ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 21ης Φεβρουαρίου 1991 *

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-143/88 και C-92/89,

που έχουν ως αντικείμενο αιτήσεις του Finanzgericht Hamburg (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) και του Finanzgericht Düsseldorf (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με τις οποίες ζητείται, στο πλαίσιο των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον των αιτούντων δικαστηρίων μεταξύ

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

και

Hauptzollamt Itzehoe,

και μεταξύ

Zuckerfabrik Soest GmbH

και

Hauptzollamt Paderborn,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 189 της Συνθήκης (υπόθεση C-143/88), και ως προς το κύρος του κανονισμού 1914/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 (ΕΕ L 183, σ. 5) (υποθέσεις C-143/88 και C-92/89),

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias και M. Díez de Velasco, προέδρους τμήματος, Sir Gordon Slynn, K. N. Κακούρη, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse και M. Zuleeg, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— οι εταιρίες Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest, εκπροσωπούμενες από τους δικηγόρους Κολωνίας Ehle, Schiller και συνεργάτες,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή L. Ferrari Bravo, προϊστάμενο της Servizio del contenzioso diplomatico του Υπουργείου Εξωτερικών Υποθέσεων, επικουρούμενο από τον I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor,

— το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενο από τον A. Bräutigam, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους M. D. Booß και G. zur Hausen, νομικούς της συμβούλους,

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση,

αφού άκουσε τις γραπτές παρατηρήσεις της Zuckerfabrik Süderdithmarschen και της Zuckerfabrik Soest, τις οποίες εκπροσώπησαν οι δικηγόροι Κολωνίας D. Ehle και J. Sedemund, της Ιταλικής Κυβερνήσεως, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, την οποία εκπροσώπησε ο C. Bellamy, καθώς και του Συμβουλίου και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου 1990,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του στη συνεδρίαση της 8ης Νοεμβρίου 1990,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 31ης Μαρτίου 1988, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 20 Μαΐου 1988, το Finanzgericht Hamburg υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δύο ερωτήματα αναφερόμενα, αφενός μεν, στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να αναστέλλουν, όταν δικάζουν κατά τη διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων, την εκτέλεση εθνικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό, αφετέρου δε, στο κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1914/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 (ΕΕ L 183, σ. 5).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Zuckerfabrik Süderdithmarschen, η οποία παράγει ζάχαρη, και του Hauptzollamt Itzehoe (Κεντρικού Τελωνείου του Itzehoe). Με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1987, το Hauptzollamt Itzehoe ζήτησε από την Zuckerfabrik Süderdithmarschen να καταβάλει το ποσό του 1 982 942,66 γερμανικών μάρκων (DM) ως ειδική εισφορά απορρόφησης για την περίοδο εμπορίας της ζάχαρης 1986/1987.

3 Η εισφορά αυτή που επιβλήθηκε με τον προαναφερθέντα κανονισμό 1914/87, ο οποίος εκδόθηκε βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης, έχει ως σκοπό την πλήρη κάλυψη των ζημιών που υπέστη η Κοινότητα στον τομέα της ζάχαρης κατά την περίοδο μεταξύ 1ης Ιουλίου 1986 και 30ής Ιουνίου 1987. Οι ζημίες αυτές οφείλονται στις ιδιαίτερα υψηλές επιστροφές λόγω εξαγωγής, τις οποίες υποχρεώθηκε να καταβάλει η Κοινότητα κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, προκειμένου να διασφαλίσει την προς τις τρίτες χώρες διάθεση των πλεονασμάτων ζάχαρης κοινοτικής παραγωγής.

4 Η Zuckerfabrik Süderdithmarschen υπέβαλε κατά της αποφάσεως αυτής του Hauptzollamt Itzehoe διοικητική ένσταση, η οποία όμως απορρίφθηκε. Η Zuckerfabrik προσέφυγε, κατόπιν αυτού, στο Finanzgericht Hamburg και ζήτησε την αναστολή εκτελέσεως της εν λόγω αποφάσεως. Παράλληλα άσκησε ενώπιον του ιδίου δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως της εν λόγω αποφάσεως. Προς στήριξη των δύο αυτών αιτημάτων της, η Zuckerfabrik προέβαλε τον ισχυρισμό ότι ο κανονισμός 1914/87, στον οποίο στηρίχθηκε η απόφαση του Hauptzollamt, είναι ανίσχυρος.

5 Το Finanzgericht Hamburg δέχθηκε την αίτηση αναστολής εκτελέσεως της αποφάσεως του Hauptzollamt Itzehoe και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

« 1) α) Έχει το άρθρο 189, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ την έννοια ότι η γενική ισχύς των κανονισμών στα κράτη μέλη δεν αποκλείει τη δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων να αναστέλλουν την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων που στηρίζονται σε κανονισμούς, όταν παρέχουν προσωρινή έννομη προστασία κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, και μέχρι εκδόσεως αποφάσεως επί της κυρίας υποθέσεως;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1, στοιχείο α: υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούν τα εθνικά δικαστήρια να παρέχουν προσωρινή έννομη προστασία; Υπάρχει σχετικά κανένα κριτήριο κοινοτικού δικαίου; Αν ναι, ποιο; Ή η παροχή προσωρινής έννομης προστασίας εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία;

2) Είναι έγκυρος ο κανονισμός 1914/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987; Συγκεκριμένα, μήπως ο εν λόγω κανονισμός είναι άκυρος λόγω του ότι αντιβαίνει στην αρχή της μη αναδρομικότητας των κανονισμών οι οποίοι επιβάλλουν επιβαρύνσεις; »

6 Με άλλη Διάταξη, το Finanzgericht Hamburg αποφάσισε να αναστείλει την επί της ουσίας εξέταση της υποθέσεως μέχρι να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των ανωτέρω δύο προδικαστικών ερωτημάτων.

7 Εξάλλου, με Διάταξη της 19ης Οκτωβρίου 1988, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 20 Μαρτίου 1989, το Finanzgericht Düsseldorf υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, πέντε ερωτήματα αναφερόμενα, επίσης, στο κύρος του ιδίου κανονισμού 1914/87 του Συμβουλίου.

8 Τα πέντε αυτά ερωτήματα ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Zuckerfabrik Soest GmbH, η οποία επίσης παράγει ζάχαρη, και του Hauptzollamt Paderborn (Κεντρικό Τελωνείο του Paderborn). Με απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1987, το Hauptzollamt Paderborn ζήτησε από την Zuckerfabrik Soest να καταβάλει το ποσό του 1 675 013,71 DM ως εισφορά απορρόφησης.

9 Η Zuckerfabrik Soest υπέβαλε κατά της εν λόγω αποφάσεως διοικητική ένσταση, η οποία όμως απορρίφθηκε. Η Zuckerfabrik Soest προσέφυγε, κατόπιν αυτού, στο Finanzgericht Düsseldorf και ζήτησε αναστολή εκτελέσεως της αποφάσεως του Hauptzollamt Paderborn. Παράλληλα, άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του ιδίου δικαστηρίου. Προς στήριξη της αιτήσεως και της προσφυγής της, η Zuckerfabrik Soest προέβαλε τον ισχυρισμό, όπως και η Zuckerfabrik Süderdithmarschen ενώπιον του άλλου δικαστηρίου, ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, στον οποίο στηρίχθηκε η απόφαση του Hauptzollamt Paderborn, είναι ανίσχυρος.

10 Με Διάταξη της 10ης Φεβρουαρίου 1988, το Finanzgericht Düsseldorf, δικάζοντας κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, δέχθηκε την αίτηση αναστολής εκτελέσεως της αποφάσεως του Hauptzollamt Paderborn, με το σκεπτικό ότι υπήρχαν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος του κανονισμού περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης.

11 Με Διάταξη της 19ης Οκτωβρίου 1988, το ανωτέρω Finanzgericht ανέστειλε τη διαδικασία επί της ουσίας και ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί προδικαστικώς επί των ακολούθων ερωτημάτων:

« 1) Είναι ανίσχυρος ο κανονισμός 1914/87, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 (ΕΕ L 183 της 3.7.1987, σ. 5), για τον λόγο ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης αποτελεί εισφορά χρηματοδοτήσεως που θα μπορούσε να επιβληθεί μόνο βάσει του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ;

Επικουρικώς

2) Η επιβολή ειδικής εισφοράς απορρόφησης με τον κανονισμό 1914/87 του Συμβουλίου για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 συμβιβάζεται με τον περιορισμό της αυτοχρηματοδότησης που προβλέπει το άρθρο 28 του κανονισμού 1785/81 καθώς και με την αρχή της ασφαλείας του συστήματος κανόνων της Κοινότητας;

Επικουρικώς

3) Η επιβολή ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987, συμβιβάζεται με την απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους οι οποίοι, στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης οργανώσεως αγοράς, συνιστούν κινδύνους εξωγενείς, καθώς και με την αρχή της απαγορεύσεως επιβολής μη ευλόγων οικονομικών επιβαρύνσεων;

Επικουρικώς

4) Το άρθρο 1 του κανονισμού 1914/87, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987, παραβιάζει μήπως την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων (άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ), δεδομένου ότι η ζάχαρη Β επιβαρύνεται με σημαντικά υψηλότερη εισφορά απ' ό,τι η ζάχαρη Α;

Επικουρικώς

5) Ο κανονισμός 1914/87, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο 1986/1987 παραβιάζει, στις ανωτέρω περιπτώσεις, τα θεμελιώδη δικαιώματα της προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας και της ελεύθερης άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, που αποτελούν αρχές του κοινοτικού δικαίου, στην περίπτωση που οι εν λόγω δραστηριότητες δεν μπορούν πλέον να χρηματοδοτούνται από τα πραγματοποιούμενα κέρδη, αλλά μόνο από τα αποθεματικά, γεγονός που απειλεί την ίδια την ύπαρξη των επιχειρήσεων; »

12 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, καθώς και η εξέλιξη των δύο διαδικασιών και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

13 Λόγω της ταυτότητας του αντικειμένου και της συνάφειας των δύο αυτών υποθέσεων που επιβεβαιώθηκαν κατά την προφορική διαδικασία, επιβάλλεται, κατά το άρθρο 43 του Κανονισμού Διαδικασίας, η ένωσή τους προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

Επί του ζητήματος της αναστολής εκτελέσεως εθνικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό

Επί της αρχής

14 Το Finanzgericht Hamburg ερωτά, πρώτον, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 189, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει εξουσία των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό.

15 Υπέρ της εξουσίας των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν την αναστολή, το Finanzgericht Hamburg διατυπώνει το επιχείρημα ότι με το μέτρο αυτό μετατίθεται απλώς ο χρόνος της ενδεχομένης εφαρμογής της εθνικής αποφάσεως και δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση το κύρος του κοινοτικού κανονισμού. Ωστόσο, προκειμένου να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους υπέβαλε το ερώτημά του, προβάλλει κατά της σχετικής αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων ότι η χορήγηση τέτοιας αναστολής, της οποίας οι συνέπειες μπορεί να είναι σημαντικές, μπορεί να εμποδίσει τους κοινοτικούς κανονισμούς, κατά παράβαση του άρθρου 189, εδάφιο 2, της Συνθήκης, να αναπτύξουν πλήρως τα αποτελέσματά τους σε όλα τα κράτη μέλη.

16 Επιβάλλεται, καταρχάς, να τονιστεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 189, εδάφιο 2, της Συνθήκης δεν μπορούν να παρεμποδίσουν την παροχή στους πολίτες της προβλεπομένης από το κοινοτικό δίκαιο ένδικης προστασίας. Οσάκις η διοικητική εφαρμογή κοινοτικών κανονισμών έχει ανατεθεί σε εθνικά όργανα, η παροχή της προβλεπομένης από το κοινοτικό δίκαιο ένδικης προστασίας περιλαμβάνει το δικαίωμα των πολιτών να αμφισβητούν, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα των εν λόγω κανονισμών, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, και να ζητούν από αυτά να υποβάλλουν στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα.

17 Το δικαίωμα αυτό θα περιοριζόταν αν οι πολίτες, αναμένοντας απόφαση του Δικαστηρίου, του μόνου αρμόδιου να αναγνωρίζει την ακυρότητα κοινοτικών κανονισμών [βλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost, 314/85 (Συλλογή 1987, σ. 4199, σκέψη 20)], δεν είχαν τη δυνατότητα να ζητούν, όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, αναστολή εκτελέσεως που θα είχε ως αποτέλεσμα να εξουδετερώσει, ως προς αυτούς, τις συνέπειες του βαλλομένου κανονισμού.

18 Όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost (σκέψη 16), η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ως προς το κύρος κοινοτικής διατάξεως συνιστά, ακριβώς όπως και η προσφυγή ακυρώσεως, έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Όσον αφορά την προσφυγή ακυρώσεως, το άρθρο 185 της Συνθήκης ΕΟΚ παρέχει στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να ζητήσει αναστολή της εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως, στο δε Δικαστήριο την αρμοδιότητα να διατάξει τη λήψη του εν λόγω μέτρου. Η διασφάλιση της συνοχής του συστήματος παροχής προσωρινής προστασίας επιβάλλει, κατά συνέπεια, να μπορούν και τα εθνικά δικαστήρια να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως μιας εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό του οποίου αμφισβητείται η νομιμότητα.

19 Εξάλλου, στην απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89, Factortame (Συλλογή 1990, σ. I-2433), η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο υποθέσεως σχετικής με τον έλεγχο της συμφωνίας εθνικού νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο, το Δικαστήριο έκρινε, επικαλούμενο την πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 177, ότι το εθνικό δικαστήριο, το οποίο του υπέβαλε σχετικά με την ερμηνεία προδικαστικά ερωτήματα, ώστε να μπορέσει να επιλύσει το πρόβλημα αυτής της συμφωνίας, έπρεπε να έχει τη δυνατότητα να διατάξει τη λήψη προσωρινών μέτρων και να αναστείλει την εφαρμογή του προσβαλλομένου εθνικού νόμου, μέχρις ότου αποφανθεί λαμβάνοντας υπόψη την ερμηνεία που θα έχει δοθεί μέσω της διαδικασίας του άρθρου 177.

20 Η προσωρινή προστασία που διασφαλίζει στους πολίτες το κοινοτικό δίκαιο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν μπορεί να διαφέρει ανάλογα με το αν εγείρουν ζήτημα ασυμβιβάστου διατάξεων της εθνικής νομθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο ή ζήτημα κύρους κοινοτικών πράξεων του παραγώγου δικαίου, εφόσον και στις δύο περιπτώσεις η αμφισβήτηση αφορά αυτό τούτο το κοινοτικό δίκαιο.

21 Βάσει των ανωτέρω σκέψεων η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος είναι ότι το άρθρο 189 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει την εξουσία των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό.

Επί των προϋποθέσεων της αναστολής

22 Το Finanzgericht Hamburg ερωτά, κατόπιν, υπό ποιες προϋποθέσεις τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα μπορούν να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό λόγω των αμφιβολιών που ενδεχομένως έχουν ως προς το κύρος του εν λόγω κανονισμού.

23 Επιβάλλεται, καταρχάς, να υπογραμμιστεί ότι η αναστολή εκτελέσεως προσβαλλομένης πράξεως μπορεί να διαταχθεί μόνο εφόσον από τα πραγματικά και νομικά περιστατικά που προβάλλει ο προσφεύγων το εθνικό δικαστήριο σχηματίσει την πεποίθηση ότι υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος του κοινοτικού κανονισμού στον οποίο στηρίζεται η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Πράγματι, η αναστολή δικαιολογείται μόνο εφόσον υπάρχει δυνατότητα διαπιστώσεως της ακυρότητας, στην οποία μόνο το Δικαστήριο μπορεί να προβεί.

24 Επιβάλλεται, επίσης, να υπογραμμιστεί ότι η αναστολή εκτελέσεως πρέπει να διατηρεί τον προσωρινό της χαρακτήρα. Το εθνικό δικαστήριο που δικάζει κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων μπορεί, κατά συνέπεια, να διατάξει την αναστολή μόνο μέχρι να αποφανθεί το Δικαστήριο επί του ερωτήματος του σχετικού με το κύρος της κοινοτικής πράξεως. Κατά συνέπεια, εφόσον το Δικαστήριο δεν έχει ήδη επιληφθεί, υποχρεούται να υποβάλει το ίδιο το συγκεκριμένο ερώτημα παραθέτοντας τους λόγους ακυρότητας που θεωρεί βασίμους.

25 Ως προς τις λοιπές προϋποθέσεις αναστολής εκτελέσεως διοικητικών πράξεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι δικονομικοί κανόνες καθορίζονται από τις εθνικές νομοθεσίες οι οποίες παρουσιάζουν διαφορές ως προς τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της αναστολής, διαφορές που θα μπορούσαν να εμποδίσουν την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

26 Η ενιαία εφαρμογή αποτελεί θεμελιώδη απαίτηση της κοινοτικής έννομης τάξης· σημαίνει επομένως ότι η αναστολή εκτελέσεως διοικητικών πράξεων στηριζομένων σε κοινοτικό κανονισμό, καίτοι διεπομένη από εθνικούς δικονομικούς κανόνες ιδίως σε ό,τι αφορά την υποβολή και εξέταση της αιτήσεως, πρέπει να εξαρτάται σε όλα τα κράτη μέλη από ενιαίες προϋποθέσεις.

27 Δεδομένου ότι η εξουσία των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως αντιστοιχεί στην αρμοδιότητα που παρέχει στο Δικαστήριο το άρθρο 185, στο πλαίσιο προσφυγών που ασκούνται βάσει του άρθρου 173, τα δικαστήρια αυτά δεν πρέπει να διατάσσουν την αναστολή παρά μόνο υπό τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Δικαστήριο διατάσσει τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων.

28 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αναστολή εκτελέσεως προσβαλλομένης πράξεως διατάσσεται μόνον εφόσον κρίνεται επείγουσα, εφόσον δηλαδή είναι αναγκαίο να διαταχθεί και να αναπτύξει τα αποτελέσματά της πριν εκδοθεί απόφαση επί της ουσίας ώστε να μην υποστεί ο αιτών βαρεία και ανεπανόρθωτη ζημία.

29 Όσον αφορά το επείγον, επιβάλλεται να τονιστεί ότι η ζημία που επικαλείται ο αιτών πιθανολογείται ότι θα επέλθει πριν ακόμα το Δικαστήριο αποφανθεί επί του κύρους της προσβαλλομένης κοινοτικής πράξεως. Ως προς το είδος της ζημίας, όπως επανειλημμένα έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, καθαρώς χρηματική ζημία δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ως μη δυνάμενη να αποκατασταθεί. Ωστόσο, εναπόκειται στο δικαστήριο που δικάζει κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων να εξετάζει τα συγκεκριμένα περιστατικά της κάθε υποθέσεως. Οφείλει προς τούτο να εξετάζει τα στοιχεία βάσει των οποίων μπορεί να αποδειχθεί αν η άμεση εκτέλεση της πράξεως, της οποίας ζητείται η αναστολή, θα προκαλούσε στον αιτούντα ζημίες ανεπανόρθωτες που δεν θα μπορούσαν να αποκατασταθούν στην περίπτωση που η κοινοτική πράξη κηρυσσόταν άκυρη.

30 Εξάλλου, το εθνικό δικαστήριο που είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, οφείλει να διασφαλίζει πλήρως την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου και επομένως, σε περίπτωση που έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος των κοινοτικών κανονισμών, να λαμβάνει υπόψη του το συμφέρον της Κοινότητας, το οποίο επιβάλλει να μη μένουν ανεφάρμοστοι οι κανονισμοί χωρίς να συντρέχουν σοβαροί λόγοι.

31 Προκειμένου να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή του αυτή το εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται αιτήσεως αναστολής πρέπει καταρχάς να εξετάζει αν η αμφισβητούμενη κοινοτική πράξη θα έχανε κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα σε περίπτωση που δεν εφαρμοζόταν αμέσως.

32 Εξάλλου, όταν η αναστολή εκτελέσεως συνεπάγεται τον κίνδυνο οικονομικής ζημίας της Κοινότητας, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από τον αιτούντα επαρκείς εγγυήσεις, όπως η σύσταση ασφαλείας ή μεσεγγυήσεως.

33 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος του Finanzgericht Hamburg είναι ότι η αναστολή εκτελέσεως εθνικής πράξεως, που εκδόθηκε προς εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού, μπορεί να διαταχθεί από εθνικό δικαστήριο μόνον εφόσον:

— το δικαστήριο αυτό έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως και εφόσον, στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν έχει ήδη επιληφθεί ερωτήματος σχετικού με το κύρος της βαλλομένης πράξεως, του υποβάλει σχετικό ερώτημα·

— συντρέχει περίπτωση επείγοντος, ο δε αιτών απειλείται με βαρεία και ανεπανόρθωτη ζημία·

— το εν λόγω δικαστήριο λάβει δεόντως υπόψη του το συμφέρον της Κοινότητας.

Επί του κύρους

34 Το Finanzgericht Hamburg διατυπώνει αμφιβολίες ως προς το κύρος του προαναφερθέντος κανονισμού 1914/87, με το σκεπτικό ότι αντιβαίνει στην αρχή της μη αναδρομικότητας των νόμων και, κατά συνέπεια, παραβιάζει την αρχή της ασφαλείας δικαίου.

35 Το Finanzgericht Düsseldorf διατύπωσε αμφιβολίες ως προς το κύρος του ιδίου κανονισμού, με την υποβολή πέντε ερωτημάτων στα οποία αναφέρονται λόγοι που αφορούν την ορθή νομική βάση για την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, το ασυμβίβαστο του εν λόγω κανονισμού με τον βασικό κανονισμό (ΕΟΚ) 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 177, σ. 4), την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς αυτόν, καθώς και της επιβαρύνσεώς του με μη εύλογα οικονομικά βάρη, και την παραβίαση της αρχής της προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας και του δικαιώματος της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικών δραστηριοτήτων.

36 Δεδομένου ότι τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στις δύο αυτές υποθέσεις συνιστούν απλώς διαφορετικά πρίσματα υπό τα οποία θα μπορούσαν να διατυπωθούν επικρίσεις κατά της ιδίας πράξεως, επιβάλλεται η από κοινού εξέτασή τους.

Επί του λόγου που αναφέρεται στη μη τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ

37 Το Finanzgericht Düsseldorf φρονεί ότι μια εισφορά για να μπορεί να επιβληθεί βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, πρέπει να αποσκοπεί στη ρύθμιση της συγκεκριμένης αγοράς. Ένα τέτοιο, όμως, μέτρο δεν μπορεί παρά να αφορά το παρόν ή το μέλλον. Αντιθέτως, η ειδική εισφορά απορρόφησης αποσκοπεί στην κάλυψη ζημιών παρελθούσας περιόδου εμπορίας. Εξάλλου, υποχρέωση καταβολής της εν λόγω εισφοράς έχουν μόνο οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης, ενώ ένα μέτρο για τη ρύθμιση της αγοράς θα έπρεπε κυρίως να πλήττει τους παραγωγούς τεύτλων. Επομένως, κατά το Finanzgericht Düsseldorf, η επίδικη εισφορά έχει τον χαρακτήρα εισφοράς χρηματοδοτήσεως που θα μπορούσε εγκύρως να επιβληθεί μόνο βάσει του άρθρου 201 της Συνθήκης.

38 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στην αιτίαση αυτή, πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 2 της αποφάσεως 85/257/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1985, για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ L 128, σ. 15), που ίσχυε κατά τον χρόνο εκδόσεως του βαλλομένου κανονισμού, διακρίνει, αφενός μεν, τις « εισφορές και τα άλλα δικαιώματα που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα της ζάχαρης », τα οποία ήδη συνιστούν ιδίους πόρους, αφετέρου δε, τα « έσοδα που προέρχονται από άλλους φόρους θεσπιζόμενους στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής », σύμφωνα με τις διατάξεις των συνθηκών, τα οποία δεν συνιστούν ιδίους πόρους παρά μόνο εφόσον έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ ή η διαδικασία που προβλέπεται στις αντίστοιχες διατάξεις των άλλων συνθηκών.

39 Ενόψει των εξελίξεων που θα μπορούσαν να σημειωθούν στην κοινοτική παραγωγή και αγορά ζάχαρης, το άρθρο 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, της αποφάσεως της 7ης Μαΐου 1985 δεν μπορούσε να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής της στις ήδη υφιστάμενες κατά τον χρόνο εκδόσεώς της εισφορές, δηλαδή στις εισφορές που είχαν καθοριστεί με τον προαναφερθέντα κανονισμό 1785/81 του Συμβουλίου (στο εξής: βασικός κανονισμός). Δεδομένου ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με τις ήδη υφιστάμενες κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της

7ης Μαΐου 1985 εισφορές, πρέπει να συμπεριληφθεί στις « εισφορές και άλλα δικαιώματα που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα της ζάχαρης », κατά την έννοια της εν λόγω αποφάσεως.

40 Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως έχει ήδη αποφανθεί το Δικαστήριο με την απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, 108/81, Amylum (Συλλογή 1982, σ. 3107), αναφορικά με την απόφαση του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί αντικαταστάσεως των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών από ιδίους πόρους των Κοινοτήτων (ABl. L 94, σ. 19), η απόφαση της 7ης Μαΐου 1985, ως διάταξη δημοσιονομικής φύσεως, αποσκοπεί στον καθορισμό των ιδίων πόρων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων και όχι στον καθορισμό των κοινοτικών οργάνων που είναι αρμόδια να επιβάλλουν δασμούς, φόρους, εισφορές ή άλλες μορφές εσόδων.

41 Κατά συνέπεια, δεν υπήρχε λόγος προσφυγής στη διαδικασία του άρθρου 201 για τη θέσπιση μέτρου, όπως η επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης με τον κανονισμό 1914/87, έστω και αν αυτή είχε τον χαρακτήρα εισφοράς χρηματοδότησης.

42 Το ζήτημα αν το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση για την επιβολή εισφοράς επί οικονομικών πράξεων που έχουν ήδη συντελεστεί ισοδυναμεί με το αν μπορεί να επιβληθεί δυνάμει του εν λόγω άρθρου εισφορά με αναδρομική ισχύ. Συνεπώς, ο λόγος αυτός συνάπτεται με τον λόγο που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας, ο οποίος θα εξεταστεί κατωτέρω.

Επί του λόγου που αναφέρεται στο ασυμβίβαστο του κανονισμού 1914/87 με τον βασικό κανονισμό

43 Το Finanzgericht Düsseldorf, επικαλούμενο την απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Μαρτίου 1979, 113/77, NTN Toyo Bearing Company (Slg. 1979, σ. 1185), φρονεί ότι, εφόσον το Συμβούλιο με το άρθρο 28 του βασικού κανονισμού καθόρισε ανώτατο όριο ως προς το ύψος των εισφορών που μπορούν να επιβληθούν στους παραγωγούς ζάχαρης, δεν μπορούσε να επιβάλει με άλλο κανονισμό, στηριζόμενο απευθείας στο άρθρο 43 της Συνθήκης, εισφορά υπερβαίνουσα το όριο αυτό.

44 Επιβάλλεται σχετικώς να υπογραμμιστεί ότι τόσο ο βασικός κανονισμός όσο και ο βαλλόμενος κανονισμός 1914/87 εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης. Συνεπώς, ο κανονισμός 1914/87 δεν μπορεί να θεωρηθεί εκτελεστικός κανονισμός του βασικού κανονισμού, όπως ήταν ο προσβαλλόμενος κανονισμός στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987, 46/86, Romkes (Συλλογή 1987, σ. 2671).

45 Το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να τροποποιεί, συμπληρώνει ή καταργεί βασικό κανονισμό που εξέδωσε κατά τη διαδικασία του άρθρου 43 της Συνθήκης, εφόσον οι διατάξεις περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως ή καταργήσεως θεσπίζονται κατά την ίδια διαδικασία χωρίς να υποχρεούται να προσθέτει τις διατάξεις αυτές στον βασικό κανονισμό.

46 Η παρούσα υπόθεση είναι διαφορετική από εκείνη επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση της 29ης Μαρτίου 1979, NTN Toyo Bearing Company. Πράγματι, στην υπόθεση εκείνη το Συμβούλιο, μετά την έκδοση γενικού κανονισμού για την υλοποίηση ενός από τους σκοπούς του άρθρου 113 της Συνθήκης, παρεξέκλινε από τους κανόνες που το ίδιο θέσπισε, με κανονισμό εφαρμογής που αφορούσε συγκεκριμένη περίπτωση.

47 Συνεπώς, ο βασικός κανονισμός δεν απαγόρευε στο Συμβούλιο να εκδώσει τον κανονισμό 1914/87, υπό την προϋπόθεση τηρήσεως της διαδικασίας του άρθρου 43 της Συνθήκης.

Επί του λόγου που αφορά την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας

48 Τόσο το Finanzgericht Hamburg όσο και το Finanzgericht Düsseldorf φρονούν ότι ο κανονισμός 1914/87 αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας, διότι εκδόθηκε στις 2 Ιουλίου 1987, δηλαδή μετά το πέρας της περιόδου εμπορίας 1986/1987 που έληξε στις 30 Ιουνίου 1987, της οποίας τις ζημίες επιδιώκει να καλύψει. Συνεπώς, ο εν λόγω κανονισμός συνδέει την καταβολή της εισφοράς με πραγματικά περιστατικά που ανάγονται στο παρελθόν, δηλαδή την παραγωγή ζάχαρης που πραγματοποιήθηκε κατά την ανωτέρω περίοδο εμπορίας. Εξάλλου, εθίγη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των παραγωγών ζάχαρης, καθόσον οι τελευταίοι ανέμεναν ότι δεν θα σημειωνόταν αύξηση των εισφορών που προέβλεπε ο βασικός κανονισμός και ότι, σε εναντία περίπτωση, θα είχαν τη δυνατότητα να μετακυλίσουν τις εν λόγω εισφορές επί των παραγωγών τεύτλων.

49 Όπως έχει ήδη αποφανθεί το Δικαστήριο, ιδίως με τις αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 1979, 98/78, Roche (Slg. 1979, σ. 69) και 99/78, Decker (Slg. 1979, σ. 101), και της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, 108/81, Amylum (προαναφερθείσα), μολονότι, κατά κανόνα, αντιβαίνει προς την αρχή της ασφαλείας των νομικών καταστάσεων το να εκτείνεται η διαχρονική ισχύς των κοινοτικών πράξεων και προ του χρόνου της δημοσιεύσεώς τους, ωστόσο, είναι δυνατή η κατ' εξαίρεση διαφορετική ρύθμιση όταν αυτό επιβάλλει ο επιδιωκόμενος σκοπός και λαμβάνεται δεόντως υπόψη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων.

50 Όσον αφορά την πρώτη από τις δύο αυτές προϋποθέσεις επιβάλλεται να τονιστούν ορισμένα πραγματικά και νομικά στοιχεία. Τα πλεονάσματα που προκύπτουν από τη σχέση μεταξύ της παραγωγής και καταναλώσεως ζάχαρης στην Κοινότητα πρέπει να διατεθούν στις αγορές τρίτων χωρών. Η διαφορά μεταξύ των τιμών της παγκόσμιας αγοράς και των τιμών της Κοινότητας καλύπτεται με τη χορήγηση επιστροφής λόγω εξαγωγής. Κατά τον βασικό κανονισμό οι εντεύθεν απορρέουσες οικονομικές επιβαρύνσεις πρέπει να χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τους ίδιους τους παραγωγούς.

51 Προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή προσαρμογή προς την οικονομική πραγματικότητα και να καταστεί δυνατή η σταθεροποίηση της αγοράς, που αποτελεί έναν από τους σκοπούς του άρθρου 39 της Συνθήκης, το άρθρο 28 του βασικού κανονισμού ορίζει ότι, καταρχήν, οι εισφορές αυτές πρέπει να καταβάλλονται πριν από τη λήξη κάθε περιόδου εμπορίας και, επομένως, βάσει των ζημιών που κανονικώς προβλέπεται να προκύψουν από την εκπλήρωση, κατά την τρέχουσα περίοδο, των εξαγωγικών υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί.

52 Ωστόσο, η επίδραση ορισμένων εξαιρετικών γεγονότων, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση η απότομη πτώση του δολαρίου και η κατάρρευση των τιμών της ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά, γεγονότα που σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου, είναι δυνατόν να μην προβλέφθηκαν με επαρκή ακρίβεια κατά τον χρόνο επιβολής των εισφορών. Σε μια τέτοια περίπτωση είναι εύλογο οι επιβαρύνσεις επί των παραγωγών να επιβληθούν μετά τη διαπίστωση όλων των συνεπειών αυτών των γεγονότων, ενδεχομένως δε μετά τη λήξη της περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας σημειώθηκαν.

53 Εάν μετά τη διαπίστωση του συνόλου των ζημιών της περιόδου εμπορίας 1986/1987 το Συμβούλιο δεν είχε λάβει κανένα μέτρο για την επιβολή συμπληρωματικών εισφορών επί των παραγωγών, ο επιδιωκόμενος σκοπός, δηλαδή η προς το κοινό συμφέρον σταθεροποίηση της αγοράς ζάχαρης, ιδίως μέσω του μηχανισμού των επιστροφών λόγω εξαγωγής, θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με την επιβάρυνση του προϋπολογισμού

της Κοινότητας, μολονότι η πλήρης χρηματοδότηση των δαπανών του τομέα από τους παραγωγούς αποτελεί αρχή της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης.

54 Κατά συνέπεια, ευλόγως το Συμβούλιο έκρινε ότι ο επιδιωκόμενος προς το γενικό συμφέρον σκοπός, δηλαδή η σταθεροποίηση της κοινοτικής αγοράς ζάχαρης απαιτούσε την εφαρμογή του βαλλομένου κανονισμού για την περίοδο εμπορίας 1986/1987. Συνεπώς, μπορεί να θεωρηθεί ότι συνέτρεχε η πρώτη από τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η εφαρμογή κοινοτικής πράξεως από ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της.

55 Προκειμένου να καθοριστεί αν συνέτρεχε, επίσης, η δεύτερη από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, πρέπει να εξεταστεί αν η ενέργεια του Συμβουλίου έθιξε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων ότι θα ετηρείτο το ανώτατο όριο των εισφορών που καθόριζε ο βασικός κανονισμός, την οποία διέψευσε η δημοσίευση στις 2 Ιουλίου 1987 του κανονισμού 1914/87.

56 Ωστόσο, στις υποθέσεις των κυρίων δικών, οι διάδικοι δεν μπορούν να επικαλεστούν άξια προστασίας δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

57 Πρώτον, οι παραγωγοί ζάχαρης είχαν ενημερωθεί, με την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού, ότι οι ίδιοι έπρεπε να καλύψουν πλήρως τις επιβαρύνσεις τις σχετικές με τη διάθεση των πλεονασμάτων, οι οποίες προκύπτουν από τη σχέση μεταξύ της παραγωγής και της καταναλώσεως εντός της Κοινότητας.

58 Δεύτερον, η Επιτροπή δημοσίευσε στις 9 Σεπτεμβρίου 1986 τον υπό τα στοιχεία VI PC 2 — 408 ισολογισμό από τον οποίο σαφώς μπορούσε να συναχθεί η πιθανή ύπαρξη ελλείμματος κατά την περίοδο 1986/1987.

59 Τρίτον, με τη δημοσίευση της προτάσεως στην Επίσημη Εφημερίδα της 3ης Απριλίου 1987 (ΕΕ C 89, σ. 18), δηλαδή πριν από τη λήξη της περιόδου, οι παραγωγοί ζάχαρης πληροφορήθηκαν ότι η Επιτροπή είχε υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση κανονισμού για την επιβολή ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την

περίοδο εμπορίας 1986/1987, η οποία πράγματι επιβλήθηκε με τον βαλλόμενο κανονισμό 1914/87.

60 Κατά συνέπεια, ο σχετικός με την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας λόγος δεν είναι βάσιμος.

Επί του λόγου που αναφέρεται στην απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους ασχέτους προς την αντίστοιχη οργάνωση αγοράς ή της επιβαρύνσεώς του με μη εύλογα οικονομικά βάρη

61 Το Finanzgericht Düsseldorf φρονεί ότι οι διαταράξεις της αγοράς, οι οποίες μπορούν να αντιμετωπιστούν με μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο των κοινών οργανώσεων αγοράς, είναι εκείνες που οφείλονται σε εσωτερικά αίτια της συγκεκριμένης αγοράς. Σε άλλες οργανώσεις αγοράς, εκτός αυτής που αφορά τη ζάχαρη, οι κίνδυνοι που απορρέουν από τη μείωση των τιμών στην παγκόσμια αγορά και από την πτώση του δολαρίου χρηματοδοτούνται κατ' αποκλειστικότητα από το ΕΓΤΠΕ. Αυτό αποδεικνύει ότι ο νομοθέτης τους εκλαμβάνει ως κινδύνους που δεν εμπίπτουν στη σφαίρα επιρροής των επιχειρήσεων και, κατά συνέπεια, δεν πρέπει να τις βαρύνουν.

62 Είναι βεβαίως ακριβές ότι οι κίνδυνοι αυτοί χρηματοδοτούνται συνήθως από το ΕΓΤΠΕ. Αυτό, ωστόσο, δεν επιβάλλεται από τη Συνθήκη της οποίας το άρθρο 40, παράγραφος 4, επιτρέπει τη δημιουργία ενός τέτοιου ταμείου χωρίς να επιβάλλει τη συμμετοχή του σε όλα τα μέτρα οργανώσεως της αγοράς. Ο τομέας της ζάχαρης είναι ο μόνος για τον οποίο ισχύει η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως διότι, όπως εξήγησε το Συμβούλιο απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, στους άλλους τομείς της γεωργίας οι παραγωγοί απολαύουν κατωτέρου επιπέδου εγγυήσεις τιμών, γεγονός που εξηγεί γιατί η χρηματοδότηση του οικείου τομέα δεν τους βαρύνει.

63 Επιβάλλεται, επίσης, να τονιστεί ότι με το σύστημα των επιστροφών λόγω εξαγωγής, οι παραγωγοί κοινοτικής ζάχαρης αποκτούν πρόσβαση στην παγκόσμια αγορά για τη διάθεση μέρους της παραγωγής τους. Σε σχέση ακριβώς με την παγκόσμια αγορά πρέπει να εκτιμώνται οι κίνδυνοι που βαρύνουν τους παραγωγούς. Περιστάσεις όπως η υπερπαραγωγή ζάχαρης ή οι διακυμάνσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών νομισμάτων και του δολαρίου μπορούν να μεταβάλλουν την προσφορά ή τη ζήτηση και, κατά συνέπεια, την τιμή του προϊόντος. Συνεπώς, οι κίνδυνοι που συνδέονται με τις περιστάσεις αυτές δεν μπορούν θεωρηθούν άσχετοι προς τη συγκεκριμένη αγορά.

64 Εξάλλου, η ειδική εισφορά απορρόφησης δεν επιβάλλει, εν πάση περιπτώσει, δυσανάλογες οικονομικές επιβαρύνσεις στους παραγωγούς ζάχαρης. Αφενός αποτελεί αντιστάθμισμα του πλεονεκτήματος που συνιστά για τους εν λόγω παραγωγούς η δυνατότητα χορηγήσεως επιστροφών λόγω εξαγωγής για τη διάθεση των ποσοτήτων που παρήγαγαν καθ' υπέρβαση της κοινοτικής καταναλώσεως. Αφετέρου, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1914/87, οι παραγωγοί ζάχαρης μπορούν να ζητήσουν από τους πωλητές παραγομένων στην Κοινότητα τεύτλων ή ζαχαροκαλάμων την απόδοση του μεγαλυτέρου μέρους της εν λόγω εισφοράς.

65 Βάσει αυτών των σκέψεων δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο λόγος που προβάλλει το εθνικό δικαστήριο.

Επί του λόγου που αφορά τη δυσμενή διάκριση

66 Το Finanzgericht Düsseldorf φρονεί ότι συνιστά δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης το γεγονός ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης πλήττει βαρύτερα τους παραγωγούς ζάχαρης Β σε σχέση με τους παραγωγούς ζάχαρης Α, ενώ πρόκειται για το ίδιο προϊόν.

67 Επιβάλλεται σχετικώς να τονιστεί ότι ο βασικός κανονισμός καθορίζει, για κάθε ετήσια περίοδο εμπορίας ζάχαρης και για κάθε περιοχή παραγωγής, βασική ποσότητα Α και βασική ποσότητα Β. Τα κράτη μέλη κατανέμουν μεταξύ των επιχειρήσεων τη βασική ποσότητα Α που τους αντιστοιχεί υπό μορφή ποσοστώσεων Α και τη βασική ποσότητα Β υπό μορφή ποσοστώσεων Β. Το σύνολο των χορηγουμένων ανά περίοδο εμπορίας ποσοστώσεων Α αντιστοιχεί κατά προσέγγιση στην κατανάλωση ζάχαρης εντός της Κοινότητας για ανθρώπινη κατανάλωση κατά τη διάρκεια της αντίστοιχης περιόδου. Η παραγόμενη εντός των ορίων των ποσοστώσεων Α ζάχαρη (ζάχαρη Α) και Β (ζάχαρη Β) μπορεί ελεύθερα να διατεθεί στο εμπόριο εντός της Κοινότητας, με εγγυημένες τιμές και δυνατότητα διαθέσεως χάρη στο σύστημα παρεμβάσεως. Μπορεί επίσης να εξαχθεί σε τρίτες χώρες, ενδεχομένως με τη βοήθεια επιστροφής λόγω εξαγωγής. Τέλος, η παραγόμενη πέραν των ποσοστώσεων Α και Β ζάχαρη (καλούμενη ζάχαρη Γ) μπορεί να διατεθεί μόνο σε τρίτες χώρες χωρίς να είναι δυνατή η χορήγηση επιστροφής λόγω εξαγωγής.

68 Όπως προκύπτει από το σύστημα αυτό κάθε επιχείρηση που παράγει πέραν της ποσοστώσεως Α που της έχει χορηγηθεί, δηλαδή πέραν του μεριδίου που της αναλογεί από την παραγωγή ζάχαρης προοριζομένης για κατανάλωση εντός της Κοινότητας, παράγει πλεονάσματα για τα οποία δεν υπάρχει άλλη δυνατότητα διαθέσεως εκτός από την εξαγωγή τους σε τρίτες χώρες.

69 Όπως όμως τονίστηκε ανωτέρω, σκοπός της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι να καλύψει τις έκτακτες ζημίες που προκλήθηκαν από τη χορήγηση αυξημένων επιστροφών λόγω εξαγωγής για τη διευκόλυνση της διαθέσεως των κοινοτικών πλεονασμάτων στις αγορές των τρίτων χωρών.

70 Είναι, συνεπώς, δικαιολογημένη η κατ' αναλογία μεγαλύτερη επιβάρυνση της παραγομένης πέραν της ποσοστώσεως Α ζάχαρης.

71 Συνεπώς, το επιχείρημα που συνίσταται στην προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης πρέπει, επίσης, να απορριφθεί.

Επί του λόγου που αναφέρεται στην προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας και ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων

72 Το Finanzgericht Düsseldorf κρίνει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων θίγονται κατά τρόπο παράνομο όταν μια επιχείρηση δεν είναι σε θέση να καταβάλει από τα συνήθη κέρδη που πραγματοποιεί κατά τη διάρκεια μιας περιόδου τις διαδοχικές εισφορές που έχουν σωρευθεί κατά τη διάρκεια της ιδίας περιόδου και υποχρεούται να αντλήσει από τα αποθεματικά της, δηλαδή από τα περιουσιακά της στοιχεία.

73 Επιβάλλεται, προς τούτο, να τονιστεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει (βλ. ιδίως απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder, Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 15) ότι μπορούν να επιβληθούν περιορισμοί στη χρήση του δικαιώματος ιδιοκτησίας και ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, ιδίως στο πλαίσιο μιας κοινής οργανώσεως αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω περιορισμοί ανταποκρίνονται πράγματι σε γενικού συμφέροντος σκοπούς που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν συνιστούν, σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δυσανάλογη και υπερβαίνουσα τα όρια του ανεκτού παρέμβαση που πλήττει την ίδια την ουσία των προστατευομένων δικαιωμάτων.

74 Όπως ορθώς υπογράμμισε η Βρεττανική Κυβέρνηση, η υποχρέωση καταβολής εισφοράς δεν μπορεί να εξομοιωθεί με περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

75 Κατά συνέπεια, η ειδική εισφορά απορρόφησης δεν θίγει το δικαίωμα ιδιοκτησίας των παραγωγών ζάχαρης.

76 Όσον αφορά την ελεύθερη άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων, όπως τονίστηκε ανωτέρω, η ειδική εισφορά ζάχαρης επιδιώκει σκοπούς γενικού συμφέροντος καθόσον αποτρέπει το ενδεχόμενο να επιβαρυνθεί η Κοινότητα με τις ζημίες που παρουσιάζει ένας οικονομικός κλάδος. Η παρέμβαση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί δυσανάλογη. Πράγματι, η εισφορά η οποία μπορεί μερικώς να μετακυλιστεί στους παραγωγούς τεύτλων επιβλήθηκε κυρίως « για να μην αναθεωρηθεί πριν από την προβλεπόμενη ημερομηνία το καθεστώς των ποσοστώσεων στην παραγωγή », όπως τονίζεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1914/87. Όπως ορθώς τόνισε η Επιτροπή, ενδεχόμενη μείωση των ποσοστώσεων, η οποία μακροπροθέσμως θα είχε ως συνέπεια τη μείωση του μεριδίου που κατέχει στην παγκόσμια αγορά η μεταποιητική βιομηχανία ζάχαρης της Κοινότητας, θα αντιπροσώπευε πολύ μεγαλύτερη προσβολή των συμφερόντων των παραγωγών ζάχαρης και των καλλιεργητών τεύτλων.

77 Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα περί προσβολής του δικαιώματος της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων.

78 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο Finanzgericht Hamburg και στο Finanzgericht Düsseldorf είναι ότι από την εξέταση των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του κανονισμού 1914/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987.

Επί των δικαστικών εξόδων

79 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και το Συμβούλιο και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία έχει, ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης, τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, σ' αυτά εναπόκειται να αποφανθούν επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλαν το Finanzgericht Hamburg, με Διάταξη της 31ης Μαρτίου 1988, και το Finanzgericht Düsseldorf, με Διάταξη της 19ης Οκτωβρίου 1988, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 189 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει την εξουσία των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό.

2) Η αναστολή εκτελέσεως εθνικής πράξεως που εκδόθηκε προς εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού μπορεί να διαταχθεί από εθνικό δικαστήριο, εφόσον το δικαστήριο αυτό έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως και εφόσον — στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν έχει ήδη επιληφθεί ερωτήματος σχετικού με το κύρος της βαλλομένης πράξεως — του υποβάλει σχετικό ερώτημα, εφόσον συντρέχει περίπτωση επείγοντος, ο δε αιτών απειλείται με βαρεία και ανεπανόρθωτη ζημία, και εφόσον το εν λόγω δικαστήριο λάβει δεόντως υπόψη του το συμφέρον της Κοινότητας.

3) Από την εξέταση των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1914/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987.

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

M. Díez de Velasco Slynn Κακούρης

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 21 Φεβρουαρίου 1991.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due