DOMSTOLENS DOM
21. februar 1991 *

I de forenede sager C-143/88 og C-92/89,

angående anmodninger, som Finanzgericht Hamburg og Finanzgericht Düsseldorf (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte retter verserende sager

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

mod

Hauptzollamt Itzehoe

og

Zuckerfabrik Soest GmbH

mod

Hauptzollamt Paderborn

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 189 (sag C-143/88) og vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1914/87 af 2. juli 1987 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker (EFT L 183, s. 5) (sag C-143/88 og C-92/89),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest ved advokaterne Schiller, Ehle og partnere, Köln,

— den italienske regering ved professor L. Ferrari Bravo, afdelingschef i Udenrigsministeriets Retsafdeling, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I. M. Braguglia,

— Det Forenede Kongeriges regering ved J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget,

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved A. Bräutigam, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booß og juridisk konsulent G. zur Hausen som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

og efter at Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest ved advokaterne Ehle og Sedemund, Köln, den italienske regering, Det Forenede Kongeriges regering ved C. Bellamy som befuldmægtiget samt Rådet og Kommissionen har afgivet indlæg under den mundtlige forhandling den 20. marts 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. november 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse, afsagt den 31. marts 1988, indgået til Domstolen den 20. maj 1988, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål, det ene vedrørende nationale retters kompetence til under en sag om foreløbige forholdsregler at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, det andet vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1914/87 af 2. juli 1987 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker (EFT L 183, s. 5).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag anlagt af selskabet Zuckerfabrik Süderdithmarschen mod Hauptzollamt Itzehoe. Sidstnævnte pålagde ved afgørelse af 19. oktober 1987 Zuckerfabrik Süderdithmarschen at betale 1 982 942,66 DM som særlig absorptionsafgift for sukkerproduktionsåret 1986/1987.

3 Denne afgift, der blev indført ved nævnte forordning nr. 1914/87, der er udstedt med hjemmel i Traktatens artikel 43, har til formål fuldt ud at absorbere de tab, Fællesskabet havde haft i sukkersektoren i det produktionsår, der begyndte den 1. juli 1986 og sluttede den 30. juni 1987. Disse tab var blevet forårsaget af de særlig høje eksportrestitutioner, som Fællesskabet havde måttet udbetale i dette produktionsår for at sikre afsætningen i tredjelande af Fællesskabets overskydende produktion af sukker.

4 Zuckerfabrik Süderdithmarschen indgav klage over Hauptzollamt Itzehoe's afgørelse, men klagen blev afvist. Zuckerfabrik fremsatte derefter ved Finanzgericht Hamburg begæring om udsættelse af gennemførelsen af nævnte afgørelse. Zuckerfabrik anlagde desuden sag ved samme ret med påstand om annullation af afgørelsen. Zuckerfabrik har som sit væsentligste anbringende gjort gældende, at forordning nr. 1914/87, der udgør hjemmelen for Hauptzollamt's afgørelse, er ugyldig.

5 Finanzgericht Hamburg tog begæringen om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt Itzehoe's afgørelse til følge og anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) a) Skal EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, fortolkes således, at den omstændighed, at forordninger har almen gyldighed i medlemsstaterne, ikke udelukker de nationale domstole fra at anordne foreløbige forholdsregler og udsætte fuldbyrdelsen af en forvaltningsakt, som er udstedt i medfør af en forordning, indtil der er truffet afgørelse i hovedsagen?

b) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvilke betingelser skal da være opfyldt, for at de nationale domstole kan anordne foreløbige forholdsregler? Gælder der fællesskabsretlige kriterier herfor, og da i givet fald hvilke, eller er national ret eneafgørende?

2) Er Rådets forordning nr. 1914/87 af 2. juli 1987 — om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker — gyldig? Herved tages der navnlig sigte på, om forordningen er ugyldig, fordi den er i strid med forbuddet mod at tillægge bebyrdende forordninger tilbagevirkende gyldighed?«

6 Finanzgericht Hamburg har endvidere udsat sagen, indtil der foreligger en afgørelse fra Domstolen vedrørende de præjudicielle spørgsmål.

7 Finanzgericht Düsseldorf har ved kendelse af 19. oktober 1988, indgået til Domstolen den 20. marts 1989, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af fem spørgsmål, der også drejer sig om gyldigheden af Rådets nævnte forordning nr. 1914/87.

8 Disse fem spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Zuckerfabrik Soest GmbH og Hauptzollamt Paderborn. Hauptzollamt Paderborn afkrævede ved afgørelse af 20. oktober 1987 Zuckerfabrik Soest 1 675 013,71 DM i særlig absorptionsafgift.

9 Zuckerfabrik Soest klagede over denne afgørelse, men klagen blev afvist. Zuckerfabrik Soest indgav derefter begæring til Finanzgericht Düsseldorf om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt Paderborn's afgørelse. Virksomheden anlagde desuden ved samme ret sag med påstand om annullation af denne afgørelse. Den gjorde i disse sager ligesom Zuckerfabrik Süderdithmarschen i de af denne virksomhed anlagte sager gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift, som er hjemmelen for Hauptzollamt Paderborn's afgørelse, er ugyldig.

10 Finanzgericht Düsseldorf har ved kendelse af 10. februar 1988 i sagen om foreløbige forholdsregler taget begæringen om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt Paderborn's afgørelse til følge med den begrundelse, at det er meget tvivlsomt, om forordningen om den særlige absorptionsafgift er gyldig.

11 Samme ret har ved kendelse af 19. oktober 1988 udsat hovedsagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1. Er forordning nr. 1914/87 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker (EFT L 183 af 3.7.1987, s. 5) ugyldig, fordi den særlige absorptionsafgift er en finansieringsafgift, der kun kunne indføres med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 201?

Subsidiært:

2) Er den ved Rådets forordning nr. 1914/87 indførte særlige absorptionsafgift for sukkerproduktionsåret 1986/1987 forenelig med limiteringen af selvfinansieringen i medfør af artikel 28 i forordning nr. 1785/81 samt med forbuddet mod indgreb i Fællesskabets lovgivningsprocedure?

Mere subsidiært:

3) Er indførelsen af den særlige absorptionsafgift for sukker for produktionsåret 1986/1987 forenelig med forbuddet mod, at en erhvervssektor bærer risici, der er vedkommende markedsordning fremmede, samt med det principielle forbud mod urimelige økonomiske omkostninger?

Endnu mere subsidiært:

4) Er artikel 1 i forordning nr. 1914/87 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker i strid med forbuddet mod forskelsbehandling (EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit), idet B-sukker er belagt med en væsentlig højere afgift end A-sukker?

Mest subsidiært:

5) Er forordning nr. 1914/87 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker i sådanne tilfælde i strid med den i fællesskabsretten grundfæstede beskyttelse af ejendomsretten og den frie erhvervsudøvelse, såfremt afgiften ikke længere kan afholdes af den opnåede fortjeneste, men kun af reserverne, hvorved virksomhedens eksistens trues?«

12 Vedrørende de faktiske omstændigheder i de to hovedsager, de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, retsforhandlingernes forløb og de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporterne. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

13 De to sager vedrører samme spørgsmål og har forbindelse med hinanden, hvilket bekræftes af de mundtlige forhandlinger; de forenes derfor i henhold til procesreglementets artikel 43 med henblik på den endelige dom.

Spørgsmålet om udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning

Princippet

14 Finanzgericht Hamburg ønsker med sit første spørgsmål først og fremmest fastslået, om EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, skal fortolkes således, at de nationale domstole ikke har beføjelse til at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, som er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning.

15 Finanzgericht Hamburg har til støtte for en sådan beføjelse anført, at en udsættelse af gennemførelsen blot suspenderer anvendelsen af den nationale forvaltningsakt og ikke rejser spørgsmål om fællesskabsforordningens gyldighed. Finanzgericht nævner som modargument mod en sådan beføjelse — og dette er baggrunden for spørgsmålet — at det kan have vidtrækkende konsekvenser at anordne foreløbige forholdsregler, idet der derved vil kunne ske en begrænsning af forordningernes fulde virkning i medlemsstaterne ifølge Traktatens artikel 189, stk. 2.

16 Domstolen bemærker, at bestemmelserne i Traktatens artikel 189, stk. 2, ikke kan begrænse den retsbeskyttelse, som de retsundergivne har i henhold til fællesskabsretten. I forbindelse med den administrative gennemførelse af fællesskabsforordninger, der varetages af nationale myndigheder, indebærer den ved fællesskabsretten tilsikrede domstolsbeskyttelse, at borgerne for et nationalt forum særskilt kan rejse spørgsmål om gyldigheden af forordningerne og foranledige, at den nationale ret forelægger Domstolen præjudicielle spørgsmål.

17 Denne ret ville blive undergravet, såfremt borgerne i tiden indtil Domstolens afsigelse af dom — alene Domstolen har jo kompetence til at fastslå, at en fællesskabsforordning er ugyldig (jf. Domstolens dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 20) — ikke under bestemte betingelser kunne opnå en udsættelse af gennemførelsen, hvorved retsvirkningerne af den anfægtede forordning foreløbigt suspenderes i forhold til dem.

18 Domstolen fastslog den 22. oktober 1987 i den nævnte Foto-Frost-dom (præmis 16), at den præjudicielle forelæggelse vedrørende gyldighedsspørgsmål i lighed med annullationssøgsmål udgør en kontrolmulighed vedrørende lovligheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner. I forbindelse med et annullationssøgsmål giver EØF-Traktatens artikel 185 sagsøgeren adgang til at fremsætte begæring om en udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede retsakt og giver Domstolen kompetence til at tage denne begæring til følge. Hensynet til sammenhæng i bestemmelserne om foreløbige forholdsregler begrunder herefter, at den nationale domstol også kan udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, hvis lovlighed anfægtes.

19 I øvrigt har Domstolen i dom af 19. juni 1990 (sag C-213/89, Factortame, Sml. I, s. 2433), der blev afsagt i en sag, der drejede sig om en national lovs forenelighed med fællesskabsretten, under henvisning til den effektive virkning af artikel 177 fastslået, at den nationale ret, der havde anmodet om en præjudiciel fortolkning for at kunne afgøre dette forenelighedsspørgsmål, måtte have adgang til at anordne foreløbige forholdsregler og suspendere anvendelsen af den anfægtede nationale lov, indtil den kunne afsige dom på grundlag af den i medfør af artikel 177 indhentede fortolkning.

20 Den foreløbige retsbeskyttelse, som fællesskabsretten sikrer parterne i sager ved de nationale domstole, kan ikke være forskellig, alt efter om det gøres gældende, at nationale retsregler er uforenelige med fællesskabsretten, eller at afledede fællesskabsretsakter er ugyldige, eftersom begge anbringender støttes på selve fællesskabsretten.

21 På baggrund af det anførte skal første del af det første spørgsmål derfor besvares således, at EØF-Traktatens artikel 189 skal fortolkes således, at den ikke afskærer de nationale retter fra at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning.

Betingelserne for udsættelse

22 Finanzgericht Hamburg ønsker dernæst præciseret, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at de nationale domstole kan udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er hjemlet ved en fællesskabsforordning, med den begrundelse, at det er usikkert, om forordningen er gyldig.

23 Domstolen bemærker indledningsvis, at gennemførelsen af en anfægtet forvaltningsakt kun kan udsættes, såfremt den nationale ret ud fra de faktiske og retlige omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig, må lægge til grund, at der er begrundet tvivl med hensyn til gyldigheden af den fællesskabsforordning, der er hjemmel for den anfægtede forvaltningsakt. Det er nemlig denne potentielle ugyldighed — som kun kan fastslås af Domstolen — der alene begrunder, at begæringen om udsættelse tages til følge.

24 Dernæst bemærkes, at udsættelsen af gennemførelsen skal være en midlertidig foranstaltning. Den nationale ret kan således i en sag om foreløbige forholdsregler kun indrømme udsættelse, indtil Domstolen har taget stilling til gyldighedsspørgsmålet. Såfremt dette spørgsmål ikke allerede er blevet forelagt Domstolen, skal den nationale ret derfor selv forelægge spørgsmålet og herved angive de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse foreligger.

25 Med hensyn til de andre betingelser for indrømmelse af en udsættelse af gennemførelsen af forvaltningsakter bemærkes, at de processuelle bestemmelser findes i de nationale retssystemer, og at disse indeholder forskellige regler om betingelserne for at indrømme udsættelse, hvilket vil kunne skabe risiko for, at fællesskabsretten ikke anvendes ensartet.

26 Den ensartede anvendelse af fællesskabsretten er imidlertid et grundlæggende krav i Fællesskabets retsorden. Det følger heraf, at der i alle medlemsstaterne i alt fald må gælde ensartede betingelser for at udsætte gennemførelsen af forvaltningsakter, der har deres hjemmel i en fællesskabsforordning, under en sag om foreløbige forholdsregler, selv om denne, for så vidt angår begæringens indgivelse og sagens oplysning, behandles efter national procesret.

27 Da de nationale retters beføjelse til at anordne en sådan udsættelse svarer til Domstolens kompetence i henhold til artikel 185 i søgsmål, der indbringes i medfør af artikel 173, bør de nationale retter kun give en sådan udsættelse på de samme betingelser som i sager om foreløbige forholdsregler for Domstolen.

28 Det fremgår således af Domstolens faste praksis, at udsættelse af gennemførelsen af en anfægtet retsakt kun kan anordnes, såfremt der foreligger uopsættelighed, hvilket vil sige, at udsættelsen nødvendigvis skal besluttes og have retsvirkninger, før hovedsagen afgøres, for at undgå, at den begærende part udsættes for et alvorligt og uopretteligt tab.

29 I uopsættelighedsbetingelsen ligger, at det af sagsøgeren påberåbte tab må forventes at indtræde, før Domstolen ville kunne træffe afgørelse med hensyn til gyldigheden af den anfægtede fællesskabsretsakt. Med hensyn til skadens art bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at et rent økonomisk tab principielt ikke kan anses for uopretteligt. Det tilkommer imidlertid den ret, der behandler sagen om foreløbige forholdsregler, at undersøge omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Den skal herved bedømme de omstændigheder, der er afgørende for, om en øjeblikkelig gennemførelse af den retsakt, hvis gennemførelse begæres udsat, vil kunne påføre sagsøgeren endelige tab, der ikke vil kunne genoprettes, såfremt fællesskabsretsakten senere kendes ugyldig.

30 Hertil kommer, at den nationale ret, som inden for rammerne af sin kompetence skal anvende fællesskabsrettens regler, er forpligtet til at sikre, at fællesskabsretten anvendes fuldt ud. I tilfælde af usikkerhed med hensyn til gyldigheden af fællesskabsforordninger skal den derfor tage hensyn til Fællesskabets interesse i, at afgørelsen om at undlade at anvende disse forordninger træffes på et forsvarligt grundlag.

31 Den nationale ret, der har fået forelagt en begæring om udsættelse af gennemførelsen, skal for at opfylde denne forpligtelse først og fremmest undersøge, om den omtvistede fællesskabsretsakt ved ikke straks at blive bragt i anvendelse mister enhver nyttig virkning.

32 Når en udsættelse af gennemførelsen vil kunne give anledning til et økonomisk tab for Fællesskabet, skal den nationale ret desuden have adgang til at afkræve sagsøgeren de fornødne garantier, f.eks. sikkerhedsstillelse eller deponering.

33 Af det anførte følger, at anden del af det første spørgsmål fra Finanzgericht Hamburg må besvares således, at udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, kun kan indrømmes af en national ret, når følgende betingelser er opfyldt:

— Retten nærer alvorlig tvivl med hensyn til fællesskabsretsaktens gyldighed og skal, såfremt Domstolen ikke allerede er blevet anmodet om at tage stilling til den anfægtede akts gyldighed, selv forelægge spørgsmålet herom for Domstolen.

— Der foreligger uopsættelighed, og sagsøgeren risikerer et alvorligt og uoprettelig tab.

— Retten tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse.

Gyldigheden

34 Finanzgericht Hamburg har rejst tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1914/87 med den begrundelse, at forordningen udgør en tilsidesættelse af forbuddet mod retsregler med tilbagevirkende gyldighed og dermed af retssikkerhedsprincippet.

35 Finanzgericht Düsseldorf anser også forordningens gyldighed for tvivlsom og har forelagt Domstolen fem spørgsmål, hvori der fremføres forskellige tvivl vedrørende den rette hjemmel for indførelse af den særlige absorptionsafgift, nævnte forordnings overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (grundforordningen) (EFT L 177, s. 4), vedrørende en tilsidesættelse af det principielle forbud mod at lade en erhvervssektor bære risici, der er den uvedkommende, eller pålægge den urimelige økonomiske byrder samt tilsidesættelse af den grundlæggende beskyttelse af ejendomsretten og den frie erhvervsudøvelse.

36 De spørgsmål, Domstolen har fået forelagt i disse to sager, ses at vedrøre kritik på en række punkter af en og samme retsakt, og de skal derfor behandles under ét.

Klagepunktet om tilsidesættelse af proceduren i henhold til EØF-Traktatens artikel 201

37 Finanzgericht Düsseldorf anfører som det væsentlige, at en afgift, der opkræves under en markedsordning, og som skal bidrage til styring af det omhandlede marked, skal vedtages med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 43. En sådan foranstaltning kan imidlertid kun træffes for nutiden eller for fremtiden. Denne betingelse er ikke opfyldt ved den særlige absorptionsafgift, hvis formål jo er at udligne tabene fra tidligere produktionsår. Desuden er det kun sukkerproducenterne, der skal betale denne afgift, mens en styringsforanstaltning på sukkermarkedet i første række bør pålægges sukkerroeproducenterne. Ifølge Finanzgericht Düsseldorf har den omtvistede afgift derfor karakter af en finansieringsafgift, og en sådan har kun kunnet indføres gyldigt med hjemmel i Traktatens artikel 201.

38 Ved en stillingtagen til dette klagepunkt skal der henvises til artikel 2 i Rådets afgørelse 85/257/EØF af 7. maj 1985 om Fællesskabets ordning med egne indtægter (EFT L 128, s. 15), der var gældende dengang, den anfægtede forordning blev udstedt; heri sondres der mellem »afgifter og lignende, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«, der allerede er egne indtægter, og »andre afgifter, som inden for rammerne af en fælles politik« måtte blive indført i overensstemmelse med Traktaterne; disse sidste bliver kun egne indtægter, for så vidt den procedure, der omhandles i artikel 201 i EØF-Traktaten eller i de tilsvarende bestemmelser i de øvrige oprettelsestraktater, er blevet afsluttet.

39 Når henses til den udvikling, der nødvendigvis måtte komme i Fællesskabets sukkerproduktion og på Fællesskabets sukkermarked, kan artikel 2, stk. 1, litra a), i den nævnte afgørelse af 7. maj 1985 ikke antages blot at omfatte de afgifter, der var indført ved afgørelsens vedtagelse, det vil sige de afgifter, der dengang var fastsat ved Rådets tidligere omtalte forordning nr. 1785/81 (herefter benævnt »grundforordningen«). Den særlige absorptionsafgift fremtræder som en supplerende afgift i forhold til de allerede ved vedtagelsen af afgørelsen af 7. maj 1985

eksisterende afgifter og må derfor anses for en af de »afgifter og lignende, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«, jf. afgørelsen.

40 Det må under alle omstændigheder understreges, at afgørelsen af 7. maj 1985 ligesom Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201), jf. Domstolens dom af 30. september 1982 (sag 108/81, Amylum, Sml. s. 3107) om sidstnævnte afgørelse, som en budgetmæssig foranstaltning har til formål at fastlægge de egne indtægter for Fællesskabet, der skal optages på Fællesskabernes budget, og ikke hvilke fællesskabsinstitutioner, der har kompetence til at fastsætte told, afgifter, importafgifter, produktionsafgifter og andre former for indtægter.

41 Heraf følger, at det ikke var påkrævet at gå frem efter proceduren i Traktatens artikel 201 ved vedtagelsen af en foranstaltning som den særlige absorptionsafgift i henhold til forordning nr. 1914/87, heller ikke selv om den måtte have karakter af en finansieringsafgift.

42 Med spørgsmålet, om EØF-Traktatens artikel 43 kan benyttes som hjemmel for indførelse af en afgift, hvorved der skal ske en beskatning af erhvervsmæssige transaktioner i en tidligere periode, spørges i virkeligheden, om en afgift kan indføres med tilbagevirkning i medfør af denne artikel. Indsigelsen på dette punkt falder således sammen med indsigelsen om, at der foreligger en overtrædelse af forbuddet mod retsregler med tilbagevirkende gyldighed, en indsigelse, der vil blive behandlet i det følgende.

Spørgsmålet om forordning nr. 1914/87's forenelighed med grundforordningen

43 Finanzgericht Düsseldorf har under henvisning til Domstolens dom af 29. marts 1979 (sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Sml. s. 1185) anført, at Rådet ved grundforordningens artikel 28 havde fastlagt de afgifter, sukkerproducenterne maksimalt skulle betale, og at det dermed har afskåret sig fra ved endnu en forordning med direkte hjemmel i Traktatens artikel 43 at indføre en afgift, der ligger over dette maksimum.

44 I den forbindelse bemærkes, at grundforordningen og den anfægtede forordning nr. 1914/87 begge blev vedtaget med hjemmel i Traktatens artikel 43. Forordning nr. 1914/87 kan derfor ikke antages at udgøre en forordning til gennemførelse af grundforordningen på samme måde som den forordning, der var anfægtet i sag 46/86, der blev afgjort ved Domstolens dom af 16. juni 1987, Romkes (Sml. s. 2671).

45 Rådet kan ændre, supplere eller ophæve en grundforordning, der er vedtaget efter fremgangsmåden i Traktatens artikel 43, når de ændrende, supplerende eller ophævende bestemmelser vedtages i den samme procedure, uden at det herved er fornødent at indsætte disse bestemmelser i grundforordningen.

46 I den foreliggende sag er situationen en anden end den, der gav anledning til Domstolens nævnte dom af 29. marts 1979, NTN Toyo Bearing Company. I denne sag havde Rådet nemlig, efter at have vedtaget en generel forordning med henblik på iværksættelse af et af målene med Traktatens artikel 113, gjort undtagelse fra de hermed fastlagte bestemmelser i en gennemførelsesforordning, der vedrørte en konkret sag.

47 På baggrund heraf må det fastslås, at grundforordningen ikke afskar Rådet fra at vedtage forordning nr. 1914/87, når blot det herved fulgte den i Traktatens artikel 43 fastlagte procedure.

Tilsidesættelse af forbuddet mod retsregler med tilbagevirkende gyldighed

48 Både Finanzgericht Hamburg og Finanzgericht Düsseldorf har givet udtryk for den opfattelse, at forordning nr. 1914/87 er i strid med forbuddet mod retsregler med tilbagevirkende gyldighed, idet forordningen blev vedtaget den 2. juli 1987, altså efter udløbet af produktionsåret 1986/1987, der sluttede den 30. juni 1987, og hvis tab skal udlignes ved forordningens bestemmelser. Forordningen knytter altså betalingen af afgift til forhold, der har foreligget i fortiden, nemlig den sukkerproduktion, der foregik i nævnte produktionsår. Endvidere er der sket en tilsidesættelse af sukkerproducenternes berettigede forventning om, at de i grundforordningen fastsatte afgifter ikke ville blive forhøjet, eller at afgiftsforhøjelsen helt ville blive overvæltet på sukkerroedyrkerne.

49 Domstolen har tidligere, bl.a. i dommene af 25. januar 1979 (sag 98/78, Racke, Sml. s. 69 og sag 99/78, Decker, Sml. s. 101), og i dom af 30. september 1982 (den tidligere nævnte sag 108/81, Amylum), fastslået, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt.

50 For så vidt angår den første af disse to betingelser skal visse faktiske og retlige omstændigheder fremhæves. De overskud, som forskellen mellem produktion og forbrug af sukker i Fællesskabet giver anledning til, må afsættes på markederne i tredjelande. Forskellen mellem de noterede priser eller priserne på verdensmarkedet og priserne i Fællesskabet dækkes af en eksportrestitution. Ved grundforordningen er det bestemt, at producenterne selv fuldt ud skal finansiere de udgifter, der følger heraf.

51 Med henblik på at opnå en ordning, der bedst muligt tager højde for de økonomiske realiteter, og herved opnå en stabilisering af markedet, der er et af formålene med Traktatens artikel 39, er det i grundforordningens artikel 28 bestemt, at disse afgifter principielt forfalder til betaling før udløbet af hvert produktionsår og følgelig på grundlag af det anslåede gennemsnitlige tab ved de eksportforpligtelser, der skal opfyldes i det løbende produktionsår.

52 Imidlertid kan det forekomme, at virkningerne af visse ekstraordinære forhold — således i det foreliggende tilfælde det stærke fald i dollarkursen eller de meget lave verdensmarkedspriser på sukker, der indtrådte igennem det omhandlede produktionsår — ikke tilstrækkeligt præcist har kunnet forudses på tidspunktet for afgifternes fastsættelse. I så fald er det lovligt, at de udgifter, der skal finansieres af producenterne, først fastsættes, når det er konstateret, hvilken virkning disse forhold virkelig har, ligesom fastsættelsen lovligt vil kunne ske ved udløbet af det produktionsår, i hvilket de er opstået.

53 Såfremt Rådet, efter at det havde fastslået de samlede tab for produktionsåret 1986/1987, ikke havde forhøjet de afgifter, som producenterne allerede skulle betale, ville det mål, der skulle nås, nemlig en stabilisering i fælles interesse af sukkermarkedet, bl.a. ved hjælp af eksportrestitutionerne, kun kunne nås ved at be-

laste Fællesskabets budget, selv om den fælles markedsordning for sukker hviler på det princip, at finansieringen fuldt ud skal ske ved producenterne.

54 Rådet kunne derfor med føje handle ud fra, at det mål, der i fælles interesse skulle nås, nemlig en stabilisering af Fællesskabets sukkermarked, krævede, at den anfægtede forordning fandt anvendelse på produktionsåret 1986/1987. Den første betingelse for, at en fællesskabsretsakt kan finde anvendelse på et tidspunkt forud for aktens offentliggørelse, kan hermed anses for opfyldt.

55 Ved afgørelsen af, om den anden af ovennævnte betingelser ligeledes er opfyldt, må der tages stilling til, om Rådets fremgangsmåde har krænket en berettiget forventning hos de berørte virksomheder om, at de ved grundforordningen fastsatte afgiftsmaksima stod fast, en forventning, som hævdes at være krænket ved offentliggørelsen den 2. juli 1987 af forordning nr. 1914/87.

56 Parterne i hovedsagerne kan imidlertid ikke påberåbe sig en beskyttelsesværdig berettiget forventning.

57 For det første blev det nemlig ved ellevte betragtning i grundforordningen gjort klart for sukkerproducenterne, at omkostningerne ved afsætningen af det overskud, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug, skulle dækkes fuldt ud af dem selv.

58 For det andet havde Kommissionen den 9. september 1986 under referencen IV PC 2-408 offentliggjort en opgørelse, der klart viste det underskud, der sandsynligvis ville foreligge i produktionsåret 1986/1987.

59 For det tredje blev sukkerproducenterne ved offentliggørelsen af forslaget i EF-Tidende den 3. april 1987 (EFT C 89, s. 18), altså før produktionsårets udløb, gjort bekendt med, at Kommissionen havde forelagt Rådet et forslag til forordning om

indførelse af en særlig absorptionsafgift i sukkersektoren for produktionsåret 1986/1987, således som ordningen blev i den anfægtede forordning nr. 1914/87.

60 Af det anførte følger, at indsigelsen om en tilsidesættelse af forbuddet mod at give retsregler tilbagevirkende gyldighed ikke kan anerkendes.

Overtrædelse af forbuddet mod at lade en erhvervssektor bære risici, der er sektorens markedsordning uvedkommende, eller pålægge den urimelige økonomiske byrder

61 Finanzgericht Düsseldorf har anført, at kun de markedsforstyrrelser kan afbødes ved foranstaltninger inden for rammerne af de fælles markedsordninger, der kan tilskrives de erhvervsdrivende på det pågældende marked. Inden for andre fælles markedsordninger end den fælles markedsordning for sukker er det alene EUGFL, der bærer de finansielle risici, der udløses som følge af prisfaldet på verdensmarkedet og faldet i dollarkursen. På grundlag heraf kan det fastslås, at lovgivningsmagten anser disse risici for risici, som de erhvervsdrivende ikke har nogen indflydelse på, og som det derfor ikke er muligt at lade dem bære.

62 For det første bemærkes, at det vel er korrekt, at sådanne risici som oftest finansielt bæres af EUGFL. Men Traktaten stiller ikke krav herom, idet det i artikel 40, stk. 4, er bestemt, at der kan oprettes en sådan fond, men ikke pålægges denne at træde til i forbindelse med alle markedsordningsforanstaltninger. At sukkersektoren er den eneste sektor, som selvfinansieringsprincippet gælder for, skyldes, som anført af Rådet i dets besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen, at producenterne i andre landbrugssektorer har mindre omfattende prisgarantier, og at finansieringen derfor ikke påhviler dem.

63 Dernæst bemærkes, at sukkerproducenterne takket være eksportrestitutionsordningen har adgang til verdensmarkedet og kan afsætte en del af deres produktion dér. De risici, producenterne påtager sig, må vurderes på baggrund af nævnte verdensmarked. Forhold som en overskudsproduktion af sukker eller kurssvingninger mellem de europæiske valutaer og dollar kan ændre udbud eller efterspørgsel for og dermed prisen på denne vare. De risici, der er forbundet med disse forhold, kan altså ikke anses for at være fremmede for det pågældende marked.

64 Endelig medfører den særlige absorptionsafgift under ingen omstændigheder urimelige økonomiske byrder for sukkerproducenterne. For det første er den en modydelse for de fordele, som de har haft i kraft af muligheden for at opnå eksportrestitutioner ved afsætning af de mængder, de har produceret, og som overstiger forbruget i Fællesskabet, og for det andet kan sukkerproducenterne i medfør af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1914/87 af sælgerne af sukkerroer eller sukkerrør produceret i Fællesskabet kræve godtgørelse af størstedelen af denne afgift.

65 På baggrund af det anførte kan den nationale rets tvivl på dette punkt ikke tiltrædes.

Forskelsbehandling

66 Efter Finanzgericht Düsseldorf's opfattelse foreligger der en forskelsbehandling, der er forbudt i medfør af EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, idet der opkræves en væsentlig højere særlig absorptionsafgift fra producenterne af B-sukker end fra producenterne af A-sukker, selv om produktet er det samme.

67 Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ved grundforordningen for hvert sukkerproduktionsår og for hvert produktionsområde fastsættes en basiskvote A og en basiskvote B. Medlemsstaterne tildeler deres basiskvote A som A-kvoter og deres basiskvote B som B-kvoter til virksomhederne. Summen af de for hvert produktionsår tildelte A-kvoter svarer omtrent til fællesskabsforbruget af sukker til levnedsmiddelformål i produktionsåret. Det sukker, der produceres inden for de henholdsvis med A-kvoterne (A-sukker) og B-kvoterne (B-sukker) fastlagte begrænsninger, kan frit bringes i omsætning i Fællesskabet og er omfattet af pris- og afsætningsgarantiordninger i kraft af interventionsordningen. Dette sukker kan også eksporteres til tredjelande, idet der i den forbindelse under visse betingelser ydes eksportrestitutioner. Endelig må sukker, som en virksomhed producerer ud over A-kvoterne og B-kvoterne (benævnt C-sukker), kun bringes i handelen i tredjelande, uden at der i den forbindelse bliver tale om at yde eksportrestitutioner.

68 Af denne ordning fremgår, at enhver virksomhed, hvis sukkerproduktion overstiger den virksomheden tildelte A-kvote, dvs. virksomhedens andel af den sukkerproduktion, der går til dækning af forbruget i Fællesskabet, nødvendigvis producerer overskud, der sædvanligvis kun vil kunne afsættes ved eksport til tredjelande.

69 Som tidligere anført skal den særlige absorptionsafgift absorbere de ekstraordinære tab, som ydelsen af høje eksportrestitutioner har givet anledning til i forbindelse med bestræbelserne på at øge afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion på markederne i tredjelande.

70 Det er derfor berettiget, at der lægges forholdsvis højere afgifter på de mængder sukker, der udgør en merproduktion i forhold til A-kvoten.

71 Det fremgår af det anførte, at EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, ikke er overtrådt.

Tilsidesættelse af ejendomsretten og erhvervsfriheden

72 Finanzgericht Düsseldorf har anført, at der forligger en overtrædelse af de grundlæggende principper om beskyttelse af ejendomsretten og erhvervsfriheden, når en virksomhed ikke er i stand til af sin normale fortjeneste i vedkommende produktionsår at udrede de afgifter, der forfalder til betaling i løbet af dette produktionsår, men må ty til sine reserver, dvs. til sin egenkapital for at betale dem.

73 I den forbindelse bemærkes, at Domstolen tidligere (jf. navnlig Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15) har anerkendt, at udøvelsen af ejendomsretten og af retten til erhvervsudøvelse kan underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettighedens kerne.

74 Det Forenede Kongeriges regering har rigtigt anført, at forpligtelsen til at betale en afgift ikke kan anses for en foranstaltning, der gør indgreb i ejendomsretten.

75 Det må herefter fastslås, at den særlige absorptionsafgift ikke på nogen måde krænker sukkerproducenternes ejendomsret.

76 For så vidt angår den fri erhvervsudøvelse er det allerede blevet nævnt, at den særlige absorptionsafgift tjener et almennyttigt formål, idet det ved den undgås, at de tab, der forekommer i en erhvervssektor, dækkes af Fællesskabet. Denne foranstaltning kan ikke antages at være udtryk for et misforhold mellem mål og midler. Afgiften, som jo delvis vil kunne overvæltes på sukkerroeproducenterne, blev indført først og fremmest med det formål »ikke før det fastsatte tidspunkt [at gribe ind] i produktionskvoteordningen«, jf. fjerde betragtning til forordning nr. 1914/87. Som Kommissionen med rette har anført, ville en nedsættelse af kvoterne på længere sigt have mindsket EF-sukkerproducenternes andel på verdensmarkedet og dermed have udgjort et langt alvorligere indgreb i sukkerproducenternes og sukkerroedyrkernes interesser.

77 Det om en tilsidesættelse af erhvervsfriheden anførte kan derfor ikke lægges til grund.

78 Af alle de anførte grunde fremgår, at besvarelsen af spørgsmålene fra Finanzgericht Hamburg og Finanzgericht Düsseldorf må gå ud på, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1914/87 af 2. juli 1987 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker.

Sagens omkostninger

79 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, Det Forenede Kongeriges regering og af Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 31. marts 1988 og af Finanzgericht Düsseldorf ved kendelse af 19. oktober 1988, for ret:

1) **Traktatens artikel 189 skal fortolkes således, at den ikke afskærer de nationale retter fra at udsætte gennemførelsen af en forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning.**

2) **En national ret må kun udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, såfremt retten finder, at der er begrundet tvivl om fællesskabsforordningens gyldighed, og retten, såfremt spørgsmålet om den anfægtede forordnings gyldighed ikke allerede er blevet indbragt for Domstolen, selv forelægger Domstolen dette spørgsmål, samt på betingelse af at der foreligger uopsættelighed, at sagsøgeren risikerer et alvorligt og uopretteligt tab, og at retten tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse.**

3) **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1914/87 af 2. juli 1987 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. februar 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident