dit verkoopseizoen zouden moeten leveren.

4. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker is gebaseerd op het beginsel van de volledige zelffinanciering door de producenten. Uit hoofde van dit beginsel en ten einde het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke kostenstijging die een gevolg was van de fluctuaties op de wereldmarkt waarop de producenten van de Gemeenschap een deel van hun produktie moeten afzetten, en die verband hield met de hogere uitgaven voor uitvoerrestituties, is voor het verkoopseizoen 1986/1987 de speciale compensatieheffing ingesteld. Waar deze heffing de keerzijde is van de voordelen die deze gemeenschappelijke ordening biedt, heeft zij voor de producenten geen onredelijk financiële lasten meegebracht, omdat zij mochten verlangen, dat degenen die hun suikerbieten of suikerriet leverden, het grootste gedeelte van deze heffing zouden vergoeden. Door haar aard kan zij niet als een inbreuk op het eigendomsrecht worden beschouwd. Ten slotte zijn de bestaansreden en de bijzonderheden van de heffing van dien aard dat zij niet als een onevenredige en onduldbare ingreep zijn te beschouwen, waardoor het recht van de betrokken producenten op vrije beroepsuitoefening in zijn kern wordt aangetast.

5. De voor het verkoopseizoen 1986/1987 in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker ingestelde speciale compensatieheffing diende de uitzonderlijke tekorten te financieren, die waren veroorzaakt door toekenning van hoge uitvoerrestituties om de afzet van de overschotten van de Gemeenschap op de markt van derde landen te vergemakkelijken. Het feit dat de boven het A-quotum geproduceerde suiker verhoudingsgewijs zwaarder werd belast, kan niet als een bij artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag verboden discriminatie worden beschouwd. Elke boven het A-quotum geproduceerde suiker levert overschotten op. Omdat deze overschotten in normale omstandigheden slechts door export naar derde landen kunnen worden afgezet, moeten restituties worden betaald die een belasting voor de begroting van de Gemeenschappen vormen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-143/88 *

Indhoudsopgave

I — De feiten en het procesverloop 421

A — De gemeenschapsregeling 421

1. De basisverordening 421

* Procestaal: Duits.

2. De verordening tot instelling van de compensatieheffing 423

3. De verordening tot instelling van de speciale compensatieheffing 424

4. De latere verordeningen 425

B — De feiten en het hoofdgeding 425

1. De feiten en het procesverloop 425

2. De prejudiciële vragen 426

a) De bevoegdheid van de nationale rechter om bij wege van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten 426

b) De voorwaarden waaronder de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling kan worden opgeschort 427

c) De geldigheid van de speciale-compensatieheffingverordening 427

— Schending van de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag 427

— Strijd met het verbod van terugwerkende kracht 427

C — Procedure voor het Hof 428

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen 429

A — Het eerste onderdeel van de eerste vraag (bevoegdheid van de nationale rechter om bij wege van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten) 429

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding 429

2. Opmerkingen van de Italiaanse regering 430

3. Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk 430

4. Opmerkingen van de Raad 431

5. Opmerkingen van de Commissie 431

B — Het tweede onderdeel van de eerste vraag (voorwaarden waaronder de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling kan worden opgeschort) 431

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding 431

2. Opmerkingen van de Italiaanse regering 431

3. Opmerkingen van de Commissie 432

C — De tweede vraag (geldigheid van de speciale-compensatieheffingverordening) 433

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding 433

a) Schending van de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag 433

b) Onverenigbaarheid van verordening nr. 1914/87 met de basisverordening ... 434

c) Schending van het verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten en onredelijke financiële lasten op te leggen 435

d) Schending van het verbod van terugwerkende kracht 435

e) Discriminatie 436

f) Schending van het eigendomsrecht en de vrije beroepsuitoefening 437

g) Misbruik van bevoegdheid 438

h) Schending van publiekrechtelijke fundamentele beginselen van het Duitse belastingrecht 438

2. Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk 439

a) Schending van de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag 439

b) Schending van het verbod van terugwerkende kracht 439

3. Opmerkingen van de Raad 441

4. Opmerkingen van de Commissie 443

III — Antwoorden op vragen van het Hof 444

A — Vragen aan de Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

B — Vraag aan de regering van het Verenigd Koninkrijk 445

C — Vragen aan de Raad 445

D — Vraag aan de Commissie 446

I — De feiten en het procesverloop

A — *De gemeenschapsregeling*

1. De basisverordening

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker wordt geregeld in verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 (PB 1981, L 177, blz. 4; hierna: „basisverordening").

De suikermarkt in de Gemeenschap wordt gekenmerkt door structurele overschotten. Om de suikerproduktie af te remmen zijn in de basisverordening produktiequota voor de suikerfabrikanten voorzien.

Daartoe wordt in artikel 24 van de basisverordening voor elk produktiegebied (dat in wezen samenvalt met het grondgebied van de Lid-Staten) een basishoeveelheid A en een basishoeveelheid B voorzien.

Deze basishoeveelheden gelden telkens voor een bepaald verkoopseizoen, dat loopt van 1 juli van het ene jaar tot en met 30 juni van het volgende jaar.

De basishoeveelheid A en de basishoeveelheid B die aan een bepaald produktiegebied worden toegewezen, zijn het resultaat van politieke onderhandelingen.

De Lid-Staten verdelen hun basishoeveelheid A als A-quota en hun basishoeveelheid B als B-quota over de ondernemingen.

Het totaal aan de per verkoopseizoen toegekende A-quota komt ongeveer overeen met de menselijke suikerconsumptie in de Gemeenschap gedurende een verkoopseizoen. Bij de vaststelling van het A-quotum van een bepaalde onderneming wordt in het bijzonder rekening gehouden met de gemiddelde jaarlijkse produktie van deze onderneming gedurende bepaalde vroegere verkoopseizoenen. Het B-quotum van een onderneming wordt berekend op basis van het gemiddelde van haar hoogste produktie gedurende drie van de verkoopseizoenen 1975/1976 tot en met 1979/1980 en mag niet minder bedragen dan 10% van haar A-quotum (artikel 24 van de basisverordening).

Bij de binnen het A-quotum geproduceerde suiker (A-suiker) en de binnen het B-quotum geproduceerde suiker (B-suiker) gaat het om identieke produkten, waarvoor evenwel, naar gelang zij in het kader van het A-quotum dan wel in het kader van het B-quotum zijn geproduceerd, verschillende juridische regelingen gelden.

A-suiker en B-suiker kunnen in de Gemeenschap vrij worden verhandeld. Door middel van een interventieregeling is zowel de prijs als de afzet gegarandeerd. Zij kunnen ook worden geëxporteerd. Ligt de interventieprijs boven de suikerprijs op de wereldmarkt, dan wordt het verschil door een restitutie bij uitvoer overbrugd. Voor iedere kilogram suiker die hij exporteert, ontvangt de fabrikant dan een bedrag, gelijk aan het verschil tussen beide prijzen. Ligt de interventieprijs onder de suikerprijs op de wereldmarkt, dan wordt een heffing toegepast.

Voor elke kilogram suiker die wordt geëxporteerd, moet de fabrikant dan een bedrag betalen dat gelijk is aan het verschil tussen de interventieprijs en de hogere prijs op de wereldmarkt.

De interventieregeling geldt niet voor suiker die boven het A- en B-quotum van een onderneming is geproduceerd (C-suiker). Deze suiker moet buiten de Gemeenschap worden geëxporteerd en er wordt geen restitutie bij uitvoer betaald.

In feite ligt de interventieprijs altijd boven de suikerprijs op de wereldmarkt. Aangezien binnen de grenzen van het B-quotum meer suiker kan worden geproduceerd dan in de Gemeenschap wordt geconsumeerd en daardoor restituties bij uitvoer moeten worden betaald, moet de Gemeenschap aanzienlijke bedragen aan restituties bij uitvoer uitgeven.

Deze worden primair gefinancierd door kredieten uit de begroting van de Gemeenschap. In de basisverordening is evenwel een stelsel van produktieheffingen voorzien, met behulp waarvan de voor de Gemeenschap uit de suikeruitvoer ontstane lasten volledig op de betrokken economische sector kunnen worden verhaald. Volgens de elfde overweging van de basisverordening is het doel van deze regeling „op billijke maar doelmatige wijze te verzekeren, 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 de producenten zelf worden gefinancierd".

De desbetreffende heffingregeling is neergelegd in artikel 28 van de basisverordening.

De heffingen voor de produktie van A-suiker zijn niet dezelfde als die voor de produktie van B-suiker.

Voor het einde van elk verkoopseizoen wordt het verwachte totale verlies geraamd. Dit verlies is gelijk aan het verwachte verschil tussen het totale bedrag van de in het lopend verkoopseizoen te betalen restituties en dat van de te ontvangen heffingen.

Ter dekking van het verwachte totale verlies worden bij de suikerfabrikanten twee heffingen geïnd: een basisproduktieheffing en een B-heffing.

De basisproduktieheffing wordt geïnd op de produktie van A- en B-suiker en bedraagt ten hoogste 2% van de interventieprijs voor witte suiker.

Wanneer de basisproduktieheffing niet volstaat om het verwachte totale verlies te dekken, wordt een B-heffing geïnd, en wel uitsluitend op de produktie van B-suiker. In beginsel bedraagt deze heffing ten hoogste 30% van de interventieprijs voor witte suiker. Dit percentage kan tot ten hoogste 37,5% worden verhoogd, wanneer het verwachte totale verlies niet met de basisproduktieheffing en de tot 30% beperkte B-heffing kon worden gedekt.

Op grond van de basisverordening kunnen deze beide heffingen in een bepaalde mate op de suikerbietenproducenten worden afgewenteld. Dit geschiedt door middel van de vaststelling van de basisprijs voor suikerbieten, alsmede door een verlaging van de minimumprijs voor suikerbieten die de sui-

kerfabrikanten aan de suikerbietenproducenten moeten betalen (artikelen 4 en 5 van de basisverordening).

2. De verordening tot instelling van de compensatieheffing

Krachtens artikel 23 van de basisverordening gold de hiervoor beschreven quota- en heffingregeling voor de verkoopseizoenen 1981/1982 tot en met 1985/1986.

Aan het einde van dit tijdvak bleek dat de bij de basisverordening ingevoerde heffingen bij lange niet toereikend waren om de volledige zelffinanciering van de sector te verzekeren. Hoewel deze heffingen namelijk tegen de in de basisverordening toegestane maximumpercentages werden geïnd, in het bijzonder doordat de B-heffing van 30% tot 37,5% was verhoogd, werd aan het einde van het tijdvak van 1981/1982 tot en met 1985/1986 een deficit van 400 miljoen ECU geconstateerd.

Op 24 maart 1986 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 943/86 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1785/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker vast (PB 1986, L 87, blz. 1; hierna: „compensatieheffingverordening").

Bij deze verordening werd de door de basisverordening ingevoerde quota- en heffingregeling verlengd voor de verkoopseizoenen 1986/1987 tot en met 1990/1991. De suikerfabrikanten moeten derhalve ook gedurende deze vijf verkoopseizoenen de basisproduktieheffing en de B-heffing blijven betalen.

Verder werd bij deze verordening in de basisverordening een artikel 32 bis ingevoegd, waarin naast de twee reeds bestaande heffingen een extra heffing werd ingevoerd, de zogenoemde „compensatieheffing". Daarmee dient het aan het einde van het tijdvak 1981/1982 tot en met 1985/1986 geconstateerde tekort van 400 miljoen ECU gedurende het tijdvak 1986/1987 tot en met 1990/1991 met 80 miljoen ECU per verkoopseizoen te worden gecompenseerd.

Blijkens de achtste overweging van de compensatieheffingverordening was het gezien de evolutie van de produktiestructuur van de sector in de voorgaande vijf jaar (het verdwijnen van bepaalde producenten ten gevolge van faillissement, overlijden, enz.) onmogelijk gebleken, deze heffing zowel op het niveau van de landbouwproducenten als op het niveau van de verwerkende industrie individueel in rekening te brengen op basis van het in het verleden uit het stelsel behaalde voordeel. Enkel een naar de produktiegebieden gedifferentieerde toepassing bleek mogelijk.

Derhalve werd in artikel 32 bis per produktiegebied een bedrag vastgesteld dat de suikerfabrikanten per 100 kilogram geproduceerde witte suiker aan compensatieheffing moesten betalen. Daarbij werd geen onderscheid gemaakt tussen binnen het A-quotum en binnen het B-quotum van de onderneming geproduceerde suiker.

Artikel 32 bis bepaalde dat de suikerfabrikanten van de verkopers van suikerbieten terugbetaling van de heffing konden eisen ten belope van 60% daarvan.

3. De verordening tot instelling van de speciale compensatieheffing

Het verkoopseizoen 1986/1987 eindigde op 30 juni 1987. Alleen dat verkoopseizoen gaf reeds een extra tekort van circa 227 miljoen ECU te zien. Het in dat verkoopseizoen ontstane tekort was dus hoger dan de helft van het tekort gedurende de voorafgaande vijf verkoopseizoenen.

Derhalve stelde de Raad op 2 juli 1987 verordening (EEG) nr. 1914/87 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 vast (PB 1987, L 183, blz. 5; hierna: „speciale-compensatieheffingverordening"). In de onderhavige prejudiciële procedure gaat het om de geldigheid van deze verordening.

Evenals de basisverordening en de compensatieheffingverordening is de speciale-compensatieheffingverordening vastgesteld op basis van artikel 43 EEG-Verdrag. Ingevolge deze bepaling beslist de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Anders dan bij verordening nr. 934/86 (de compensatieheffingverordening) werd bij de nieuwe verordening de basisverordening niet gewijzigd. De speciale-compensatieheffingverordening bevat evenwel zowel in haar overwegingen als in haar bepalingen vele verwijzingen naar de basisverordening.

De speciale compensatieheffing wordt geïnd met het doel, het gedeelte van het totale verlies van het verkoopseizoen 1986/1987 dat niet door de ontvangsten van de bij de basisverordening ingestelde heffingen (basisproduktieheffing en B-heffing) wordt gedekt, volledig te compenseren.

Zij wordt voor iedere suikerproducerende onderneming berekend door een nader te bepalen coëfficiënt toe te passen op het bedrag dat de onderneming aan produktieheffingen uit hoofde van de basisverordening voor het verkoopseizoen 1986/1987 verschuldigd is. Deze coëfficiënt is identiek voor de gehele Gemeenschap. De coëfficiënt wordt zodanig vastgesteld, dat het voor het betrokken verkoopseizoen nog te compenseren resterende gedeelte van het verlies volledig wordt gedekt. Bij verordening (EEG) nr. 3061/87 van de Commissie van 13 oktober 1987 tot vaststelling van de coëfficiënt voor de berekening van de speciale compensatieheffing voor het verkoopseizoen 1986/1987 in de sector suiker (PB 1987, L 290, blz. 10) is de coëfficiënt op 0,38873 vastgesteld.

Evenals in de compensatieheffingverordening wordt in de speciale-compensatieheffingverordening bepaald, dat de suikerfabrikanten van de verkopers van suikerbieten kunnen verlangen dat zij maximaal 60% van de geïnde speciale compensatieheffing vergoeden. Deze vergoeding kan worden verkregen door een overeenkomstige verlaging van de prijs die uit hoofde van het verkoopseizoen 1986/1987 dan wel uit hoofde van het volgende verkoopseizoen voor de geleverde suikerbieten wordt betaald.

De suikerfabrikanten moesten dus over hun produktie in het verkoopseizoen 1986/1987 drie soorten heffingen afdragen: de bij de

basisverordening ingestelde heffingen (basisproduktieheffing en B-heffing), de compensatieheffing waarmee het gedurende het tijdvak 1981/1982 tot en met 1985/1986 opgelopen verlies met 80 miljoen ECU per jaar diende te worden gefinancierd en ten slotte de speciale compensatieheffing waarmee een verlies van 227 miljoen ECU in verband met de produktie van het verkoopseizoen 1986/1987 diende te worden gecompenseerd, dat niet door de bij de basisverordening ingestelde heffingen was gedekt.

4. De latere verordeningen

Na de gebeurtenissen die tot onderhavige prejudiciële procedure hebben geleid, heeft de Raad eveneens op basis van artikel 43 EEG-Verdrag twee andere verordeningen betreffende de heffingregeling in de sector suiker vastgesteld.

Bij verordening (EEG) nr. 1108/88 van 25 april 1988 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1987/1988 (PB 1988, L 110, blz. 25) heeft de Raad voor het verkoopseizoen 1987/1988 een speciale compensatieheffing ingesteld die identiek was aan die welke bij de litigieuze verordening was ingesteld voor het verkoopseizoen 1986/1987.

Bij verordening (EEG) nr. 1107/88 van 25 april 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1785/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1988, L 110, blz. 20) heeft de Raad in de basisverordening een artikel 28 bis ingevoegd, waarbij hij voor de verkoopseizoenen 1988/1989, 1989/1990 en 1990/1991 een zogenoemde „aanvullende heffing" heeft ingesteld. Deze heffing is qua doel en inningsmodaliteiten identiek aan de speciale compensatieheffing. Zij dient dus voor elk van de drie betrokken verkoopseizoenen de tekorten die niet door de andere bij de basisverordening ingestelde heffingen (basisproduktieheffing en B-heffing) zouden worden gedekt, volledig te compenseren.

B — *De feiten en het hoofdgeding*

1. De feiten en het procesverloop

Bij beschikking van 19 oktober 1987 vorderde het Hauptzollamt Itzehoe, verweerder in het hoofdgeding, van de Zuckerfabrik Süderdithmarschen, verzoekster in het hoofdgeding, een bedrag van 1 982 942,66 DM aan speciale compensatieheffing voor het verkoopseizoen 1986/1987.

Tegen deze beschikking diende de Zuckerfabrik Süderdithmarschen een bezwaarschrift in, dat werd afgewezen.

Daarop diende de Zuckerfabrik bij het Finanzgericht Hamburg 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 beide vorderingen betoogde de Zuckerfabrik, dat de speciale-compensatieheffingverordening waarop de beschikking van het Hauptzollamt was gebaseerd, ongeldig was.

Bij beschikking van 31 maart 1988 heeft het Finanzgericht Hamburg de tenuitvoerlegging van de beschikking van het Hauptzollamt opgeschort. Bovendien heeft het de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie verschillende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd.

2. De prejudiciële vragen

De prejudiciële vragen ten aanzien waarvan het Finanzgericht Hamburg in het kader van de kort-gedingprocedure het Hof om een prejudiciële beslissing heeft verzocht, zijn de navolgende:

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 (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 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?

Zijn beslissing motiveert het Finanzgericht als volgt.

a) De bevoegdheid van de nationale rechter om bij wege van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten

Met betrekking tot het eerste onderdeel van de eerste vraag verklaart het Finanzgericht dat het krachtens zijn nationale recht gehouden is, de opschorting van een nationale bestuurshandeling te gelasten, wanneer er ernstige twijfel omtrent de wettigheid van deze handeling bestaat. Het vraagt zich evenwel af of deze mogelijkheid ook bestaat, wanneer de geldigheid van een gemeenschapsverordening waarop de nationale bestuurshandeling is gebaseerd, hem twijfelachtig lijkt.

Vóór een dergelijke bevoegdheid pleit, dat de opschorting van de tenuitvoerlegging het bestaan van de bestuurshandeling onverlet laat, en enkel de mogelijke tenuitvoerlegging ervan opschort. Ook wordt de geldigheid van de gemeenschapsverordening door voorlopige maatregelen in beginsel niet in

het gedrang gebracht.

Tegen een dergelijke bevoegdheid pleit evenwel, dat voorlopige maatregelen onverenigbaar zouden kunnen zijn met de in artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag neergelegde rechtstreekse toepasselijkheid van de verordeningen in alle Lid-Staten. Voor de voorlopige maatregelen in de zin van de artikelen 185 en 186 EEG-Verdrag gelden evenwel andere criteria dan voor de voorlopige maatregelen ingevolge het Duitse recht.

b) De voorwaarden waaronder de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling kan worden opgeschort

Ten aanzien van het tweede onderdeel van de eerste vraag is het Finanzgericht van mening, dat een verwijzing naar de voorwaarden van de diverse rechtsstelsels tot een discriminatie van de marktdeelnemers in de verschillende Lid-Staten zou kunnen leiden. Ten behoeve van de gelijke behandeling zou een analoge toepassing van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof een doeltreffende oplossing kunnen zijn.

c) De geldigheid van de speciale-compensatieheffingverordening

Als grondslag voor zijn tweede vraag onderzoekt het Finanzgericht twee door de Zuckerfabrik aangevoerde motieven voor ongeldigheid.

— Schending van de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag

De Zuckerfabrik betoogt, dat de speciale-compensatieheffingverordening op artikel 201 EEG-Verdrag had moeten worden gebaseerd in plaats van op artikel 43 EEG-Verdrag. De speciale compensatieheffing is in feite een financiële heffing en dus een van de eigen middelen in de zin van artikel 201 EEG-Verdrag. Volgens deze bepaling is voor de invoering van eigen middelen een besluit van de Raad vereist, die met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement beslist, alsmede een optreden van de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

Het Finanzgericht acht dit eerste argument onjuist. Zijns inziens blijft de speciale compensatieheffing binnen het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker en is zij dus geldig op basis van artikel 43 EEG-Verdrag ingesteld. De procedure van artikel 201 EEG-Verdrag behoeft slechts te worden gevolgd, wanneer een financiële bijdrage als eigen middel in de begroting van de Europese Gemeenschappen dient te worden opgenomen. Daarentegen behoeft de instelling van heffingen tot sturing van de landbouwmarkt niet op artikel 201 EEG-Verdrag te worden gebaseerd.

— Strijd met het verbod van terugwerkende kracht

In de tweede plaats betoogt de Zuckerfabrik voor het Finanzgericht, dat de speciale-compensatieheffingverordening in strijd is met het verbod van terugwerkende kracht.

Het Finanzgericht deelt deze opvatting en koestert om die reden ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de betrokken verordening.

Om te beginnen is de speciale-compensatieheffingverordening vastgesteld na afloop van het verkoopseizoen, waarvan de verliezen dienden te worden gecompenseerd. Voorts wordt in de verordening voor de betaling van de heffing aangeknoopt bij feiten die zich in het verleden hebben voorgedaan, te weten de suikerproduktie gedurende dat verkoopseizoen. Op dit laatste punt onderscheidt zij zich van compensatieheffingverordening nr. 934/86 van 24 maart 1986, die voor de betaling van de compensatieheffing aanknoopte bij in de toekomst gelegen feiten, te weten de suikerproduktie in de verkoopseizoenen 1986/1987 tot en met 1990/1991. De speciale-compensatieheffingverordening heeft daarentegen een echte terugwerkende kracht.

Volgens de rechtspraak van het Hof kan een handeling van de Gemeenschap slechts in uitzonderingsgevallen op een vóór haar publikatie gelegen datum effect sorteren, namelijk wanneer het te verwezenlijken doel zulks vordert en het gewettigd vertrouwen der betrokkenen naar behoren is geëerbiedigd (zie het arrest van 30 september 1982, zaak 108/81, Amylum, Jurispr. 1982, blz. 3107, r. o. 4).

Het kan in het midden worden gelaten of aan de eerste voorwaarde is voldaan, dat wil zeggen of het doel van de volledige financiering van de suikersector vorderde dat de speciale compensatieheffing met terugwerkende kracht werd ingesteld. In elk geval is namelijk niet voldaan aan de tweede voorwaarde: het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen is in casu niet geëerbiedigd. Aan deze conclusie liggen twee overwegingen ten grondslag.

Om te beginnen was de financiële bijdrage van de suikerfabrikanten aan de compensatie van de verliezen in de basisverordening beperkt tot bepaalde maximumpercentages van de interventieprijs voor suiker. De betrokkenen mochten er dus op vertrouwen, dat deze percentages niet zouden worden overschreden.

Verder waren in de basisverordening slechts heffingen voorzien die weliswaar door de suikerfabrikanten moesten worden betaald, doch die zij door middel van de overeenkomstige verlaging van de minimumprijs van suikerbieten volledig op de suikerbietenproducenten konden afwentelen (artikel 5, lid 2, van de basisverordening). Op grond van de speciale-compensatieheffingverordening kan de nieuwe heffing evenwel slechts voor 60% op de suikerbietenproducenten worden afgewenteld (artikel 1, lid 3, van deze verordening). Op grond van de basisverordening mochten de suikerfabrikanten erop vertrouwen, dat geen heffingen zouden worden ingesteld, die niet volledig op de suikerbietenproducenten konden worden afgewenteld.

C — *Procedure voor het Hof*

De verwijzingsbeschikking van het Finanzgericht Hamburg is op 20 mei 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend: op 2 september 1988 door de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Brautigam, lid van

zijn juridische dienst, als gemachtigde; op 6 september 1988 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Booss als gemachtigde; op 7 september 1988 door de Zuckerfabrik Süderdithmarschen, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door Ehle, Schiller en partner, advocaten te Keulen; op 15 september 1988 door 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, en op 15 september 1988 door de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. A. Gensmantel, Treasury Sollicitors Department, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel besloten vragen te stellen aan de Zuckerfabrik Süderdithmarschen, de Britse regering, de Raad en de Commissie. Deze vragen zijn binnen de gestelde termijn beantwoord.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — *Het eerste onderdeel van de eerste vraag (bevoegdheid van de nationale rechter om bij wege van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten)*

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding

Zuckerfabrik Süderdithmarschen betoogt dat de nationale autoriteiten de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling kunnen opschorten.

Om te beginnen heeft de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling slechts een beperkte werking. De gelding van de gemeenschapsverordening en die van de nationale bestuurshandeling blijven onverlet. Enkel de invorderbaarheid van het krachtens de nationale bestuurshandeling verschuldigde bedrag wordt geschorst.

Voorts vormt de bevoegdheid van de Duitse rechter om de tenuitvoerlegging van een nationale bestuurshandeling op te schorten, een onderdeel van de in artikel 19, lid 4, van het Duitse Grundgesetz gewaarborgde rechtsbescherming. Het streven, de algemene strekking en de rechtstreekse toepasselijkheid van een gemeenschapsverordening waarop een nationale bestuurshandeling is gebaseerd, te verzekeren, kan geen beperking van deze bescherming rechtvaardigen.

Bovendien volgt de bevoegdheid van de nationale rechter om de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten, uit het stelsel van rechtsbescherming van de communautaire rechtsorde zelf. In dit stelsel wordt de rechtsbescherming nu eens door het Hof, dan weer door de nationale rechter gewaarborgd, namelijk naar gelang de bestreden handeling door een gemeenschapsinstelling dan wel door een nationale instantie is vastgesteld. Overeenkomstig deze bevoegdheidsverdeling kan de nationale rechter de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening geba-

seerde nationale bestuurshandeling opschorten, wanneer ernstige twijfel omtrent de geldigheid van deze verordening bestaat.

Ten slotte blijkt uit het arrest van 22 oktober 1987 (zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199, r.o. 19) dat de nationale rechter in kort geding onder bepaalde omstandigheden bevoegd is, zelf de ongeldigheid van gemeenschapshandelingen vast te stellen. Het Hof heeft daarmee erkend, dat een nationale rechter ook de tenuitvoerlegging van een nationale handeling die op een onwettig geachte gemeenschapshandeling is gebaseerd, kan opschorten.

2. Opmerkingen van de Italiaanse regering

De *Italiaanse regering* verdedigt eveneens het standpunt, dat de nationale rechter bij wege van voorlopige maatregel een krachtens een gemeenschapsverordening vastgestelde bestuurshandeling kan opschorten, zelfs indien de verordening nog niet door het Hof ongeldig is verklaard.

Dat blijkt uit de verdeling van de bevoegdheden tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties. Een dezer bevoegdheden is stellig het gelasten van de opschorting van de tenuitvoerlegging van een nationale bestuurshandeling om ernstige en onherstelbare schade voor de justitiabelen te voorkomen. Een nationale handeling moet dus kunnen worden opgeschort, zelfs indien zij op een gemeenschapsverordening is gebaseerd: deze opschorting laat de geldigheid van de verordening onverlet, zij stelt enkel de eventuele toepassing ervan uit tot het geding in de hoofdzaak is beslecht.

Zou de nationale rechter niet de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale handeling kunnen gelasten, dan zouden de particulieren elke voorlopige rechtsbescherming ontberen. In beginsel kunnen zij namelijk niet voor het Hof tegen de gemeenschapsverordening opkomen, zodat zij bijgevolg het Hof ook niet kunnen verzoeken, de opschorting van de tenuitvoerlegging van deze verordening of voorlopige maatregelen te gelasten.

3. Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk

De *Britse regering* acht de nationale rechter niet bevoegd om bij wege van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale handeling op te schorten.

In het arrest van 22 oktober 1987 (Foto-Frost, reeds aangehaald, r. o. 15) heeft het Hof de bevoegdheid om handelingen van de gemeenschapsinstellingen ongeldig te verklaren aan zichzelf voorbehouden, op grond dat verschillen van inzicht tussen de rechterlijke instantie van de Lid-Staten over de geldigheid van gemeenschapshandelingen de eenheid van de communautaire rechtsorde zelf in gevaar kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid.

Op grond van deze zelfde overwegingen zou moeten worden geconcludeerd dat de nationale rechter niet bevoegd is, handelingen van de gemeenschapsinstellingen in het kader van een kort geding ongeldig verklaren. De voorschriften inzake de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties op het gebied van voorlopige maatregelen variëren namelijk van Lid-Staat tot Lid-Staat. Er zouden dus verschillen van inzicht kunnen onstaan omtrent de geldigheid van dezelfde gemeenschapshandeling, indien de

nationale rechterlijke instanties in het kader van een kort geding zelf gemeenschapshandelingen ongeldig zouden kunnen verklaren.

4. Opmerkingen van de Raad

De *Raad* merkt enkel op, dat het vraagstuk moet worden opgelost met inachtneming van het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht, dat in het bijzonder in het arrest van 21 mei 1987 (zaak 249/85, Albako, Jurispr. 1987, blz. 2345) in de rechtspraak van het Hof is verankerd. Hij geeft evenwel niet aan, hoe de prejudiciële vraag dient te worden beantwoord.

5. Opmerkingen van de Commissie

Volgens de *Commissie* moet de nationale rechter bevoegd worden geacht, de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten totdat in de hoofdzaak over de geldigheid van deze nationale handeling is beslist.

Wanneer de rechter de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling gelast, doet hij namelijk geen uitspraak over de geldigheid van deze verordening. Hij onderzoekt enkel, of in de voor hem aanhangige zaak beschermenswaardige belangen van particulieren een grond kunnen opleveren om de tenuitvoerlegging van de nationale bestuurshandeling op te schorten tot de beslissing in de hoofdzaak.

Overigens is het ook wenselijk dat de nationale rechter bevoegd wordt geacht, de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten, opdat hij particulieren een effectieve rechtsbescherming kan bieden.

B — *Het tweede onderdeel van de eerste vraag (voorwaarden waaronder de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling kan worden opgeschort)*

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding

Volgens *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* zijn de nationale regels van procesrecht niet geharmoniseerd op communautair niveau. Omdat het stelsel van rechtsbescherming van de Gemeenschap gescheiden is van het nationale stelsel, is het Hof niet bevoegd op eigen initiatief de nationale regels van procesrecht te uniformiseren. De opschorting van de tenuitvoerlegging van een nationale bestuurshandeling wordt dan ook, zelfs wanneer deze op een gemeenschapsverordening is gebaseerd, uitsluitend door het nationale recht beheerst.

2. Opmerkingen van de Italiaanse regering

De *Italiaanse regering* is eveneens van mening dat de bevoegdheid van de nationale rechter om de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling te gelasten, door het nationale recht wordt beheerst. Krachtens de verdeling van de bevoegdheden tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties zijn deze laatste bij uitsluiting bevoegd, de opschorting van de tenuitvoerlegging van nationale bestuurshandelingen te gelasten. Zolang de nationale regels van procesrecht nog niet zijn geharmoniseerd, wordt de uitoefening

van deze bevoegdheid door de nationale rechter beheerst door het nationale recht. Op grond van het gemeenschapsrecht is het de Lid-Staten evenwel verboden, de bescherming van door het gemeenschapsrecht gewaarborgde situaties moeilijker te maken dan de bescherming van door het nationale recht gewaarborgde.

3. Opmerkingen van de Commissie

Ook de *Commissie* is van mening dat de bevoegdheid van de nationale rechter om de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde bestuurshandeling te gelasten, door het nationale recht wordt beheerst.

Volgens de rechtspraak van het Hof houdt het door het Verdrag ingevoerde stelsel van rechtsbescherming, zoals met name tot uitdrukking komend in artikel 177, in dat elk door het nationale recht geboden type rechtsvordering moet kunnen worden gebruikt om de eerbiediging van rechtstreeks werkende gemeenschapsbepalingen te verzekeren op dezelfde voorwaarden inzake ontvankelijkheid en procedure als zouden gelden indien het erom ging de eerbiediging van nationaal recht te verzekeren (zie arrest van 7 juli 1981, zaak 158/80, Rewe, Jurispr. 1981, blz. 1805, r. o. 44).

Blijkens deze rechtspraak kan niet ter verzekering van de eerbiediging van het gemeenschapsrecht een wijziging van de nationale regels van procesrecht worden verlangd. De nationale rechter kan dus niet worden verplicht, de in artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vervatte voorwaarden betreffende de opschorting van de tenuitvoerlegging of de voorlopige maatregelen analoog toe te passen.

Niettemin kunnen voor het optreden van de nationale rechter bepaalde voorwaarden worden gesteld die, zonder de nationale regels van procesrecht te wijzigen, de tijdelijke aantasting van de exclusiviteit van de bevoegdheid van het Hof om gemeenschapshandelingen ongeldig te verklaren, zoveel mogelijk beperken. Het gaat om drie voorwaarden.

In de eerste plaats moet de nationale rechter ten volle rekening houden met het belang van de Gemeenschap, wanneer hij onderzoekt of er ernstige twijfel bestaat omtrent de wettigheid van de gemeenschapshandeling waarop de nationale bestuurshandeling is gebaseerd.

Vervolgens moet de nationale rechter tegelijk met de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling het Hof verzoeken, bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van deze gemeenschapshandeling. Aldus zou de exclusiviteit van de bevoegdheid van het Hof om gemeenschapshandelingen ongeldig te verklaren, volstrekt worden geëerbiedigd. De verplichting, het Hof reeds in het kort-gedingstadium om een prejudiciële beslissing te vragen, zou bovendien de duur van de periode van onzekerheid omtrent de geldigheid van de gemeenschapshandeling beperken. Verder zou door deze verplichting de procedure in de hoofdzaak later sneller kunnen worden afgedaan, omdat geen prejudiciële verwijzing meer noodzakelijk zal zijn.

Ten slotte moet de nationale rechter ook de procedure in de hoofdzaak betreffende de geldigheid van de nationale bestuurshandeling schorsen in afwachting van de prejudiciele uitspraak van het Hof over de geldigheid van de gemeenschapshandeling in het kader van de kort-gedingprocedure. Dit is noodzakelijk om te verzekeren dat de preju-

diciële verwijzing in het kort-gedingstadium niet nutteloos is.

Deze verschillende voorwaarden kunnen worden vastgesteld zonder dat in de nationale regels van procesrecht wordt ingegrepen. Zij concretiseren namelijk slechts voor een bepaald geval de prejudiciële procedure die in het gemeenschapsrecht toch al is voorzien.

Mitsdien geeft de Commissie in overweging, te antwoorden dat „de nationale rechter bevoegd is om bij wege van door zijn nationale regels van procesrecht voorziene voorlopige maatregelen de werking van een op een gemeenschapshandeling gebaseerde nationale bestuurshandeling op te schorten, wanneer ten volle wordt rekening gehouden met het belang van de Gemeenschap, deze rechter tegelijkertijd krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de vraag van de geldigheid van de gemeenschapshandeling aan het Hof voorlegt en hij in het kader van de procedure in de hoofdzaak niet over deze geldigheid beslist, voordat het Hof uitspraak heeft gedaan op de prejudiciële vraag".

C — *De tweede vraag (geldigheid van de speciale-compensatieheffingverordening)*

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding

Volgens *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* heeft het Finanzgericht de geldigheid van de speciale-compensatieheffingverordening te algemeen aan de orde gesteld. Derhalve voert zij acht gronden aan, waarom de verordening ongeldig zou zijn.

a) Schending van de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag

Ten eerste is niet artikel 43 EEG-Verdrag, doch artikel 201 EEG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag voor deze verordening. De speciale compensatieheffing is in werkelijkheid namelijk een financiële heffing en niet een maatregel tot sturing van de suikermarkt.

Om te beginnen kan een maatregel tot sturing van een landbouwmarkt slechts het heden of de toekomst betreffen, doch niet het verleden. Bovendien wordt in de derde overweging van de verordening uitdrukkelijk verwezen naar „de ernstige budgettaire beperkingen waarmee de Gemeenschap te maken heeft". Ten slotte zijn enkel de suikerfabrikanten verplicht, de speciale compensatieheffing te betalen, terwijl de marktordening in de sector suiker uitsluitend in het belang van de suikerbietenproducenten tot stand is gebracht. Ter zake zij verwezen naar de derde overweging van de basisverordening, waarin wordt verklaard dat „om aan de suikerbietenproducenten (...) van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren, dient te worden voorzien in passende maatregelen tot stabilisatie van de suikermarkt".

Daar de speciale compensatieheffing buiten het kader van de ordening der markten in de sector suiker is ingevoerd, behoort zij niet tot de eigen middelen in de zin van artikel 2, eerste alinea, sub a, 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; hierna: „eigen-middelenbesluit"). Ingevolge deze bepaling worden als eigen middelen aangemerkt: „bijdragen en andere heffingen, die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld".

Daar de speciale compensatieheffing noch een heffing tot sturing van de landbouwmarkt is, noch tot de eigen middelen in de zin van het eigen-middelenbesluit behoort, had zij enkel op basis van artikel 201 EEG-Verdrag mogen worden vastgesteld. Aangezien de in dat artikel voorgeschreven procedure niet is gevolgd, is de speciale-compensatieheffingverordening ongeldig.

b) Onverenigbaarheid van verordening nr. 1914/87 met de basisverordening

In de tweede plaats is de speciale-compensatieheffingverordening in strijd met de basisverordening. Op grond van deze onverenigbaarheid schendt deze verordening de juridische grenzen van de zelffinanciering en het rechtszekerheidsbeginsel.

Artikel 28 van de basisverordening beperkt de basisproduktieheffing tot 2% van de interventieprijs voor suiker en de B-heffing tot 30% of, in voorkomend geval, tot 37,5% van deze prijs. Deze maximumgrenzen zijn voor het betrokken verkoopseizoen bevestigd bij compensatieheffingverordening nr. 934/86.

Daar het stelsel van zelffinanciering van de suikersector in artikel 28 van de basisverordening uitputtend is geregeld, mocht de Raad niet vervolgens buiten het kader van de betrokken marktordening de speciale compensatieheffing instellen, door de inning waarvan de in de basisverordening vastgestelde maximumgrenzen worden overschreden.

Het stelsel van regelgevende bevoegdheid in de Gemeenschap verzet zich er namelijk tegen, dat de Raad op basis van de algemene machtigingsgrondslag van artikel 43 EEG-Verdrag een verordening inzake bijzondere maatregelen vaststelt, die onverenigbaar is met de basisverordening op dit gebied. In het arrest van 29 maart 1979 (zaak 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Jurispr. 1979, blz. 1185, r. o. 21) heeft het Hof verklaard, dat indien de Raad ter verwezenlijking van een der doelstellingen van artikel 113 van het Verdrag eenmaal een algemene regeling heeft gegeven, het hem niet vrijstaat in bijzondere gevallen van de aldus vastgestelde regelen af te wijken, aangezien zulks de legislatieve systematiek van de Gemeenschap zou ondergraven en ten koste zou gaan van de gelijkheid der justitiabelen voor de wet.

Het beginsel van de zelffinanciering van de suikersector kon dus slechts gelden in de mate waarin het in artikel 28 van de basisverordening juridisch vorm heeft gekregen. Het beginsel van de zelffinanciering van deze sector heeft geen andere rechtsgrondslag dan de basisverordening en de toepassing ervan moet binnen de in deze verordening gestelde grenzen blijven.

Bovendien worden met de vaststelling van een bijzondere regel die in strijd is met de algemene toepasselijke regel, de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen geschonden.

De speciale-compensatieheffingverordening is dus ongeldig, omdat zij onverenigbaar is met het stelsel van regelgeving van de Gemeenschap en om die reden de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen schendt.

c) Schending van het verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten en onredelijke financiële lasten op te leggen

In de derde plaats is de speciale-compensatieheffingverordening in strijd met het verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten en onredelijke financiële lasten op te leggen.

De oorzaken van het tekort dat met deze heffing diende te worden gecompenseerd, konden door de suikersector niet worden beïnvloed, noch was deze sector daarvoor verantwoordelijk. Dit tekort was voornamelijk veroorzaakt door aanhoudend lage suikerprijzen op de wereldmarkt en de val van de koers van de dollar. Daardoor had de Gemeenschap in het verkoopseizoen 1986/1987 uitzonderlijk hoge bedragen aan restituties bij uitvoer moeten betalen.

Een tekort dat door dit soort van externe factoren is veroorzaakt, vormt een risico dat inherent is aan het stelsel van de marktordening zelf en zou derhalve, althans voor zover het groter is dan gebruikelijk, door de begroting van de Gemeenschap moeten worden gedragen. In de marktordeningen in de andere sectoren worden dergelijke risico's uitsluitend door het EOGFL gefinancierd.

Verder mag het streven de zelffinanciering van een landbouwsector te verzekeren, niet tot gevolg hebben, dat van de ondernemers in deze sector onredelijke financiële offers worden verlangd. Door de speciale compensatieheffing worden de suikerfabrikanten onredelijke lasten opgelegd, zowel qua hoogte als wegens het feit dat deze heffing bovenop reeds bestaande heffingen komt.

d) Schending van het verbod van terugwerkende kracht

In de vierde plaats is de speciale-compensatieheffingverordening in strijd met het verbod van terugwerkende kracht. Volgens de rechtspraak van het Hof kan een handeling van de Gemeenschap slechts op een vóór haar publikatie gelegen datum effect sorteren, wanneer het te verwezenlijken doel zulks vordert en het gewettigd vertrouwen der betrokkenen naar behoren is geëerbiedigd. Aan geen van deze beide voorwaarden is in casu voldaan.

De Raad heeft stilzwijgend erkend, dat de instelling van een extra heffing om de verliezen van het verkoopseizoen 1986/1987 te compenseren, door geen enkel hoger algemeen belang wordt gerechtvaardigd. Dergelijke maatregelen heeft hij namelijk niet voorzien, toen hij op 24 maart 1986 de compensatieheffingverordening vaststelde, ofschoon het in de loop van de voorgaande jaren opgelopen tekort toen reeds nieuwe

verliezen voor het verkoopseizoen 1986/1987 deed vermoeden.

Ook was het gewettigd vertrouwen van de suikerfabrikanten door de retroactieve instelling van de speciale compensatieheffing geschonden. In de basisverordening waren maximumpercentages voor de basisproduktieheffing en de B-heffing vastgesteld en in de compensatieheffingverordening waren deze maximumpercentages voor het verkoopseizoen 1986/1987 bevestigd. Uit niets was op te maken, dat een heffing zou worden geïnd over de produktie van dit verkoopseizoen, die deze maximumpercentages te boven ging. Weliswaar was het voorstel van de Commissie tot instelling van een dergelijke heffing ingediend in februari 1987 (PB 1987, C 89, blz. 18), doch op dat tijdstip was het reeds te laat voor de suikerfabrikanten om zich daarop in te stellen. Overeenkomstig de raamvoorschriften voor de contracten betreffende de aankoop van suikerbieten moesten de aankoopcontracten tussen suikerfabrikanten en suikerbietenproducenten voor het verkoopseizoen 1986/1987 namelijk voor 1 mei 1986 worden gesloten [verordening (EEG) nr. 206/68 van de Raad van 20 februari 1968 houdende vaststelling van raamvoorschriften voor de contracten en overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1986, L 47, blz. 1)].

e) Discriminatie

In de vijfde plaats is de speciale-compensatieheffingverordening in strijd met het discriminatieverbod.

De speciale compensatieheffing drukt veel zwaarder op de produktie van B-suiker dan op die van A-suiker. Dit is een gevolg van het feit dat de betrokken heffing voor elke suikerproducent wordt vastgesteld door toepassing van een bepaalde coëfficiënt op de som van de op grond van de basisverordening verschuldigde produktieheffingen (basisproduktieheffing en B-heffing) en dat deze heffingen zelf veel zwaarder drukken op de produktie van B-suiker dan op die van A-suiker.

Om vast te stellen of de speciale-compensatieheffingverordening een verboden discriminatie ten nadele van de producenten van B-suiker oplevert, dient te worden onderzocht of de suikerfabrikanten die A-suiker produceren en die welke B-suiker produceren, zich in vergelijkbare situaties bevinden. Zo ja, dan dient te worden onderzocht, of het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is.

De suikerfabrikanten die A-suiker produceren en die welke B-suiker produceren, bevinden zich in vergelijkbare situaties. Bij zowel de in het kader van het A-quotum geproduceerde suiker als de in het kader van het B-quotum geproduceerde suiker gaat het uiteindelijk om hetzelfde produkt. Bovendien kunnen zowel A-suiker als B-suiker binnen de Gemeenschap worden verkocht of naar derde landen worden uitgevoerd.

Verder is het feit dat de speciale compensatieheffing zwaarder drukt op de produktie van B-suiker dan op die van A-suiker, niet objectief gerechtvaardigd.

Om te beginnen kan niet worden gesteld dat het overschot op de betrokken markt een gevolg is van de produktie van B-suiker en

niet van die van A-suiker, aangezien het om hetzelfde produkt gaat. De lasten die voor de Gemeenschap uit de betaling van de restituties bij uitvoer voortvloeien, vinden hun oorsprong dus in gelijke mate in de produktie van A-suiker als in die van B-suiker.

Bovendien is de speciale compensatieheffing een financiële heffing, die buiten het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker is ingesteld. Om die reden is het ontoelaatbaar, dat het onderscheid tussen A- en B-suiker, dat voor de in de basisverordening ingevoerde heffingen geldt, gevolgen heeft voor de speciale compensatieheffing. Redelijkerwijze moet deze de produktie van A-suiker en die van B-suiker gelijk belasten.

Ingeval uitzonderlijke omstandigheden het verschil in behandeling tussen de produktie van A-suiker en die van B-suiker mochten rechtvaardigen, hadden deze in de motivering van de speciale-compensatieheffingverordening tot uiting moeten komen. Deze verordening vermeldt in haar vijfde overweging evenwel slechts, dat de door een onderneming verschuldigde speciale compensatieheffing wordt berekend op grond van de door haar verschuldigde basisproduktieheffing en B-heffing, zonder dat wordt gemotiveerd waarom deze berekeningswijze is gekozen.

Bovendien moeten de Duitse suikerfabrikanten een speciale compensatieheffing betalen van gemiddeld 4,2% van de interventieprijs voor suiker, terwijl deze heffing voor de suikerfabrikanten van de andere Lid-Staten gemiddeld 3,3% van de interventieprijs voor suiker bedraagt. Dit houdt verband met het feit dat de B-quota van de Duitse ondernemingen hoger zijn dan die van hun concurrenten in de andere Lid-Staten. De aan de Lid-Staten toegewezen basishoeveelheden A en B (die zij vervolgens in de vorm van A- en B-quota onder de suikerfabrikanten verdelen) worden namelijk niet op basis van objectieve criteria vastgesteld, doch op basis van politieke overwegingen. Het feit dat de Duitse suikerfabrikanten anders worden belast dan de fabrikanten uit de andere Lid-Staten, is dus niet objectief gerechtvaardigd.

Op grond van een en ander is de speciale-compensatieheffingverordening op tweeërlei wijze in strijd met het discriminatieverbod: voor zover de in het kader van het B-quotum geproduceerde suiker zwaarder wordt belast dan de in het kader van het A-quotum geproduceerde suiker, alsmede voor zover de Duitse suikerfabrikanten gemiddeld zwaarder worden belast dan hun concurrenten uit de andere Lid-Staten.

f) Schending van het eigendomsrecht en de vrije beroepsuitoefening

In de zesde plaats is de speciale-compensatieheffingverordening in strijd met de grondrechten: het eigendomsrecht en de vrije beroepsuitoefening.

In de arresten van 14 mei 1974 (zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491) en 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727) heeft het Hof verklaard

dat het eigendomsrecht en het recht op vrije beroepsuitoefening deel uitmaken van de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. In casu moet het Hof vaststellen, dat een heffing als de onderhavige, die met terugwerkende kracht bovenop de andere heffingen komt, die buitensporig is en die niet uit de winst van het betrokken verkoopseizoen kan worden betaald, inbreuk maakt op deze grondrechten. Een heffing die de suikerfabrikanten niet uit hun winst kunnen betalen, heeft tot gevolg dat zij hun produktie, in het bijzonder de produktie van de zeer zwaar belaste B-suiker, verlagen. Verder leidt een heffing, die de suikerfabrikanten verplicht hun reserves aan te spreken, tot een waardevermindering van de ondernemingen.

De omstandigheid dat de suikerfabrikanten de speciale compensatieheffing voor 60% op de suikerbietenproducenten kunnen afwentelen, betekent niet dat deze verordening verenigbaar is met de betrokken grondrechten. De suikerfabrikanten zijn namelijk wettelijk verplicht, de gehele heffing te betalen. Zij kunnen deze slechts gedeeltelijk in louter privaatrechtelijke procedures, waarvan de uitkomst twijfelachtig is, op de suikerbietenproducenten afwentelen.

g) Misbruik van bevoegdheid

In de zevende plaats is de speciale-compensatieheffingverordening ongeldig wegens misbruik van bevoegdheid. Het eigenlijke doel van deze verordening is niet, de in het verkoopseizoen 1986/1987 ontstane verliezen te financieren, doch de suikerfabrikanten ertoe te brengen, geen suiker meer te produceren in het kader van de B-quota. Met dat doel voor ogen is in de aangevochten verordening voor de produktie van B-suiker een wurgende heffing opgelegd.

h) Schending van publiekrechtelijke fundamentele beginselen van het Duitse belastingrecht

In de achtste plaats is de inning van de speciale compensatieheffing in strijd met publiekrechtelijke fundamentele beginselen van het Duitse belastingrecht.

Op grond van deze beginselen is het inzonderheid verboden, bepaalde personen (in casu de suikerfabrikanten) belastingschuldig ten aanzien van de totale belasting te maken, terwijl een gedeelte van deze belasting (60%) uiteindelijk door derden (de suikerbietenproducenten) moet worden gedragen. Blijkens een advies van professor Arndt, dat als bijlage bij de opmerkingen van de Zuckerfabrik is gevoegd, is een dergelijke afwentelingsregeling in strijd met het Duitse constitutionele recht.

Ingevolge de fundamentele beginselen van het Duitse publiekrecht moeten de belastingplichtigen vooraf precies kunnen weten, hoe hoog de belasting is die zij uiteindelijk moeten betalen. Verder moet deze belasting zodanig worden geïnd, dat een gelijke behandeling van de belastingplichtigen gewaarborgd is. In casu is aan deze beide vereisten niet voldaan, omdat de afwenteling

van de speciale compensatieheffing tot 60% op de suikerbietenproducenten in de praktijk in het geheel niet of slechts gedeeltelijk kan worden verwezenlijkt.

Daar het gemeenschapsrecht de bescherming van de in de rechtsstelsels der Lid-Staten erkende beginselen waarborgt, tasten deze onverenigbaarheden met het Duitse publiekrecht de geldigheid van de speciale-compensatieheffingverordening aan.

2. Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* komt na onderzoek van de beide in de verwijzingsbeschikking onderzochte motieven voor ongeldigheid tot de conclusie, dat de speciale-compensatieheffingverordening geldig is.

a) Schending van de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag

Met betrekking tot het vraagstuk van de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van de verordening, wordt gewezen op de criteria op basis waarvan het Hof heeft beoordeeld, of een bepaalde heffing wettig op grond van de bepalingen inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid kon worden ingevoerd. Zo heeft het Hof in het arrest van 21 februari 1979 (zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713, r.o. 7) beslist, dat de medeverantwoordelijkheidsheffing in de melksector in verband met de vastgestelde overschotten de produktie diende af te remmen. Aldus droeg zij bij tot de verwezenlijking van de doelstelling: de markten te stabiliseren, vermeld in artikel 39 EEG-Verdrag. In het voornoemde arrest van 30 september 1982 (Amylum, r.o. 30) beliste het Hof dat de isoglucoseproduktieheffing geldig was ingesteld in het kader van de gemeenschappelijke marktordening, omdat zij de isoglucoseproducenten liet delen in de verliezen die door de Gemeenschap werden geleden bij de afzet van de produktie welke de menselijke consumptie te boven ging.

De speciale compensatieheffing beantwoordt aan deze criteria, omdat zij dient te verzekeren dat de suikersector zelf de totale kosten van de afzet van de overschotten draagt. Mitsdien is de speciale-compensatieheffingverordening geldig op basis van artikel 43 EEG-Verdrag vastgesteld.

Waar de speciale compensatieheffing geldig kon worden ingesteld op basis van artikel 43 EEG-Verdrag, was artikel 201 EEG-Verdrag overbodig. In elk geval behoort deze heffing tot de eigen middelen in de zin van artikel 2, eerste alinea, sub a, van het eigen-middelenbesluit, waarin de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ingevoerde heffingen uitdrukkelijk worden vermeld.

b) Schending van het verbod van terugwerkende kracht

Gelet op het nagestreefde doel diende de speciale-compensatieheffingverordening met

terugwerkende kracht te gelden en bovendien was het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen geëerbiedigd.

Het nagestreefde doel was, de suikermarkt te stabiliseren door het nog niet door de overige heffingen gedekte verlies uit het verkoopseizoen 1986/1987 volledig door de betrokken sector te laten dragen. Dit doel was zo belangrijk, dat een uitzondering op het verbod van terugwerkende kracht gerechtvaardigd was. Het kon enkel door middel van een met terugwerkende kracht ingestelde heffing worden bereikt, daar het over een verkoopseizoen geleden totale verlies eerst na afloop van dit verkoopseizoen vaststaat.

Bovendien was het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen geëerbiedigd.

Om te beginnen moesten zij er op grond van verschillende factoren rekening mee houden, dat hun een heffing zou worden opgelegd die het in de basisverordening vastgestelde maximumpercentage te boven zou gaan. Zo publiceerde de Commissie op 9 september 1986 een balans, waaruit duidelijk bleek dat het verkoopseizoen 1986/1987 waarschijnlijk een deficit zou opleveren. Daar in de suikersector vanaf de vaststelling van de basisverordening het beginsel van de zelffinanciering gold, had de betrokken sector kunnen weten, dat het deficit te zijnen laste zou komen. In februari 1987 diende de Commissie haar voorstel betreffende de invoering van de speciale compensatieheffing in. In de vakpers is onmiddellijk verslag gedaan van dit voorstel. De suikerfabrikanten kunnen dus niet stellen, dat zij verrast waren door de vaststelling van de speciale-compensatieheffingverordening.

Bovendien is de speciale compensatieheffing op zodanige wijze ingevoerd, dat de eventuele aantasting van het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen zo gering mogelijk uitviel. De speciale compensatieheffing is slechts drie dagen na afloop van het verkoopseizoen waarop het betrekking heeft, in werking getreden. Overigens treft de speciale compensatieheffing enkel de marktdeelnemers die het te compenseren tekort hebben veroorzaakt, omdat zij met een bepaalde coëfficiënt wordt berekend op basis van de basisproduktieheffing en de B-heffing die deze marktdeelnemers voor het betrokken verkoopseizoen verschuldigd waren.

Ten slotte is de kritiek van het Finanzgericht, dat de speciale compensatieheffing slechts tot 60% op de suikerbietenproducenten kan worden afgewenteld, ongegrond. Het Finanzgericht ziet in deze limiet een schending van het gewettigd vertrouwen van de suikerfabrikanten, omdat in de basisverordening enkel heffingen worden voorzien die volledig op de suikerbietenproducenten kunnen worden afgewenteld. De suikerfabrikanten hadden er dus geen rekening mee behoeven te houden, dat hun een heffing zou worden opgelegd die zij gedeeltelijk zelf moesten dragen.

De premisse van het Finanzgericht, dat in de basisverordening slechts heffingen zijn voorzien die volledig op de suikerbietenpro-

ducenten kunnen worden afgewenteld, is onjuist. Ingevolge artikel 5, lid 2, en artikel 28, lid 5, van de basisverordening bedraagt de minimumprijs die de suikerfabrikanten aan de suikerbietenproducenten moeten betalen, slechts 98% van de basisprijs voor A-suikerbieten (suikerbieten voor de produktie van A-suiker) en 68 of 60,5% van de basisprijs voor B-suikerbieten (suikerbieten voor de produktie van B-suiker), al naar gelang of de B-heffing op 30 dan wel op 37,5% van de interventieprijs voor suiker wordt vastgesteld. Voor de betaling van de basisproduktieheffing en de B-heffing houden de suikerfabrikanten dus van de aan de suikerbietenproducenten te betalen prijs een percentage af, dat gelijk is aan de heffingen op A-suiker (2%) en op B-suiker (2% + 30% of, in voorkomend geval, 2% + 37,5%).

De basisprijs voor suikerbieten bedraagt evenwel slechts circa 60% van de interventieprijs voor suiker. Dit percentage blijkt niet uit een uitdrukkelijke bepaling van de basisverordening, doch dit is de praktijk bij de jaarlijkse vaststelling van de basisprijs voor suikerbieten. Zo was bij verordening (EEG) nr. 1452/86 van de Raad van 13 mei 1986 tot vaststelling voor het verkoopseizoen voor suiker 1986/1987 van bepaalde prijzen in de sector suiker en van de standaardkwaliteit voor suikerbieten (PB 1986, L 133, blz. 4) de basisprijs van suikerbieten (uitgedrukt in een overeenkomstige hoeveelheid suiker) voor het verkoopseizoen 1986/1987 vastgesteld op 58% van de interventieprijs voor suiker.

De resterende 40% van de interventieprijs voor suiker dekken de kosten van verwerking, vervoer, enzovoort, die door de suikerfabrikanten worden gedragen. Over dit deel van de door hen ontvangen interventieprijs moeten zij 2% afhouden voor de produktie van A-suiker en 32% (2% + 30%) of 39,5% (2% + 37,5%) voor de produktie van B-suiker.

De basisverordening verdeelt de last van de daarin voorziene heffingen in de verhouding van ongeveer 60% tot 40% over de suikerbietenproducenten en de suikerfabrikanten. In de bestreden verordening is een overeenkomstige verdeling van de last van de speciale compensatieheffing voorzien. De kritiek van het Finanzgericht ter zake is dus ongegrond.

3. Opmerkingen van de Raad

De *Raad* onderzoekt enkel het motief voor ongeldigheid dat het Finanzgericht gegrond acht, namelijk de schending van het verbod van terugwerkende kracht. Anders dan het Finanzgericht is de Raad van mening dat er geen sprake is van een dergelijke inbreuk en dat de verordening dus geldig is.

Om te beginnen moet men zich afvragen of de speciale-compensatieheffingverordening wel terugwerkende kracht heeft. Deze verordening is slechts enkele dagen na afloop van het betrokken verkoopseizoen vastgesteld. De daarin ingestelde heffing betreft enkel de marktdeelnemers die tot het tekort van dat verkoopseizoen hebben bijgedragen, en zulks enkel omdat zij betrokken waren bij de totstandkoming van het tekort. Zij gelijkt dus op het normale stelsel van heffingen in de suikersector, omdat ook de in de basisverordening voorziene heffingen eerst na afloop van het desbetreffende verkoopseizoen worden berekend en geïnd.

Ofschoon de speciale-compensatieheffingverordening deze heffing koppelt aan de produktie van een voorgaand verkoopseizoen, is zij in elk geval billijker dan de compensatieheffingverordening waaraan het Finanzgericht Hamburg zijn argument tegen de speciale-compensatieheffingverordening ontleent. Volgens het Finanzgericht had de speciale-compensatieheffingverordening de betaling van deze heffing moeten koppelen aan de produktie van toekomstige verkoopseizoenen, zoals was gebeurd in compensatieheffingverordening nr. 934/86. In deze verordening is de compensatie van het tekort van 400 miljoen ECU evenwel enkel aan de produktie van vijf toekomstige verkoopseizoenen gekoppeld, omdat feitelijk onmogelijk kon worden vastgesteld, welke ondernemingen verantwoordelijk waren voor de totstandkoming van het betrokken deficit. Daarentegen kon in de speciale-compensatieheffingverordening de heffing aan de ondernemingen worden opgelegd naar rato van de mate waarin zij aan de totstandkoming van het tekort hadden bijgedragen, omdat zij slechts twee dagen na het einde van het betrokken verkoopseizoen werd vastgesteld. Tegen het feit dat in de betrokken verordening de betaling van de speciale compensatieheffing wordt gekoppeld aan de produktie van een zojuist afgelopen verkoopseizoen, kan dus geen bezwaar bestaan: hierdoor was juist een billijke verdeling van deze heffing mogelijk.

Volgens de rechtspraak van het Hof kan een gemeenschapshandeling met terugwerkende kracht effect sorteren, wanneer het te verwezenlijken doel zulks vordert en het gewettigd vertrouwen der betrokkenen naar behoren is geëerbiedigd. Aan deze beide voorwaarden is in casu voldaan.

Met de instelling van de speciale compensatieheffing werd een tweeledig doel nagestreefd.

Ten eerste diende te worden voorkomen dat de Gemeenschap over een lange termijn hoge bedragen aan uitvoerrestituties zou moeten voorfinancieren of zelfs definitief financieren.

In de tweede plaats behoefde door de instelling van de betrokken heffing geen radicalere maatregel te worden getroffen om het financieel evenwicht op de suikermarkt te herstellen, namelijk de verlaging van de produktiequota. Deze laatste oplossing zou de belangen van de producenten in de betrokken agrarische sector namelijk hebben geschaad, aangezien zij tot een daling van hun marktaandeel op de wereldmarkt zou hebben geleid. Zij was ook in strijd geweest met de belangen van de Gemeenschap, omdat de voordien met suikerbieten bebouwde percelen waarschijnlijk voor andere gewassen zouden worden gebruikt, waarvan de financiering een zware financiële last zou kunnen betekenen voor de Gemeenschap.

Gelet op het belang van de door de speciale-compensatieheffingverordening nagestreefde dubbele doelstelling, te weten het verzekeren van de zelffinanciering van de suikersector met handhaving van de hoogte van de quota, was het gerechtvaardigd de speciale compensatieheffing met terugwerkende kracht in te stellen.

Wat verder het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen betreft, deze laatsten hadden zich moeten instellen op een overschrijding van de in de basisverordening vastgestelde maximumpercentages. Bovendien ver-

gist het Finanzgericht zich, wanneer het van mening is dat in de basisverordening enkel heffingen worden ingesteld, die volledig op de suikerbietenproducenten kunnen worden afgewenteld. De door de Raad op deze twee punten aangevoerde argumenten komen volledig overeen met die van de regering van het Verenigd Koninkrijk.

4. Opmerkingen van de Commissie

Ook de *Commissie* onderzoekt slechts, of inbreuk is gemaakt op het verbod van terugwerkende kracht. Zij ontkent dit en acht de speciale-compensatieheffingverordening geldig.

Het door de speciale-compensatieheffingverordening nagestreefde doel is het verzekeren van de zelffinanciering van de suikersector. Het tijdens het verkoopseizoen 1986/1987 ontstane tekort van 200 miljoen ECU kon niet door de begroting van de Gemeenschap worden gedekt. In verband met de hoogte van dit deficit, dat in één verkoopseizoen reeds meer bedroeg dan de helft van het gedurende de vijf voorgaande verkoopseizoenen opgelopen tekort, diende snel maatregelen te worden getroffen.

Zoals uit de vierde overweging van deze verordening blijkt, stond men voor de keuze, een speciale compensatieheffing in te stellen of de produktiequota te verlagen. Deze laatste oplossing was niet wenselijk. Zij had het marktaandeel van de suikerfabrikanten van de Gemeenschap op de wereldmarkt verkleind. Bovendien zou zij de marktdeelnemers zwaarder hebben getroffen dan een financiële bijdrage. Ten slotte was een verlaging van de quota niet de oplossing om het tekort van het verkoopseizoen 1986/1987 te compenseren, omdat dit tekort eerst bekend werd nadat de voor dit verkoopseizoen toegekende quota reeds waren uitgeput. Een adequate oplossing was dus niet een verlaging van de quota, doch de instelling van de bestreden heffing.

Bovendien was het gewettigd vertrouwen van de betrokken marktdeelnemers geëerbiedigd.

De regeling van de suikermarkt is voortdurend onderhevig aan wijzigingen die verband houden met de produktie- en verkoopvoorwaarden op deze markt. In het algemeen mogen de marktdeelnemers er dus niet op vertrouwen, dat een bepaalde situatie zal blijven bestaan.

Wat in het bijzonder de instelling van de speciale compensatieheffing betreft, de betrokken marktdeelnemers waren door een reeks vingerwijzingen gewaarschuwd dat een dergelijke heffing zou worden ingesteld: het beginsel van de zelffinanciering van de suikersector is reeds in de basisverordening van 1981 te vinden; de instelling van de bijzondere heffing bij verordening nr. 934/86 had aangetoond, dat de in de basisverordening vastgestelde maximumpercentages kunnen worden overschreden; het voorstel van de Commissie betreffende de instelling van de speciale compensatieheffing was in februari 1987 door een persbericht van de dienst van de woordvoerder van de Commissie bekendgemaakt; in de vakpers is dit voorstel onmiddellijk uitgebreid besproken;

op 7 maart 1987 heeft de vertegenwoordiger van de Commissie het voorstel nader toegelicht tijdens een vergadering van het raadgevend comité voor suiker; op 3 april 1987 ten slotte is het voorstel gepubliceerd in het Pubikatieblad.

Op grond van al deze informaties hadden de suikerbietenproducenten en de suikerfabrikanten tijdig maatregelen kunnen treffen, in het bijzonder ter zake van de te produceren hoeveelheden en de in de loop van het betrokken verkoopseizoen toe te passen prijzen.

Ten slotte vergist het Finanzgericht zich, wanneer het van mening is dat de basisverordening voor de suikerfabrikanten slechts heffingen heeft ingesteld die volledig op de suikerbietenproducenten kunnen worden afgewenteld. De door de Commissie aangevoerde argumenten komen overeen met die van de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Raad.

III — Antwoorden op vragen van het Hof

A — *Vragen aan de Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Vraag 1: Is in punt 13 van de opmerkingen van Zuckerfabrik Süderdithmarschen niet een fout geslopen, in die zin dat het door haar voorgestelde antwoord op vraag 1, sub a, bevestigend moet luiden en niet ontkennend, zoals in dit punt 13 staat?

Antwoord: Inderdaad is in punt 13 van de opmerkingen van Zuckerfabrik Süderdithmarschen een fout geslopen. Zij geeft in overweging, vraag 1, sub a, bevestigend te beantwoorden.

Vraag 2: Op welke verordeningsbepaling berust de verklaring van Zuckerfabrik Süderdithmarschen dat de suikerbietenaanbouwcontracten voor het verkoopseizoen 1986/1987 vóór 1 mei 1986 moesten worden gesloten (punt 92 van haar opmerkingen)?

Antwoord: In de contracten voor de levering van suikerbieten wordt onderscheid gemaakt naar gelang de uit de suikerbieten vervaardigde suiker A-suiker, B-suiker dan wel andere suiker betreft (artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1785/81). Elke suikerfabrikant die niet vóór de *uitzaai* contracten voor de levering van een met het A-quotum overeenstemmende hoeveelheid suikerbieten heeft afgesloten tegen de voor A-suikerbieten geldende minimumprijs, is verplicht voor elke hoeveelheid suikerbieten. die in de betrokken onderneming tot suiker wordt verwerkt, ten minste de genoemde minimumprijs (voor A-suikerbieten) te betalen (artikel 30, lid 2, van verordening nr. 1785/81).

Ingevolge artikel 3 van verordening (EEG) nr. 246/88 (PB 1988, L 53, blz. 37) worden in Duitsland slechts de contracten die vóór 1 mei zijn gesloten, aangemerkt als vóór de uitzaai gesloten contracten. Er is geen afwijking voorzien in een overeenkomst van het betrokken bedrijfsleven in dit land (artikel 30, lid 3, van verordening nr. 1785/81).

Vraag 3: Zuckerfabrik Süderdithmarschen wordt om commentaar verzocht op de verklaring in de opmerkingen van de Raad, dat de instelling van de speciale compensatieheffing het enige middel was om de zelffinanciering van de suikersector te verzekeren zonder de produktiequota te verlagen.

Antwoord: Gaat men uit van het beginsel van de zelffinanciering, zoals dit door de Raad (doch niet door verzoekster) wordt opgevat, dan vormde de inning van een heffing — afgezien van een verlaging van de produktiequota — de enige mogelijkheid om de zelffinanciering te verzekeren, onverminderd de vragen betreffende de rechtsgrondslag, de aard, de berekeningsmethode en de vervaldag van deze heffing, zoals behandeld in onze schriftelijke opmerkingen.

B — *Vraag aan de regering van het Verenigd Koninkrijk*

Vraag: De regering van het Verenigd Koninkrijk wordt verzocht, de referentie te geven van de in haar opmerkingen genoemde balans die door de Commissie is gepubliceerd op 9 september 1986.

Antwoord: De door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangegeven referentie is: VI PC2-408.

C — *Vragen aan de Raad*

Vraag 1: Waarom is de suikersector de enige sector waarin het beginsel van de zelffinanciering geldt?

Antwoord: De volledige financiering — ten laste van de producenten (suikerbietenproducenten) en de verwerkende industrie (suikerfabrikanten) — van de kosten in verband met de uitvoer van suikeroverschotten naar derde landen berust op de navolgende gronden.

Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker sedert 1968 [toepassing van de eerste verordening nr. 1009/67/EEG van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1967, nr. 308, blz. 1)] maatregelen voorziet ten einde de producenten en de verwerkende industrie te laten deelnemen in de kosten van financiering van de marktordening (zie artikel 27 van deze verordening). Deze maatregelen hielden en houden ook thans nog nauw verband met de quotaregeling, met het betrekkelijk hoge prijsniveau dat de Gemeenschap de producenten en de verwerkende industrie garandeert voor de produktie die de totale quota (A-quota plus B-quota) niet overschrijdt, en met het feit dat de produktie binnen de totale quota reeds jarenlang hoger is dan de consumptie in de Gemeenschap. In dit verband mag ervan worden uitgegaan, dat het prijsniveau in de Gemeenschap zonder quotaregeling 15 tot 20% lager zou liggen. De suikersector wordt dus enerzijds door een betrekkelijk hoog prijsniveau en anderzijds door een structurele overproduktie gekenmerkt. Onder die omstandigheden kunnen de prijsgaranties en de hoogte van de toegekende quota op den duur slechts worden gehandhaafd met een volledige zelffinanciering, ten einde de overschotten niet een te grote belasting voor de markt van de Gemeenschap en voor de communautaire financiën te laten worden. Deze zelffinanciering wordt, zoals bekend,

in beginsel bereikt doordat de producenten en de verwerkende industrie binnen de A-quota slechts voor een gering bedrag (2% van de interventieprijs) aan deze zelffinanciering bijdragen, en doordat deze bijdrage binnen het B-quotum aanzienlijk hoger is (maximaal 39,5% van deze prijs).

Een dergelijk stelsel van zelffinanciering zou moeilijk kunnen worden voorgeschreven in andere landbouwsectoren, waarin de opbrengsten van de producenten wegens lagere prijsgaranties dergelijke financiële lasten niet mogelijk maken. In dit verband moet worden beklemtoond, dat de suikerbietenteelt qua prijs veel voordeliger is voor de producenten dan de teelt van andere plantaardige produkten, zoals granen.

Vraag 2: Blijkt uit een specifieke bepaling van een verordening, dat het totaal van de per verkoopseizoen toegekende A-quota ongeveer overeenkomt met de menselijke suikerconsumptie in de Gemeenschap gedurende een verkoopseizoen en, zo ja, uit welke bepaling?

Antwoord: Nee.

Weliswaar is het juist dat het totaal van de A-quota het niveau van de suikerconsumptie in de Gemeenschap benadert, doch er bestaat geen wiskundige relatie tussen de A-quota en de suikerconsumptie. Er is dan ook geen bijzondere bepaling op dit gebied.

Overigens dient eraan te worden herinnerd dat de A-quota aan het begin van de marktordening voor suiker (voornoemde verordening nr. 1009/67) voor de verschillende suikerfabrikanten werden vastgesteld op basis van de gemiddelde hoeveelheid die deze ondernemingen tussen 1961 en 1965 hadden geproduceerd (zie artikel 23 van verordening nr. 1009/67). Dit verklaart waarom in bepaalde Lid-Staten, zoals bij voorbeeld Italië, het totaal van de A-quota van de suikerfabrikanten en derhalve ook het nationale A-quotum niet overeenstemt met de nationale consumptie: de A-quota voor Italië waren lager dan de suikerconsumptie in dat land.

D — *Vraag aan de Commissie*

Vraag: De Commissie wordt verzocht, nader uit te leggen, wat zij verstaat onder de verplichting van de nationale rechter om ten volle rekening te houden met het belang van de Gemeenschap, wanneer hij de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapshandeling gebaseerde nationale bestuurshandeling opschort.

Antwoord: a) Het Hof van Justitie heeft de Commissie verzocht, nader uit te leggen, wat zij verstaat onder de verplichting van de nationale rechter om ten volle rekening te houden met het belang van de Gemeenschap, wanneer hij de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapshandeling gebaseerde nationale bestuurshandeling opschort.

b) In haar memorie verklaart de Commissie, dat de nationale rechter met dit belang moet rekening houden, zowel bij de beoordeling van de ernst van zijn twijfel (omtrent de geldigheid van een handeling van de Gemeenschap) als bij zijn beslissing of bij wijze van uitzondering, gelet op deze twijfel, niet

de opschorting van de tenuitvoerlegging van de op deze gemeenschapshandeling gebaseerde nationale bestuurshandeling moet worden gelast.

Zoals de Commissie in haar memorie heeft uiteengezet, mag de rechter bij deze beoordeling en bij de uitoefening van deze beslissingsbevoegdheid niet minder gewicht toekennen aan de belangen van de Gemeenschap dan aan die van de Lid-Staat en moet zijn beslissing vooral zijn ingegeven door de omstandigheden van de zaak.

c) De Commissie wil hierna slechts bij wijze van voorbeeld enige criteria noemen die aangeven, in hoeverre de nationale rechter moet proberen ten volle rekening te houden met het belang van de Gemeenschap.

Ten aanzien van zijn twijfel omtrent de geldigheid van een handeling van de Gemeenschap moet de rechter niet afgaan op de verklaringen van de procespartijen, doch dient hij zelf aan de hand van de rechtspraak en de rechtsleer te onderzoeken of zijn tijfel echt gegrond is.

Zijn beslissingsbevoegdheid dient de rechter aldus uit te oefenen, dat aan de werking van het gemeenschapsrecht (zie ter zake — ten aanzien van een volstrekt andere situatie — de opmerkingen van de Commissie in haar op 25 oktober 1989 neergelegde memorie in zaak C-213/89, Factortame — arrest van 19 juni 1990, Jurispr. 1990, blz. I-2433), zijn „effet utile", zo min mogelijk afbreuk wordt gedaan. Zo zou bij geldvorderingen van de overheid een opschorting van de tenuitvoerlegging in het algemeen slecht in aanmerking komen, wanneer de solvabiliteit van de heffingschuldige ook nog na de procedure in de hoofdzaak verzekerd lijkt of wanneer hij een waarborg heeft gesteld.

Daarentegen kan de werking van het gemeenschapsrecht verlangen, dat een bestuurshandeling waarin niet een geldelijke prestatie is voorzien, onmiddellijk ten uitvoer wordt gelegd. Een typisch voorbeeld is de verplichte distillatie van tafelwijn, die is voorzien in artikel 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 (het voorwerp van het geschil tussen de Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland in zaak C-217/88 — arrest van 10 juli 1990, Jurispr. 1990, blz. I-2879), waarvan de tenuitvoerlegging niet kan worden opgeschort zonder het doel van de maatregel, te weten het onmiddellijk uit de markt nemen van wijnoverschotten, te ondergraven. Ook kan worden gedacht aan maatregelen tot opheffing van situaties die een gevaar voor de volksgezondheid vormen, zoals het slachten van besmet vee of het verbod om produkten in de handel te brengen, die schadelijk zijn voor de gezondheid.

R. Joliet
rechter-rapporteur