ARREST VAN HET HOF
21 februari 1991 *

In de gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Finanzgericht Hamburg (Bondsrepubliek Duitsland) en het Finanzgericht Düsseldorf (Bondsrepubliek Duitsland), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

en

Hauptzollamt Itzehoe

en tussen

Zuckerfabrik Soest GmbH

en

Hauptzollamt Paderborn,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 189 EEG-Verdrag (zaak C-143/88), alsmede over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 (PB 1987, L 183, blz. 5) (zaken C-143/88 en C-92/89),

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de Zuckerfabrik Süderdithmarschen en de Zuckerfabrik Soest, vertegenwoordigd door Ehle, Schiller en partner, advocaten te Keulen,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. A. Gensmantel, Treasury Sollicitors Department, als gemachtigde,

— de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Bräutigam, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booss en G. zur Hausen, juridisch adviseurs, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Zuckerfabrik Süderdithmarschen en de Zuckerfabrik Soest, vertegenwoordigd door D. Ehle en J. Sedemund, advocaten te Keulen, de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Bellamy, als gemachtigde, de Raad en de Commissie ter terechtzitting van 20 maart 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 november 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 31 maart 1988, ingekomen ten Hove op 20 mei 1988, heeft het Finanzgericht Hamburg krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld betreffende enerzijds de bevoegdheid van de nationale rechter om in kort geding de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale handeling te gelasten, en anderzijds de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 (PB 1987, L 183, blz. 5).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een geding tussen de Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG en het Hauptzollamt Itzehoe. Bij beschikking van 19 oktober 1987 vorderde het Hauptzollamt Itzehoe van de Zuckerfabrik Süderdithmarschen een bedrag van 1 982 942,66 DM aan speciale compensatieheffing voor het verkoopseizoen 1986/1987.

3 Met deze heffing, die is ingesteld bij de op artikel 43 EEG-Verdrag gebaseerde verordening nr. 1914/87, dienen de door de Gemeenschap gedurende het verkoopseizoen van 1 juli 1986 tot en met 30 juni 1987 geleden tekorten volledig te worden gecompenseerd. Deze verliezen waren veroorzaakt door bijzonder hoge uitvoerrestituties die de Gemeenschap gedurende dit verkoopseizoen had moeten betalen om de overschotten van de communautaire suikerproduktie in derde landen te kunnen afzetten.

4 Tegen de beschikking van het Hauptzollamt Itzehoe diende de Zuckerfabrik Süderdithmarschen een bezwaarschrift in, dat werd afgewezen. Daarop stelde de Zuckerfabrik bij het Finanzgericht Hamburg een vordering in tot opschorting van de tenuitvoerlegging van deze beschikking. Ook stelde zij bij dezelfde rechter beroep tot nietigverklaring van deze beschikking in. Tot staving van deze beide vorderingen betoogde de Zuckerfabrik, dat verordening nr. 1914/87 waarop de beschikking van het Hauptzollamt was gebaseerd, ongeldig was.

5 Het Finanzgericht Hamburg heeft de tenuitvoerlegging van de beschikking van het Hauptzollamt Itzehoe opgeschort en het Hof de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) a) Moet artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat de algemene strekking van verordeningen voor de nationale rechter de bevoegdheid uitsluit, bij wege van voorlopige maatregel de werking van een op een verordening gebaseerde bestuurshandeling op te schorten tot na de beslissing in de hoofdzaak?

b) Zo ja: onder welke voorwaarden kan de nationale rechter voorlopige maatregelen gelasten ? Bestaat ter zake een gemeenschapsrechtelijk criterium en, zo ja, welk ? Of worden de voorlopige maatregelen door het nationale recht beheerst?

2) Is verordening nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 geldig? In het bijzonder, is zij ongeldig, omdat zij in strijd is met het verbod dat verordeningen waarbij lasten worden opgelegd, geen terugwerkende kracht mogen hebben?"

6 Bij een andere beschikking heeft het Finanzgericht Hamburg besloten, de behandeling van de procedure in de hoofdzaak te schorsen tot de uitspraak van het Hof op deze beide prejudiciële vragen.

7 Bij beschikking van 19 oktober 1988, ingekomen ten Hove op 20 maart 1989, heeft het Finanzgericht Düsseldorf krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vijf vragen gesteld die eveneens de geldigheid van verordening nr. 1914/87 van de Raad betreffen.

8 Deze vijf vragen zijn gesteld in het kader van een geding tussen de Zuckerfabrik Soest GmbH en het Hauptzollamt Paderborn. Bij beschikking van 20 oktober 1987 vorderde het Hauptzollamt Paderborn van de Zuckerfabrik Soest een bedrag van 1 675 013,71 DM aan speciale compensatieheffing. Tegen deze beschikking diende de Zuckerfabrik Soest een bezwaarschrift in, dat werd afgewezen.

9 Daarop diende de Zuckerfabrik bij het Finanzgericht Düsseldorf een vordering in tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de beschikking van het Hauptzollamt. Ook stelde zij bij dezelfde rechter beroep tot nietigverklaring van deze beschikking in. Tot staving van deze vordering en dit beroep betoogde de Zuckerfabrik Soest, evenals de Zuckerfabrik Süderdithmarschen in de gevoegde zaak, dat de verordening tot instelling van de speciale compensatieheffing, waarop de beschikking van het Hauptzollamt was gebaseerd, ongeldig was.

10 Bij beschikking van 10 februari 1988 heeft het Finanzgericht Düsseldorf in kort geding de opschorting van de tenuitvoerlegging van de beschikking van het Hauptzollamt Paderborn gelast, omdat het ernstige twijfels koesterde omtrent de geldigheid van de verordening tot instelling van de speciale compensatieheffing.

11 Bij beschikking van 19 oktober 1988 heeft het Finanzgericht in de procedure in de hoofdzaak de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht, zich bij wege van prejudiciële beslissing uit te spreken over de navolgende vragen:

„1) Is verordening nr. 1914/87 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 (PB 1987, L 183, blz. 5) ongeldig, omdat de speciale compensatieheffing een financiële heffing is die slechts op grond van artikel 201 EEG-Verdrag mocht worden ingesteld?

Subsidiair,

2) Is de instelling van de speciale compensatieheffing bij verordening nr. 1914/87 van de Raad voor het verkoopseizoen 1986/1987 verenigbaar met de in artikel 28 van verordening nr. 1785/81 geregelde limitatie van de zelffinanciering alsmede met het beginsel van het ongestoorde wetgevingssysteem (‚Grundsatz des ungestörten Rechtssetzungssystems') van de Gemeenschap?

Subsidiair,

3) Is de instelling van de speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 verenigbaar met het verbod om een bedrijfstak met risico's te belasten, die binnen een marktordening als vreemde risico's zijn aan te merken, alsmede met het verbod om onredelijke financiële lasten op te leggen?

Subsidiair,

4) Is artikel 1 van verordening nr. 1914/87 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 in strijd met het discriminatieverbod (artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag), omdat de heffing op B-suiker aanzienlijk hoger is dan die op A-suiker?

Subsidiair,

5) Is verordening nr. 1914/87 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 in strijd met de in het gemeenschapsrecht geldende grondrechten van eigendom en van vrije beroepsuitoefening, in gevallen waarin deze heffing niet meer uit de gemaakte winst, doch slechts uit de reserves kan worden gefinancierd en daardoor bestaansbedreigend wordt?"

12 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten in de beide zaken in het hoofdgeding, de betrokken gemeenschapsbepalingen alsmede het verloop van de beide procedures en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar de rapporten ter terechtzitting. Deze elementen van de dossiers worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

13 Gelet op het feit, zoals ter terechtzitting is bevestigd, dat deze beide zaken gelijkaardige onderwerpen betreffen en verknocht zijn, zijn er termen aanwezig om ze overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering te voegen ter gelijktijdige berechting bij het eindarrest.

De opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling

Het principe

14 Het Finanzgericht Hamburg stelt in de eerste plaats de vraag aan de orde, of artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag meebrengt dat de nationale rechter niet bevoegd is, de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling te gelasten.

15 Vóór een dergelijke schorsingsbevoegdheid pleit volgens het Finanzgericht Hamburg, dat zodanige maatregel slechts de mogelijke toepassing van een nationale maatregel uitstelt en de geldigheid van de gemeenschapsverordening onverlet laat. Ertegen spreekt — en daarin schuilt het motief om de vraag te stellen —, dat de toewijzing van een dergelijke voorlopige voorziening vèrstrekkende gevolgen kan hebben en de volle werking van verordeningen in alle Lid-Staten, als bedoeld in artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag, kan belemmeren.

16 Het bepaalde in artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag kan niet in de weg staan aan de rechtsbescherming die de justitiabelen krachtens het gemeenschapsrecht toekomt. Ingeval de nationale instanties belast zijn met de administratieve uitvoering van gemeenschapsverordeningen, hebben de justitiabelen krachtens de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde rechtsbescherming het recht om, bij wijze van incident, de wettigheid van deze verordeningen voor de nationale rechter te betwisten en hem te verzoeken, het Hof van Justitie ter zake prejudiciële vragen voor te leggen.

17 Dit recht zou in gevaar worden gebracht, wanneer de justitiabelen in bepaalde omstandigheden niet, in afwachting van een arrest van het Hof — dat bij uitsluiting bevoegd is de ongeldigheid van een gemeenschapsverordening vast te stellen (zie arrest van 22 oktober 1987, zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199, r. o. 20) —, opschorting van de tenuitvoerlegging zou kunnen verkrijgen om zo de werking van de omstreden verordening in hun geval voorlopig stil te leggen.

18 Zoals het Hof in voormeld arrest van 22 oktober 1987 (Foto-Frost, r. o. 16) heeft overwogen, is het prejudiciële verzoek om beoordeling van de geldigheid van een handeling, evenals het beroep tot nietigverklaring, een vorm van wettigheidscontrole op de handelingen van de gemeenschapsinstellingen. Ingevolge artikel 185 EEG-Verdrag zijn de justitiabelen bevoegd, in het kader van het beroep tot nietigverklaring opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling te vragen en is het Hof bevoegd die opschorting te verlenen. De samenhang van het stelsel van voorlopige rechtsbescherming verlangt derhalve, dat de nationale rechter opschorting van de tenuitvoerlegging van een nationale bestuurshandeling kan gelasten, die is gebaseerd op een gemeenschapsverordening waarvan de wettigheid wordt betwist.

19 In het arrest van 19 juni 1990 (zaak C-213/89, Factortame, Jurispr. 1990, blz. I-2433), gewezen in een zaak waarin de verenigbaarheid van een nationale wet met het gemeenschapsrecht aan de orde was, heeft het Hof anderzijds, onder verwijzing naar de nuttige werking van artikel 177, geoordeeld dat de nationale rechter die hem prejudiciële vragen betreffende de uitlegging heeft voorgelegd om dit probleem van de verenigbaarheid te kunnen oplossen, de mogelijkheid moet hebben om voorlopige maatregelen te gelasten en de toepassing van de omstreden nationale wet op te schorten tot hij uitspraak heeft gedaan in aansluiting op de krachtens artikel 177 gegeven uitlegging.

20 Voor de voorlopige bescherming die het gemeenschapsrecht de justitiabelen bij de nationale rechter biedt, kan het geen verschil maken of zij de verenigbaarheid van het nationale recht met het gemeenschapsrecht dan wel de geldigheid van afgeleid gemeenschapsrecht betwisten, daar de betwisting in beide gevallen op het gemeenschapsrecht zelf berust.

21 Op het eerste deel van de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 189 EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd dat het voor de nationale rechter niet de bevoegdheid uitsluit, opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling te gelasten.

De voorwaarden voor opschorting

22 Vervolgens vraagt het Finanzgericht Hamburg, onder welke voorwaarden de nationale rechter opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling kan gelasten wegens bij hem gerezen twijfels omtrent de geldigheid van die verordening.

23 De tenuitvoerlegging van een bestreden handeling kan eerst worden opgeschort, wanneer de door de verzoeker aangevoerde feiten en voorgedragen middelen bij de nationale rechter de overtuiging doen postvatten, dat ernstige twijfels bestaan omtrent de geldigheid van de gemeenschapsverordening waarop de betreden bestuurshandeling is gebaseerd. Alleen de mogelijkheid van een — aan het Hof voorbehouden — ongeldigverklaring kan immers de toewijzing van een verzoek om opschorting rechtvaardigen.

24 Voorts moet de opschorting van de tenuitvoerlegging een voorlopig karakter behouden. De nationale kort-gedingrechter kan opschorting dus slechts toestaan, totdat het Hof de geldigheidsvraag heeft beantwoord. Wanneer de geldigheidsvraag nog niet aan het Hof is voorgelegd, dient hij derhalve deze vraag zelf te verwijzen en daarbij de gronden waarop hij de verordening ongeldig acht, uiteen te zetten.

25 Wat de overige voorwaarden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van bestuurshandelingen betreft, moet worden vastgesteld, dat de regels van procesrecht nationaal recht zijn en dat de nationale rechtsorden de opschorting onder uiteenlopende voorwaarden toestaan, zodat de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in gevaar kan komen.

26 Deze uniforme toepassing is een fundamenteel vereiste van de communautaire rechtsorde. Bijgevolg dienen in elk geval voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van op een gemeenschapsverordening gebaseerde bestuurshandelingen, die met name ter zake van de indiening en de instructie van het verzoek door het nationale procesrecht wordt beheerst, in alle Lid-Staten uniforme voorwaarden te gelden.

27 Daar de bevoegdheid van de nationale rechter om een dergelijke opschorting toe te staan overeenkomt met de bij artikel 185 aan het Hof toegekende bevoegdheid in het kader van krachtens artikel 173 ingestelde beroepen, kan de nationale rechter de tenuitvoerlegging slechts opschorten, indien is voldaan aan de voorwaarden die gelden voor het kort geding voor het Hof.

28 Dienaangaande blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat maatregelen tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een bestreden handeling slechts kunnen worden genomen, indien zij spoedeisend zijn, dat wil zeggen indien de opschorting vóór de uitspraak in de hoofdzaak moet worden gelast en effect moet sorteren ten einde te voorkomen dat de partij die daarom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt.

29 Spoedeisendheid valt daarbij eerst aan te nemen wanneer de door de verzoeker gestelde schade kan intreden, voordat het Hof uitspraak heeft kunnen doen over de geldigheid van de bestreden gemeenschapshandeling. Met betrekking tot de aard van de schade heeft het Hof bij herhaling geoordeeld, dat zuiver geldelijke schade in beginsel niet als onherstelbaar kan worden beschouwd. Het staat evenwel aan de kort-gedingrechter, de bijzondere omstandigheden van ieder afzonderlijk geval te onderzoeken. Daartoe dient hij de elementen te beoordelen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld, of de onverwijlde tenuitvoerlegging van de handeling waarvan de opschorting wordt gevraagd, voor de verzoeker onomkeerbare nadelen meebrengt, die niet kunnen worden hersteld indien de gemeenschapshandeling ongeldig wordt verklaard.

30 Overigens is de nationale rechter, die in het kader van zijn bevoegdheid het gemeenschapsrecht moet toepassen, verplicht de volle werking van het gemeenschapsrecht te waarborgen. In geval van twijfel omtrent de geldigheid van gemeenschapsverordeningen dient hij derhalve rekening te houden met het belang van de Gemeenschap, dat die verordeningen niet overhaast buiten toepassing worden gelaten.

31 Ter naleving van deze verplichting dient de nationale rechter bij wie een verzoek om opschorting is ingediend, eerst na te gaan of aan de betrokken gemeenschapshandeling niet elke nuttige werking wordt ontnomen, wanneer zij niet onmiddellijk wordt toegepast.

32 Wanneer de opschorting van de tenuitvoerlegging financiële risico's voor de Gemeenschap kan meebrengen, dient de nationale rechter voorts de mogelijkheid te hebben om van de verzoeker toereikende zekerheden te verlangen, zoals borgstelling of sequestratie.

33 Uit het voorgaande volgt dat op het tweede deel van de eerste vraag van het Finanzgericht Hamburg moet worden geantwoord, dat opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling door een nationale rechter slechts mag worden toegestaan:

— indien die rechter ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de gemeenschapsverordening koestert en hij, wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, deze vraag zelf verwijst;

— indien de zaak spoedeisend is en voor de verzoeker ernstige en onherstelbare schade dreigt; en

— indien die rechter naar behoren rekening houdt met het belang van de Gemeenschap.

De geldigheid

34 Het Finanzgericht Hamburg betwijfelt of verordening nr. 1914/87 geldig is, omdat zij in strijd zou zijn met het verbod van terugwerkende kracht en daardoor met het rechtszekerheidsbeginsel.

35 Het Finanzgericht Düsseldorf heeft zijn twijfels betreffende de geldigheid van deze verordening in vijf vragen samengevat. Deze twijfel betreft de juiste rechtsgrondslag voor de instelling van de speciale compensatieheffing, de verenigbaarheid van deze verordening met basisverordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1981, L 177, blz. 4), de schending van het verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten en onredelijke financiële lasten op te leggen en de schending van de beginselen van het recht op eigendom en het recht op vrije beroepsuitoefening.

36 De in de beide zaken gestelde vragen betreffen grieven tegen een en dezelfde verordening vanuit verschillende gezichtspunten, zodat zij te zamen moeten worden onderzocht.

Schending van de bij artikel 201 EEG-Verdrag ingestelde procedure

37 Volgens het Finanzgericht Düsseldorf mag een heffing in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten slechts op basis van artikel 43 EEG-Verdrag worden ingevoerd, wanneer zij verband houdt met de sturing van de betrokken markt. Een maatregel tot sturing van de markt kan evenwel slechts het heden of de toekomst betreffen. Daarentegen dient de speciale compensatieheffing de verliezen van een afgelopen verkoopseizoen te dekken. Bovendien zijn enkel de suikerfabrikanten verplicht deze heffing te betalen, terwijl een maatregel tot sturing van de markt in de eerste plaats de suikerbietenproducenten zou moeten treffen. Volgens het Finanzgericht Düsseldorf is de speciale compensatieheffing dus aan te merken als een financiële heffing, die slechts op basis van artikel 201 EEG-Verdrag geldig had kunnen worden ingevoerd.

38 Artikel 2 van besluit 85/257/EEG van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB 1985, L 128, blz. 15), dat ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening van kracht was, onderscheidt enerzijds de „bijdragen en andere heffingen, die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld" en die reeds eigen middelen vormen, en anderzijds de „de ontvangsten uit andere belastingen die in het kader van een gemeenschappelijk beleid overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen worden ingesteld" en die eerst eigen middelen worden voor zover de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag en de overeenkomstige bepalingen van de andere oprichtingsverdragen is voltooid.

39 Gelet op de onvermijdelijke ontwikkelingen van de suikerproduktie en de suikermarkt van de Gemeenschap kan artikel 2, eerste alinea, sub a, van dit besluit van 7 mei 1985 niet aldus worden uitgelegd, dat het slechts van toepassing is op de bijdragen en heffingen die reeds bij de vaststelling van het besluit bestonden, dat wil zeggen op de bijdragen en heffingen die reeds waren vastgesteld in verordening nr. 1785/81 van de Raad (hierna de „basisverordening"). Daar de speciale compensatieheffing een aanvulling vormt op de reeds bij de vaststelling van het

besluit van 7 mei 1985 bestaande bijdragen en heffingen, valt zij onder de „bijdragen en andere heffingen, die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld", als bedoeld in dit besluit.

40 Zoals het Hof reeds in het arrest van 30 september 1982 (zaak 108/81, Amylum, Jurispr. 1982, blz. 3107) met betrekking tot het besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB 1970, L 94, blz. 19) heeft verklaard, wil het besluit van 7 mei 1985 als begrotingsrechtelijke maatregel een omschrijving geven van de op de begroting der Gemeenschappen op te voeren eigen middelen, doch niet van de communautaire instellingen die bevoegd zijn rechten, belastingen, heffingen, bijdragen en andere inkomsten te creëren.

41 Bijgevolg behoefde voor de vaststelling van een maatregel als de in verordening nr. 1914/87 voorziene speciale compensatieheffing niet de procedure van artikel 201 te worden gevolgd, zelfs wanneer deze heffing als een financiële heffing zou zijn aan te merken.

42 De vraag of artikel 43 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag kan dienen voor de instelling van een heffing die reeds afgesloten economische verrichtingen dient te belasten, komt neer op de vraag of krachtens dit artikel een heffing met terugwerkende kracht kan worden ingesteld. Deze grief valt dus samen met die betreffende de schending van het verbod van terugwerkende kracht, die hierna zal worden onderzocht.

De verenigbaarheid van verordening nr. 1914/87 met de basisverordening

43 Onder verwijzing naar het arrest van 29 maart 1979 (zaak 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Jurispr. 1979, blz. 1185) is het Finanzgericht Düsseldorf van mening, dat waar de Raad in artikel 28 van de basisverordening een maximumbedrag had vastgesteld voor de heffingen die van de suikerfabrikanten konden worden geïnd, hij niet met een andere verordening die rechtstreeks op artikel 43 EEG-Verdrag was gebaseerd, een heffing kon instellen die dit maximum te boven ging.

44 De basisverordening en de bestreden verordening nr. 1914/87 zijn beide op basis van artikel 43 EEG-Verdrag vastgesteld. Verordening nr. 1914/87 kan dus niet als een verordening ter uitvoering van de basisverordening worden beschouwd, zoals het geval was met de verordening waartegen is opgekomen in de zaak waarin het arrest van 16 juni 1987 (zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671) is gewezen.

45 De Raad kan een volgens de procedure van artikel 43 EEG-Verdrag vastgestelde basisverordening wijzigen, aanvullen of intrekken, wanneer de desbetreffende bepalingen volgens dezelfde procedure worden vastgesteld, en hij behoeft deze bepalingen niet in de basisverordening in te voegen.

46 In casu ligt de feitelijke situatie anders dan de situatie naar aanleiding waarvan het arrest van 29 maart 1979 (NTN Toyo Bearing Company) is gewezen. In die zaak was de Raad namelijk na de vaststelling van een algemene verordening waarmee een van de doelstellingen van artikel 113 EEG-Verdrag diende te worden verwezenlijkt, in een uitvoeringsverordening voor een specifiek geval afgeweken van de in de algemene verordening vastgestelde voorschriften.

47 Derhalve stond de basisverordening niet in de weg aan de vaststelling van verordening nr. 1914/87, daar de Raad daarbij de procedure van artikel 43 EEG-Verdrag in acht heeft genomen.

Schending van het verbod van terugwerkende kracht

48 Zowel volgens het Finanzgericht Hamburg als volgens het Finanzgericht Düsseldorf is verordening nr. 1914/87 in strijd met het verbod van terugwerkende kracht, omdat zij is vastgesteld op 2 juli 1987, dat wil zeggen na afloop van het verkoopseizoen 1986/1987, dat op 30 juni 1987 eindigde en waarvan zij de verliezen diende te compenseren. In de verordening werd aldus voor de betaling van de heffing aangeknoopt bij feiten die zich in het verleden hadden voorgedaan, te weten de suikerproduktie gedurende dat verkoopseizoen. Bovendien zou het gewettigd vertrouwen van de suikerfabrikanten niet zijn geëerbiedigd, omdat zij erop hadden mogen vertrouwen dat de in de basisverordening voorziene heffingen niet zouden worden verhoogd, of althans volledig op de suikerbietenproducenten zouden kunnen worden afgewenteld.

49 In het bijzonder in de arresten van 25 januari 1979 (zaak 98/78, Racke, Jurispr. 1979, blz. 69, en zaak 99/78, Decker, Jurispr. 1979, blz. 101) en in het arrest van 30 september 1982 (zaak 108/81, Amylum, reeds aangehaald) heeft het Hof reeds vastgesteld, dat het beginsel van de zekerheid der rechtsposities zich er in de regel tegen verzet, dat een gemeenschapshandeling op een vóór haar publikatie gelegen datum effect kan sorteren, doch dat dit in uitzonderingsgevallen anders kan zijn, namelijk wanneer het te verwezenlijken doel zulks vordert en het gewettigd vertrouwen der betrokkenen naar behoren is geëerbiedigd.

50 Aangaande de eerste van deze beide voorwaarden zij op enkele gegevens van feitelijke en juridische aard gewezen. De overschotten die het gevolg zijn van de verhouding tussen de suikerproduktie en -consumptie in de Gemeenschap, moeten op de markten van derde landen worden afgezet. Het verschil tussen de prijs op de wereldmarkt en de prijs in de Gemeenschap wordt gedekt door een restitutie bij uitvoer. Volgens de basisverordening dienen de daaruit voortvloeiende financiële lasten volledig door de producenten te worden gedragen.

51 Om zo dicht mogelijk bij de economische realiteit te blijven en aldus een stabilisatie van de markten mogelijk te maken — een van de doeleinden van artikel 39 EEG-Verdrag — is in artikel 28 van de basisverordening bepaald, dat deze heffingen in beginsel voor het einde van elk verkoopseizoen en bijgevolg op basis van het in normale omstandigheden te voorziene verlies uit de in de loop van het verkoopseizoen te vervullen uitvoerverplichtingen moeten worden betaald.

52 De invloed van enige uitzonderlijke gebeurtenissen, zoals in casu de plotselinge val van de dollar of het instorten van de suikerprijzen op de wereldmarkt, die zich in de loop van onderhavig verkoopseizoen hebben voorgedaan, kon op het tijdstip van de vaststelling van de heffingen niet met voldoende nauwkeurigheid worden voorzien. In dergelijke gevallen is het geoorloofd, eerst nadat alle gevolgen van deze gebeurtenissen zijn vastgesteld en, in voorkomend geval, na afloop van het verkoopseizoen waarin zich deze gebeurtenissen hebben voorgedaan, de door de producenten te financieren lasten te bepalen.

53 Indien de Raad na de vaststelling van de totale tekorten voor het verkoopseizoen 1986/1987 geen enkele maatregel had getroffen om de reeds door de producenten betaalde heffingen aan te vullen, had het door hem nagestreefde doel, de stabilisering van de suikermarkt in het algemeen belang door middel van onder meer restituties bij uitvoer, enkel kunnen worden verwezenlijkt door de begroting van de

Gemeenschap extra te belasten, ofschoon de volledige financiering door de producenten een beginsel van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker is.

54 De Raad mocht zich dus op het standpunt stellen, dat het in het algemeen belang nagestreefde doel van de stabilisatie van de suikermarkt van de Gemeenschap vorderde, dat de bestreden verordening op het verkoopseizoen 1986/1987 werd toegepast. Bijgevolg is voldaan aan de eerste voorwaarde waaronder een gemeenschapshandeling op een vóór haar publikatie gelegen datum effect kan sorteren.

55 Om te bepalen of ook aan de tweede hiervoor genoemde voorwaarde is voldaan, dient te worden onderzocht of de Raad door de publikatie van verordening nr. 1914/87 op 2 juli 1987 een gewettigd vertrouwen heeft geschonden, dat de betrokkenen mochten hebben in de maximumpercentages van de in de basisverordening vastgestelde heffingen.

56 In de zaken in het hoofdgeding kunnen partijen evenwel niet een beschermenswaardig gewettigd vertrouwen doen gelden.

57 In de eerste plaats konden de suikerfabrikanten in de elfde overweging van de basisverordening lezen, dat de kosten voor de afzet van de overschotten die voortvloeien uit de verhouding tussen de produktie van de Gemeenschap en haar verbruik, volledig door hen moesten worden gefinancierd.

58 In de tweede plaats had de Commissie op 9 september 1986 een balans gepubliceerd (referentienr. VI PC 2-408) waaruit duidelijk bleek, dat het verkoopseizoen 1986/1987 waarschijnlijk een tekort te zien zou geven.

59 In de derde plaats waren de suikerfabrikanten door de bekendmaking van het voorstel in het Publikatieblad van 3 april 1987 (PB C 89, blz. 18), dat wil zeggen vóór het einde van het verkoopseizoen, ervan op de hoogte dat de Commissie bij de Raad een voorstel voor een verordening tot instelling van een speciale compen-

satieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 had ingediend, dat werd overgenomen in de bestreden verordening nr. 1914/87.

60 Bijgevolg dient de grief betreffende de schending van het verbod van terugwerkende kracht te worden verworpen.

Het verbod om een bedrijfstak te belasten met risico's die geen verband houden met de hem betreffende marktordening of onredelijke financiële lasten op te leggen

61 Volgens het Finanzgericht Düsseldorf kunnen slechts de marktverstoringen die met het gedrag van de marktdeelnemers verband houden, door maatregelen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen worden verholpen. In marktordeningen in andere sectoren dan de sector suiker werden de risico's in verband met de daling van de wereldmarktprijzen en van de val van de dollar uitsluitend door het EOGFL gefinancierd. Hieruit zou blijken dat dit volgens de wetgever risico's zijn waarop de marktdeelnemers geen enkele invloed hebben en die dus niet te hunnen lasten kunnen komen.

62 Weliswaar is het juist dat dergelijke risico's meestal door het EOGFL worden gefinancierd, doch dit is niet voorgeschreven in het Verdrag, dat in artikel 40, lid 4, de mogelijkheid van de instelling van een dergelijk fonds voorziet, doch niet de verplichting oplegt dat het fonds in elke marktordeningsmaatregel moet deelnemen. De suikersector is de enige sector waarin het beginsel van zelffinanciering geldt, omdat, zoals de Raad in antwoord op een vraag van het Hof heeft uiteengezet, in andere landbouwsectoren de producenten geringere prijsgaranties hebben, hetgeen verklaart waarom de financiering niet te hunnen laste komt.

63 De suikerproducenten van de Gemeenschap hebben dank zij het stelsel van restituties bij uitvoer toegang tot de wereldmarkt om een gedeelte van hun produktie af te zetten. De risico's van de fabrikanten moeten in relatie tot deze wereldmarkt worden beoordeeld. Factoren als een overproduktie van suiker of fluctuaties van de dollar ten opzichte van de Europese valuta kunnen vraag en aanbod en bijgevolg de prijs van dit produkt beïnvloeden. De aan deze factoren verbonden risico's kunnen dus niet als risico's worden beschouwd, die geen verband houden met de betrokken markt.

64 Ten slotte leidt de speciale compensatieheffing in elk geval niet tot onredelijke financiële lasten voor de suikerfabrikanten. Enerzijds is zij namelijk de keerzijde van de voordelen van het feit dat zij met behulp van uitvoerrestituties de hoeveelheden kunnen afzetten die het verbruik in de Gemeenschap te boven gaan. Anderzijds kunnen de suikerfabrikanten krachtens artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1914/87 verlangen, dat de verkopers van in de Gemeenschap geproduceerde suikerbieten of in de Gemeenschap geproduceerd rietsuiker het grootste gedeelte van deze heffing vergoeden.

65 De bezwaren van de nationale rechter snijden derhalve geen hout.

Discriminatie

66 Het Finanzgericht Düsseldorf ziet in de omstandigheid dat de speciale compensatieheffing zwaarder drukt op de producenten van B-suiker dan op de producenten van A-suiker, hoewel het om hetzelfde produkt gaat, een bij artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag verboden discriminatie.

67 In de basisverordening wordt voor elk verkoopseizoen voor suiker en voor elk produktiegebied een basishoeveelheid A en een basishoeveelheid B voorzien. De Lid-Staten verdelen hun basishoeveelheid A als A-quota en hun basishoeveelheid B als B-quota over de ondernemingen. Het totaal van de per verkoopseizoen toegekende A-quota komt ongeveer overeen met de menselijke suikerconsumptie in de Gemeenschap gedurende dat verkoopseizoen. De binnen de A-quota (A-suiker) en B-quota (B-suiker) geproduceerde suiker kunnen in de Gemeenschap vrij worden verhandeld, waarbij zowel de prijs als de afzet door middel van een interventieregeling zijn gegarandeerd. Deze suiker kan ook naar derde landen worden geëxporteerd, eventueel met behulp van een restitutie bij uitvoer. De boven het A-quotum en B-quotum van een onderneming geproduceerde suiker (C-suiker) kan slechts in derde landen worden afgezet zonder dat een restitutie bij uitvoer wordt toegekend.

68 Uit deze regeling blijkt, dat elke onderneming die meer dan haar A-quotum produceert, dat wil zeggen meer dan haar aandeel in de voor consumptie in de Gemeenschap bestemde suikerproduktie, onvermijdelijk overschotten produceert die in normale omstandigheden slechts door export naar derde landen kunnen worden afgezet.

69 Zoals hierboven reeds is gezegd, dient de speciale compensatieheffing de uitzonderlijke tekorten te financieren, die zijn veroorzaakt door de toekenning van hoge uitvoerrestituties om de afzet van de overschotten van de Gemeenschap op de markt van derde landen te vergemakkelijken.

70 Het was dan ook gerechtvaardigd, de boven het A-quotum geproduceerde suiker verhoudingsgewijs zwaarder te belasten.

71 Bijgevolg dient het argument dat artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag is geschonden, te worden verworpen.

De schending van het eigendomsrecht en de vrije beroepsuitoefening

72 Volgens het Finanzgericht Düsseldorf worden het recht op eigendom en vrije beroepsuitoefening — beide zijn grondrechten —, op onwettige wijze geschonden, wanneer een onderneming de heffingen die zich in de loop van een verkoopseizoen hebben opgehoopt, niet meer uit de in de loop van dit verkoopseizoen behaalde winst kan betalen en daarvoor haar reserves, dat wil zeggen haar eigen vermogen, moet aanspreken.

73 Het Hof heeft reeds erkend (zie inzonderheid het arrest van 11 juli 1989, zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 15), dat het genot van het eigendomsrecht en de vrijheid van beroepsuitoefening met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening aan beperkingen kunnen worden onderworpen, voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast.

74 Zoals het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, kan de verplichting, een heffing te betalen, niet als een beperking van het eigendomsrecht worden aangemerkt.

75 De speciale compensatieheffing schendt dus op generlei wijze het eigendomsrecht van de suikerfabrikanten.

76 Wat de vrije beroepsuitoefening betreft, is hierboven reeds opgemerkt dat de speciale compensatieheffing beantwoordt aan doeleinden van algemeen belang, omdat zij verhindert dat door een economische sector veroorzaakte verliezen door de Gemeenschap worden gedragen. Deze ingreep kan niet als onevenredig worden beschouwd. De heffing, die gedeeltelijk op de suikerbietenproducenten kan worden afgewenteld, is voornamelijk ingevoerd om het stelsel van produktiequota „niet vóór de voorziene datum opnieuw ter discussie te stellen", zoals in de vierde overweging van verordening nr. 1914/87 wordt verklaard. Zoals de Commissie evenwel terecht heeft opgemerkt, zouden de suikerfabrikanten en suikerbietenproducenten veel zwaarder in hun belangen zijn getroffen door een verlaging van de quota die op de lange duur het marktaandeel van de suikerindustrie van de Gemeenschap op de wereldmarkt had verkleind.

77 Het recht van vrije beroepsuitoefening is dus niet geschonden.

78 Uit een en ander volgt dat het Finanzgericht Hamburg en het Finanzgericht Düsseldorf moet worden geantwoord, dat bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987.

Kosten

79 De kosten door de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Hamburg bij beschikking van 31 maart 1988 en de door het Finanzgericht Düsseldorf bij beschikking van 19 oktober 1988 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 189 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd dat het voor de nationale rechter niet de bevoegdheid uitsluit, opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling te gelasten.**

2) **Opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling mag door een nationale rechter slechts worden toegestaan — indien die rechter ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de gemeenschapsverordening koestert, en hij, wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, hij deze vraag zelf verwijst, — indien de zaak spoedeisend is en voor de verzoeker ernstige en onherstelbare schade dreigt; en — indien die rechter naar behoren rekening houdt met het belang van de Gemeenschap.**

3) **Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 kunnen aantasten.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 februari 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due