksichtigen.

Eine solche Einschätzung und die Ausübung eines solchen Ermessens darf nach den Ausführungen der Kommission unter Punkt II 7 ihres Schriftsatzes die Interessen der Gemeinschaft nicht weniger berücksichtigen als die Interessen des Mitgliedstaates und richtet sich im übrigen in erster Linie nach den Gegebenheiten des einzelnen Falls.

c) Die Kommission möchte daher im folgenden nur beispielsweise einige Kriterien anführen, die aufzeigen, inwieweit der nationale Richter sich bemühen muß, das Interesse der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Ernsthaftigkeit seiner Zweifel an der Gültigkeit eines Rechtsaktes der Gemeinschaft wird der Richter sich nicht auf die Darlegungen der Prozeßparteien verlassen dürfen, sondern selbst anhand von Rechtsprechung und Literatur überprüfen müssen, ob seine Zweifel wirklich fundiert sind.

Sein Ermessen wird der Richter so ausüben müssen, daß die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts (siehe dazu im einzelnen — für einen anders gelagerten Fall — die Ausführungen der Kommission im Schriftsatz vom 25. Oktober 1989 in der Rechtssache C-213/89, Factortame, Abschnitt III 1; Urteil vom 19. Juni 1990, Slg. 1990, I-2433), sein „effet utile", so wenig wie möglich beeinträchtigt wird. So wird bei Geldforderungen der öffentlichen Hand eine Aussetzung der Vollziehung in der Regel nur dann in Frage kommen, wenn die Zahlungsfähigkeit des Abgabepflichtigen auch nach dem Hauptverfahren noch gesichert erscheint oder wenn er eine Kaution geleistet hat.

Dagegen kann die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts es erfordern, daß nicht auf eine Geldleistung gerichtete Verwaltungsakte sofort vollzogen werden müssen. Ein typisches Beispiel ist die obligatorische Destillation von Tafelwein gemäß Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 (Gegenstand des Rechtsstreits Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-217/88, Slg. 1990, I-2879), deren Vollziehung nicht ausgesetzt werden kann, ohne den Zweck der Maßnahme, die sofortige Entlastung des Marktes von Weinüberschüssen, hinfällig zu machen. Als weitere derartige Maßnahme kommt das Abstellen von gesundheitsgefährdenden Zuständen in Betracht, wie das Abschlachten von verseuchtem Vieh oder das Verbot des Inverkehrbringens gesundheitsgefährdender Produkte.

R. Joliet
Berichterstatter