drage yderligere til finansieringen for dette produktionsår.

4. Den fælles markedsordning for sukker hviler på det princip, at finansieringen fuldt ud skal ske ved producenterne. Det er i medfør af dette princip og med henblik på dækning af ekstraordinært stigende udgifter som følge af svingninger på verdensmarkedet, hvor Fællesskabets producenter skal afsætte en del af deres produktion med udbetaling af store beløb i eksportrestitutioner til følge, at den særlige absorptionsafgift for produktionsåret 1986/1987 blev indført. Denne afgift, der er et modstykke til de fordele, nævnte fælles markedsordning giver, medførte ikke urimelige finansielle byrder for producenterne, der jo kunne kræve hovedparten af afgiften godtgjort af deres sukkerroe- eller sukkerrørleverandører. Afgiften kan efter sin beskaffenhed ikke anses for at udgøre en krænkelse af ejendomsretten. Endelig er det efter afgiftens begrundelse og særegenheder udelukket at anse den for en uforholdsmæssig og uantagelig foranstaltning, der antaster de berørte producenters erhvervsfrihed.

5. Den særlige absorptionsafgift for produktionsåret 1986/1987, der blev indført inden for den fælles markedsordning for sukker, havde til formål at absorbere de ekstraordinære tab, som ydelsen af høje eksportrestitutioner gav anledning til i forbindelse med bestræbelserne på at øge afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion på markederne i tredjelande. Den omstændighed, at der med denne afgift er blevet pålagt sukker, der er produceret ud over A-kvoten, forholdsvis højere byrder, kan ikke antages at udgøre en ved Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, forbudt forskelsbehandling. Faktisk er alt det sukker, der produceres ud over A-kvoten, en overskudsproduktion. Dette overskud kan sædvanligvis kun afsættes ved eksport til tredjelande og medfører ydelse af eksportrestitutioner, der belaster Fællesskabernes budget.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-143/88 *

Indhold

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger 421

A — Fællesskabsrettens bestemmelser 421

1. Grundforordningen 421

* Processprog: tysk.

2. Forordningen om indførelse af absorptionsafgiften 423

3. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift 424

4. De senere forordninger 425

B — Faktiske omstændigheder og hovedsagens behandling 425

1. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger 425

2. De præjudicielle spørgsmål 426

a) Vedrørende de nationale domstoles kompetence til under en sag om foreløbige forholdsregler at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, som er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning 426

b) Vedrørende betingelserne for at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der har sin hjemmel i en fællesskabsforordning 427

c) Vedrørende gyldigheden af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift 427

— Anbringendet om, at der foreligger en tilsidesættelse af proceduren ifølge EØF-Traktatens artikel 201 427

— Anbringendet om overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed 427

C — Sagens behandling ved Domstolen 428

II — Skriftlige indlæg for Domstolen 429

A — Første del af første spørgsmål (de nationale domstoles kompetence til under en sag om foreløbige forholdsregler at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning) 429

1. Sagsøgerens opfattelse 429

2. Den italienske regerings opfattelse 430

3. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse 430

4. Rådets opfattelse 431

5. Kommissionens opfattelse 431

B — Anden del af det første spørgsmål (betingelserne for at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning) 431

1. Sagsøgerens opfattelse 431

2. Den italienske regerings opfattelse 431

3. Kommissionens opfattelse 432

C — Det andet spørgsmål (gyldigheden af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift) 433

1. Sagsøgerens opfattelse 433

a) Overtrædelse af proceduren i henhold til EØF- Traktatens artikel 201 433

b) Spørgsmålet om forordning nr. 1914/87 er forenelig med grundforordningen 434

c) Forbuddet mod at lade en erhvervssektor bære uvedkommende risici eller pålægge den urimelige finansielle byrder 435

d) Overtrædelse af det principielle forbud mod at udstede retsregler med tilbagevirkende gyldighed 435

e) Forskelsbehandling 436

f) Krænkelse af ejendomsretten og af erhvervsfriheden 437

g) Magtfordrejning 438

h) Grundprincipper i tysk offentlig ret om opkrævning af skatter og afgifter ... 438

2. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse 439

a) Klagepunktet om tilsidesættelse af proceduren ifølge EØF-Traktatens artikel 201 439

b) Overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed 439

3. Rådets opfattelse 441

4. Kommissionens opfattelse 443

III — Besvarelser af spørgsmål fra Domstolen 444

A — Spørgsmål til Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

B — Spørgsmål til Det Forenede Kongeriges regering 445

C — Spørgsmål til Rådet 445

D — Spørgsmål til Kommissionen 446

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Fællesskabsrettens bestemmelser*

1. Grundforordningen

Den fælles markedsordning for sukker findes i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 (EFT L 177, s. 4, herefter benævnt »grundforordningen«).

Fællesskabets sukkermarked er præget af strukturbetinget overproduktion. Grundforordningen indeholder med det formål at lægge en dæmper på sukkerproduktionen bestemmelser om tildeling af produktionskvoter til sukkerproducenterne.

I grundforordningens artikel 24 er det således bestemt, at der for hvert produktionsområde (der i alt væsentligt er det samme som hver medlemsstats territorium) fastsættes en basiskvote A og basiskvote B.

Disse basiskvoter refererer sig altid til et produktionsår. Produktionsåret begynder den 1. juli og slutter den 30. juni det følgende år.

A-basiskvoterne og B-basiskvoterne for de forskellige produktionsområder er fastlagt på grundlag af politiske forhandlinger.

Medlemsstaterne fordeler deres basiskvote A som A-kvoter og deres basiskvote B som B-kvoter mellem deres virksomheder.

Det samlede antal A-kvoter, der tildeles pr. produktionsår, svarer omtrent til den mængde sukker, der i et produktionsår forbruges i Fællesskabets levnedsmiddelsektor. Ved fastlæggelsen af den A-kvote, en virksomhed kan få tildelt, henses der navnlig til den gennemsnitlige årsproduktion, virksomheden har haft i visse tidligere produktionsår. Virksomhedernes B-kvote beregnes på grundlag af gennemsnittet af deres højeste produktion i tre af sukkerproduktionsårene 1975/1976-1979/1980 og kan ikke være mindre end 10% af en virksomheds A-kvote (grundforordningens artikel 24).

Det sukker, der fremstilles inden for en virksomheds A-kvote (A-sukker) og det, der fremstilles inden for en virksomheds B-kvote (B-sukker), er et og samme produkt. Den retlige ordning, der finder anvendelse, er imidlertid på forskellige punkter afhængig af, om fremstillingen sker inden for rammerne af A-kvoteordningen eller inden for rammerne af B-kvoteordningen.

A-sukker og B-sukker kan frit bringes i handelen i Fællesskabet. For denne handel gælder en ordning med pris- og afsætningsgarantier, der fungerer gennem en interventionsordning. Sukkeret kan også eksporteres. Såfremt interventionsprisen er højere end verdensmarkedsprisen, udlignes forskellen ved ydelse af eksportrestitutioner. Producenterne modtager i så fald for hvert kg eksporteret sukker et beløb, der svarer til prisforskellen. Dersom interventionsprisen er lavere end verdensmarkedsprisen, opkræ-

ves der en afgift. Producenterne skal i så fald for hvert eksporteret kg sukker betale et beløb, der svarer til forskellen mellem interventionsprisen og den — i denne situation — højere verdensmarkedspris.

Det sukker, der produceres ud over en virksomheds A- og B-kvote (såkaldt C-sukker), er ikke omfattet af interventionsordningen. Det skal eksporteres fra Fællesskabet, og der udbetales ikke eksportrestitutioner for det.

Faktisk er interventionsprisen altid højere end sukkerprisen på verdensmarkedet. Da det inden for rammerne af B-kvoterne er muligt at producere mere sukker end der forbruges i Fællesskabet, og der for dette sukker udbetales eksportrestitutioner, må Fællesskabet afholde store udgifter til eksportrestitutioner.

Eksportrestitutionerne finansieres i første omgang over Fællesskabets budget. Grundforordningen indeholder imidlertid en ordning vedrørende produktionsafgifter, hvorved det bliver muligt fuldt ud at overvælte de udgifter, Fællesskabet har haft som følge af sukkereksporten, på sukkersektoren. Ellevte betragtning til grundforordningen udtaler herom, at målet er »på rimelig, men effektiv måde at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af det overskud, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug«.

Grundforordningens artikel 28 fastlægger den afgiftsordning, hvorved dette mål skal gennemføres. Der pålægges forskellige afgifter på produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker.

Inden afslutningen af hvert produktionsår beregnes det anslåede samlede tab. Dette er lig med den anslåede forskel mellem det samlede restitutionsbeløb, der skal udbetales, og det samlede afgiftsbeløb, der skal opkræves i det pågældende produktionsår.

Hos sukkerfabrikanterne opkræves to afgifter til dækning af det anslåede samlede tab, nemlig en basisproduktionsafgift og en B-afgift.

Basisproduktionsafgiften opkræves på produktionen af A- og B-sukker. Den kan højst andrage 2% af interventionsprisen for hvidt sukker.

Såfremt basisproduktionsafgiften ikke gør det muligt fuldstændigt at dække det anslåede samlede tab, opkræves desuden en B-afgift, der udelukkende opkræves af produktion af B-sukker. Normalt kan denne afgift højst andrage 30% af interventionsprisen for hvidt sukker. Denne procentsats kan forhøjes til 37,5%, når basisproduktionsafgiften og den maksimale B-afgift på 30% ikke har gjort det muligt fuldstændigt at dække det anslåede samlede tab.

Ifølge grundforordningen kan der i et vist omfang ske overvæltning af de to afgifter på sukkerroeproducenterne. Denne overvæltning sker ved fastsættelsen af basisprisen for sukkerroer samt ved en nedsættelse af den minimumspris for sukkerroer, som sukker-

producenterne skal betale sukkerroeproducenterne (grundforordningens artikel 4 og 5).

2. Forordningen om indførelse af absorptionsafgiften

Den netop beskrevne kvote- og afgiftsordning var gældende for produktionsårene 1981/1982 til 1985/1986, jf. grundforordningens artikel 23.

Ved udgangen af denne periode viste det sig, at de ved grundforordningen indførte afgifter langt fra var tilstrækkelige til at sikre fuldstændig selvfinansiering i sektoren. For selv om afgifterne var blevet opkrævet med de i grundforordningen tilladte højeste satser, således blev loftet over B-afgiften forhøjet fra 30 til 37,5%, blev der konstateret et underskud på 400 mio. ECU ved udgangen af perioden 1981/1982-1985/1986.

Den 24. marts 1986 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 934/86 om ændring af forordning nr. 1785/81 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 87, s. 1, herefter benævnt »forordningen om indførelse af absorptionsafgiften«).

Ved denne forordning blev kvoteordningen og afgiftsordningen i henhold til grundforordningen forlænget til produktionsårene 1986/1987-1990/1991. Sukkerproducenterne skal altså betale basisproduktionsafgift og B-afgift også i disse fem produktionsår.

Desuden blev der ved denne nye forordning indsat en ny artikel 32a i grundforordningen, hvorved der til de to allerede eksisterende afgifter føjes en ny afgift, der betegnes »absorptionsafgift«. Formålet med denne afgift var at absorbere det underskud på 400 mio. ECU, som var blevet konstateret ved udgangen af perioden 1981/1982-1985/1986, med 80 mio. ECU pr. produktionsår i perioden 1986/1987-1990/1991.

Det måtte, som det fremgår af ottende betragtning til forordningen om indførelse af absorptionsafgiften, anses for materielt umuligt at gennemføre en differentieret fordeling på landbrugsproducenterne eller forarbejdningsindustrierne af denne afgift alt efter, i hvilket omfang de hver især havde bidraget til det konstaterede overskuds opståen, i betragtning af produktionsstrukturens udvikling i de forløbne fem år (der tænktes hermed på visse producenters forsvinden efter virksomhedsophør, dødsfald osv.). Den eneste realistiske mulighed fandtes derfor at være en differentiering efter produktionsområde.

I forordningens artikel 32a blev der derfor for hvert produktionsområde fastsat beløb, der skal betales af sukkerproducenterne i absorptionsafgift pr. 100 kg hvidt sukker. Det var herved uden betydning, om produktionen heraf var omfattet af en virksomheds A-kvote eller B-kvote.

I artikel 32a blev det bestemt, at sukkerfabrikanterne af sælgerne af sukkerroer kunne kræve en godtgørelse af absorptionsafgiften på 60%.

3. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift

Produktionsåret 1986/1987 sluttede den 30. juni 1987. For dette ene produktionsår konstateredes der et yderligere underskud på 227 mio. ECU. Dette års underskud alene oversteg altså halvdelen af det underskud, der var konstateret for de fem forudgående produktionsår.

Den 2. juli 1987 vedtog Rådet så forordning (EØF) nr. 1914/87 om indførelse af en særlig absorptionsafgift for sukker for produktionsåret 1986/1987 (EFT L 183, s. 5, herefter benævnt »forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift«). Det er denne forordnings gyldighed, der er omtvistet i de foreliggende præjudicielle sager.

Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift blev ligesom grundforordningen og forordningen om indførelse af en absorptionsafgift vedtaget med hjemmel i Traktatens artikel 43. Heri bestemmes, at Rådets vedtagelse sker med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet.

Den nye forordning ændrer ikke som forordning nr. 934/86 om absorptionsafgiften grundforordningen. Den indeholder imidlertid både i betragtningerne og i den dispositive del adskillige henvisninger til grundforordningen.

Den særlige absorptionsafgift skal opkræves for fuldt ud at absorbere den del af det samlede tab i produktionsåret 1986/1987, der ikke dækkes af provenuet af de ved grundforordningen indførte afgifter (basisproduktionsafgiften og B-afgiften).

Afgiften beregnes for den enkelte sukkerfabrikant ved på det beløb, virksomheden skal betale som produktionsafgift i medfør af grundforordningen for produktionsåret 1986/1987, at anvende en koefficient, der skal fastlægges nærmere. Denne er den samme for hele Fællesskabet. Den fastlægges på en sådan måde, at den del af underskuddet for det omhandlede produktionsår, der endnu ikke er absorberet, dækkes fuldt ud. Koefficienten blev ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/87 af 13. oktober 1987 om fastsættelse af koefficienten for beregningen af den særlige absorptionsafgift for sukkerproduktionsåret 1986/87 (EFT L 290, s. 10) fastsat til 0,38873.

I forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift bestemmes ligesom i forordningen om indførelse af absorptionsafgiften, at sukkerfabrikanterne af sælgerne af sukkerroer kan kræve en godtgørelse på højst 60% af den ved forordningen indførte afgift. Godtgørelsen kan ydes ved en tilsvarende nedsættelse af prisen for de sukkerroer, der er leveret i forbindelse med produktionsåret 1986/1987, eller for de sukkerroer, der leveres det følgende produktionsår.

Som det ses, har sukkerproducenterne altså måttet betale tre slags afgifter af deres produktion i produktionsåret 1986/1987: de

ved grundforordningen indførte afgifter (basisproduktionsafgift og B-afgift), absorptionsafgift med beløb på 80 mio. ECU til dækning af tabet i perioden 1981/1982-1985/1986 og endelig særlig absorptionsafgift til dækning af et tab på 227 mio. ECU i forbindelse med produktionen i produktionsåret 1986/1987, der ikke var blevet absorberet ved de ved grundforordningen indførte afgifter.

4. De senere forordninger

Rådet har efter den periode, som omstændighederne i de foreliggende præjudicielle sager vedrører, fremdeles med hjemmel i Traktatens artikel 43 vedtaget to andre forordninger om afgiftsordningen i sukkersektoren.

Rådet har ved den første af disse forordninger (forordning (EØF) nr. 1108/88 af 25. april 1988 om indførelse for produktionsåret 1987/1988 af en særlig absorptionsafgift for sukker (EFT L 110, s. 25] for produktionsåret 1987/1988 indført en særlig absorptionsafgift, der svarer til den afgift, der for produktionsåret 1986/1987 var blevet pålagt ved den omtvistede forordning.

Ved den anden af disse forordninger [forordning (EØF) nr. 1107/88 af 25. april 1988 om ændring af forordning nr. 1785/81 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 110, s. 20)] har Rådet i grundforordningen indsat en artikel 28a, hvorved der for produktionsårene 1988/1989, 1989/1990 og 1999/1991 indføres en såkaldt »tillægsafgift«. Denne afgift er udformet på samme måde og tjener de samme formål som den særlige absorptionsafgift. Den skal altså anvendes til fuldstændig dækning i hvert af de tre nævnte produktionsår af de underskud, der ikke dækkes af de andre ved grundforordningen indførte afgifter (basisproduktionsafgift og B-afgift).

B — *Faktiske omstændigheder og hovedsagens behandling*

1. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagsøgte i hovedsagen, Hauptzollamt Itzehoe, pålagde ved afgørelse af 19. oktober 1987 sagsøgeren i hovedsagen, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, at betale 1 982 942,66 DM i særlig absorptionsafgift for produktionsåret 1986/1987.

Zuckerfabrik Süderdithmarschen indgav klage over denne afgørelse, men klagen blev afvist.

Zuckerfabrik Süderdithmarschen indgav derefter til Finanzgericht Hamburg en begæring om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt's afgørelse. Zuckerfabrik Süderdithmarschen anlagde desuden sag med påstand om annullation af afgørelsen ved samme ret. Zuckerfabrik gjorde i begge sager gældende, at forordningen om indførelse af en særlig absorptionsafgift, der dannede hjemmel for Hauptzollamt's afgørelse, var ugyldig.

Finanzgericht Hamburg har ved kendelse af 31. marts 1988 taget begæringen om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt's afgørelse til følge og har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af en række præjudicielle spørgsmål, der er gengivet nedenfor. Finanzgericht har ved en anden kendelse udsat hovedsagen på Domstolens afgørelse af disse præjudicielle spørgsmål.

2. De præjudicielle spørgsmål

De spørgsmål, som Finanzgericht Hamburg har forelagt Domstolen i den for nævnte ret verserende sag om foreløbige forholdsregler, lyder som følger:

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 absorptionafgift 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?

Finanzgericht har i forelæggelseskendelsen til forklaring af disse spørgsmål givet følgende redegørelse.

a) Vedrørende de nationale domstoles kompetence til under en sag om foreløbige forholdsregler at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, som er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning

Finanzgericht bemærker vedrørende første del af det første spørgsmål, at Finanzgericht i henhold til national ret er forpligtet til at afsige kendelse om udsættelse af gennemførelsen af en national afgørelse, når der er alvorlig tvivl om afgørelsens lovlighed. Spørgsmålet er imidlertid efter Finanzgericht, om dette kan ske, når denne tvivl gælder gyldigheden af en fællesskabsforordning, som danner hjemmel for den nationale afgørelse.

Finanzgericht har til støtte for det synspunkt, at de nationale domstole har en kompetence som nævnt, anført, at en udsættelse af gennemførelsen ikke berører selve forvaltningsaktens indhold, men blot udsætter adgangen til at gennemføre den. Det indebærer heller ingen anfægtelse af fællesskabsforordningens gyldighed, om der an-

ordnes foreløbige forholdsregler i form af udsættelse af gennemførelsen.

Heroverfor står imidlertid ifølge Finanzgericht, at en udsættelse af gennemførelsen som nævnt ville kunne være i strid med reglen om forordningers umiddelbare gyldighed i samtlige medlemsstater, jf. Traktatens artikel 189, stk. 2. Endvidere fremhæver Finanzgericht, at der for udsættelse af gennemførelsen i henhold til Traktatens artikel 185 eller for anordningen af andre foreløbige forholdsregler i medfør af Traktatens artikel 186 gælder andre betingelser end dem, der efter tysk ret opstilles for at anordne foreløbige forholdsregler.

b) Vedrørende betingelserne for at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der har sin hjemmel i en fællesskabsforordning

Finanzgericht har vedrørende anden del af det første spørgsmål anført, at en anvendelse af de kriterier, der benyttes i de forskellige nationale retsordener, vil kunne føre til en forskellig behandling af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater. For at sikre ligebehandling vil man efter Finanzgericht's opfattelse eventuelt kunne anvende bestemmelsen i artikel 83 i Domstolens procesreglement analogt.

c) Vedrørende gyldigheden af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift

Finanzgericht har til belysning af det andet spørgsmål analyseret to af de ugyldighedsgrunde, som Zuckerfabrik Süderdithmarschen har fremført for nævnte ret.

— Anbringendet om, at der foreligger en tilsidesættelse af proceduren ifølge EØF-Traktatens artikel 201

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift skulle være udstedt med hjemmel i Traktatens artikel 201 og ikke med hjemmel i Traktatens artikel 43. Den særlige absorptionsafgift er i realiteten en finansieringsafgift, altså en af de egne indtægter efter betydningen i Traktatens artikel 201. Ifølge sidstnævnte bestemmelse træffes afgørelse om indførelse af egne indtægter imidlertid af Rådet med enstemmighed på grundlag af et forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, med efterfølgende vedtagelse i medlemsstaterne på grundlag af de dér gældende forfatningsmæssige bestemmelser.

Efter Finanzgericht's opfattelse kan dette første anbringende ikke anerkendes. Retten anfører i den forbindelse, at den særlige absorptionsafgift er et led i den fælles markedsordning for sukker og derfor gyldigt er blevet indført med hjemmel i Traktatens artikel 43. Proceduren i Traktatens artikel 201 skal kun følges, når der er tale om på De Europæiske Fællesskabers budget at optage en økonomisk ydelse som egen indtægt. Selve indførelsen af en afgift, der tjener til at regulere et marked for landbrugsprodukter, kræver ikke, at der gås frem efter Traktatens artikel 201.

— Anbringendet om overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har dernæst for Finanzgericht gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er i strid med forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende

gyldighed. Finanzgericht deler denne opfattelse og er derfor alvorligt i tvivl om gyldigheden af den omhandlede forordning.

Den har i den forbindelse for det første bemærket, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionafgift blev vedtaget efter afslutningen af det produktionsår, hvis tab afgiften skulle absorbere. I forordningen knyttes desuden betaling af afgiften til fortidige forhold, nemlig den sukkerproduktion, der foregik i nævnte produktionsår. På dette sidste punkt er der en forskel fra forordning nr. 934/86 af 24. marts 1986 om indførelse af absorptionafgiften. I denne var betalingen af absorptionsafgiften knyttet til fremtidige forhold, nemlig den sukkerproduktion, der ville blive tale om i produktionsårene 1986/1987 til 1990/1991. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift har på sin side virkelig tilbagevirkning.

Finanzgericht har dernæst bemærket, at en fællesskabsretsakt efter Domstolens praksis kun undtagelsesvis, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt, kan gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse (jf. navnlig Domstolens dom af 30.9.1982, sag 108/81, Amylum, Sml. s. 3107, præmis 4).

Finanzgericht finder det ufornødent at tage stilling til, om den første af de nævnte betingelser er opfyldt, det vil her sige om formålet, at sukkersektoren skal være fuldstændig selvfinansierende, krævede den særlige absorptionsafgift tillagt tilbagevirkende gyldighed. Det er nemlig denne rets opfattelse, at den anden betingelse om behørig respekt for de berørtes berettigede forventning i alt fald ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Dette synspunkt støtter Finanzgericht på to betragtninger.

For det første er der ved grundforordningen lagt loft over det finansielle bidrag, sukkerproducenterne skal yde til absorption af tab, idet bidraget kun kan andrage visse højeste procentandele af interventionsprisen for sukker. De berørte kunne retmæssigt forvente, at disse procentsatser ikke blev forhøjet.

Desuden er der ved grundforordningen indført afgifter, der ganske vist skal betales af sukkerfabrikanterne, men som dog fuldt ud kan overvæltes på sukkerroeproducenterne ved en tilsvarende nedsættelse af minimumsprisen for sukkerroer (artikel 5, stk. 2, i grundforordningen). Derimod kan ifølge forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift den nye afgift kun overvæltes på sukkerroeproducenterne med 60% (nævnte forordnings artikel 1, stk. 3). Sukkerproducenterne kunne på grundlag af grundforordningen regne med, at de kun skulle betale afgifter, der fuldt ud kunne overvæltes på sukkerroeproducenterne.

C — *Sagens behandling ved Domstolen*

Finanzgericht Hamburg's kendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 20. maj 1988.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg den 2. september 1988 af Rådet for De Europæiske Fælles-

skaber ved A. Bräutigam, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, den 6. september 1988 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booß, som befuldmægtiget, den 7. september 1988 af sagsøgeren i hovedsagen, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, ved advokaterne Ehle, Schiller og partnere, Köln, den 15. september 1988 af den italienske regering ved professor L. Ferrari Bravo, afdelingschef i Udenrigsministeriets Retsafdeling, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I. Braguglia, og den 15. september 1988 af Det Forenede Kongeriges regering ved Treasury Solicitor J. A. Gensmantel, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Den har imidlertid besluttet at stille forskellige spørgsmål til Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Det Forenede Kongeriges regering, og til Rådet og Kommissionen. Disse spørgsmål er blevet besvaret inden for den fastsatte frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

A — *Første del af første spørgsmål (de nationale domstoles kompetence til under en sag om foreløbige forholdsregler at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har anført, at de nationale myndigheder kan anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning.

For det første — anføres det — har en forholdsregel i form af udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, kun begrænsede virkninger. Med en sådan forholdsregel anfægtes hverken gyldigheden af fællesskabsforordningen eller af den nationale forvaltningsakt. Den medfører blot, at det beløb, der skal opkræves i henhold til den nationale forvaltningsakt, indtil videre ikke udgør en eksigibel fordring.

Sagsøgeren i hovedsagen har dernæst anført, at de tyske domstoles kompetence til at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt er en af de retsbeskyttelsesgarantier, der er hjemlet ved den tyske grundlovs artikel 19, stk. 4. Ønsket om at sikre den generelle og direkte gyldighed af en fællesskabsforordning, i henhold til hvilken en national forvaltningsakt er udstedt, kan ikke begrunde begrænsninger af nogen art i denne beskyttelse.

Sagsøgeren har endvidere anført, at de nationale domstoles kompetence til at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, følger af den retsbeskyttelsesordning, der er indført ved selve fællesskabsretten. Ifølge denne ordning sikres retsbeskyttelsen dels af Domstolen, dels af de nationale retter, alt efter om den anfægtede akt er blevet vedtaget af en fællesskabsinstitution eller af en national myndighed. Det er i god harmoni med denne kompetencefordeling, at de nationale retter har adgang til at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national akt, der er udstedt i

henhold til en fællesskabsretsakt, hvis gyldighed kan drages i tvivl.

Endelig fremgår det allerede af Domstolens dom af 22. oktober 1987 (sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 19), at de nationale retter i sager om foreløbige forholdsregler under bestemte betingelser er kompetente til selv at fastslå ugyldigheden af fællesskabsretsakter. Domstolen har hermed anerkendt, at de nationale retter kan udsætte gennemførelsen af en national akt, der er udstedt i henhold til en formentlig retsstridig fællesskabsretsakt.

2. Den italienske regerings opfattelse

Den italienske regering har også indtaget det standpunkt, at en national domstol som en retsbevarende foranstaltning kan udsætte gennemførelsen af en forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, selv om denne forordning endnu ikke er kendt ugyldig af Domstolen.

Den har i den forbindelse taget udgangspunkt i kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter. Disse sidste har bl. a. bestemt en kompetence til som foreløbig foranstaltning at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt med henblik på at afværge et alvorligt og uopretteligt tab for retssubjekterne. Udsættelse af gennemførelsen af en national retsakt må derfor være en mulighed, selv om denne retsakt er hjemlet ved en fællesskabsforordning; en udsættelse som nævnt vil ikke indebære en anfægtelse af fællesskabsforordningen, den vil blot udsætte en eventuel anvendelse af den indtil afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

Den italienske regering har endvidere fremhævet, at private, såfremt de nationale retter ikke kan anordne udsættelse af gennemførelsen af en national retsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, berøves enhver midlertidig retsbeskyttelse. Privatpersoner kan i princippet ikke anfægte en fællesskabsforordning for Domstolen og følgelig heller ikke til Domstolen indgive begæring om som foreløbig forholdsregel at bestemme, at gennemførelsen af forordningen skal udsættes, eller om andre foreløbige forholdsregler.

3. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse

Det Forenede Kongeriges regering har erklæret sig for modstander af en kompetence for nationale domstole til midlertidigt at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national retsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning.

Den har herved henvist til, at Domstolen i nævnte dom af 22. oktober 1987, Foto-Frost, (præmis 15), har forbeholdt sig kompetencen til at erklære retsakter fra Fællesskabets institutioner for ugyldige med den begrundelse, at meningsforskelle hos retterne i medlemsstaterne med hensyn til gyldigheden af fællesskabsretsakter kan anfægte selve enheden af den fællesskabsretlige retsorden og anfægte det grundlæggende krav om retssikkerhed.

De selvsamme grunde må føre til, at de nationale retter frakendes kompetence til at erklære retsakter fra Fællesskabets institutioner for ugyldige i en sag om foreløbige forholdsregler. De bestemmelser, der omhandler de nationale retters kompetence til at anordne foreløbige forholdsregler, er nemlig forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Der består derfor en risiko for, at det kommer til uoverensstemmende vurderinger ved afgørelsen af en og samme fællesskabsretsakts gyldighed, hvis det antages, at de nationale retter er kompetente til selv

under en sag om foreløbige forholdsregler at fastslå, at fællesskabsretsakter er ugyldige.

4. Rådets opfattelse

Rådet har i sit indlæg begrænset sig til at anføre, at spørgsmålet må afgøres ud fra princippet om fællesskabsrettens forrang, således som dette princip er fastlagt i Domstolens praksis, navnlig i Domstolens dom af 21. maj 1987 (sag 249/85, Albako, Sml. s. 2345). Rådet har derimod intet yderligere anført om, hvilken besvarelse der bør gives det præjudicielle spørgsmål.

5. Kommissionens opfattelse

Kommissionen har anført, at der for de nationale retter må anerkendes en kompetence til at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, indtil der foreligger en afgørelse vedrørende gyldigheden af nævnte nationale forvaltningsakt.

De nationale domstole tager jo ikke ved en afgørelse om udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der har sin hjemmel i en fællesskabsforordning, stilling til gyldigheden af denne forordning. De undersøger alene, om der i det konkret foreliggende tilfælde er tale om private beskyttelsesværdige interesser, der kan begrunde, at gennemførelsen af en national forvaltningsakt udsættes, indtil der foreligger en afgørelse i hovedsagen.

Det er endvidere ifølge Kommissionen ønskeligt, at de nationale retter tilkendes en kompetence til at udsætte gennemførelsen af en national retsakt, der har sin hjemmel i en fællesskabsforordning, således at de i tilfælde af uopsættelighed får mulighed for at yde private en effektiv retsbeskyttelse.

B — *Anden del af det første spørgsmål (betingelserne for at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har bemærket, at der ikke er gennemført nogen harmonisering på fællesskabsplan af de nationale procedureregler. Desuden lægger adskillelsen af ordningerne for de nationale domstoles virksomhed og EF-Domstolens virksomhed sig i vejen for, at Domstolen på eget initiativ ensretter de nationale procedurebestemmelser. Anordning af udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt vil dog også, når denne har sin hjemmel i en fællesskabsforordning, udelukkende være undergivet national rets bestemmelser.

2. Den italienske regerings opfattelse

Den italienske regering har også givet udtryk for den opfattelse, at de nationale domstoles kompetence til at anordne udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, er undergivet internretlige bestemmelser. Den har fremhævet, at kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter medfører, at de sidste har enekompetence til at anordne udsættelse af gennemførelsen af nationale forvaltningsakter. Det må i mangel af en harmonisering af de nationale procedureregler anerkendes, at de nationale retters udøvelse af denne

kompetence sker i henhold til national ret. Fællesskabsretten tillader dog ikke, at medlemsstaterne gør det vanskeligere at beskytte retspositioner, der sikres ved fællesskabsretten, end at beskytte retspositioner, der er sikret ved national ret.

3. Kommissionens opfattelse

Også *Kommissionen* er af den opfattelse, at de nationale domstoles kompetence til at anordne udsættelse af gennemførelsen af en forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, er fastlagt ved national ret.

Den har i den forbindelse bemærket, at det i Domstolens praksis er fastslået, at den retsbeskyttelsesordning, som er gennemført ved Traktaten, og som navnlig kommer til udtryk i artikel 177, indebærer, at enhver søgsmålstype, som findes i national ret, skal kunne anvendes til sikring af overholdelsen af de fællesskabsregler, som har direkte gyldighed, under de samme formalitetsbetingelser og efter de samme regler for sagens videre behandling, som gælder, når der er tale om at sikre overholdelsen af national ret (jf. Domstolens dom af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805, præmis 44).

Af denne praksis fremgår, at ønsket om at sikre, at fællesskabsretten følges, ikke gør det muligt at kræve ændring overhovedet af de nationale procedureregler. Det er altså ikke muligt at pålægge de nationale retter at anvende betingelserne ifølge procesreglementets artikel 83 i Domstolens procesreglement om udsættelse af gennemførelsen samt andre foreløbige forholdsregler analogt.

Kommissionen har dog foreslået, at der for de nationale retters virksomhed opstilles visse betingelser, der efter dens opfattelse ikke fører til ændringer af de nationale procedureregler, men som er egnede til i videst muligt omfang at begrænse en antastelse af Domstolens kompetence til at erklære fællesskabsretsakter ugyldige. Det drejer sig om tre betingelser.

Den nationale ret skal for det første fuldt ud tage højde for fællesskabsinteressen, når den undersøger, om der består alvorlig tvivl om lovligheden af den fællesskabsretsakt, der udgør hjemmelen for den nationale forvaltningakt.

For det andet skal en national ret, når den anordner udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der har sit grundlag i en fællesskabsretsakt, samtidig anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet om nævnte fællesskabsretsakts gyldighed. Domstolens enekompetence til at erklære fællesskabsretsakter ugyldige respekteres hermed fuldt ud. Forpligtelsen til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse allerede under sagen om foreløbige forholdsregler gør det desuden muligt at begrænse det tidsrum, hvori der hersker tvivl om fællesskabsretsaktens gyldighed. Endelig giver denne forpligtelse mulighed for efterfølgende at fremskynde behandlingen af hovedsagen, hvor det nu ikke er fornødent at forelægge sagen for Domstolen.

Den nationale ret skal for det tredje udsætte sagen i hovedsagen vedrørende den nationale forvaltningsakts gyldighed og afvente Domstolens stillingtagen til gyldighedsspørgsmålet inden for rammerne af sagen om foreløbige forholdsregler. Denne betingelse må opstilles for at sikre, at forelægggelsen for Domstolen under sagen om

foreløbige forholdsregler kan virke efter hensigten.

De nævnte betingelser kan kræves opfyldt, uden at der dermed bliver tale om en indblanding i de nationale procesregler om udsættelse af gennemførelsen. De medfører nemlig blot, at proceduren med præjudiciel forelæggelse »konkretiseres i et bestemt tilfælde«, og den præjudicielle procedure er under alle omstændigheder foreskrevet i fællesskabsretten.

Kommissionen foreslår derfor, at besvarelsen af dette spørgsmål bliver, at »de nationale retter har kompetence til under anvendelse af foreløbige i national procesret fastlagte foranstaltninger at suspendere retsvirkningerne af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsretsakt, når der herved fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesse, og disse retter samtidig i henhold til Traktatens artikel 177 forelægger spørgsmålet om fællesskabsrettens gyldighed for Domstolen, og ikke i forbindelse med hovedsagens behandling tager stilling til dette gyldighedsspørgsmål, før Domstolen har afgjort den præjudicielle sag«.

C — *Det andet spørgsmål (gyldigheden af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har ud fra den opfattelse, at Finanzgericht med det andet spørgsmål helt generelt stiller spørgsmål om gyldigheden af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift, redegjort for otte grunde til, at forordningen er ugyldig.

a) Overtrædelse af proceduren i henhold til EØF-Traktatens artikel 201

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det første gjort gældende, at den rigtige hjemmel for vedtagelsen af den omtvistede forordning ikke var Traktatens artikel 43, men dens artikel 201. For den særlige absorptionsafgift er i realiteten en finansieringsafgift, ikke en foranstaltning til regulering af sukkermarkedet.

Zuckerfabrik har i den forbindelse først anført, at en foranstaltning til regulering af et landbrugsmarked kun kan gælde nutiden eller fremtiden, men ikke fortiden. Den har dernæst anført, at den omtvistede forordning i tredje betragtning indeholder en udtrykkelig omtale af »de strenge budgetkrav, Fællesskabet er undergivet«. Den har endelig fremhævet, at det kun er sukkerfabrikanterne, der efter forordningen er forpligtet til at betale særlig absorptionsafgift, og det skønt den fælles markedsordning for sukker blev etableret alene i sukkerroeproducenternes interesse. I sidstnævnte henseende har Zuckerfabrik henvist til tredje betragtning til grundforordningen, hvori det hedder, at »for at sukkerroeproducenterne... inden for Fællesskabet fortsat kan sikres de fornødne garantier med hensyn til beskæftigelse og levestandard, bør der træffes passende foranstaltninger til stabilisering af sukkermarkedet«.

Den særlige absorptionsafgift blev indført uden for markedsordningen for sukker og er derfor ikke en af de egne indtægter, jf. artikel 2, stk. 1, litra a), i Rådets afgørelse

85/257/EØF af 7. maj 1985 om Fællesskabernes ordning med egne indtægter (EFT L 128, s. 15, herefter benævnt »afgørelsen om egne indtægter«). I medfør af denne bestemmelse er »afgifter o.lign., der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« egne indtægter.

Den særlige absorptionsafgift udgør ikke en foranstaltning til regulering af et landbrugsmarked og er ikke en af de egne indtægter i medfør af afgørelsen om egne indtægter, og den kunne derfor kun gyldigt vedtages med hjemmel i Traktatens artikel 201. Da den i denne bestemmelse fastlagte procedure ikke er blevet iagttaget, er forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift ugyldig.

b) Spørgsmålet om forordning nr. 1914/87 er forenelig med grundforordningen

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det andet anført, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er uforenelig med grundforordningen. Det gøres herved gældende, at forordningen som følge af denne uforenelighed med grundforordningen er i strid med de retligt fastlagte grænser for selvfinansieringen og med retssikkerhedsprincippet.

Zuckerfabrik har i den forbindelse for det første gjort gældende, at der ved artikel 28 i grundforordningen er lagt loft over produktionsafgiften, der herefter højst kan andrage 2% af interventionsprisen for sukker, og over B-afgiften, der kun kan andrage 30% eller under visse omstændigheder 37,5% af denne pris. Denne maksimering blev for det omhandlede produktionsår fastholdt ved forordningen om indførelse af absorptionsafgiften.

Rådet har ved den udtømmende regulering i artikel 28 i grundforordningen af selvfinansieringsordningen for sukkersektoren afskåret sig fra senere uden for rammerne af den pågældende markedsordning at indføre den særlige absorptionsafgift, hvis opkrævning giver anledning til en overskridelse af lofterne ifølge grundforordningen.

Fællesskabets retsfastsættelsessystem er faktisk til hinder for, at Rådet på grundlag af den almindelige bemyndigelsesregel i Traktatens artikel 43 vedtager en forordning om særlige foranstaltninger, der er uforenelige med den generelle på området gældende forordning. Zuckerfabrik har i den forbindelse påberåbt sig Domstolens dom af 29. marts 1979 (sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Sml. s. 1185, præmis 21), hvori Domstolen fastslog, at Rådet, når det har udstedt en generel forordning til gennemførelse af et af de i Traktatens artikel 113 nævnte mål, ikke, når de således fastsatte regler anvendes på konkrete tilfælde, kan fravige dem uden at bringe forstyrrelser i Fællesskabets retsfastsættelsessystem og bryde princippet om borgerens lighed for loven.

Selvfinansieringsprincippet i sukkersektoren måtte således kun gennemføres i det omfang, det er tilladt i henhold til grundforordningens artikel 28. Faktisk er selvfinansieringsprincippet for denne sektor kun hjemlet ved grundforordningen, og ved anvendelsen af princippet må man holde sig inden for de i denne fastlagte grænser.

Zuckerfabrik har desuden fremhævet, at vedtagelsen af en specialregel, der strider mod den gældende generelle regel, bryder med retssikkerhedsprincippet og med princippet om beskyttelse af de berørtes berettigede forventning.

Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er dermed ugyldig, idet den er udtryk for et brud med Fællesskabets retsfastsættelsessystem og dermed med princippet om retssikkerhed og princippet om beskyttelse af de berørtes berettigede forventning.

c) Forbuddet mod at lade en erhvervssektor bære uvedkommende risici eller pålægge den urimelige finansielle byrder

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det tredje gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er i strid med det principielle forbud mod at lade en erhvervssektor bære risici, der er den uvedkommende, eller pålægge den urimelige finansielle byrder.

Årsagerne til det underskud, som provenuet af den omtvistede afgift skulle dække, har intet at gøre med adfærden hos de erhvervsdrivende, der er aktive på sukkermarkedet. Disse årsager er først og fremmest en konstant lav sukkerpris på verdensmarkedet og en lav dollarkurs. Disse to faktorer tvang Fællesskabet til i produktionsåret 1986/1987 at udbetale store beløb i eksportrestitutioner.

Zuckerfabrik har gjort gældende, at forekomsten af et underskud, der hænger sammen med denne art ydre faktorer, er en risiko, der ligger i selve markedsordningen. Et sådant underskud bør derfor afholdes over Fællesskabets budget, i alt fald når det overstiger det sædvanlige niveau. På andre områder inden for markedsordningerne finansieres sådanne risici i øvrigt udelukkende af EUGFL.

Desuden kan ønsket om at opnå selvfinansiering i en landbrugssektor ikke medføre, at de erhvervsdrivende, der er aktive i denne sektor, pålægges urimelige økonomiske byrder. Med den særlige absorptionsafgift pålægges der sukkerfabrikanterne urimelige byrder, når henses til afgiftens beløb samt til, at den skal betales ud over allerede bestående afgifter.

d) Overtrædelse af det principielle forbud mod at udstede retsregler med tilbagevirkende gyldighed

Zuckerfabrik har for det fjerde gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er i strid med forbuddet mod at udstede retsregler med tilbagevirkende gyldighed. Zuckerfabrik har herved påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter en fællesskabsretsakt kun kan have retsvirkninger på et tidspunkt, der ligger før offentliggørelsen, såfremt det er påkrævet af hensyn til det tilsigtede mål, og såfremt der ikke herved sker en tilsidesættelse af de berørtes berettigede forventning. Ingen af disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Zuckerfabrik har vedrørende det tilsigtede mål gjort gældende, at Rådet implicit erkendte, at indførelsen af ekstra afgift til absorption af tabene i produktionsåret 1986/1987 ikke kunne begrundes i hensynet til overordnede interesser. Det afstod nemlig fra at træffe foranstaltninger med henblik herpå, da det den 24. marts 1986 vedtog forordningen om indførelse af absorptionsafgiften, mens det underskud, der havde ophobet sig i de tidligere produktionsår, alle-

rede da angav, at der ville blive tale om andre tab i produktionsåret 1986/1987.

Indførelsen med tilbagevirkende kraft af den særlige absorptionsafgift var en tilsidesættelse af sukkerproducenternes berettigede forventning. I grundforordningen var der lagt loft over basisproduktionsafgiften og B-afgiften. Ved forordningen om indførelse af absorptionsafgift blev disse lofter fastholdt for produktionsåret 1986/1987. Det kunne ikke på nogen måde påregnes, at der for produktionen i dette produktionsår ville blive pålagt en afgift, der gennembrød dette loft. Kommissionens forslag om indførelse af en sådan afgift blev ganske vist fremsat i februar 1987 (EFT C 89 af 3.4.1987, s. 18), og på dette sene tidspunkt havde sukkerproducenterne ikke længere nogen mulighed for at indrette deres adfærd efter denne omstændighed. Efter rammebestemmelserne for kontrakter vedrørende køb af sukkerroer skulle kontrakterne mellem sukkerfabrikanter og sukkerroeproducenter for produktionsåret 1986/1987 faktisk være indgået før den 1. maj 1986 [Rådets forordning (EØF) nr. 206/68 af 20.2.1968 om fastsættelse af rammebestemmelser for kontrakter og brancheaftaler vedrørende køb af sukkerroer (EFT 1968 I, s. 19)].

e) Forskelsbehandling

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det femte gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift repræsenterer en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

Den har herved henvist til, at den særlige absorptionsafgift rammer produktionen af B-sukker langt hårdere end produktionen af A-sukker. Dette beror på, at afgiften beregnes ved at anvende en bestemt koefficient på de afgifter, sukkerproducenterne skal betale i henhold til grundforordningen (basisproduktionsafgift og B-afgift), og disse afgifter rammer på deres side produktionen af B-sukker langt hårdere end produktionen af A-sukker.

Ved afgørelsen af, om forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift rummer en forbudt forskelsbehandling af producenterne af B-sukker, må det undersøges, om de sukkerproducenter, der producerer A-sukker, og de producenter, der producerer B-sukker, er i situationer, der kan sammenlignes. Er de det, må man finde ud af, om den forskellige behandling er objektivt begrundet.

Ifølge Zuckerfabrik er situationen for henholdsvis producenterne af A-sukker og B-sukker sammenlignelig. Det sukker, der produceres inden for rammerne af A-kvoten, er samme vare, som den, der produceres inden for rammerne af B-kvoten. Desuden kan både A-sukker og B-sukker sælges i Fællesskabet eller eksporteres til tredjelande.

I øvrigt foreligger der ikke objektive grunde til at lade den særlige absorptionsafgift hvile tungere på produktionen af B-sukker end produktionen af A-sukker.

For det første kan det ikke gøres gældende, at det er produktionen af B-sukker, der i højere grad end produktionen af A-sukker er årsagen til den overskudssituation, der

gør sig gældende på det omhandlede marked, for der er tale om samme vare. De udgifter, som Fællesskabet må afholde til udbetaling af eksportrestitutioner, skyldes i samme omfang produktionen af A-sukker som produktionen af B-sukker.

Endvidere er den særlige absorptionsafgift en finansieringsafgift, der blev indført uden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Den differentiering, der er indført ved grundforordningen for A- og B-sukker for så vidt angår de ved forordningen etablerede afgifter, kan derfor ikke retmæssigt opretholdes ved den særlige absorptionsafgift. Sidstnævnte afgift må, hvis den skal være rimelig, i samme omfang pålægges produktionen af A- og B-sukker.

Zuckerfabrik har yderligere anført, at eventuelle ekstraordinære forhold, der kunne begrunde en forskellig behandling af produktionen af henholdsvis A-sukker og B-sukker, skulle være omtalt i begrundelsen til forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift. Men i denne forordnings femte betragtning siges det blot, at den særlige absorptionsafgift bør fastsættes for den enkelte virksomhed under hensyntagen til virksomhedens bidrag til afgiftsprovenuet via basisproduktionsafgiften og B-afgiften uden angivelse af, hvorfor det er denne beregningsmåde, der skal anvendes.

Zuckerfabrik har i øvrigt anført, at de tyske sukkerproducenter gennemsnitligt skal erlægge en særlig absorptionsafgift på 4,2% af interventionsprisen for sukker, mens producenterne i de øvrige medlemsstater gennemsnitligt kun betaler en afgift på 3,3% af interventionsprisen for sukker. Dette forhold beror på, at de tyske virksomheder har højere B-kvoter end deres konkurrenter i de øvrige medlemsstater. Men fastlæggelsen af de A- og B-basismængder, medlemsstaterne får tildelt (og som de derefter fordeler mellem sukkerfabrikanterne i form af A- og B-kvoter), sker ikke på grundlag af objektive kriterier, men ud fra politiske overvejelser. Den forskellige afgiftsbelastning af de tyske sukkerfabrikanter og sukkerfabrikanterne i de andre medlemsstater er altså ikke objektivt begrundet.

Zuckerfabrik har derfor som konklusion gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling i to henseender, idet på den ene side produktionen af B-sukker rammes langt hårdere end produktionen af A-sukker, og på den anden side de tyske sukkerfabrikanter gennemsnitligt pålægges en klart højere afgift end deres konkurrenter i de andre medlemsstater.

f) Krænkelse af ejendomsretten og af erhvervsfriheden

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det sjette gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift udgør en overtrædelse af visse grundrettigheder, nemlig ejendomsretten og erhvervsfriheden.

Den har herved henvist til, at Domstolen i dom af 14. maj 1974 (sag 4/73, Nold, Sml. s. 491), og dom af 13. december 1979 (sag

44/79, Hauer, Sml. s. 3727), har fastslået, at ejendomsretten og erhvervsfriheden er grundrettigheder, som den skal beskytte. Zuckerfabrik ønsker derfor en afgørelse fra Domstolen, der går ud på, at en afgift som den i sagen omhandlede, der opkræves med tilbagevirkning sammen med andre afgifter, og som desuden er uforholdsmæssigt stor og ikke kan betales af indtægterne i det pågældende produktionsår, udgør en krænkelse af disse grundrettigheder. Zuckerfabrik har i den forbindelse fremhævet, at en afgift, som sukkerfabrikanterne er ude af stand til at dække ved hjælp af deres fortjeneste, fører til, at de nedsætter deres produktion, og navnlig deres produktion af B-sukker, der afgiftsbelastes særligt hårdt. En sådan afgift, der forpligter sukkerfabrikanterne til at gøre indhug i deres reserver, antaster selve grundvolden for deres virksomhed.

Zuckerfabrik har endvidere anført, at det forhold, at sukkerfabrikanterne kan overvælte 60% af den særlige absorptionsafgift på sukkerroeproducenterne, ikke kan gøres gældende til støtte for, at den omtvistede forordning er udstedt med respekt af de nævnte grundrettigheder. Sukkerproducenterne er nemlig efter reglerne forpligtet til at betale hele afgiften. De kan kun delvis overvælte denne på sukkerroeproducenterne på grundlag af privatretlige søgsmål, hvis udfald altid er usikre.

g) Magtfordrejning

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det syvende gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er behæftet med magtfordrejning. Det virkelige formål med denne forordning er ikke at udligne tabene for produktionsåret 1986/1987, men derimod at få sukkerfabrikanterne til at opgive enhver produktion inden for B-kvoterne. Det er med dette formål for øje, at den omtvistede forordning for produktionen af B-sukker fastsætter en afgift, der bevirker en kvælning.

h) Grundprincipper i tysk offentlig ret om opkrævning af skatter og afgifter

Zuckerfabrik Süderdithmarschen har for det ottende gjort gældende, at ordningen for opkrævningen af den særlige absorptionsafgift bryder med grundprincipper i tysk offentlig ret om opkrævning af skatter og afgifter.

Ifølge disse principper er det udelukket at lade bestemte retssubjekter (i det foreliggende tilfælde sukkerfabrikanterne) afholde en afgift i dens helhed, når en del af denne afgift (60%) i sidste ende skal betales af andre retssubjekter (sukkerroeproducenterne). Af en redegørelse fra professor Arndt, der foreligger som bilag til Zuckerfabrik's indlæg, fremgår, at sådanne opkrævningsmåder for en afgift er i strid med tysk forfatningsret.

Det følger endvidere af grundlæggende principper i tysk offentlig ret, at de afgiftspligtige på forhånd skal have mulighed for præcist at kende den skat, de i sidste ende skal betale. Denne beskatning skal desuden gennemføres efter regler, der sikrer ligebehandling af de afgifts- og skattepligtige. Disse to krav er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet overvæltningen af den

særlige absorptionsafgift på sukkerroeproducenterne inden for 60%-grænsen kan vise sig praktisk helt eller delvis uigennemførlig.

Ifølge fællesskabsretten skal fundamentale retsgrundsætninger, der er anerkendt i medlemsstaternes retsordener beskyttes, og uforeneligheden på disse punkter med tysk offentlig ret rejser tvivl om gyldigheden af forordningen om indførelse af en særlig absorptionsafgift.

2. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse

Det Forenede Kongeriges regering har kommenteret de to ugyldighedsgrunde, som forelæggelseskendelsen indeholder en analyse af, og er herved nået til det resultat, at forordningen om indførelse af en særlig absorptionsafgift er gyldig.

a) Klagepunktet om tilsidesættelse af proceduren ifølge EØF-Traktatens artikel 201

Det Forenede Kongeriges regering har for det første vedrørende spørgsmålet om den retlige hjemmel for vedtagelsen af den omtvistede forordning henvist til de kriterier, Domstolen har fastlagt med henblik på afgørelsen af, om en given afgift gyldigt kan vedtages med hjemmel i de bestemmelser, der gælder for den fælles landbrugspolitik. Domstolen har således i dom af 21. februar 1979 (sag 138/78, Stölting, Sml. s. 713, præmis 7), fremhævet, at medansvarsafgiften i mælkesektoren havde til formål at begrænse produktionen på grund af det konstaterede overskud. Den udtalte, at denne afgift hermed bidrog til at virkeliggøre det formål, at markederne skal stabiliseres, jf. Traktatens artikel 39. Domstolen fastslog i den tidligere nævnte dom af 30. september 1982, Amylum (præmis 30), at produktionsafgiften for isoglucose var en gyldig foranstaltning inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbrugsvarer, idet afgiftsindbetalingerne fra sukkerfabrikanterne skulle medvirke til at dække de tab, Fællesskabet påføres ved afsætningen af den sukkermængde, der overstiger det menneskelige forbrug inden for Fællesskabet.

Ifølge Det Forenede Kongeriges regering opfylder den særlige absorptionsafgift de ovennævnte kriterier, idet den har til formål at sikre, at erhvervsdrivende i sukkersektoren selv fuldt ud afholder omkostningerne til afsætning af overskuddet. Forordningen om indførelse af den omtvistede afgift er derfor med rette blevet udstedt med hjemmel i Traktatens artikel 43.

Da den særlige absorptionsafgift retmæssigt kunne indføres med hjemmel i Traktatens artikel 43, var det unødvendigt at gå frem efter Traktatens artikel 201. Under alle omstændigheder er den omhandlede afgift en af de egne indtægter, jf. artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om egne indtægter, der udtrykkeligt nævner afgifter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

b) Overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed

Det Forenede Kongeriges regering har for det andet vedrørende spørgsmålet om tilba-

gevirkning anført, at det af hensyn til det tilsigtede mål var påkrævet at bringe den omtvistede forordning i anvendelse med tilbagevirkning, og at de berørtes berettigede forventning er blevet behørigt tilgodeset.

Målet med forordningen var at stabilisere markedet for sukker ved fuldt ud at lade de erhvervsdrivende afholde omkostningerne til dækning af tabene i produktionsåret 1986/1987, der ikke i forvejen var absorberet af andre afgifter. Dette mål var tilstrækkeligt vigtigt til at begrunde en fravigelse af forbuddet mod retsforskrifters tilbagevirkende gyldighed. Det havde kun kunnet nås ved hjælp af en afgift, der blev pålagt med tilbagevirkning, idet man ikke før produktionsårets udløb kan kende summen af de tab, der har været i dette produktionsår.

Endvidere er den berettigede forventning hos de berørte blevet behørigt respekteret.

For det første måtte de pågældende på baggrund af forskellige foreliggende oplysninger regne med at blive afkrævet en afgift, der gennembrød det i grundforordningen fastlagte loft. Kommissionen havde således den 9. september 1986 offentliggjort en opgørelse, hvoraf det klart fremgik, at der sandsynligvis ville blive tale om et underskud i produktionsåret 1986/1987. For sukkersektoren havde fra indførelsen af grundforordningen et selvfinansieringsprincip været gældende, og de pågældende erhvervsdrivende burde derfor have været klar over, at det ville blive pålagt dem at dække dette underskud. I februar 1987 forelå Kommissionens forslag om indførelse af den særlige absorptionsafgift. Fagpressen havde straks kommenteret dette forslag. Sukkerfabrikanterne kan derfor ikke gøre gældende, at vedtagelsen af forordningen om den særlige absorptionsafgift kom som en overraskelse for dem.

Endvidere blev den særlige absorptionsafgift indført ved regler, der i videst muligt omfang begrænser en eventuel antastelse af den berettigede forventning hos de berørte. Det Forenede Kongeriges regering har i den forbindelse anført, at forordningen om indførelse af den omtvistede afgift trådte i kraft kun tre dage efter udløbet af det produktionsår, som denne afgift vedrørte. Desuden pålægges den særlige absorptionsafgift kun de erhvervsdrivende, som har givet anledning til det underskud, der skal absorberes, idet afgiften beregnes ved anvendelse af en given koefficient på den basisproduktionsafgift og den B-afgift, som disse erhvervsdrivende skulle betale i det omhandlede produktionsår.

Det Forenede Kongeriges regering har endelig imødegået Finanzgericht's kritik af, at den særlige absorptionsafgift kun kan overvæltes på sukkerroeproducenterne med højst 60%. Finanzgericht ser i den begrænsning en tilsidesættelse af den berettigede forventning hos sukkerfabrikanterne, og begrunder dette med, at grundforordningen kun indeholder bestemmelser om afgifter, der helt kan overvæltes på sukkerroeproducenterne. Sukkerfabrikanterne kunne på baggrund heraf ikke forvente, at der blev indført en afgift, der delvis betød en endelig belastning af dem.

Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at Finanzgericht tager udgangspunkt i en fejlagtig forudsætning om, at

grundforordningen kun indeholder bestemmelser om afgifter, der fuldt ud kan overvæltes på sukkerroeproducenterne. Ganske vist andrager den minimumspris, som sukkerfabrikanterne skal betale sukkerroeproducenterne, kun 98% af basisprisen for A-sukkerroer (sukkerroer til produktion af A-sukker) og 68% eller 60,5% af basisprisen for B-sukkerroer (sukkerroer til produktion af B-sukker), alt efter om B-afgiften er fastsat til 30% eller 37,5% af interventionsprisen for sukker, jf. grundforordningens artikel 5, stk. 2, og artikel 28, stk. 5. Sukkerfabrikanterne tilbageholder altså i den pris, de betaler sukkerroeproducenterne for at betale basisproduktionsafgift og B-afgift, en andel, der svarer til de afgifter, der skal betales af A-sukker (2%) og B-sukker (2% + 30% eller eventuelt 2% + 37,5%).

Basisprisen for sukkerroer udgør imidlertid kun ca. 60% af interventionsprisen for sukker. Denne procentandel følger ikke af en udtrykkelig bestemmelse i grundforordningen, men konstateres ved fastsættelsen hvert år af basisprisen for sukkerroer. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1452/86 af 13. maj 1986 om fastsættelse for produktionsåret 1986/1987 af visse sukkerpriser og standardkvaliteten for sukkerroer (EFT L 133, s. 4) er således for produktionsåret 1986/1987 basisprisen for sukkerroer (med udgangspunkt i et tilsvarende anslået udbytte af hvidt sukker) blevet fastsat til 58% af interventionsprisen for sukker.

De resterende 40% af interventionsprisen for sukker dækker forarbejdnings- og transportomkostninger mv., der afholdes af sukkerfabrikanterne. Af denne del af interventionsprisen, som sukkerfabrikanterne modtager, skal de fradrage 2% til produktionen af A-sukker og 32% (2% + 30%) eller 39,5% (2% + 37,5%) til produktionen af B-sukker.

Ved grundforordningen sker der således en fordeling af de ved forordningen etablerede afgifter på sukkerroeproducenterne og sukkerfabrikanterne med ca. henholdsvis 60 og 40%. Den omtvistede forordning indeholder bestemmelser om en tilsvarende fordeling af den afgiftsbyrde, som den særlige absorptionsafgift udgør. Finanzgericht's kritik på dette punkt savner altså grundlag.

3. Rådets opfattelse

Rådet har udelukkende beskæftiget sig med den ugyldighedsgrund, som Finanzgericht mener foreligger, nemlig den omtalte overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsforskrifter tilbagevirkende gyldighed. Rådet finder, i modsætning til Finanzgericht, at den omtvistede forordning respekterer forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed, og at forordningen er gyldig.

Rådet bemærker i første række, at det kan spørges, om forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift virkelig har tilbagevirkning. Forordningen blev vedtaget blot nogle få dage efter udløbet af det pågældende produktionsår. Den afgift, der indføres ved forordningen, bebyrder udelukkende de erhvervsdrivende, der har givet anledning til underskuddet i dette produktionsår, og den berører dem alt efter i hvilket omfang, de har bidraget til dette underskuds opståen. Dermed er forordningen i god overensstemmelse med den sædvanlige ordning for opkrævning af bidrag i sukkersektoren, idet også de ved grundforordningen etablerede afgifter først beregnes og opkræves efter udløbet af det produktionsår, som de vedrører.

Under alle omstændigheder er forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift, selv om den vedrører produktionen i et afsluttet produktionsår, rimeligere end forordningen om indførelse af absorptionsafgift, som Finanzgericht benytter som udgangspunkt for en kritik af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift. Rådet har i den forbindelse bemærket, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift ifølge Finanzgericht ligesom forordningen om indførelse af absorptionsafgift burde have knyttet forpligtelsen til at betale den afgift, der indføres, til produktionen i produktionsår i fremtiden. Over for denne kritik har Rådet anført, at forordningen om indførelse af absorptionsafgift kun knyttede absorberingen af underskuddet på 400 mio. ECU til produktionen i fem kommende produktionsår, fordi det ikke længere materielt var muligt at afgøre, hvilke virksomheder, der var ansvarlige for dette underskuds opståen. Derimod har det i forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift kunnet bestemmes, at afgiften skal overvæltes på virksomhederne på grundlag af deres deltagelse i underskuddets opståen, fordi forordningen blev vedtaget blot to dage efter vedkommende produktionsårs afslutning. Den omstændighed, at betaling af den særlige absorptionsafgift i den omtvistede forordning knyttes til produktionen i et produktionsår, der netop var afsluttet, kan derfor på ingen måde kritiseres. Bestemmelsen herom har tværtimod gjort det muligt at fordele den byrde, der blev indført ved den omtvistede forordning, på en rimelig måde.

Rådet har dernæst anført, at en fællesskabsretsakt efter Domstolens faste retspraksis kun kan have tilbagevirkende gyldighed, såfremt det er nødvendigt af hensyn til det tilstræbte mål, og såfremt det sker med behørig respekt af de berørtes berettigede forventning. Disse to betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Indførelsen af en særlig absorptionsafgift havde et dobbelt formål.

For det første måtte det undgås, at Fællesskabet over en lang periode skulle forudfinansiere eller endog endeligt finansiere store udgifter til eksportrestitutioner.

For det andet undgik man med indførelsen af den omtvistede afgift at benytte en mere indgribende foranstaltning til retablering af den økonomiske balance på sukkermarkedet, nemlig en nedsættelse af produktionskvoterne. Sidstnævnte løsning ville være kommet på tværs af interesserne hos de erhvervsdrivende, der er aktive på sukkermarkedet, idet den ville have ført til en mindskelse af deres markedsandele på verdensplan. Den ville også have været i strid med Fællesskabets interesser, idet den ville have ført til en begrænsning af de arealer, der benyttes til sukkerroedyrkning, og til en tilsvarende forøgelse af de arealer, der anvendes til andre afgrøder, hvis finansiering kunne have kommet til at bebyrde Fællesskabets finanser alvorligt.

Betydningen af dette dobbelte formål med forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift, altså sikringen af selvfinansiering i sukkersektoren med opretholdelse af kvoterne på et uændret niveau, begrunder indførelsen med tilbagevirkning af den særlige absorptionsafgift.

Rådet har desuden vedrørende respekten for de berørtes berettigede forventning anført, for det første, at disse måtte forvente en gennembrydning af det i grundforordningen fastlagte loft, og for det andet, at Finanzge-

richt tager fejl med betragtningen om, at der ved grundforordningen kun er indført afgifter, der fuldt ud kan overvæltes på sukkerroeproducenterne. Den argumentation, Rådet har fremført på disse to punkter, ligger helt på linje med Det Forenede Kongeriges regerings argumentation herom.

4. Kommissionens opfattelse

Også *Kommissionen* har kun beskæftiget sig med anbringendet om overtrædelsen af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed. Den har gjort gældende, at dette anbringende savner grundlag, og at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er gyldig.

Indførelsen af den særlige absorptionsafgift havde til formål at sikre, at sukkersektoren blev selvfinansierende. Det var ikke muligt over Fællesskabets budget at dække det underskud på over 200 mio. ECU, der var fremkommet i produktionsåret 1986/1987. Dette var et betydeligt underskud, der for et enkelt produktionsår kom til at andrage over halvdelen af det samlede underskud for de fem foregående produktionsår, og det var derfor nødvendigt hurtigt at skride ind.

Som anført i fjerde betragtning til den omtvistede forordning stod valget mellem at indføre en særlig absorptionsafgift eller at nedsætte produktionskvoterne. Den sidstnævnte løsning var ikke velbegrundet. Den ville have givet Fællesskabets sukkerfabrikanter mindre markedsandele på verdensmarkedet. Den ville desuden have ramt de erhvervsdrivende hårdere end en afgift. En nedsættelse af kvoterne kunne endelig ikke komme i betragtning med henblik på en absorption af underskuddet i produktionsåret 1986/1987, for dette underskud blev først kendt på et tidspunkt, hvor de i dette produktionsår tildelte kvoter allerede var opbrugt. Efter Kommissionens opfattelse bestod den rigtige løsning altså ikke i at nedsætte kvoterne, men i at indføre den omtvistede afgift.

De berørte erhvervsdrivendes berettigede forventning blev dernæst respekteret.

Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at reglerne for sukkermarkedet konstant underkastes ændringer, der gennemføres på grundlag af produktions- og afsætningsvilkårene på dette marked. De erhvervsdrivende kan derfor ikke generelt påberåbe sig en retmæssig forventning om, at forholdene på et givet tidspunkt fastholdes uændret.

Specielt om indførelsen af den særlige absorptionsafgift anfører Kommissionen, at de berørte erhvervsdrivende gennem deres kendskab til forskellige faktorer måtte være blevet opmærksomme på, at en sådan afgift ville blive indført; princippet om selvfinansiering i sukkersektoren indgik i grundforordningen fra 1981; indførelsen af absorptionsafgiften ved forordning nr. 934/86 havde vist, at de i grundforordningen fastsatte lofter kunne blive gennembrudt; Kommissionens forslag om indførelsen af den særlige absorptionsafgift blev offentliggjort allerede i februar 1987 ved en informativ

note fra Talsmandens Tjeneste i Kommissionen; fagpressen beskæftigede sig fra begyndelsen udførligt med dette forslag; den 7. marts 1987 redegjorde Kommissionens repræsentant for forslaget i et møde i Det Rådgivende Udvalg for Sukker; endelig blev forslaget den 3. april 1987 offentliggjort i EFT.

Sukkerroeproducenterne og sukkerfabrikanterne kunne på grundlag af disse oplysninger have truffet forholdsregler i god tid, navnlig vedrørende de mængder, der skulle produceres, og de priser, de ville anvende i det omhandlede produktionsår.

Kommissionen har endelig anført, at Finanzgericht's antagelse om, at der ved grundforordningen for sukkerfabrikanterne kun er indført afgifter, der fuldt ud kan overvæltes på sukkerroeproducenterne, er ukorrekt. Den har herved fremført argumenter, der ligger på linje med Det Forenede Kongeriges regerings og Rådets argumentation på dette punkt.

III — Besvarelser af spørgsmål fra Domstolen

A — *Spørgsmål til Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Første spørgsmål — Er der tale om en skrivefejl i afsnit 13 i Zuckerfabrik Süderdithmarschen's indlæg, hvor Zuckerfabrik foreslår, at spørgsmål 1. a) besvares benægtende, og ikke bekræftende?

Besvarelse — En fejl har faktisk indsneget sig i afsnit 13 i Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG's indlæg. Det foreslås at besvare spørgsmål 1. a) bekræftende.

Andet spørgsmål — Hvilken forordningsbestemmelse påberåber Zuckerfabrik Süderdithmarschen sig helt præcist til støtte for det synspunkt, at dyrkningskontrakter for sukkerroeproduktionsåret 1986/1987 skulle afsluttes inden den 1. maj 1986 (afsnit 92 i Zuckerfabrik's indlæg)?

Besvarelse — I kontrakterne om levering af sukkerroer bestemt til sukkerfremstilling sondres der mellem sukkerroer alt efter, om den mængde sukker, der skal fremstilles af disse sukkerroer, er A-sukker, B-sukker eller andet sukker (artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1785/81). Alle sukkerfabrikanter, der ikke *inden udsåningen* har afsluttet leveringskontrakter for en sukkerroemængde svarende til A-kvoten til minimumsprisen for A-sukkerroer, er forpligtet til at betale mindst den nævnte minimumspris for enhver sukkerroemængde, som forarbejdes til sukker i den pågældende virksomhed (artikel 30, stk. 2, i forordning nr. 1785/81).

Ifølge artikel 3 i forordning (EØF) nr. 246/88 (EFT L 53 af 1.3.1988, s. 37) anses for kontrakter afsluttet før udsåning i Tyskland alene kontrakter, der er afsluttet før den 1. maj. Der foreligger i dette land ingen dispensation ved faglig aftale (jf. artikel 30, stk. 3, i forordning nr. 1785/81).

Tredje spørgsmål — Zuckerfabrik Süderdithmarschen anmodes om at kommentere det synspunkt, som bl.a. fremføres på s. 19 i Rådets indlæg, og hvorefter indførelsen af den særlige absorptionsafgift var det eneste middel til sikring af selvfinansiering i sukkersektoren uden at foretage en nedsættelse af produktionskvoterne.

Besvarelse — Tages udgangspunkt i selvfinansieringsprincippet, således som Rådet (men ikke sagsøgeren) forstår det, udgjorde — bortset fra produktionskvoterne — opkrævningen af en afgift den eneste mulighed for at sikre selvfinansiering, men herved er der ikke taget stilling til spørgsmålet vedrørende hjemmelen for, beskaffenheden af, beregningsmetoden og forfaldsdatoen for denne afgift, jf. redegørelsen herfor i Zuckerfabrik's skriftlige indlæg.

B — *Spørgsmål til Det Forenede Kongeriges regering*

Spørgsmål — Det Forenede Kongeriges regering anmodes om at give referencen for den opgørelse, Kommissionen offentliggjorde den 9. september 1986, og som nævnes i afsnit 22 i regeringens indlæg.

Besvarelse — Det Forenede Kongeriges regering har angivet denne reference, der er: VI PC2-408.

C — *Spørgsmål til Rådet*

Spørgsmål 1 — Hvorfor er sukkersektoren den eneste sektor, som selvfinansieringsprincippet gælder for?

Besvarelse — At producenterne (sukkerroedyrkerne) og forarbejdningsindustrien (sukkerfabrikanterne) fuldt ud skal finansiere udgifter i forbindelse med eksporten til tredjelande af overskudsproduktionen af sukker beror i hovedsagen på følgende grunde.

For det første bemærkes, at den fælles markedsordning for sukker siden 1968 [da den første forordning om den fælles markedsordning for sukker, nr. 1009/67/EØF trådte i kraft (EFT 1967, s. 281)] har omfattet foranstaltninger, hvorefter producenterne og forarbejdningsindustrien skal yde bidrag til udgifterne til finansiering af den fælles markedsordning (jf. artikel 27 i nævnte forordning). Disse foranstaltninger hang og hænger stadig snævert sammen med kvoteordningen, det relativt høje prisniveau, som Fællesskabet garanterer producenterne og forarbejdningsindustrien for den del af produktionen, der ikke overstiger de samlede kvoter (A-kvoterne plus B-kvoterne), og med den omstændighed, at produktionen allerede i flere år har oversteget forbruget i Fællesskabet. I den forbindelse kan man bestemt gå ud fra, at priserne i Fællesskabet ville være 15-20% lavere uden en ordning om kvoter. Karakteristisk for sukkersektoren er således dels et forholdsvis højt prisniveau og dels en strukturbetinget overproduktion. På baggrund heraf var det i det lange løb kun muligt at fastholde prisgarantierne og det fastlagte kvoteniveau ved en fuldstændig selvfinansiering, således at overskuddene ikke blev en al for stor byrde for fællesmarkedet og i alt for høj grad en belastning for Fællesskabets økonomi. Denne selvfinansiering er som bekendt tilvejebragt derved, at producenterne og forarbejdningsindustrien kun inden for A-kvoterne med et ubetydeligt beløb (2% af interventionsprisen) bidrager til den og derved,

at dette bidrag inden for B-kvoterne andrager et klart højere beløb (maksimalt 39,5% af denne pris).

En sådan selvfinansieringsordning kunne bestemt kun med vanskelighed gennemføres i andre landbrugssektorer, hvor producenternes indtægter med mindre omfattende prisgarantier ikke tillader sådanne finansieringsbyrder. I denne sammenhæng må det fremhæves, at sukkerroedyrkningen er prismæssigt mere interessant for producenterne end dyrkning af andre vegetabilske produkter som f.eks. korn.

Spørgsmål 2 — Findes der en præcis forordningsbestemmelse om, at de pr. produktionsår tildelte A-kvoter tilsammen omtrent svarer til det menneskelige forbrug af sukker i Fællesskabet i et produktionsår, og hvilken bestemmelse er det i bekræftende fald?

Besvarelse — Der findes ingen bestemmelse med dette indhold.

Det er ganske vist korrekt, at de samlede A-kvoter udgør mængder, der omtrent svarer til sukkerforbruget i Fællesskabet, men der er dog ingen talmæssig sammenhæng mellem A-kvoterne og sukkerforbruget. En særlig bestemmelse herom findes derfor ikke.

Endvidere bemærkes det, at A-kvoterne i den første tid efter indførelsen af den fælles markedsordning for sukker (den førnævnte forordning nr. 1009/67) blev fastsat for de forskellige sukkerfabrikanter med disses gennemsnitsproduktion i årene 1961-1965 som reference (jf. artikel 23 i nævnte forordning nr. 1009/67). Det er forklaringen på, at sukkerfabrikanternes samlede A-kvoter — og følgelig også den nationale A-kvote — for visse medlemsstaters, f.eks. Italiens, vedkommende ikke svarer til det nationale forbrug; A-kvoterne for Italien var mindre end sukkerforbruget i dette land.

D — *Spørgsmål til Kommissionen*

Spørgsmål — Kommissionen anmodes om en mere udførlig redegørelse for, hvad den forstår ved, at det er påkrævet, at de nationale retter fuldt ud tager hensyn til Fællesskabets interesser, når de udsætter gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsretsakt (afsnit 8 og 9 i Kommissionens indlæg).

Besvarelse — a) Domstolen har anmodet Kommissionen om nærmere at redegøre for sin opfattelse med hensyn til den de nationale retter påhvilende forpligtelse til fuldt ud at tage hensyn til Fællesskabets interesser i tilfælde af udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der har sit grundlag i en fællesskabsretsakt.

b) Kommissionen har i afsnit 8 i sit indlægs II. del, under II), forklaret, at den nationale ret fuldt ud skal tage hensyn til Fællesskabets interesse både ved afgørelsen af, om der er berettiget tvivl (med hensyn til en fællesskabsretsakts gyldighed), og ved afgørelsen af, om det undtagelsesvis på baggrund af

denne tvivl er berettiget at anordne udsættelse af gennemførelsen af den nationale forvaltningsakt, der er hjemlet ved denne fællesskabsretsakt.

Kommissionen bemærker i afsnit 7 i II. del af sit indlæg, at den nationale ret ved denne stillingtagen og udøvelse af denne skønsbeføjelse ikke må tillægge Fællesskabets interesser mindre betydning end vedkommende medlemsstats interesser og i øvrigt skal tage stilling først og fremmest på grundlag af de konkret foreliggende omstændigheder.

c) Kommissionen skal herefter, blot som eksempler, anføre visse kriterier, der viser, hvorledes den nationale ret fuldt ud skal sikre, at der tages hensyn til Fællesskabets interesser.

Den nationale ret må for så vidt angår graden af tvivl med hensyn til en fællesskabsretsakts gyldighed ikke forlade sig på den redegørelse for dette spørgsmål, tvistens parter fremlægger; den skal derimod selv på grundlag af retspraksis og teoriens opfattelser afgøre, om der er grundlag for denne tvivl.

Den nationale ret må ved udøvelsen af sit skøn i så henseende sørge for i videst muligt omfang at sikre, at fællesskabsretten gennemføres effektivt (i den forbindelse henvises der bl.a. til den redegørelse, som Kommissionen — vedrørende et helt andet sagsforhold — har givet i det indlæg, den indgav den 25.10.1989 i sag C-213/89, Factortame, III. del, afsnit 1, Domstolens dom af 19.6.1990, Sml. I, s. 2433), dvs. fællesskabsrettens »nyttige virkning«. Således bør i sager, der drejer sig om det offentliges pengefordringer, en udsættelse af gennemførelsen kun overvejes som en mulighed, hvis den afgiftspligtiges solvens stadig må anses for sikker efter hovedsagens afslutning, eller såfremt den afgiftspligtige har stillet sikkerhed.

Omvendt kan det af hensyn til den effektive gennemførelse af fællesskabsretten være påkrævet at gennemføre forvaltningsakter, der ikke omhandler ydelser i penge, med det samme. I den forbindelse kan man som et typisk eksempel nævne den obligatoriske destillering af bordvin i henhold til artikel 39 i forordning (EØF) nr. 822/87 (denne var genstand for tvisten mellem Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland i sag C-217/88, jf. Domstolens dom af 10.7.1990, Sml. I, s. 2879), en bestemmelse, hvis gennemførelse umuligt kan udsættes, uden at gennemførelsen af det tilsigtede mål forspildes, idet dette jo er øjeblikkeligt at lette forholdene på vinmarkedet ved at skaffe overskudsproduktionen af vejen. Man kan også nævne de foranstaltninger, hvorved forhold, der udgør en trussel for den offentlige sundhed, skal afhjælpes, f.eks. nedslåning af besmittet kvæg eller forbud mod markedsføring af sundhedsfarlige varer.

R. Joliet
Refererende dommer