RETSMØDERAPPORT
i sag C-92/89 *

Indhold

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger 450

A — Fællesskabsrettens bestemmelser 450

1. Grundforordningen 450

2. Forordningen om indførelse af absorptionsafgiften 452

3. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift 453

4. De senere forordninger 454

B — Faktiske omstændigheder og hovedsagens behandling 454

C — Sagens behandling ved Domstolen 458

II — Skriftlige indlæg for Domstolen 458

A — Det første spørgsmål (den rette hjemmel for indførelsen af den særlige absorptionsafgift) 458

1. Sagsøgerens opfattelse 458

2. Rådets opfattelse 459

3. Kommissionens opfattelse 461

B — Det andet spørgsmål (retmæssigheden efter grundforordningen af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift) 462

1. Sagsøgerens opfattelse 462

2. Rådets opfattelse 462

3. Kommissionens opfattelse 464

C — Det tredje spørgsmål (tilsidesættelse af de principielle forbud mod at lade en erhvervsgren bære risici, der er den uvedkommende, eller urimelige finansielle byrder) 465

1. Sagsøgerens opfattelse 465

* Processprog: tysk.

2. Rådets opfattelse 465

3. Kommissionens opfattelse 466

D — Det fjerde spørgsmål (overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling) 466

1. Sagsøgerens opfattelse 466

2. Den italienske regerings opfattelse 468

3. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse 469

4. Rådets opfattelse 470

5. Kommissionens opfattelse 471

E — Det femte spørgsmål (krænkelse af ejendomsretten og af erhvervsfriheden) 472

1. Sagsøgerens opfattelse 472

2. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse 473

3. Rådets opfattelse 473

4. Kommissionens opfattelse 474

III — Besvarelser af spørgsmål fra Domstolen 474

A — Spørgsmål til Zuckerfabrik Soest 474

B — Spørgsmål til den italienske regering 474

C — Spørgsmål til Rådet 475

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, 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 25.4.1988 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 1990/1991 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*

Sagsøgte i hovedsagen, Hauptzollamt Paderborn, pålagde ved afgørelse af 20. oktober 1987 sagsøgeren i hovedsagen, Zuckerfabrik Soest, at betale 1 675 013,71 DM i særlig absorptionsafgift for produktionsåret 1986/1987. Zuckerfabrik Soest indgav klage over denne afgørelse, men klagen blev afvist.

Zuckerfabrik Soest indgav derefter til Finanzgericht Düsseldorf en begæring om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt's afgørelse. Zuckerfabrik Soest 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 Düsseldorf har ved kendelse af 10. februar 1988 taget begæringen om udsættelse af gennemførelsen af Hauptzollamt's afgørelse til følge med den begrundelse, at det er meget tvivlsomt, om forordningen om indførelse af en særlig absorptionsafgift er gyldig.

Finanzgericht har ved en anden kendelse af 19. oktober 1988 besluttet at udsætte hovedsagen på Domstolens afgørelse af følgende præjudicielle 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 egenfinansieringen 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?«

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

Finanzgericht fremhæver vedrørende det første spørgsmål om den rette hjemmel for forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift, at en afgift for at kunne vedtages inden for rammerne af den fælles ordning for landbrugsvarer skal have til formål at regulere det marked, der er tale om. Finanzgericht anser det for tvivlsomt, at det

er det, der her har været tale om, og har herved anført to grunde. For det første, at en markedsregulerende foranstaltning kun kan gælde for nutiden eller for fremtiden, og at den særlige absorptionsafgift i strid hermed har til formål at absorbere tabene fra et tidligere produktionsår. For det andet, at det kun er sukkerproducenterne, der efter forordningen skal betale særlig absorptionsafgift, og at den markedsregulerende foranstaltning tværtimod først og fremmest skulle belaste sukkerroeproducenterne, hvis overskudsproduktion har givet anledning til ubalancen på markedet. På baggrund heraf mener Finanzgericht, at den særlige absorptionsafgift må anses for en finansieringsafgift, der som sådan kun gyldigt har kunnet indføres med hjemmel i Traktatens artikel 201.

Finanzgericht har vedrørende det andet spørgsmål om retmæssigheden efter grundforordningen af forordningen om indførelsen af den særlige absorptionsafgift henvist til Domstolens dom af 29. marts 1979 (sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Sml. s. 1185, præmis 21).

I nævnte sag havde japanske kuglelejeproducenter anlagt sag til anfægtelse af en bestemmelse i en rådsforordning, hvorefter en midlertidig antidumpingtold, de havde betalt, blev taget endeligt til indtægt. Sagsøgerne gjorde gældende, at de havde underskrevet tilsagn om at fjerne dumpingmargenen, som Kommissionen havde accepteret. Den i sagen anfægtede bestemmelse var derfor efter deres opfattelse i strid med den på området gældende grundforordning (der var hjemlet i EØF-Traktatens artikel 111, 113 og 227), hvorefter antidumpingproceduren var afsluttet, når eksportørerne frivilligt forpligtede sig til at bringe deres dumpingpraksis til ophør, og Kommissionen accepterede denne forpligtelse.

Rådet anførte herimod, at den anfægtede forordning ikke alene var udstedt med hjemmel i grundforordningen, men også i Traktatens artikel 113. I kraft af sidstnævnte bestemmelse havde Rådet uafhængigt af grundforordningens bestemmelser kunnet udstede en ad hoc-forordning.

Domstolen fastslog, at Rådets argumentation på dette punkt var udtryk for en underkendelse af, at hele den omhandlede procedure var forløbet inden for rammerne af de i grundforordningen fastlagte bestemmelser. Den fastslog herefter, at Rådet, når det havde udstedt en generel forordning til gennemførelse af et af de i Traktatens artikel 113 nævnte mål, ikke, når de således fastsatte regler anvendtes på konkrete tilfælde, kunne fravige dem uden at bringe forstyrrelse i Fællesskabets retsfastsættelsessystem og bryde princippet om borgernes lighed for loven.

På baggrund af denne dom mener Finanzgericht, at når Rådet i grundforordningens artikel 28 har lagt loft over de afgifter, der kunne afkræves sukkerproducenterne, er det afskåret fra ved en anden forordning, der også direkte er hjemlet ved Traktatens artikel 43, at indføre en afgift, der gennembryder dette loft. Rådet har i øvrigt selv efterfølgende stiltiende anerkendt, at en afgift, der gennembrød det i grundforordningen fastlagte loft, ville nødvendiggøre en ændring af denne forordning. Og faktisk har Rådet med henblik på indførelsen af en til den særlige absorptionsafgift svarende afgift for produktionsårene 1988/1989, 1989/1990 og 1990/1991 ved den allerede nævnte forordning nr. 1107/88 indsat en artikel 28a i grundforordningen.

Finanzgericht har vedrørende det tredje spørgsmål om en overtrædelse af det principielle forbud mod at lade en erhvervsgren bære risici, der er den uvedkommende, samt urimelige finansielle byrder anført, at det underskud, der fremkom for produktionsåret 1986/1987, først og fremmest skyldtes den lave verdensmarkedspris på sukker og faldet i dollarkursen. Som følge heraf måtte Fællesskabet i vedkommende produktionsår udbetale meget høje eksportrestitutioner. Men verdensmarkedsprisniveauet på sukker og dollarkursen er forhold, som de erhvervsdrivende, der virker på Fællesskabets sukkermarked, ikke har nogen indflydelse på. De svingninger, der her forekommer, kan derfor ikke føre til, at de erhvervsdrivende bebyrdes. I øvrigt er i andre markedsordninger (f.eks. markedsordningerne for korn, oksekød og mælk og mejeriprodukter) de risici, der skyldes faldet i verdensmarkedspriserne og faldet i dollarkursen, risici, som EUGFL alene må bære.

Finanzgericht har med hensyn til det fjerde spørgsmål vedrørende en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling anført, at det sukker, der produceres inden for rammerne af A-kvoterne (A-sukker), og det sukker, der produceres inden for rammerne af B-kvoterne (B-sukker), i realiteten er én og samme vare. Endvidere kan både A- og B-sukker bringes i handelen i Fællesskabet eller eksporteres. Der foreligger derfor ikke objektive grunde til, at den særlige absorptionsafgift belaster B-sukker langt mere end A-sukker. Denne forskel i afgiftsbelastningen beror teknisk på, at den særlige absorptionsafgift beregnes ved anvendelse af en given koefficient på de afgifter, sukkerproducenterne skal betale i henhold til grundforordningen (basisproduktionsafgift og B-afgift), og på, at disse afgifter i sig selv klart belaster B-sukker (39,5%) mere end A-sukker (2%). Der er ikke grundlag for, at denne forskel overføres ved opkrævningen af den særlige absorptionsafgift, idet denne er blevet indført uden for den fælles markedsordning for sukker. I øvrigt belaster forordningen om indførelse af absorptionsafgiften, der blev vedtaget inden for rammerne af denne markedsordning, produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker på ensartet måde. Denne ligestilling må så meget mere være på sin plads for den særlige absorptionsafgift, der blev indført uden for rammerne af den nævnte markedsordning.

Finanzgericht har med hensyn til det femte spørgsmål om en overtrædelse af de grundlæggende rettigheder, ejendomsretten og erhvervsfriheden, anført, at der foreligger en overtrædelse af disse rettigheder, når flere efter hinanden pålagte afgifter, der lægges oven i hinanden, fører til, at virksomhederne påføres urimelige byrder. Det gør de, såfremt de ikke er i stand til at betale en afgift for et givet produktionsår af den fortjeneste, de har haft i dette produktionsår, og må afholde denne omkostning ved hjælp af deres reserver. En forordning, der indfører en sådan afgift, er retsstridig, idet den krænker de nævnte grundlæggende rettigheder.

Finanzgericht Düsseldorf har endelig påpeget, at den kan tiltræde det synspunkt, som Zuckerfabrik har fremført om, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift udgør en overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed. Finanzgericht har i den forbindelse henvist til Finanzgericht Ham-

burg's forelæggelseskendelse i sag C-143/88.

C — *Sagens behandling ved Domstolen*

Finanzgericht Düsseldorf's kendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 20. marts 1989.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg den 22. juni 1989 af Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved A. Bräutigam, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, den 23. juni 1989 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booß og juridisk konsulent G. zur Hausen, som befuldmægtigede, den 26. juni 1989 af sagsøgeren i hovedsagen, Zuckerfabrik Soest, ved advokatfirmaet Ehle, Schiller og partnere, Köln, den 27. juni 1989 af Det Forenede Kongeriges regering ved J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og den 29. juni 1989 af den italienske regering ved professor L. Ferrari Bravo, afdelingschef i Udenrigsministeriets Retsafdeling, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I. M. Braguglia.

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 Soest, den italienske regering og til Rådet. Disse spørgsmål er blevet besvaret inden for den fastsatte frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

A — *Det første spørgsmål (den rette hjemmel for indførelsen af den særlige absorptionsafgift)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Soest gør gældende, at den rette 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 for det første gjort gældende, 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 den 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 og lignende, 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 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 en særlig absorptionsafgift ugyldig.

2. Rådets opfattelse

Rådet har anført, at Domstolen tidligere har behandlet spørgsmålet om den rette hjemmel for indførelse af en produktionsafgift inden for rammerne af flere markedsordninger for landbrugsvarer.

Domstolen har således vedrørende medansvarsafgiften i mælkesektoren i dom af 21. februar 1979 (sag 138/78, Stölting, Sml. s. 713, præmis 5), fastslået, at denne afgift var blevet indført gyldigt med hjemmel i Traktatens artikel 43, idet den skulle bidrage til at stabilisere de pågældende markeder. I dom af 9. juli 1985 (sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 19), gentog Domstolen, at den omhandlede afgift var en afgift først og fremmest af økonomisk natur, der havde den samme betydning som de øvrige interventioner, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

Endvidere har produktionsafgiften for isoglucose givet anledning til en række sager, hvor de berørte producenter ligesom i nærværende sag gjorde gældende, at den omtvistede afgift kun gyldigt kunne gennemføres med hjemmel i Traktatens artikel 201. I to domme af 30. september 1982 (sag 108/81, Amylum, Sml. s. 3107 og sag 110/81, Roquette, Sml. s. 3159), fastslog Domstolen først, at Traktatens artikel 43 var den rette hjemmel for indførelsen af den omtvistede afgift. Den behandlede dernæst sagsøgernes argumentation om, at forordningen skulle have været udstedt med hjemmel i Traktatens artikel 201, idet den omtvistede afgift ikke var en af de egne indtægter ifølge den dagældende afgørelse om egne indtægter [Rådets afgørelse af 21.4.1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201)]. Domstolen forkastede denne argumentation med den begrundelse, at nævnte afgørelse har til formål at fastlægge de egne indtægter for Fællesskabet, der skal optages på Fællesskabets budget, og ikke hvilke fællesskabsinstitutioner, der har kompetence til at fastsætte told, afgifter, importafgifter, produktionsafgifter og andre former for indtægter. Ifølge Domstolen var nævnte afgørelse ikke som en foranstaltning af budgetmæssig karakter til hinder for, at Rådet indfører en afgift som produktionsafgift for isoglucose, idet Rådets kompetence til at indføre den pågældende afgift som nævnt er hjemlet i Traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik (de nævnte domme, hhv. præmis 32 og præmis 38).

Endelig er også indførelsen af en medansvarsafgift i sektoren for korn blevet anfægtet med den begrundelse, at forordningen om indførelse af denne afgift skulle have været hjemlet ved Traktatens artikel 201. I generaladvokatens forslag til afgørelse i Schräder-sagen (sag 265/87, Sml. s. 2237, 2254), hvor problemet herom blev drøftet, nåede generaladvokaten til det resultat, at den omtvistede afgift i hovedsagen var en afgift af økonomisk art, hvorfor den gyldigt kunne indføres med hjemmel i Traktatens artikel 43. Benyttelse af Traktatens artikel 201 som hjemmel ville ikke blot have været unødvendig, men endog forkert; kun indtægter, der har en permanent karakter, kan være egne indtægter, mens den omtvistede afgift fastsættes på grund af den ubalance, der på et givet tidspunkt forelå i en bestemt sektor. Desuden er budgettets bruttoprincip til hinder for, at en afgift, der skal finansiere udgifterne i en enkelt landbrugssektor, medtages blandt de egne indtægter.

Ifølge Rådet følger det af det anførte, at Traktatens artikel 43, når en afgift er indført med henblik på at regulere et landbrugsmarked, udgør den rette hjemmel, og at det er unødvendigt desuden at gå frem efter Traktatens artikel 201.

Den særlige absorptionsafgift, som sagen drejer sig om, har til formål at regulere sukkermarkedet.

Rådet har i den forbindelse gjort gældende for det første, at den omhandlede afgift ikke blot har haft virkninger for fortiden, men allerede har virket stabiliserende i produktionsåret 1986/1987, som var det produktionsår, den skulle absorbere tabene fra. Producenterne var i nævnte produktionsår på forskellig måde blevet underrettet om, at den omtvistede afgift ville blive indført. Udsigten hertil fik dem til at tilpasse deres adfærd herefter endog før afslutningen af dette produktionsår.

Rådet har for det andet anført, at den særlige absorptionsafgift var absolut nødvendig af hensyn til selvfinansieringen i sektoren. Denne selvfinansiering er en nødvendig forudsætning for fastholdelsen af høje A-kvoter og høje B-kvoter, eftersom udbetalingen af interventionsprisen og eksportrestitutionerne, som ydes til sukker, der er produceret inden for rammerne af disse kvoter, giver Fællesskabet store udgifter. Det var altså nødvendigt at indføre den særlige absorptionsafgift for at sikre, at sukkermarkedet i egentlig forstand kunne fungere.

Endelig har det efter Rådets opfattelse ikke større betydning, at det underskud, som skulle absorberes ved hjælp af den særlige absorptionsafgift, var en følge af den lave sukkerpris på verdensmarkedet og af den faldende dollarkurs. Der er ikke som anført af Finanzgericht dermed tale om faktorer, der er det pågældende marked uvedkommende. Fællesskabets marked for sukker er præget af permanent overproduktion, og en del af det i Fællesskabet producerede sukker må derfor nødvendigvis eksporteres ud af Fællesskabet. Verdensmarkedsprisen på sukker og dollarkursen kan derfor ikke anses for faktorer, der er Fællesskabets sukkermarked uvedkommende.

Rådet har på grundlag af det anførte draget den slutning, at den særlige absorptionsaf-

gift er en foranstaltning til regulering af sukkermarkedet, hvorfor den gyldigt er blevet indført alene med hjemmel i Traktatens artikel 43.

virkninger på indførelsestidspunktet, idet afgiften var blevet bebudet allerede i februar 1987, således at de berørte producenter havde kunnet tilpasse deres adfærd i løbet af produktionsåret 1986/1987.

3. Kommissionens opfattelse

Kommissionen har gjort gældende, at ét er at afgøre, hvilken myndighed, der har kompetence til at indføre en given afgift, spørgsmålet om hvilket budget denne afgift skal optages på, er noget andet.

Den særlige absorptionsafgift er altså virkelig en afgift, der er fastlagt inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Den er derfor blevet indført gyldigt med hjemmel i Traktatens artikel 43.

I det foreliggende tilfælde blev den særlige absorptionsafgift indført inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Dens formål var at stabilisere sukkermarkedet, hvis selvfinansieringsmekanisme den skulle styrke.

Kommissionen har anført, at den omtvistede afgift desuden er en egen indtægt, jf. artikel 2, første afsnit, litra a), i afgørelsen om egne indtægter, der netop omhandler indtægter af »afgifter og lignende, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«. Indtægterne af denne afgift er altså med god grund opført på Fællesskabernes almindelige budget [den særlige absorptionsafgift er således for regnskabsåret 1989 optaget i afsnit I (egne indtægter), kapitel 11 (afgifter og andre gebyrer, der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker), artikel 116 (EFT L 26 af 30.1.1989, s. 20)].

Det kan ikke gøres gældende, at forordningen om indførelse af den omtvistede afgift ikke hører hjemme i markedsordningen for sukker, fordi den ikke blev vedtaget i form af en ændring af grundforordningen. Den indeholder faktisk en del referencer til grundforordningen og kan dårligt forstås, hvis den ikke ses i sammenhæng med den generelle ordning, der gælder for sukkermarkedet.

Desuden kan den omtvistede afgifts karakter af en markedsregulerende foranstaltning ikke drages i tvivl under anbringende af, at afgiften udelukkende vedrører et afsluttet produktionsår. Tværtimod var dens indførelse for de berørte erhvervsdrivende en tilkendegivelse af, at fællesskabslovgiver for fremtiden virkelig agtede at anvende selvfinansieringsprincippet strikt i sukkersektoren. Indførelsen af den omtvistede afgift fik også

Den særlige absorptionsafgift blev, selv om den har karakter af en egen indtægt, gyldigt vedtaget alene med hjemmel i Traktatens artikel 43, eftersom afgørelsen om egne indtægter udelukkende 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 (de tidligere nævnte domme af 30.9.1982, Amylum og Roquette, præmis 32).

B — *Det andet spørgsmål (retmæssigheden efter grundforordningen af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Soest har henvist til, at basisproduktionsafgiften ifølge grundforordningens artikel 28 højst kan andrage 2% af interventionsprisen for sukker og B-afgiften 30% eller eventuelt 37,5% af nævnte 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 førnævnte dom af 29. marts 1979, NTN Toyo Bearing Company, 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 forstyrrelse i Fællesskabets retsfastsættelsessystem og bryde princippet om borgernes lighed for loven.

En selvfinansiering i sukkersektoren kunne altså kun sikres 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 berettigedes 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.

2. Rådets opfattelse

Rådet har på grundlag af en analyse af dette præjudicielle spørgsmål peget på, at det rejser to forskellige spørgsmål. For det første må det afgøres, om indførelsen af den særlige absorptionsafgift er i overensstemmelse med maksimeringen af afgifterne ifølge grundforordningens artikel 28. Dernæst må det undersøges, om indførelsen af denne af-

gift udgør en overtrædelse af retssikkerhedsprincippet.

Rådet har for så vidt angår overholdelsen af de i grundforordningen fastsatte lofter gjort gældende, at den foreliggende situation adskiller sig fra den, der førte til Domstolens førnævnte dom af 29. marts 1979, NTN Toyo Bearing Company. Nævnte sag drejede sig om gyldigheden af regler, der i et enkelt tilfælde gjorde undtagelse fra generelle bestemmelser, der i øvrigt fandt anvendelse. Derimod har i det foreliggende tilfælde forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift hidført en ændring af selve den generelle ordning, og dette er sket på baggrund af den udvikling, der har kunnet konstateres på sukkermarkedet.

Af Domstolens faste praksis, bl.a. dom af 20. september 1988 (sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 19), fremgår, at anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke må udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under en tidligere ordning, hvilket navnlig gælder inden for et område som de fælles markedsordninger, hvor det netop er nødvendigt af hensyn til opfyldelsen af disses formål, at der foretages en konstant tilpasning i forhold til ændringerne i den økonomiske situation inden for de enkelte landbrugssektorer.

Den omstændighed, at der ved grundforordningen på tidspunktet for indførelsen af den omtvistede afgift skete en maksimering, som ikke kunne overholdes med indførelsen af denne afgift, kan derfor ikke gøre forordningen om indførelsen af nævnte afgift ugyldig.

Rådet har vedrørende overholdelsen af retssikkerhedsprincippet gjort gældende, at en fællesskabsretsakt efter Domstolens praksis kan tillægges tilbagevirkende gyldighed, såfremt det er nødvendigt af hensyn til det tilstrævte 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 ved 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 havde kunnet bebyrde Fællesskabets finanser alvorligt.

Betydningen af dette dobbelte formål med forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift, altså sikringen af selvfinansiering i sukkersektoren med opretho-

delse 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 det kan spørges, om forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift virkelig har tilbagevirkende gyldighed. 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. Sidstnævnte forordning knyttede kun absorberingen af underskud 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 det pågældende produktionsårs afslutning. Den omstændighed, at betalingen 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.

De berørte erhvervsdrivende måtte under alle omstændigheder gennem deres kendskab til forskellige forhold have kunnet forvente, at de i grundforordningen fastlagte lofter blev gennembrudt. Princippet om selvfinansiering i sukkersektoren indgik i grundforordningen fra 1981. Indførelsen af absorptionsafgiften ved Rådets forordning nr. 934/86 af 24. marts 1986 havde vist, at de i grundforordningen fastsatte lofter undertiden kunne blive gennembrudt. Kommissionens forslag om indførelse af den særlige absorptionsafgift blev offentliggjort i februar 1987 ved en informativ note fra Talsmandens Tjeneste i Kommissionen. Forslaget blev meddelt Den Rådgivende Komité for Sukker inden for Kommissionen den 27. marts 1987. Hermed fik producenterne mulighed for i god tid at træffe deres forholdsregler.

På grundlag af det anførte er det Rådets opfattelse, at retssikkerhedsprincippet er blevet respekteret med forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift.

3. Kommissionens opfattelse

Kommissionen har udtrykkeligt bestridt Finanzgericht's synspunkt om, at en bestemmelse i en rådsforordning efter Fællesskabets retsfastsættelsessystem kun kan udbygges gennem en ændring af samme forordning. Der er hverken i Traktaten, i Domstolens

praksis eller i den praksis, institutionerne følger, grundlag for denne opfattelse.

Ved Domstolens nævnte dom af 29. marts 1979, NTN Toyo Bearing Company, blev en ordning, hvorved generelle regler ved anvendelsen på konkrete tilfælde blev fraveget, annulleret. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift vedrører derimod ikke enkelte erhvervsdrivende, men samtlige sukkerroeproducenter og samtlige sukkerproducenter, som grundforordningen finder anvendelse på. Finanzgericht har derfor ikke med føje kunnet påberåbe sig nævnte dom i sin kritik af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift.

Sidstnævnte forordnings gyldighed kan ikke på nogen måde anfægtes under henvisning til, at de i grundforordningen fastsatte lofter er blevet gennembrudt.

C — *Det tredje spørgsmål (tilsidesættelse af de principielle forbud mod at lade en erhvervsgren bære risici, der er den uvedkommende, eller urimelige finansielle byrder)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Soest har gjort gældende, at årsagerne til det underskud, som provenuet af den omtvistede afgift skulle dække, intet har 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 den lave dollarkurs. Disse to faktorer tvang Fællesskabet til i produktionsåret 1986/1987 at udbetale store beløb i eksportrestitutioner. Zuckerfabrik gør 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 finansielle 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. Specielt for så vidt angår Zuckerfabrik Soest, er det selve virksomhedens livsgrundlag, der trues ved indførelsen af den særlige absorptionsafgift, for virksomheden råder kun over små finansielle reserver.

På grundlag af det anførte fastslår Zuckerfabrik Soest, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er ugyldig, idet den medfører, at de pågældende erhvervsdrivende må bære risici, der er sukkersektoren uvedkommende, og påfører dem urimelige finansielle byrder.

2. Rådets opfattelse

Rådet har anført, at principielle »forbud mod at lade en erhvervsgren bære risici, der er den uvedkommende, og mod at lade den

bære urimelige økonomiske byrder«, der nævnes i det tredje præjudicielle spørgsmål, ikke som sådanne findes i fællesskabsretten. Rådet har derfor fortolket det tredje spørgsmål som vedrørende retmæssigheden ifølge proportionalitetsprincippet af forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift.

Rådet har anført, at en fællesskabsforanstaltning efter Domstolens faste praksis er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, såfremt den er afpasset efter det tilstræbte mål og ikke går videre end strengt nødvendigt for at nå dette. Fællesskabslovgiver har med disse to begrænsninger et vidt skøn vedrørende arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes, navnlig på områder, hvor en vurdering af indviklede økonomiske forhold er påkrævet.

Indførelsen af den særlige absorptionsafgift er ikke en foranstaltning, der klart er uegnet til at realisere det mål, som en stabilisering af sukkermarkedet repræsenterer. Den går endvidere ikke ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at sikre en fuldstændig selvfinansiering i denne sektor.

Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er følgelig i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

3. Kommissionens opfattelse

Kommissionen gør gældende, at formålet med en stabilisering af markederne, der er nævnt i Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c), indebærer, at det er muligt at tage hensyn til faktorer uden for Fællesskabet. Det er i realiteten ikke muligt at stabilisere Fællesskabets landbrugsmarkeder, såfremt der ikke tages hensyn til forholdene på markederne i tredjelande, idet alle de nævnte markeder gensidigt påvirker hinanden.

Fællesskabslovgiver kunne altså retmæssigt indføre den særlige absorptionsafgift, selv om hensigten var med den at afhjælpe en situation, der beroede på forhold uden for Fællesskabet.

I øvrigt indeholder Traktaten ikke bestemmelser om, at risici, der beror på forhold på markederne i tredjelande, nødvendigvis skal finansieres af EUGFL. Det er derfor helt igennem retmæssigt at lade de berørte erhvervsdrivende bære byrder som de i sagen omhandlede.

D — *Det fjerde spørgsmål (overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Soest har gjort gældende, 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 på 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 sker fastlæggelsen af de A- og B-basismængder, medlemsstaterne får tildelt (og som de derefter fordeler mellem sukkerfabrikanterne i form af A- og B-kvoter), ikke på grundlag af objektive kriterier, men ud fra politiske overvejelser. Den forskellige afgiftsbelastning af sukkerproduktionen alt efter, om den foregår inden for rammerne af en virksomheds A- eller B-kvote, er altså ikke sagligt begrundet.

Endelig er, som Finanzgericht rigtigt har fremhævet, den særlige absorptionsafgift en finansieringsafgift, der er blevet indført uden for den fælles markedsordning for sukker. På baggrund heraf kan det ikke være retmæssigt at lade den differentiering, der med hensyn til de ved grundforordningen indførte afgifter er gennemført for A- og B-sukker, gå igen for den særlige absorptionsafgift. Sidstnævnte afgift må, hvis den skal være rimelig, på samme måde pålægges produktionen af A-sukker og produktionen af 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 derfor som konklusion gjort gældende, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift udgør en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, i alt fald i det omfang, produktionen af B-sukker rammes hårdere af denne afgift end produktionen af A-sukker.

2. Den italienske regerings opfattelse

Den italienske regering har anført, at produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker udviser forskelle i to henseender.

For det første svarer summen af de A-kvoter, der tildeles sukkerproducenterne, omtrent til den mængde sukker, der forbruges i Fællesskabet. Produktionen af B-sukker giver derfor nødvendigvis anledning til overskud. Disse overskud eksporteres til tredjelande, hvilket medfører udbetaling af eksportrestitutioner, der afholdes af Fællesskabet. Det er altså produktionen af B-sukker, der giver anledning til det underskud, som den særlige absorptionsafgift skal tjene til udligning af.

For det andet får sukkerproducenterne fuld dækning for deres faste produktionsomkostninger ved deres produktion af A-sukker. Det fremgår af flere forordninger om fastlæggelse af de priser, der skal anvendes i en række produktionsår, at sukkerindustriens faste omkostninger andrager ca. 45-50% af forarbejdningsomkostningerne, der svarer til interventionsprisen for sukker med fradrag af indkøbsprisen for sukkerroer og visse biomkostninger [jf. eksempelvis ellevte betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 432/68 af 9.4.1968 om fastsættelse for sukkerproduktionsåret 1968/1969 af de afledede interventionspriser, mindstepriserne for sukkerroer, tærskelpriserne og den garanterede mængde samt produktionsafgiften (org. ref. JO L 89, s. 4)]. Såfremt der blev lagt den samme afgift på produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker, ville produktionen af B-sukker således give sukkerproducenterne en højere fortjeneste end produktionen af A-sukker, der andrager 45-50% af forarbejdningsomkostningerne. Sukkerproducenterne ville da være tilbøjelige til at udnytte deres B-kvoter maksimalt, hvilket kun ville give anledning til yderligere overskud og dermed til større finansielle byrder for Fællesskabet.

På baggrund heraf er det objektivt begrundet at lægge en højere afgift på produktionen af B-sukker end på produktionen af A-sukker. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift udgør altså ikke en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

Efter den italienske regerings opfattelse må en kritik af den omtvistede forordning endda netop gå ud på, at det er A-sukkerproduktionen, der belastes, uden at forinden hele den fortjeneste, som producenterne har ved produktionen af B-sukker, er udtømt.

Den har i den forbindelse påberåbt sig en oversigt, der er vedlagt som bilag til indlægget, hvoraf det fremgår, at de forskellige afgifter på produktionen af B-sukker i den tid, der har eksisteret en fælles markedsordning for sukker, aldrig er kommet op på 50% af forarbejdningsomkostningerne for sukkeret. Disse afgifter har så aldrig helt ophævet den fordel, som sukkerproducenterne har af produktionen af B-sukker, fordi denne produktion i modsætning til produktionen af A-sukker ikke belastes af faste omkostninger på henved 50% af forarbejdningsomkostningerne.

Ifølge den italienske regering kunne man have ønsket sig, at den særlige absorptionsafgift blev pålagt produktionen af B-sukker på en sådan måde, at den omhandlede forskel helt blev ophævet, idet den så ville have fjernet en tilskyndelse til produktion af B-sukker, der nødvendigvis skaber overskud.

3. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse

Det Forenede Kongeriges regering gør gældende, at produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker kan behandles forskelligt, idet A- og B-kvoterne modsvarer fundamentalt forskellige kendsgerninger.

Den har indledningsvis bemærket, at den differentierede afgiftsbelastning af A- og B-sukker fra begyndelsen af har været et fast element i markedsordningen for sukker.

Allerede i den første grundforordning [Rådets forordning nr. 1009/67/EØF af 18.12.1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 1967, s. 281)] blev der sondret mellem en basiskvote, der principielt svarer til den nuværende A-kvote, og en supplerende kvote, der svarer til den nuværende B-kvote. I forordningen var det desuden bestemt, at der for hvert produktionsår skulle fastsættes en garantimængde, der var lig 105% af det kvantum hvidt sukker, som forudsås anvendt til menneskeligt forbrug inden for Fællesskabet i det pågældende sukkerproduktionsår (artikel 26 i forordning nr. 1009/67). De udgifter, der var forbundet med afsætningen af det kvantum sukker, der var produceret ud over garantimængden, blev i form af en produktionsafgift overvæltet alene på den produktion, der henhørte under den supplerende kvote (artikel 27 i forordning nr. 1009/67).

I den anden grundforordning [Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19.12.1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1)] fastholdtes sondringen mellem basiskvoten og den supplerende kvote. Som efter den første grundforordning var kun sidstnævnte kvote pålagt en produktionsafgift, der beregnedes efter omkostningerne ved afsætningen af den mængde, hvormed sukkerproduktionen oversteg garantimængden. Garantimængden var ifølge forordningen »lig med den i hvidt sukker udtrykte mængde, som anvendes til menneskeligt forbrug inden for Fællesskabet i et tidsrum, der senere skal fastsættes, med fradrag af en i hvidt sukker udtrykt mængde, som i samme tidsrum indføres på præferentielle betingelser« (artikel 27 i forordning nr. 3330/74).

Den grundforordning, der var gældende, da den særlige absorptionsafgift blev indført (den tidligere nævnte forordning nr. 1785/81), indeholdt en række ændringer af den tidligere ordning, med indførelse af princippet om fuldstændig selvfinansiering for sektoren, og indførelse for første gang af en produktionsafgift på A-sukker. Med fastsættelsen af forskellige afgiftssatser for produktionen af A-sukker (2%) og produktionen af B-sukker (2% + 30% eller 2% + 37,5%) er der ved den nugældende grundforordning dog kun sket en fastholdelse af en forskellig behandling, der forelå fra starten.

Selv i forordningen om indførelse af absorptionsafgiften, der tilsyneladende som eneste kriterium for, hvilke beløb sukkerproducenterne skal betale, benytter de produktionsområder, de hører hjemme i, tages hensyn til de A- og B-kvoter, som disse producenter har til rådighed. I ottende betragtning til denne forordning siges det således, at med henblik på fastlæggelsen af de beløb, der skal betales i absorptionsafgift i de forskellige produktionsområder, bør der »tages hensyn til de bidrag, som tidligere er blevet

betalt af alle sukkerroe- og sukkerproducenterne«. Men de tidligere af de erhvervsdrivende i en region betalte afgifter afhænger nødvendigvis af de A- og B-kvoter, som disse producenter råder over.

For så vidt angår forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift indeholdt denne intet nyt med hensyn til den differentierede afgiftsbelastning af A- og B-sukker, idet den omhandlede afgift beregnes ved at anvende en given koefficient på de afgifter, der skal erlægges i medfør af grundforordningen.

Ifølge Det Forenede Kongeriges regering er forskellen i behandlingen af A- og B-sukker, der fra begyndelsen har kendetegnet den fælles markedsordning for sukker, begrundet i, at A-kvoterne og B-kvoterne tildeles på grundlag af fundamentalt forskellige faktorer. Summen af A-kvoterne svarer omtrent til forbruget af sukker i Fællesskabet. B-kvoterne tildeles i det omfang, fællesskabslovgiver er indstillet på at støtte en overskudsproduktion. Sukkerproducenterne er altså ikke i sammenlignelige situationer, når de producerer henholdsvis A-sukker og B-sukker. Afgiftsbelastningen af B-sukker kan derfor være større end afgiftsbelastningen af A-sukker, uden at det derfor kommer til et brud med forbuddet mod forskelsbehandling.

Antages det, at situationerne dog er sammenlignelige, er den omhandlede forskellige behandling objektivt begrundet. Med den større afgift på B-sukker end på A-sukker skal der ske en begrænsning af produktionen på et marked, der er præget af overskudsproduktion. Den højere afgiftsbelastning er et modstykke til den fordel, som sukkerfabrikanterne har i adgangen til at nyde godt af interventionsordningens garantier for mængder, der overstiger forbruget i Fællesskabet. Endelig er det gennem tildeling af to særlige typer kvoter og en forskellig afgiftsbelastning for hver af dem muligt at fremme en regional specialisering inden for sukkersektoren (niende betragtning til den nævnte grundforordning nr. 1009/67).

Ifølge Det Forenede Kongeriges regering udgør forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift derfor ikke en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

4. Rådets opfattelse

Rådet har anført, at Domstolen tidligere i dom af 22. januar 1986 (sag 250/84, Eridania, Sml. s. 117) har behandlet spørgsmålet om grundforordningens gyldighed i lyset af forbuddet mod forskelsbehandling. I denne sag kritiserede de italienske sukkerproducenter, at Italien i modsætning til de øvrige medlemsstater havde en basismængde A, der lå under det indenlandske forbrug. Som følge heraf kunne de italienske sukkerproducenter kun eksportere B-sukker, for hvilket der måtte betales høje afgifter (39,5%). De italienske producenter gjorde gældende, at de hermed delvis finansierede den eksport af A-sukker, som producenterne i de øvrige medlemsstater havde, og for hvilken afgiften var meget lavere (2%).

Rådet henviser til, at Domstolen i præmis 19 og 20 i nævnte dom forkastede denne argumentation med følgende udtalelser:

»... Denne finansieringsordning er opbygget således, at der for A-kvoten, som repræsen-

terer forbruget på hjemmemarkedet, kun opkræves en ubetydelig afgift, mens B-kvoten, som hovedsagelig er bestemt til eksport, belægges med en langt højere afgift, som skal kunne finansiere de nødvendige restitutioner og samtidig anspore til at begrænse produktionen.

Under disse omstændigheder var Rådet beføjet til at fordele de fastsatte kvoter mellem de forskellige virksomheder på grundlag af deres faktiske produktion. En sådan fordeling af byrderne svarer nemlig til princippet om den regionale specialisering, som danner selve grundlaget for det fælles marked, og hvorefter der bør produceres dér, hvor det økonomisk er mest hensigtsmæssigt. Yderligere er fordelingen i overensstemmelse med princippet om solidaritet mellem producenterne, da produktionen er et lovligt kriterium ved bedømmelsen dels af producenternes økonomiske kapacitet, dels af deres fortjeneste i kraft af ordningen«.

Domstolen nåede således til det resultat, at opkrævningen af en højere afgift for B-sukker end for A-sukker ikke udgjorde en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

5. Kommissionens opfattelse

Kommissionen ser i Finanzgericht Düsseldorf's kendelse tre grunde, som hos denne ret har skabt tvivl om, hvorvidt forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling.

Finanzgericht har i første række anført, at den forskellige afgiftsbelastning af A-sukker og B-sukker, der kendetegner de ved grundforordningen indførte afgifter, ikke har kunnet videreføres til den særlige absorptionsafgift, idet denne sidste er en finansieringsafgift og ikke et led i den fælles markedsordning for sukker.

Kommissionen har i den forbindelse henvist til sit indlæg vedrørende det første præjudicielle spørgsmål, hvoraf det fremgår, at den særlige absorptionsafgift virkelig er blevet indført inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Denne afgift har derfor gyldigt kunnet pålægges produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker med de forskellige ved grundforordningen fastlagte afgiftssatser, og grundforordningens gyldighed er ikke blevet anfægtet. Finanzgericht's første indsigelse holder altså ikke for en nærmere efterprøvelse.

Finanzgericht har dernæst anført, at forordningen om indførelse af absorptionsafgift belaster produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker på samme måde. Ifølge Finanzgericht burde denne ligestilling også foreligge for den særlige absorptionsafgift.

Ifølge Kommissionen kan det ikke på grundlag af den omstændighed, at forordningen om indførelse af absorptionsafgiften belaster produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker på samme måde, udledes, at noget tilsvarende burde være tilfældet ifølge forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift. Dengang forordningen om indførelse af absorptionsafgiften blev vedtaget, var det ikke længere materielt muligt at overvælte absorptionsafgiften på virksomhederne, alt efter i hvilket omfang de havde bidraget til at skabe det omhandlede underskud. Dette var opstået i

løbet af de fem forudgående produktionsår, og produktionsstrukturen i sektoren havde ændret sig meget i dette tidsrum. Forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift kunne derimod overvælte afgiften på virksomhederne, alt efter i hvilket omfang de havde bidraget til at skabe underskuddet, idet denne forordning blev vedtaget kun to dage efter afslutningen af vedkommende produktionsår. Den anfægtede forordning fører til rimeligere resultater end forordningen om absorptionsafgiften. Finanzgericht's indsigelse på grundlag af sidstnævnte forordning må derfor også forkastes.

Finanzgericht vil for det tredje se en forskelsbehandling i den omstændighed, at størrelsen af de A- og B-kvoter, som sukkerproducenterne har til rådighed, beror på de A- og B-basiskvoter, som er tildelt de medlemsstater, som producenterne hører til i.

Kommissionen har i den forbindelse henvist til præmis 34 i Domstolens førnævnte dom af 9. juli 1985, Bozzetti, hvorefter indførelsen af medansvarsafgift inden for rammerne af den fælles markedsordning for visse produkter kan virke på en måde, der varierer med produktionens beskaffenhed og de lokale forhold, såfremt fastlæggelsen af afgiften sker på grundlag af objektive kriterier. I det foreliggende tilfælde er der ikke holdepunkter for at antage, at tildelingen af A- og B-basiskvoter til medlemsstaterne, der blev gennemført ved grundforordningen, ikke er sket på grundlag af sådanne kriterier. Også Finanzgericht's tredje indsigelse er således grundløs.

Kommissionen når herefter til det resultat, at forordningen om indførelse af den særlige absorptionsafgift er retmæssig efter forbuddet mod forskelsbehandling.

E — *Det femte spørgsmål (krænkelse af ejendomsretten og af erhvervsfriheden)*

1. Sagsøgerens opfattelse

Zuckerfabrik Soest har 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 høj 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 desuden selve grundvolden i deres virksomhed.

Zuckerfabrik har for virksomhedens eget vedkommende for den nationale ret ment at kunne godtgøre, at virksomheden kun er i stand til at betale den særlige absorptionsafgift ved hjælp af midler fra virksomhedens reserver.

Zuckerfabrik har endvidere anført, at det forhold, at sukkerproducenterne 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. En opkrævningsordning som den foreliggende, der gør bestemte private ansvarlige for betalingen af beløb, som i sidste ende skal afholdes af andre afgiftspligtige, er i øvrigt i strid både med fællesskabsretten og tysk forfatningsret. Zuckerfabrik har i den forbindelse henvist til en redegørelse fra professor Arndt, som den har vedlagt som bilag til sit indlæg.

2. Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse

Det Forenede Kongeriges regering har anført, at en forpligtelse til at betale en finansiel afgift bestemt ikke kan forstås som en krænkelse af ejendomsretten. Det er alene spørgsmålet, om der foreligger en krænkelse af erhvervsfriheden, der vil kunne drøftes i den foreliggende sag. Men Det Forenede Kongeriges regering betoner dog, at Domstolen i nævnte dom af 14. maj 1974, Nold, præmis 14, og nævnte dom af 13. december 1979, Hauer, præmis 23, har udtalt, at retten til fri erhvervsudøvelse ikke udgør en absolut forrettighed, men en rettighed, der kun beskyttes under forbehold af begrænsninger, der beror på formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse.

I det foreliggende tilfælde har den ulempe, som indførelsen af den særlige absorptionsafgift har repræsenteret for sukkerproducenterne, måttet accepteres som følge af den almene interesse for Fællesskabet i, at sukkermarkedet forvaltes effektivt. Afgiften udgjorde en påregnelig erhvervsmæssig risiko for de berørte erhvervsdrivende, for selvfinansieringsprincippet havde i årevis været gældende for sektoren. Afgiften udgør på ingen måde en hindring for, at sukkerproducenterne fortsætter deres virksomhed.

Med den omtvistede forordning er der altså ikke sket nogen krænkelse af ejendomsretten eller erhvervsfriheden.

3. Rådets opfattelse

Rådet har anført, at indførelsen af den særlige absorptionsafgift udgør en absolut retmæssig tilpasning af den ordning, der regulerer sukkersektoren, eftersom afgiften skal sikre selvfinansiering i denne sektor. Den omtvistede afgift er således en normal med den omhandlede virksomhed forbundet byrde, ikke en krænkelse af ejendomsretten eller sukkerproducenternes ret til fri erhvervsudøvelse.

Selv om det antages, at der foreligger en sådan krænkelse, bliver der i alt fald ikke tale om, at den rammer kernen i disse rettigheder. Det indgreb, der gøres i disse rettigheder, holder sig således inden for grænserne af det acceptable, jf. Domstolens førnævnte dom af 13. december 1979, Hauer, præmis 23.

Det kan altså ikke lægges til grund, at de i det præjudicielle spørgsmål omtalte grundrettigheder er blevet krænket.

4. Kommissionens opfattelse

Kommissionen har anført, at faldet i sukkerprisen på verdensmarkedet førte til en stigning i de udgifter, som Fællesskabet må afholde til udbetaling af eksportrestitutioner. Der kunne genskabes ligevægt på dette marked på to måder; enten kunne man mindske udbuddet, dvs. nedsætte produktionskvoterne; eller også kunne man sætte de bidrag, de berørte producenter skulle betale, op i det omfang, dette var nødvendigt for at sikre selvfinansiering i sektoren.

Det fremgår af Domstolens praksis, at en nedsættelse af kvoterne ikke ville have repræsenteret en krænkelse af en grundrettighed. Virksomhederne kan ikke påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som er et resultat af indførelsen af en fælles markedsordning, som de har haft fordele af på et bestemt tidspunkt (jf. Domstolens dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 22). Fællesskabslovgiver har så meget mere kunnet indføre den særlige absorptionsafgift. Denne foranstaltning var et mindre indgreb i de berørte erhvervsdrivendes situation, end en kvotenedsættelse ville have været. Disse erhvervsdrivende har efter denne foranstaltnings gennemførelse stadig mulighed for i fremtiden at udnytte de uændrede kvoter.

Den omtvistede forordning medfører altså intet indgreb i det grundlæggende krav om beskyttelse af ejendomsretten og adgangen til fri erhvervsudøvelse, idet sukkerproducenterne bevarer retten til og muligheden for at fortsætte deres produktion.

III — Besvarelser af spørgsmål fra Domstolen

A — *Spørgsmål til Zuckerfabrik Soest*

Spørgsmål — Zuckerfabrik Soest anmodes om at kommentere det synspunkt, som bl.a. fremføres på s. 32 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 dette princip, udgjorde — bortset fra en nedsættelse af 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 den italienske regering*

Spørgsmål 1 — Er udtalelsen i punkt 5 i Den Italienske Republiks indlæg om, at summen af de i medlemsstaterne tildelte A-kvoter omtrent svarer til Fællesskabets forbrug, baseret på en bestemt forordningsbestemmelse, og i bekræftende fald hvilken?

Besvarelse — Den italienske regerings befuldmægtigede har i retsmødet fremlagt et

dokument, der indeholder statistiske oplysninger, der viser, at de samlede A-kvoter, der er tildelt medlemsstaterne for hvert sukkerproduktionsår, omtrent svarer til levnedsmiddelforbruget af sukker i Fællesskabet i samme tidsrum.

Han har i øvrigt anført, at Rådet ifølge artikel 26 i den første grundforordning (Rådets tidligere nævnte forordning nr. 1009/67) hvert år skulle fastsætte en garantimængde for hele Fællesskabet, der var lig »105% af det i hvidt sukker udtrykte kvantum, som forudses anvendt til menneskeligt forbrug inden for Fællesskabet i det sukkerproduktionsår, for hvilket garantimængden er fastsat«. I den anden grundforordning var det dernæst bestemt, at »garantimængden er lig med den i hvidt sukker udtrykte mængde, som anvendes til menneskeligt forbrug inden for Fællesskabet i et tidsrum, som senere skal fastsættes, ...« (artikel 27, stk. 2, i Rådets nævnte forordning nr. 3330/74). Grundforordningen fra 1981 indeholdt ikke ændringer i forhold hertil. Efter den italienske regerings befuldmægtigede, fremgår det af de nævnte bestemmelser, at summen af de tildelte A-kvoter omtrent svarer til levnedsmiddelforbruget af sukker i Fællesskabet.

Spørgsmål 2 — Er udtalelsen i punkt 5 i Den Italienske Republiks indlæg om, at sukkerproducenterne skaffer sig dækning for deres generelle produktionsomkostninger ved at producere A-sukker, korrekt under alle omstændigheder og navnlig, såfremt en sukkerproducent har en mindre A-kvote og en stor B-kvote.

Besvarelse — Den italienske regerings befuldmægtigede har i retsmødet gjort gældende, at efter ordningen i den første grundforordning androg den til den nuværende B-kvote svarende kvote højst 35% af den til den nuværende A-kvote svarende kvote (artikel 24, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1009/67), og at denne procentandel efter ordningen i den anden grundforordning var 45% (artikel 25, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3330/74). For tiden svarer samtlige de i medlemsstaterne tildelte B-kvoter faktisk til 21,7% af samtlige de i medlemsstaterne tildelte A-kvoter. På baggrund heraf savnes der i det hele holdepunkter for at antage, at en medlemsstat kan tildele en virksomhed en B-kvote, der er større end dens A-kvote. Sukkerproducenterne har således virkelig mulighed for at få dækning for deres faste produktionsomkostninger ved hjælp af deres produktion af A-sukker, og dette begrunder, at B-sukker afgiftsbelastes mere end A-sukker.

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.

Man må erindre sig, at den fælles markedsordning for sukker siden 1968 (da den første forordning om den fælles markedsordning for sukker, Rådets nævnte forordning nr. 1009/67, trådte i kraft) 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 forholdsvist 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 alt 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 sukkerroedyrkning er prismæssigt mere interessant for producenterne end dyrkningen af andre vegetabilske produkter som f.eks. korn.

Spørgsmål 2 — Findes der en præcis forordningsbestemmelse om, at de samtlige 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 sukkerproducenter 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 for visse medlemsstaters, f. eks. Italiens, vedkommende og følgelig også den nationale A-kvote ikke svarer til det nationale forbrug; A-kvoterne for Italien var mindre end sukkerforbruget i dette land.

R. Joliet
Refererende dommer