τικής χρηματοδοτήσεως για τη συγκεκριμένη αυτή περίοδο.

4. Η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα της ζάχαρης στηρίζεται στην αρχή της πλήρους αυτοχρηματοδοτήσεως εκ μέρους των παραγωγών. Προς εφαρμογή αυτής της αρχής και προς αντιμετώπιση μιας έκτακτης αυξήσεως των δαπανών, οφειλόμενης στις διακυμάνσεις της παγκόσμιας αγοράς, προς την οποία οι παραγωγοί της Κοινότητας οφείλουν να διαθέσουν μέρος της παραγωγής τους, καθώς και για την αντιμετώπιση του υψηλού κόστους των επιστροφών λόγω εξαγωγής, επιβλήθηκε η ειδική εισφορά απορρόφησης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987. Ως αντιστάθμισμα των πλεονεκτημάτων που παρέχει η κοινή οργάνωση της αγοράς, η συγκεριμένη εισφορά δεν συνεπάγεται την επιβολή δυσανάλογων οικονομικών επιβαρύνσεων στους παραγωγούς, δεδομένου ότι οι τελευταίοι είχαν το δικαίωμα να ζητήσουν, κατά το μεγαλύτερο μέρος, την επιστροφή της εκ μέρους των προμηθευτών τους σε ζαχαρότευτλα και ζαχαροκάλαμα. Λόγω της φύσεώς της, η εισφορά αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως θίγουσα το δικαίωμα ιδιοκτησίας. Τέλος, λαμβανομένων υπόψη των λόγων για τους οποίους επιβλήθηκε και των χαρακτηριστικών της, η εισφορά δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως μέτρο δυσανάλογο και απαράδεκτο που θίγει την ίδια την ουσία του δικαιώματος των συγκεκριμένων παραγωγών να ασκούν ελεύθερα τις οικονομικές τους δραστηριότητες.

5. Η ειδική εισφορά απορρόφησης για την περίοδο 1986/1987, που επιβλήθηκε στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης απέβλεπε στην απορρόφηση των εκτάκτων ζημιών που προκάλεσε η χορήγηση αυξημένων επιστροφών λόγω εξαγωγής, οι οποίες χορηγήθηκαν για τη διευκόλυνση της διαθέσεως των κοινοτικών πλεονασμάτων στις αγορές τρίτων χωρών. Το γεγονός ότι η εισφορά αυτή είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή αναλογικά υψηλότερων επιβαρύνσεων στην παραγόμενη πέραν της ποσοστώσεως Α ζάχαρη δεν μπορεί να θεωρηθεί ως διάκριση απαγορευόμενη από το άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης. Πράγματι, κάθε ποσότητα ζάχαρης παραγόμενη πέραν της ποσοστώσεως Α δημιουργεί πλεονάσματα. Δεδομένου ότι τα πλεονάσματα αυτά μπορούν κατά κανόνα να διατεθούν μόνο εξαγόμενα σε τρίτες χώρες, συνεπάγονται τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής που είναι ιδιαίτερα επιβαρυντικές για τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-143/88 *

Περιεχόμενα

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία 421

A — Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση 421

1. Ο βασικός κανονισμός 421

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

2. Ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης ... 423

3. Ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης ... 424

4. Οι μεταγενέστεροι κανονισμοί ... 425

Β — Τα πραγματικά περιστατικά και η εξέλιξη της κύριας δίκης ... 425

1. Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία ... 425

2. Τα προδικαστικά ερωτήματα ... 426

α) Ως προς την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, όταν αποφαίνονται κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού ... 426

β) Ως προς τις προϋποθέσεις χορηγήσεως αναστολής εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού ... 427

γ) Ως προς το κύρος του κανονισμού που επιβάλλει την ειδική εισφορά απορρόφησης ... 427

— Επί του λόγου που αναφέρεται στην παραβίαση της διαδικασίας που θεσπίζει το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ ... 427

— Επί του λόγου που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομική ισχύος ... 427

Γ — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία ... 428

ΙΙ — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο ... 429

Α — Επί του πρώτου σκέλους του πρώτου ερωτήματος (αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, όταν αποφαίνονται κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού) ... 429

1. Η άποψη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης ... 429

2. Η άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως ... 430

3. Η άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ... 430

4. Η άποψη του Συμβουλίου ... 431

5. Η άποψη της Επιτροπής ... 431

Β — Επί του δευτέρου σκέλους του πρώτου ερωτήματος (προϋποθέσεις χορηγήσεως αναστολής εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού) 431

1. Η άποψη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης 431

2. Η άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως 431

3. Η άποψη της Επιτροπής 432

Γ — Επί του δευτέρου ερωτήματος (κύρος του κανονισμού που επιβάλλει την ειδική εισφορά απορρόφησης) 433

1. Η άποψη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης 433

α) Λόγος που αναφέρεται στην παραβίαση της διαδικασίας του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ 433

β) Λόγος που αναφέρεται στο ασυμβίβαστο του κανονισμού 1914/87 με τον βασικό κανονισμό 434

γ) Λόγος που αναφέρεται στην απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς τη συγκεκριμένη οργάνωση αγοράς ή της επιβαρύνσεώς του με μη εύλογα οικονομικά βάρη 435

δ) Λόγος που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος 435

ε) Λόγος που αναφέρεται σε δυσμενή διάκριση 436

στ) Λόγος που αναφέρεται σε προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων 437

ζ) Λόγος που αναφέρεται σε κατάχρηση εξουσίας 438

η) Λόγος που αναφέρεται στις θεμελιώδεις αρχές του γερμανικού δημοσίου δικαίου περί εισπράξεως φόρων 438

2. Η άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου 439

α) Ως προς τον λόγο που αναφέρεται στην παραβίαση της διαδικασίας του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ 439

β) Ως προς τον λόγο που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος 439

3. Η άποψη του Συμβουλίου 441

4. Η άποψη της Επιτροπής 443

III — Απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε το Δικαστήριο 444

Α — Ερωτήματα που υποβλήθηκαν στη Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

Β — Ερώτημα που υποβλήθηκε στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου 445

Γ — Ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Συμβούλιο 445

Δ — Ερώτημα που υποβλήθηκε στην Επιτροπή 446

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Τα κράτη μέλη κατανέμουν στις επιχειρήσεις τη βασική ποσότητα Α που τους έχει χορηγηθεί, υπό μορφή ποσοστώσεων Α, και τη βασική ποσότητα Β, υπό μορφή ποσοστώσεων Β.

Α — *Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση*

1. Ο βασικός κανονισμός

Η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της ζάχαρης διέπεται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981 (ΕΕ L 177, σ. 4, στο εξής: βασικός κανονισμός).

Η κατάσταση της Κοινότητας στον τομέα της ζάχαρης χαρακτηρίζεται από διαρθρωτικά πλεονάσματα. Για να περιοριστεί η παραγωγή ζάχαρης, ο βασικός κανονισμός προβλέπει την επιβολή ποσοστώσεων παραγωγής στις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης.

Προς τούτο, το άρθρο 24 του βασικού κανονισμού καθορίζει, για κάθε περιφέρεια παραγωγής (που συμπίπτει κατά βάση με την επικράτεια των κρατών μελών), βασική ποσότητα Α και βασική ποσότητα Β.

Οι βασικές αυτές ποσότητες αφορούν κάθε φορά μία ετήσια περίοδο εμπορίας. Οι περίοδοι εμπορίας αρχίζουν την 1η Ιουλίου ενός έτους και λήγουν στις 30 Ιουνίου του επομένου έτους.

Οι βασικές ποσότητες Α και οι βασικές ποσότητες Β που χορηγούνται σε κάθε περιοχή παραγωγής καθορίζονται μετά από πολιτική διαπραγμάτευση.

Το σύνολο των ποσοστώσεων Α που χορηγούνται ανά περίοδο εμπορίας αντιστοιχεί κατά προσέγγιση στη ζάχαρη που καταναλίσκεται για ανθρώπινη διατροφή στην Κοινότητα κατά τη διάρκεια μιας περιόδου εμπορίας. Προκειμένου να καθοριστεί η ποσότητα Α μιας συγκεκριμένης επιχειρήσεως, λαμβάνεται ιδίως υπόψη η μέση ετήσια παραγωγή της σε ορισμένες προγενέστερες περιόδους εμπορίας. Η ποσόστωση Β των επιχειρήσεων υπολογίζεται βάσει του μέσου όρου της υψηλότερης παραγωγής που πραγματοποίησαν κατά τη διάρκεια των τριών περιόδων εμπορίας 1975/1976 έως 1979/1980 και δεν μπορεί να είναι κατώτερη του 10 % της ποσοστώσεως Α (άρθρο 24 του βασικού κανονισμού).

Η ζάχαρη που παράγεται βάσει των ποσοστώσεων Α (ζάχαρη Α) και εκείνη που παράγεται βάσει των ποσοστώσεων Β (ζάχαρη Β) αποτελούν το ίδιο προϊόν. Ωστόσο, το εφαρμοζόμενο νομικό καθεστώς διαφέρει σε ορισμένα σημεία ανάλογα με το αν η παραγωγή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των ποσοστώσεων Α ή στο πλαίσιο των ποσοστώσεων Β.

Η ζάχαρη Α και η ζάχαρη Β μπορούν να διατεθούν ελεύθερα στο εμπόριο εντός της Κοινότητας. Στο πλαίσιο αυτό διασφαλίζεται η τιμή και η διάθεσή τους βάσει ενός συστήματος παρεμβάσεως. Μπορούν επίσης να εξαχθούν. Εάν η τιμή παρεμβάσεως είναι ανώτερη από την τιμή της ζάχαρης στη διεθνή αγορά, η διαφορά καλύπτεται με μια επιστροφή κατά την εξαγωγή. Για κάθε χιλιόγραμμο ζάχαρης που εξάγουν, οι επιχειρήσεις παραγωγής εισπράττουν ποσό ίσο με τη διαφορά μεταξύ των δύο τιμών. Εάν η τιμή παρεμβάσεως είναι κατώτερη από την τιμή της ζάχαρης στη διεθνή αγορά, καταβάλλεται εισφορά. Για κάθε χιλιό-

γραμμο ζάχαρης που εξάγουν, οι επιχειρήσεις παραγωγής οφείλουν να καταβάλουν ποσό ίσο με τη διαφορά μεταξύ της τιμής παρεμβάσεως και της τιμής στη διεθνή αγορά, η οποία στην περίπτωση αυτή είναι ανώτερη.

Για τη ζάχαρη που παράγεται πέραν των ποσοστώσεων Α και Β μιας επιχειρήσεως (καλούμενη « ζάχαρη Γ ») δεν προβλέπεται σύστημα παρεμβάσεως. Πρέπει να εξαχθεί εκτός Κοινότητας χωρίς να χορηγείται γι' αυτήν επιστροφή κατά την εξαγωγή.

Στην πράξη, η τιμή παρεμβάσεως είναι πάντοτε ανώτερη από την τιμή της ζάχαρης στη διεθνή αγορά. Δεδομένου ότι είναι δυνατή η παραγωγή, εντός των ορίων των ποσοστώσεων Β, ποσοτήτων ζάχαρης που υπερβαίνουν την εντός της Κοινότητας κατανάλωση, για τις οποίες χορηγούνται επιστροφές κατά την εξαγωγή, η Κοινότητα επιβαρύνεται σημαντικά λόγω της καταβολής επιστροφών κατά την εξαγωγή.

Οι επιστροφές αυτές χρηματοδοτούνται, καταρχάς, από τα κονδύλια του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ωστόσο, ο βασικός κανονισμός προβλέπει σύστημα εισφορών κατά την παραγωγή, βάσει του οποίου μπορούν να μετακυλιστούν πλήρως στον συγκεκριμένο τομέα δραστηριότητας οι επιβαρύνσεις που συνεπάγεται για την Κοινότητα η εξαγωγή ζάχαρης. Σχετικώς με το σύστημα αυτό στην ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού τονίζεται ότι σκοπός του είναι « να διασφαλιστεί με δίκαιο αλλά αποτελεσματικό τρόπο η συνολική χρηματοδότηση από τους ίδιους τους παραγωγούς των εξόδων για τη διάθεση των πλεονασμάτων που προκύπτουν από τη σχέση μεταξύ της παραγωγής της Κοινότητας και της καταναλώσεώς της ».

Το άρθρο 28 του βασικού κανονισμού καθορίζει το σύστημα εισφορών με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη αυτού του σκοπού. Οι εισφορές αυτές πλήττουν κατά τρόπο διαφορετικό την παραγωγή της ζάχαρης Α και την παραγωγή της ζάχαρης Β.

Πριν από τη λήξη της κάθε περιόδου εμπορίας εκτιμάται η προβλεπόμενη συνολική ζημία. Η ζημία αυτή είναι ίση με την προβλεπόμενη διαφορά μεταξύ του συνολικού ποσού των επιστροφών που πρόκειται να καταβληθούν και του ποσού των εισφορών που πρόκειται να εισπραχθούν κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου εμπορίας.

Οι παραγωγοί ζάχαρης οφείλουν να καταβάλουν δύο εισφορές για την κάλυψη της προβλεπόμενης συνολικής ζημίας, δηλαδή μία εισφορά επί της βασικής παραγωγής και μία εισφορά Β.

Η εισφορά επί της βασικής παραγωγής εισπράττεται επί της παραγωγής ζάχαρης Α και επί της παραγωγής ζάχαρης Β. Περιορίζεται στο 2 % της τιμής παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης.

Όταν η εισφορά επί της βασικής παραγωγής δεν επαρκεί για την κάλυψη της προβλεπόμενης συνολικής ζημίας, εισπράττεται η εισφορά Β, η οποία επιβάλλεται αποκλειστικώς επί της παραγωγής ζάχαρης Β. Η εισφορά αυτή περιορίζεται, καταρχήν, στο 30 % της τιμής παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης. Το ποσοστό αυτό αυξάνεται σε 37,5 % όταν η εισφορά επί της βασικής παραγωγής και η εισφορά Β, η οποία περιορίζεται στο 30 %, δεν αρκούν για την πλήρη κάλυψη της προβλεπόμενης συνολικής ζημίας.

Ο βασικός κανονισμός προβλέπει μία ορισμένη μετακύλιση των δύο εισφορών επί των παραγωγών τεύτλων. Η μετακύλιση αυτή επιτυγχάνεται μέσω του καθορισμού βασικών τιμών για τα τεύτλα, καθώς και μέσω μειώσεως της ελαχίστης τιμής για τα τεύτλα που οφείλουν να

καταβάλουν οι παραγωγοί ζάχαρης στους παραγωγούς τεύτλων (άρθρα 4 και 5 του βασικού κανονισμού).

2. Ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης

Δυνάμει του άρθρου 23 του βασικού κανονισμού το ανωτέρω σύστημα ποσοστώσεων εφαρμόστηκε στις περιόδους εμπορίας 1981/1982 έως 1985/1986.

Κατά τη λήξη της περιόδου αυτής διαπιστώθηκε ότι οι εισφορές που επέβαλε ο βασικός κανονισμός ήταν εντελώς ανεπαρκείς για τη διασφάλιση της πλήρους αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα. Πράγματι, μολονότι οι εισφορές αυτές επιβλήθηκαν με τον μεγαλύτερο συντελεστή που επέτρεπε ο βασικός κανονισμός, διά της αυξήσεως, ιδίως, του ανωτάτου ορίου της εισφοράς Β από 30 σε 37,5 %, διαπιστώθηκε έλλειμμα 400 εκατομμυρίων ECU κατά τη λήξη της περιόδου 1981/1982 έως 1985/1986.

Στις 24 Μαρτίου 1986, το Συμβούλιο θέσπισε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 934/86, για την τροποποίηση του κανονισμού 1785/81 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 87, σ. 1, στο εξής: κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης).

Με τον κανονισμό αυτό παρατάθηκε η ισχύς του συστήματος ποσοστώσεων και εισφορών που είχε θεσπίσει ο βασικός κανονισμός για τις περιόδους εμπορίας 1986/1987 έως 1990/1991. Κατά συνέπεια, οι παραγωγοί ζάχαρης όφειλαν να καταβάλουν την εισφορά επί της βασικής παραγωγής και την εισφορά Β κατά τις πέντε αυτές συμπληρωματικές περιόδους εμπορίας.

Εξάλλου, με τον νέο κανονισμό προστέθηκε στον βασικό κανονισμό το άρθρο 32α το οποίο προβλέπει, παράλληλα με τις δύο ήδη υφιστάμενες εισφορές, συμπληρωματική εισφορά με την ονομασία «εισφορά απορρόφησης». Σκοπός της είναι η απορρόφηση, κατά 80 εκατομμύρια ECU ανά περίοδο εμπορίας, κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου 1986/1987 έως 1990/1991, του ελλείμματος των 400 εκατομμυρίων ECU που διαπιστώθηκε κατά τη λήξη της περιόδου 1981/1982 έως 1985/1986.

Όπως συνάγεται από την όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης, διαπιστώθηκε ότι ήταν πρακτικώς αδύνατον να διαφοροποιηθεί το ποσό της νέας εισφοράς ανάλογα με τη συμμετοχή των γεωργικών παραγωγών και των μεταποιητικών επιχειρήσεων στη δημιουργία του ελλείμματος, λόγω των διαρθρωτικών εξελίξεων της παραγωγικής διαδικασίας στον τομέα αυτό κατά τα τελευταία πέντε έτη (υπονοείται σχετικώς η εξαφάνιση ορισμένων παραγωγικών επιχειρήσεων λόγω πτωχεύσεων, θανάτων κ.λπ.). Κρίθηκε ότι η μόνη δυνατή λύση ήταν η διαφοροποίηση της εισφοράς ανάλογα με τις περιφέρειες παραγωγής.

Κατά συνέπεια, με το άρθρο 32α καθορίστηκαν, για κάθε περιοχή παραγωγής, τα ποσά που οφείλουν να καταβάλουν οι παραγωγοί ζάχαρης, ως εισφορά απορρόφησης, για την παραγωγή εκατό χιλιογράμμων λευκής ζάχαρης. Δεν έγινε καμία διάκριση ανάλογα με το αν η παραγωγή προερχόταν από την ποσόστωση Α ή από την ποσόστωση Β της επιχειρήσεως.

Κατά το άρθρο 32α οι παραγωγοί ζάχαρης μπορούν να ζητήσουν από τους πωλητές τεύτλων την απόδοση του 60 % της εισφοράς απορρόφησης.

3. Ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης

Η περίοδος εμπορίας 1986/1987 έληξε στις 30 Ιουνίου 1987. Διαπιστώθηκε ότι κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής και μόνο δημιουργήθηκε πρόσθετο έλλειμμα της τάξεως των 227 εκατομμυρίων ECU. Δηλαδή το έλλειμμα που δημιουργήθηκε κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής υπερέβαινε το ήμισυ του ελλείμματος που είχε δημιουργηθεί κατά τις πέντε προηγούμενες περιόδους.

Για τον λόγο αυτό το Συμβούλιο θέσπισε, στις 2 Ιουλίου 1987, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1914/87, για την καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 (ΕΕ L 183, σ. 5, στο εξής: κανονισμός περί επιβολής ειδικής εισφοράς απορρόφησης). Το κύρος αυτού του κανονισμού αμφισβητείται στο πλαίσιο των δύο προκειμένων προδικαστικών υποθέσεων.

Όπως ο βασικός κανονισμός και ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης, ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης. Κατά την εν λόγω διάταξη το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Αντιθέτως προς τον κανονισμό 934/86, περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης, ο νέος κανονισμός δεν τροποποιεί τον βασικό κανονισμό. Σε πολλά σημεία του, ωστόσο, αναφέρεται στον τελευταίο αυτό κανονισμό, τόσο στις αιτιολογικές του σκέψεις όσο και στις διατάξεις που θεσπίζει.

Σκοπός της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι η πλήρης απορρόφηση του τμήματος εκείνου της συνολικής ζημίας που προέκυψε από την περίοδο εμπορίας 1986/1987, το οποίο δεν έχει καλυφθεί από το προϊόν των εισφορών που επιβλήθηκαν με τον βασικό κανονισμό (εισφορά επί της βασικής παραγωγής και εισφορά Β).

Η εισφορά υπολογίζεται, για κάθε παραγωγό ζάχαρης, διά της επιβολής, επί του ποσού των εισφορών που οφείλει να καταβάλει βάσει του βασικού κανονισμού, ενός ορισμένου συντελεστή για την περίοδο εμπορίας 1986/1987. Ο συντελεστής αυτός είναι ίδιος για όλη την Κοινότητα. Υπολογίζεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτεται πλήρως το μέρος της ζημίας που απομένει να απορροφηθεί για την εν λόγω περίοδο εμπορίας. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3061/87 της Επιτροπής, της 13ης Οκτωβρίου 1987, για τον καθορισμό του συντελεστή υπολογισμού της ειδικής εισφοράς απορρόφησης για την περίοδο εμπορίας 1986/87 στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 290, σ. 10), ο συντελεστής καθορίστηκε σε 0,38873.

Όπως και ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης, ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης ορίζει ότι οι παραγωγοί ζάχαρης μπορούν να ζητήσουν από τους πωλητές τεύτλων την απόδοση του 60 % της εισφοράς που επιβάλλει. Η απόδοση αυτή μπορεί να γίνει με αντίστοιχη μείωση της τιμής που καταβάλλεται για τα παραδιδόμενα τεύτλα, είτε στο πλαίσιο της περιόδου εμπορίας 1986/1987 είτε στο πλαίσιο της επόμενης περιόδου εμπορίας.

Όπως συνάγεται από τα ανωτέρω, οι παραγωγοί ζάχαρης εβαρύνοντο με εισφορές τριών τύπων κατά την περίοδο εμπορίας 1986/1987:

με τις εισφορές που προέβλεπε ο βασικός κανονισμός (εισφορά επί της βασικής παραγωγής και εισφορά Β), με την εισφορά απορρόφησης που σκοπός της ήταν να καλύψει, μέχρι του ύψους των 80 εκατομμυρίων ECU, τη ζημία που συσσωρεύτηκε κατά τη διάρκεια των περιόδων 1981/1982 έως 1985/1986, και, τέλος, με την ειδική εισφορά απορρόφησης που αποσκοπούσε στην κάλυψη ζημίας 227 εκατομμυρίων ECU που προέκυψε από την περίοδο εμπορίας 1986/1987, ζημία η οποία δεν είχε απορροφηθεί με τις εισφορές που προέβλεπε ο βασικός κανονισμός.

4. Οι μεταγενέστεροι κανονισμοί

Μετά τα πραγματικά περιστατικά στα οποία αναφέρονται τα προδικαστικά ερωτήματα των σημερινών υποθέσεων, το Συμβούλιο θέσπισε, επίσης βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης, δύο ακόμη κανονισμούς σχετικούς με το σύστημα εισφορών στον τομέα της ζάχαρης.

Με τον ένα από τους κανονισμούς αυτούς [τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1108/88, της 25ης Απριλίου 1988, για την καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1987/1988 (ΕΕ L 110, σ. 25)], το Συμβούλιο επέβαλε, για την περίοδο εμπορίας 1987/1988, ειδική εισφορά απορρόφησης όμοια με εκείνη που είχε επιβάλει με τον επίδικο κανονισμό για την περίοδο 1986/1987.

Με τον δεύτερο κανονισμό [τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1107/88, της 25ης Απριλίου 1988, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1785/81 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 110, σ. 20)], το Συμβούλιο προσέθεσε στον βασικό κανονισμό το άρθρο 28α με το οποίο επέβαλε, για τις περιόδους 1988/1989, 1989/1990 και 1990/1991, εισφορά η οποία ονομάστηκε « συμπληρωματική εισφορά ». Η εισφορά αυτή είναι όμοια, ως προς τον σκοπό που επιδιώκει και τον μηχανισμό βάσει του οποίου επιβάλλεται, με την ειδική εισφορά απορρόφησης. Σκοπός της, συνεπώς, είναι να απορροφήσει πλήρως, για κάθε μία από τις τρεις περιόδους που αφορά, τα ελλείμματα που δεν είχαν καλυφθεί με τις άλλες εισφορές που προέβλεπε ο βασικός κανονισμός (εισφορά επί της βασικής παραγωγής και εισφορά Β).

Β — *Τα πραγματικά περιστατικά και η εξέλιξη της κύριας δίκης*

1. Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

Με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1987 το Hauptzollamt Itzehoe (Κεντρικό Τελωνείο του Itzehoe), καθού της κύριας δίκης, ζήτησε από την Zuckerfabrik Süderdithmarschen, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, την καταβολή ποσού 1 982 942,66 γερμανικών μάρκων (DM) ως ειδική εισφορά απορρόφησης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987.

Η Zuckerfabrik Süderdithmarschen υπέβαλε κατά της αποφάσεως αυτής διοικητική ένσταση η οποία απορρίφθηκε.

Η Zuckerfabrik ζήτησε, κατόπιν αυτού, με αίτηση που υπέβαλε στο Finanzgericht Hamburg, την αναστολή της εκτελέσεως της αποφάσεως του Hauptzollamt. Παράλληλα, άσκησε ενώπιον του εν λόγω δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως κατά της εν λόγω αποφάσεως. Προς στήριξη της προσφυγής και της αιτήσεώς της η Zuckerfabrik προέβαλε τον ισχυρισμό ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, επί του οποίου στηρίχθηκε η απόφαση του Hauptzollamt, είναι ανίσχυρος.

Με Διάταξη της 31ης Μαρτίου 1988 το Finanzgericht Hamburg έκανε δεκτή την αίτηση αναστολής εκτελέσεως της αποφάσεως του Hauptzollamt και υπέβαλε στο Δικαστήριο σειρά προδικαστικών ερωτημάτων τα οποία παρατίθενται κατωτέρω. Με άλλη Διάταξή του το Finanzgericht αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία μέχρι να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των προδικαστικών αυτών ερωτημάτων.

2. Τα προδικαστικά ερωτήματα

Τα ερωτήματα επί των οποίων το Finanzgericht Hamburg ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί προδικαστικώς, στο πλαίσιο της διαδικασίας αναστολής εκτελέσεως, είναι τα ακόλουθα:

« 1) α) Έχει το άρθρο 189, δεύτερη παράγραφος, 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 να εκδώσουν απόφαση 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 (ΕΟΚ) 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 για τον λόγο ότι αντιβαίνει στην αρχή της μη αναδρομικότητας των κανονισμών οι οποίοι επιβάλλουν επιβαρύνσεις; »

Διευκρινίζοντας τα ερωτήματα αυτά το Finanzgericht διατυπώνει στη Διάταξη περί παραπομπής τις ακόλουθες σκέψεις.

α) Ως προς την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, όταν αποφαίνονται κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού

Όσον αφορά το πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος το Finanzgericht τονίζει ότι είναι υποχρεωμένο, βάσει της εθνικής του νομοθεσίας, να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως μιας εθνικής αποφάσεως όταν υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς την εγκυρότητά της. Διερωτάται, ωστόσο, εάν μπορεί να ενεργήσει με τον ίδιο τρόπο όταν υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το κύρος ενός κοινοτικού κανονισμού, βάσει του οποίου εκδόθηκε η εθνική απόφαση.

Υπέρ της υπάρξεως μιας τέτοιας αρμοδιότητας, το Finanzgericht διατυπώνει το επιχείρημα ότι η αναστολή εκτελέσεως δεν θίγει την υπόσταση της εθνικής αποφάσεως αλλά απλώς αναβάλλει την ενδεχόμενη εφαρμογή της. Εξάλλου, η λήψη προσωρινών μέτρων δεν θέτει

υπό αμφισβήτηση, επί της ουσίας, το κύρος του κοινοτικού κανονισμού.

— Επί του λόγου που αναφέρεται στην παραβίαση της διαδικασίας που θεσπίζει το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ

Κατά της υπάρξεως αρμοδιότητας αναστολής εθνικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, το Finanzgericht διατυπώνει, ωστόσο, το επιχείρημα ότι ένα παρόμοιο μέτρο αναστολής θα μπορούσε να αποδειχθεί ασυμβίβαστο με την απευθείας εφαρμογή των κανονισμών σε όλα τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 189, εδάφιο 2, της Συνθήκης. Το Finanzgericht τονίζει, επίσης, ότι η χορήγηση αναστολής εκτελέσεως, κατά την έννοια του άρθρου 185 της Συνθήκης, ή η λήψη προσωρινών μέτρων, κατά την έννοια του άρθρου 186, διέπεται από κανόνες διαφορετικούς από εκείνους που προβλέπει η γερμανική νομοθεσία.

Η Zuckerfabrik υποστηρίζει, καταρχάς, ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης έπρεπε να έχει ως βάση το άρθρο 201 της Συνθήκης και όχι το άρθρο 43. Η ειδική εισφορά απορρόφησης αποτελεί, στην πράξη, φόρο χρηματοδοτήσεως και, κατά συνέπεια, έναν από τους ιδίους πόρους κατά την έννοια του άρθρου 201 της Συνθήκης. Κατά τη διάταξη αυτή, όμως, η θέσπιση ιδίων πόρων προϋποθέτει απόφαση του Συμβουλίου που να έχει ληφθεί ομοφώνως προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και σχετική πράξη των κρατών μελών εκδιδόμενη κατά τους κανόνες του συνταγματικού τους δικαίου.

β) Ως προς τις προϋποθέσεις χορηγήσεως αναστολής εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού

Κατά το Finanzgericht, το πρώτο αυτό επιχείρημα είναι αβάσιμο. Κατά την άποψή του, η ειδική εισφορά απορρόφησης εντάσσεται στην κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της ζάχαρης και έχει, κατά συνέπεια, θεσπιστεί εγκύρως βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης. Η διαδικασία του άρθρου 201 της Συνθήκης πρέπει να ακολουθείται μόνο όταν πρόκειται να εγγραφεί στον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μια οικονομική εισφορά ως ίδιος πόρος. Αντιθέτως, η επιβολή εισφοράς που σκοπός της είναι η ομαλοποίηση μιας γεωργικής αγοράς δεν απαιτεί προσφυγή στο άρθρο 201 της Συνθήκης.

Ως προς το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, το Finanzgericht διατυπώνει την άποψη ότι η παραπομπή στις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι αντίστοιχες εθνικές νομοθεσίες θα μπορούσε να δημιουργήσει δυσμενείς διακρίσεις μεταξύ των επιχειρήσεων των διαφόρων κρατών μελών. Αντιθέτως, η κατ' αναλογία εφαρμογή του άρθρου 83 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου θα μπορούσε να αποτελέσει λύση διασφαλίζουσα την ισότητα μεταχειρίσεως.

γ) Ως προς το κύρος του κανονισμού που επιβάλλει την ειδική εισφορά απορρόφησης

— Επί του λόγου που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος

Προς διευκρίνιση του δευτέρου ερωτήματος το Finanzgericht αναλύει δύο από τους λόγους ακυρότητας που επικαλέστηκε ενώπιόν του η Zuckerfabrik.

Η Zuckerfabrik προέβαλε, επίσης, ενώπιον του Finanzgericht, το επιχείρημα ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως

της αναδρομικής ισχύος. Το Finanzgericht συμμερίζεται την άποψη αυτή και, εκ του λόγου αυτού, διατυπώνει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος του συγκεκριμένου κανονισμού.

Υπογραμμίζει, καταρχάς, ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης θεσπίστηκε μετά τη λήξη της περιόδου εμπορίας της οποίας επιδιώκει την κάλυψη των ζημιών. Εξάλλου, κατά τον κανονισμό αυτό, η καταβολή της εισφοράς εξαρτάται από παρελθόντα περιστατικά και συγκεκριμένα από την παραγωγή ζάχαρης που πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου εμπορίας. Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, διαφοροποιείται από τον κανονισμό 934/86, της 24ης Μαρτίου 1986, περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης. Κατά τον τελευταίο αυτό κανονισμό η καταβολή της εισφοράς απορρόφησης εξαρτάται από μέλλοντα περιστατικά, συγκεκριμένα από την παραγωγή ζάχαρης που θα πραγματοποιηθεί κατά τις περιόδους 1986/1987 έως 1190/1991. Δηλαδή ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης έχει πράγματι αναδρομικό αποτέλεσμα.

Το Finanzgericht τονίζει κατόπιν ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι κοινοτικές πράξεις μπορούν να αναπτύσσουν έννομες συνέπειες αναγόμενες σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς τους μόνο κατ' εξαίρεση, όταν το επιβάλλει ο επιδιωκόμενος σκοπός και εφόσον διασφαλίζεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων (βλ. ιδίως απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, 108/81, Amylum, Συλλογή 1982, σ. 3107, σκέψη 4).

Το Finanzgericht δεν κρίνει αναγκαίο να εξετάσει αν συντρέχει η πρώτη από τις προϋποθέσεις αυτές, αν δηλαδή η πλήρης χρηματοδότηση του τομέα της ζάχαρης απαιτούσε την αναδρομική επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Κρίνει, πράγματι, ότι εν πάση περιπτώσει δεν συντρέχει στην παρούσα υπόθεση η δεύτερη προϋπόθεση, η σχετική με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων. Η τελευταία αυτή εκτίμηση βασίζεται σε δύο σκέψεις.

Καταρχάς, ο βασικός κανονισμός έθεσε ανώτατο όριο, υπό μορφή ανωτάτων ποσοστών επί της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης, για την οικονομική συνεισφορά των παραγωγών ζάχαρης στην απορρόφηση των ζημιών. Ευλόγως οι ενδιαφερόμενοι είχαν την προσδοκία ότι οι εισφορές δεν θα υπερβούν τα ανώτατα αυτά ποσοστά.

Εξάλλου, ο βασικός κανονισμός επέβαλε εισφορές οι οποίες, μολονότι πρέπει να καταβληθούν από τους παραγωγούς ζάχαρης, μπορούν να μετακυλιστούν πλήρως επί των παραγωγών τεύτλων, μέσω ανάλογης μείωσης της ελάχιστης τιμής των τευτλών (άρθρο 5, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού). Αντιθέτως, ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης επιτρέπει μετακύλιση της νέας εισφοράς στους παραγωγούς τευτλών μέχρι ποσοστού 60 % (άρθρο 1, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού). Έχοντας υπόψη τον βασικό κανονισμό οι παραγωγοί ζάχαρης μπορούσαν ευλόγως να αναμένουν ότι θα όφειλαν να καταβάλουν εισφορές δυνάμενες να μετακυλιστούν πλήρως επί των παραγωγών τεύτλων.

Γ — *Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία*

Η Διάταξη του Finanzgericht Hamburg πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 20 Μαΐου 1988.

Κατά το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, στις 2 Σεπτεμβρίου 1988, το Συμβούλιο των Ευρω-

παϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενο από τον A. Bräutigam, μέλος της Νομικής του Υπηρεσίας· στις 6 Σεπτεμβρίου 1988 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον νομικό της σύμβουλο D. Booß· στις 7 Σεπτεμβρίου 1988 η Zuckerfabrik Süderdithmarschen, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενη από τους δικηγόρους Κολωνίας Ehle, Schiller και συνεργάτες· στις 15 Σεπτεμβρίου 1988 η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή L. Ferrari Bravo, προϊστάμενο της Servizi di contenzioso diplomatico του Υπουργείου Εξωτερικών Υποθέσεων, επικουρούμενο από τον I. M. Braguglia, avvocato dello Stato· και στις 15 Σεπτεμβρίου 1988 η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά την ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Αποφάσισε, ωστόσο, να υποβάλει ερωτήματα στην Zuckerfabrik Süderdithmarschen, στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά δόθηκαν εντός της προθεσμίας που είχε ταχθεί.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

A — *Επί του πρώτου σκέλους του πρώτου ερωτήματος (αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, όταν αποφαίνονται κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού)*

1. Η άποψη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης

Η *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* υποστηρίζει ότι οι εθνικές αρχές μπορούν να διατάξουν την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που στηρίζεται σε κοινοτικό κανονισμό.

Καταρχάς, η αναστολή εθνικής διοικητικής πράξεως, η οποία έχει ως βάση κοινοτικό κανονισμό, έχει περιορισμένες μόνο έννομες συνέπειες. Ένα τέτοιο μέτρο δεν θίγει ούτε το κύρος του κοινοτικού κανονισμού ούτε το κύρος της εθνικής διοικητικής πράξεως. Απλώς αναστέλλει τη δυνατότητα αξιώσεως του ποσού που πρόκειται να εισπραχθεί δυνάμει της εθνικής διοικητικής πράξεως.

Εξάλλου, η αρμοδιότητα των γερμανικών δικαστηρίων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως μιας εθνικής διοικητικής πράξεως εντάσσεται στις εγγυήσεις τις σχετικές με την παροχή εννόμου προστασίας που προβλέπει το άρθρο 19, παράγραφος 4, του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου. Η διασφάλιση της γενικής ισχύος και της απευθείας εφαρμογής ενός κοινοτικού κανονισμού επί του οποίου στηρίζεται εθνική διοικητική πράξη δεν δικαιολογεί οποιονδήποτε περιορισμό αυτής της προστασίας.

Εξάλλου, η αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως μιας εθνικής διοικητικής πράξεως η οποία στηρίζεται σε κοινοτικό κανονισμό απορρέει από το σύστημα παροχής εννόμου προστασίας που έχει θεσπίσει η ίδια η κοινοτική έννομη τάξη. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού η παροχή εννόμου προστασίας διασφαλίζεται άλλοτε από το Δικαστήριο και άλλοτε από τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα, ανάλογα με το αν η συγκεκριμένη πράξη εκδόθηκε από κοινοτικό όργανο ή από εθνική αρχή. Είναι σύμφωνο προς αυτήν την κατανομή αρμοδιοτήτων να μπορούν τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως μιας εθνικής πράξεως που στηρίζεται σε κοινοτική

πράξη για το κύρος της οποίας υπάρχουν αμφιβολίες.

Τέλος, όπως συνάγεται από την απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost (Συλλογή 1987, σ. 4199, σκέψη 19), τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα που κρίνουν κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων έχουν την αρμοδιότητα να διαπιστώνουν μόνα τους, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την ακυρότητα κοινοτικών πράξεων. Συνεπώς, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα μπορούν να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτική πράξη την οποία κρίνουν παράνομη.

2. Η άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως

Η *Ιταλική Κυβέρνηση* υποστηρίζει, επίσης, τη θέση ότι τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα μπορούν να αναστέλλουν, ως προσωρινό μέτρο, την εκτέλεση διοικητικής πράξεως που έχει εκδοθεί κατ' εφαρμογή κοινοτικού κανονισμού, ακόμα και στην περίπτωση που ο κανονισμός αυτός δεν έχει ακόμα κηρυχθεί άκυρος από το Δικαστήριο.

Στηρίζει την άποψή της επί της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων των τελευταίων περιλαμβάνεται, βεβαίως, και η αρμοδιότητα να διατάσσουν, ως προσωρινό μέτρο, την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως ώστε να μην υποστούν οι πολίτες βαρεία και ανεπανόρθωτη ζημία. Συνεπώς, η αναστολή εθνικής πράξεως πρέπει να θεωρείται δυνατή ακόμα και όταν στηρίζεται σε κοινοτικό κανονισμό: η αναστολή αυτή δεν θίγει το κύρος του κανονισμού, αλλά απλώς αναβάλλει την εφαρμογή του μέχρι την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας.

Η Ιταλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι, αν γίνει δεκτό ότι τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα δεν μπορούν να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως εθνικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, δεν θα παρέχεται στους πολίτες έννομη προστασία, υπό μορφή λήψεως προσωρινών μέτρων. Καταρχήν, οι πολίτες δεν έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν τον κοινοτικό κανονισμό ενώπιον του Δικαστηρίου ούτε, κατά συνέπεια, να ζητήσουν από το Δικαστήριο την αναστολή εκτελέσεως του εν λόγω κανονισμού ή τη λήψη προσωρινών μέτρων.

3. Η άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου

Η *Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* τάσσεται κατά της αρμοδιότητας των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να αναστέλλουν, ως προσωρινό μέτρο, την εκτέλεση εθνικής πράξεως που έχει εκδοθεί βάσει κοινοτικού κανονισμού.

Τονίζει ότι, στην προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost (σκέψη 15), το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι μόνο αρμόδιο να διαπιστώνει την ακυρότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, με το σκεπτικό ότι διαφορετικές εκτιμήσεις μεταξύ των δικαιοδοτικών οργάνων των κρατών μελών ως προς το κύρος κοινοτικών πράξεων θα μπορούσαν να είναι επιζήμιες για την ενότητα της κοινοτικής εννόμου τάξεως και για τη θεμελιώδη επιταγή της ασφαλείας δικαίου.

Οι ίδιες αυτές σκέψεις θα μπορούσαν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα δεν έχουν αρμοδιότητα να διαπιστώνουν την ακυρότητα πράξεων των κοινοτικών οργάνων στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως ασφαλιστικών μέτρων. Πράγματι, οι κανόνες που διέπουν την αρμοδιότητα των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων, στον τομέα λήψεως προσωρινών μέτρων, ποικίλλουν από κράτος σε κράτος. Θα μπορούσαν, συνεπώς, να υπάρξουν διαφορετικές εκτιμήσεις ως προς το κύρος της ίδιας κοινοτικής πράξεως εάν τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα είχαν αρμοδιό-

τητα να αποφαίνονται επί του κύρους κοινοτικών πράξεων, στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων.

4. Η άποψη του Συμβουλίου

Το *Συμβούλιο* περιορίζεται να τονίσει ότι, κατά την άποψή του, το ζήτημα πρέπει να επιλυθεί βάσει της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, την οποία έχει επανειλημμένως υπογραμμίσει το Δικαστήριο στη νομολογία του, ιδίως στην απόφαση της 21ης Μαΐου 1987, 249/85, Albako (Συλλογή 1987, σ. 2345). Δεν επεκτείνεται, ωστόσο, περισσότερο στο θέμα της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα.

5. Η άποψη της Επιτροπής

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι πρέπει να αναγνωριστεί ότι τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα έχουν την αρμοδιότητα να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, μέχρις ότου εκδοθεί απόφαση επί της ουσίας ως προς το κύρος της συγκεκριμένης εθνικής πράξεως.

Πράγματι, διατάσσοντας την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα δεν αποφαίνονται ως προς το κύρος του εν λόγω κανονισμού. Εξετάζουν μόνο εάν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η ύπαρξη άξιων προστασίας ατομικών συμφερόντων δικαιολογεί την αναστολή εκτελέσεως της εθνικής διοικητικής πράξεως μέχρι την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας.

Εξάλλου, θα έπρεπε να αναγνωριστεί στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα το δικαίωμα να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, ώστε να παρέχεται επείγουσα και αποτελεσματική έννομη προστασία στους πολίτες.

Β — *Επί του δευτέρου σκέλους του πρώτου ερωτήματος (προϋποθέσεις χορηγήσεως αναστολής εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικού κανονισμού)*

1. Η άποψη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης

Η *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* τονίζει ότι δεν υπάρχει εναρμόνιση σε κοινοτικό επίπεδο των εθνικών δικονομικών κανόνων. Εξάλλου, η διάκριση των συστημάτων παροχής εννόμου προστασίας σε εθνικό, αφενός, και σε κοινοτικό, αφετέρου, εμποδίζει το Δικαστήριο να καταστήσει με δική του πρωτοβουλία ομοιόμορφους τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες. Κατά συνέπεια, η αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως, ακόμη και όταν αυτή στηρίζεται σε κοινοτικό κανονισμό, διέπεται αποκλειστικά από την εθνική νομοθεσία.

2. Η άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως

Η *Ιταλική Κυβέρνηση* υποστηρίζει επίσης την άποψη ότι η αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό διέπεται από την εθνική νομοθεσία. Υπογραμμίζει ότι, βάσει της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων, αρμοδιότητα να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικών διοικητικών πράξεων έχουν τα τελευταία. Ελλείψει εναρμονίσεως των εθνικών δικονομικών κανόνων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής εκ μέρους των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων διέπεται από την εθνική

νομοθεσία. Πάντως, το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθιστούν την προστασία εννόμων καταστάσεων που διαμορφώνονται βάσει αυτού δυσχερέστερη από την προστασία εννόμων καταστάσεων που διαμορφώνονται βάσει της εθνικής νομοθεσίας.

3. Η άποψη της Επιτροπής

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει, επίσης, ότι η αρμοδιότητα των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να διατάσσουν την αναστολή εκτελέσεως διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό διέπεται από την εθνική νομοθεσία.

Τονίζει, σχετικώς, ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το σύστημα εννόμου προστασίας που δημιούργησε η Συνθήκη, όπως το εκφράζει ιδίως το άρθρο 177, συνεπάγεται ότι πρέπει να χρησιμοποιείται κάθε τύπος αγωγής προβλεπόμενος από την εθνική νομοθεσία για τη διασφάλιση της τηρήσεως των κοινοτικών κανόνων που παράγουν άμεσα αποτελέσματα, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις παραδεκτού και διαδικασίας σαν να επρόκειτο για τη διασφάλιση της τηρήσεως του εθνικού δικαίου (βλ. απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, 155/80, Rewe, Συλλογή 1981, σ. 1805, σκέψη 44).

Όπως συνάγεται από τη νομολογία αυτή, η προσπάθεια διασφαλίσεως της τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου δεν δικαιολογεί την απαίτηση οποιασδήποτε τροποποιήσεως των εθνικών δικονομικών κανόνων. Δεν είναι κατά συνέπεια δυνατόν να επιβληθεί στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα η υποχρέωση να εφαρμόζουν, κατ' αναλογία, τις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 83 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ως προς τη χορήγηση αναστολής εκτελέσεως ή τη λήψη προσωρινών μέτρων εκ μέρους του Δικαστηρίου.

Ωστόσο, η Επιτροπή προτείνει να τεθούν ορισμένες προϋποθέσεις στη δράση των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων οι οποίες, κατά την άποψή της, χωρίς να τροποποιούν τους κανόνες της εθνικής δικονομίας, θα μπορούσαν να περιορίσουν κατά το δυνατό την προσβολή της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου να διαπιστώνει την ακυρότητα των κοινοτικών πράξεων. Οι προϋποθέσεις αυτές θα μπορούσαν να είναι τρεις.

Πρώτον, το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο πρέπει να λαμβάνει πλήρως υπόψη του το κοινοτικό συμφέρον όταν εξετάζει αν υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της κοινοτικής πράξεως επί της οποίας στηρίζεται η εθνική διοικητική πράξη.

Δεύτερον, όταν εθνικό δικαιοδοτικό όργανο διατάσσει την αναστολή της εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτική πράξη, θα μπορούσε παράλληλα να απευθύνει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ως προς το κύρος της εν λόγω κοινοτικής πράξεως. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να διασφαλιστεί πλήρως η αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να διαπιστώνει την ακυρότητα των κοινοτικών πράξεων. Εξάλλου, η υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο από το στάδιο των ασφαλιστικών μέτρων θα μπορούσε να περιορίσει τη διάρκεια της περιόδου αβεβαιότητας ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως. Τέλος, η υποχρέωση αυτή θα καθιστούσε δυνατή την επίσπευση της επί της ουσίας διαδικασίας, εφόσον δεν θα ήταν πλέον αναγκαία, στο πλαίσιο αυτής, η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος.

Τρίτον, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να αναστέλλουν την επί της ουσίας διαδικασία, τη σχετική με τον έλεγχο του κύρους της εθνικής διοικητικής πράξεως, μέχρις ότου αποφανθεί προδικαστικώς το Δικαστήριο ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως, στο πλαίσιο της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων. Η προϋπόθεση αυτή είναι απαραίτητη προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η προδικαστική παραπομπή που πραγματοποιήθηκε κατά το

στάδιο της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων θα έχει πρακτική αποτελεσματικότητα.

Οι ανωτέρω προϋποθέσεις θα μπορούσαν να επιβληθούν χωρίς να θιγούν οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες. Πράγματι, οι προϋποθέσεις αυτές απλώς « συγκεκριμενοποιούν για μια δεδομένη περίπτωση » τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής, η οποία ήδη προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί ως απάντηση ότι « τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα έχουν την εξουσία να αναστέλλουν, διατάσσοντας προσωρινά μέτρα προβλεπόμενα από τους δικονομικούς κανόνες της εσωτερικής νομοθεσίας, την εφαρμογή διοικητικής πράξεως της εσωτερικής νομοθεσίας η οποία έχει εκδοθεί βάσει πράξεως του κοινοτικού δικαίου, εφόσον έχει ληφθεί πλήρως υπόψη το κοινοτικό συμφέρον, τα επιληφθέντα δικαιοδοτικά όργανα έχουν υποβάλει παράλληλα στο Δικαστήριο, κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης, ερώτημα ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως, και εφόσον, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, δεν αποφαίνονται επί του κύρους της διοικητικής πράξεως πριν αποφανθεί το Δικαστήριο επί του προδικαστικού ερωτήματος ».

Γ — *Επί του δευτέρου ερωτήματος (κύρος του κανονισμού που επιβάλλει την ειδική εισφορά απορρόφησης)*

1. Η άποψη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης

Θεωρώντας ότι με το δεύτερο ερώτημα το Finanzgericht θέτει γενικώς το ζήτημα του κύρους του κανονισμού περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, η *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* προβάλλει οκτώ λόγους για τους οποίους ο εν λόγω κανονισμός είναι άκυρος.

α) Λόγος που αναφέρεται στην παραβίαση της διαδικασίας του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ

Πρώτον, η Zuckerfabrik υποστηρίζει ότι η ορθή νομική βάση επί της οποίας έπρεπε να στηριχθεί ο επίδικος κανονισμός δεν ήταν το άρθρο 43 της Συνθήκης αλλά το άρθρο 201 αυτής. Πράγματι, η ειδική εισφορά απορρόφησης αποτελεί στην πραγματικότητα φόρο χρηματοδοτήσεως και όχι μέτρο για τη ρύθμιση της αγοράς ζάχαρης.

Η Zuckerfabrik υποστηρίζει, καταρχάς, ότι μέτρο ομαλοποιήσεως μιας γεωργικής αγοράς δεν μπορεί παρά να αναφέρεται στο παρόν ή στο μέλλον και όχι στο παρελθόν. Υπογραμμίζει, κατόπιν, ότι ο επίδικος κανονισμός αναφέρει ρητώς, στην τρίτη αιτιολογική του σκέψη, « τους σοβαρούς περιορισμούς του προϋπολογισμού της Κοινότητας ». Υποστηρίζει, τέλος, ότι υποχρέωση καταβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης υπέχουν μόνο οι παραγωγοί ζάχαρης, ενώ η κοινή οργάνωση της αγοράς ζάχαρης πραγματοποιήθηκε προς αποκλειστικό συμφέρον των παραγωγών τεύτλων. Σχετικώς με το θέμα αυτό επικαλείται την τρίτη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού όπου τονίζεται ότι, « για να διασφαλίζεται στους παραγωγούς τεύτλων (...) της Κοινότητας η διατήρηση των αναγκαίων εγγυήσεων, όσον αφορά την απασχόλησή τους και το βιοτικό τους επίπεδο, πρέπει να προβλέπονται μέτρα κατάλληλα για τη σταθεροποίηση της αγοράς ζάχαρης ».

Επειδή η ειδική εισφορά απορρόφησης επιβλήθηκε εκτός του πλαισίου της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης δεν περιελήφθη στους ιδίους πόρους, κατά το άρθρο 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, της αποφάσεως

85/257/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1985, για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ L 128, σ. 15, στο εξής: απόφαση περί των ιδίων πόρων). Δυνάμει της εν λόγω διατάξεως συνιστούν ιδίους πόρους « οι εισφορές και άλλα δικαιώματα που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα της ζάχαρης ».

Εφόσον δεν αποτελεί μέτρο για την ομαλοποίηση μιας γεωργικής αγοράς και εφόσον δεν περιλαμβάνεται στους ιδίους πόρους, κατά την απόφαση περί των ιδίων πόρων, η ειδική εισφορά απορρόφησης μπορούσε εγκύρως να στηριχθεί μόνο στο άρθρο 201 της Συνθήκης. Εφόσον δεν εφαρμόστηκε η προβλεπόμενη από τη διάταξη αυτή διαδικασία, ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι άκυρος.

β) Λόγος που αναφέρεται στο ασυμβίβαστο του κανονισμού 1914/87 με τον βασικό κανονισμό

Δεύτερον, η Zuckerfabrik Süderdithmarschen ισχυρίζεται ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι ασυμβίβαστος με τον βασικό κανονισμό. Υποστηρίζει ότι λόγω αυτού του ασυμβιβάστου, ο εν λόγω κανονισμός αντιβαίνει προς το νομικό καθεστώς της αυτοχρηματοδότησης και παραβιάζει την αρχή της ασφαλείας δικαίου.

Η Zuckerfabrik υπογραμμίζει, σχετικώς, ότι το άρθρο 28 του βασικού κανονισμού περιορίζει την επί της βασικής παραγωγής εισφορά στο 2 % της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης και την εισφορά Β στο 30 % ή, ενδεχομένως, στο 37,5 % της ανωτέρω τιμής. Τα ανώτατα αυτά όρια επιβεβαιώθηκαν, για τη συγκεκριμένη περίοδο, με τον κανονισμό περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης.

Εφόσον ρύθμισε κατά τρόπο πλήρη, με το άρθρο 28 του βασικού κανονισμού, το σύστημα αυτοχρηματοδότησης του τομέα ζάχαρης, το Συμβούλιο δεν μπορεί να επιβάλει εκ των υστέρων, εκτός του πλαισίου της συγκεκριμένης οργανώσεως αγοράς, την ειδική εισφορά απορρόφησης, η είσπραξη της οποίας έχει ως συνέπεια την υπέρβαση των ανωτάτων ορίων που είχε καθορίσει ο βασικός κανονισμός.

Πράγματι, το σύστημα των κανόνων του κοινοτικού δικαίου δεν επιτρέπει την εκ μέρους του Συμβουλίου θέσπιση, βάσει της γενικής εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 43 της Συνθήκης, κανονισμού που προβλέπει ειδικά μέτρα ασυμβίβαστα με τον γενικό κανονισμό που ρυθμίζει τον συγκεκριμένο τομέα. Η Zuckerfabrik επικαλείται σχετικώς την απόφαση της 29ης Μαρτίου 1979, 113/77, NTN Toyo Bearing Company (Slg. 1979, σ. 1185, σκέψη 21), στην οποία το Δικαστήριο τόνισε ότι το Συμβούλιο, μετά τη θέσπιση γενικού κανονισμού για την εφαρμογή ενός από τους σκοπούς του άρθρου 113 της Συνθήκης, δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τους θεσπιθέντες κανόνες, στο πλαίσιο της εφαρμογής τους σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, διότι άλλως θα δημιουργούσε δυσχέρειες στη λειτουργία του νομοθετικού συστήματος της Κοινότητας και θα προσέβαλε την αρχή της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου.

Συνεπώς, η αυτοχρηματοδότηση του τομέα της ζάχαρης μπορεί να διασφαλιστεί μόνο στο μέτρο που το επιτρέπει το άρθρο 28 του βασικού κανονισμού. Πράγματι, η αρχή της αυτοχρηματοδότησης του τομέα αυτού έχει ως αποκλειστικό νομικό έρεισμα τον βασικό κανονισμό, η δε εφαρμογή της θα έπρεπε να περιορίζεται στα όρια που ο κανονισμός αυτός θέτει.

Η Zuckerfabrik υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι η θέσπιση ειδικού κανόνα ασυμβίβαστου με τον εφαρμοστέο γενικό κανόνα προσβάλλει την αρχή της ασφαλείας δικαίου καθώς και τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων.

Συνεπώς, ο κανονισμός περί ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι άκυρος, καθόσον είναι ασυμβίβαστος με το σύστημα κανόνων του κοινοτικού δικαίου και προσβάλλει την αρχή της ασφαλείας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων.

γ) Λόγος που αναφέρεται στην απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς τη συγκεκριμένη οργάνωση αγοράς ή της επιβαρύνσεώς του με μη εύλογα οικονομικά βάρη.

Τρίτον, η Zuckerfabrik Süderdithmarschen υποστηρίζει ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς τον συγκεκριμένο τομέα δραστηριότητας, καθώς και με μη εύλογα οικονομικά βάρη.

Τα αίτια του ελλείμματος το οποίο σκοπούσε να καλύψει η επίδικη εισφορά δεν είχαν σχέση με τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ζάχαρης. Τα αίτια ήταν κυρίως η χαμηλή τιμή της ζάχαρης στη διεθνή αγορά και η πτώση της τιμής του δολαρίου. Οι δύο αυτοί παράγοντες ανάγκασαν την Κοινότητα να καταβάλει, κατά την περίοδο 1986/1987, ιδιαιτέρως σημαντικά ποσά υπό μορφή επιστροφών λόγω εξαγωγής.

Η Zuckerfabrik υποστηρίζει ότι η εμφάνιση ελλείμματος οφειλόμενου στους δύο αυτούς εξωτερικούς παράγοντες αποτελεί κίνδυνο που είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένος με το ίδιο το σύστημα της οργανώσεως των αγορών. Συνεπώς, το έλλειμμα αυτό έπρεπε να βαρύνει τον κοινοτικό προϋπολογισμό, τουλάχιστον κατά το μέτρο που υπερβαίνει το σύνηθες επίπεδο. Εξάλλου, σε άλλους τομείς της οργανώσεως των αγορών οι κίνδυνοι αυτοί χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το ΕΓΤΠΕ.

Εξάλλου, η προσπάθεια διασφαλίσεως της αυτοχρηματοδοτήσεως ενός γεωργικού τομέα δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή επί των επιχειρήσεων που αναπτύσσουν τη δράση τους στον εν λόγο τομέα μη εύλογων οικονομικών βαρών. Η ειδική εισφορά απορρόφησης συνεπάγεται για τους παραγωγούς ζάχαρης μη εύλογα οικονομικά βάρη, λόγω του ύψους της και λόγω του γεγονότος ότι προστίθεται στις προϋφιστάμενες εισφορές.

δ) Λόγος που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος

Τέταρτον, η Zuckerfabrik υποστηρίζει ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος. Τονίζει ότι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου οι κοινοτικές πράξεις δεν μπορούν να αναπτύσσουν έννομες συνέπειες αναγόμενες σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς τους παρά μόνο αν αυτό επιβάλλεται από τον επιδιωκόμενο σκοπό και αν διασφαλίζεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων. Στην προκειμένη περίπτωση δεν συντρέχει ούτε η μία ούτε η άλλη από τις δύο αυτές προϋποθέσεις.

Ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, η Zuckerfabrik υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο σιωπηρώς αποδέχθηκε ότι κανένα υπέρτερο γενικό συμφέρον δεν δικαιολογεί την επιβολή πρόσθετης εισφοράς για την απορρόφηση των ζημιών της περιόδου εμπορίας 1986/1987. Πράγματι, όταν θέσπισε, στις 24 Μαρτίου 1986, τον κανονισμό περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης δεν προέβλεψε παρόμοια μέτρα, μολονότι το έλλειμμα που είχε συσσωρευθεί κατά τις προη-

γούμενες περιόδους δικαιολογούσε τότε την πρόβλεψη νέων ζημιών για την περίοδο 1986/1987.

Όσον αφορά τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των παραγωγών ζάχαρης, η προσβολή της έγινε με την αναδρομική επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Ο βασικός κανονισμός είχε προβλέψει ανώτατα όρια για την εισφορά επί της βασικής παραγωγής και για την εισφορά Β. Ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης επιβεβαίωσε τα ανώτατα αυτά όρια για την περίοδο 1986/1987. Κανένα στοιχείο δεν επέτρεπε την πρόβλεψη ότι εισφορά υπερβαίνουσα τα ανώτατα αυτά όρια θα επιβαλλόταν επί της παραγωγής αυτής της περιόδου. Βεβαίως, η πρόταση της Επιτροπής για επιβολή μιας τέτοιας εισφοράς είχε ήδη υποβληθεί τον Φεβρουάριο του 1987 (ΕΕ C 89 της 3.4.1987, σ. 18) τότε όμως ήταν ήδη πολύ αργά για τους παραγωγούς ζάχαρης να προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους λαμβάνοντας υπόψη το στοιχείο αυτό. Σύμφωνα με τις διατάξεις-πλαίσιο που διέπουν τις συμβάσεις αγοράς τεύτλων, οι συμβάσεις αγοράς μεταξύ παραγωγών ζάχαρης και παραγωγών τεύτλων για την περίοδο 1986/1987 έπρεπε να έχουν συναφθεί πριν την 1η Μαΐου 1986 [κανονισμός (ΕΟΚ) 206/68 του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 1968, περί καθορισμού των διατάξεων-πλαίσιο για τα συμφωνητικά και τις διεπαγγελματικές συμφωνίες που αφορούν την αγορά τεύτλων, (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/033, σ. 3)].

ε) Λόγος που αναφέρεται σε δυσμενή διάκριση

Πέμπτον, η Zuckerfabrik Süderdithmarschen ισχυρίστηκε ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

Τονίζει ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης πλήττει πολύ βαρύτερα την παραγωγή της ζάχαρης Β απ' ό,τι την παραγωγή της ζάχαρης Α. Τούτο διότι η εισφορά αυτή υπολογίζεται με την εφαρμογή ενός συγκεκριμένου συντελεστή επί των εισφορών που όφειλαν να καταβάλουν οι παραγωγοί ζάχαρης δυνάμει του βασικού κανονισμού (εισφορά επί της βασικής παραγωγής και εισφορά Β), οι εισφορές δε αυτές πλήττουν πολύ βαρύτερα την παραγωγή της ζάχαρης Β απ' ό,τι την παραγωγή της ζάχαρης Α.

Για να διαπιστωθεί αν ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης εισάγει απαγορευόμενες διακρίσεις εις βάρος των παραγωγών της ζάχαρης Β, πρέπει να εξεταστεί αν οι παραγωγοί ζάχαρης που παράγουν ζάχαρη Α και εκείνοι που παράγουν ζάχαρη Β βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως πρέπει να εξεταστεί αν αντικειμενικοί λόγοι δικαιολογούν τη διαφορετική μεταχείριση.

Κατά την Zuckerfabrik, οι παραγωγοί που παράγουν ζάχαρη Α και εκείνοι που παράγουν ζάχαρη Β βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις. Πράγματι, η ζάχαρη που παράγεται στο πλαίσιο της ποσοστώσεως Α αποτελεί το ίδιο προϊόν με εκείνη που παράγεται στο πλαίσιο της ποσοστώσεως Β. Εξάλλου, τόσο η ζάχαρη Α όσο και η ζάχαρη Β μπορούν να διατεθούν στο εσωτερικό της Κοινότητας ή να εξαχθούν σε τρίτες χώρες.

Εξάλλου, δεν συντρέχει αντικειμενικός λόγος που να δικαιολογεί το γεγονός ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης πλήττει βαρύτερα την παραγωγή της ζάχαρης Β απ' ό,τι την παραγωγή της ζάχαρης Α.

Καταρχάς, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα πλεονάσματα της συγκεκριμένης αγοράς τα δημιουργεί περισσότερο η ζάχαρη Β απ' ό,τι η

ζάχαρη Α, δεδομένου ότι πρόκειται για το ίδιο προϊόν. Συνεπώς, η επιβάρυνση που συνεπάγεται για την Κοινότητα η καταβολή επιστροφών λόγω εξαγωγής προκαλείται αδιακρίτως τόσο από την παραγωγή ζάχαρης Α όσο και από την παραγωγή ζάχαρης Β.

Εξάλλου, η ειδική εισφορά απορρόφησης αποτελεί φόρο χρηματοδοτήσεως ο οποίος επεβλήθη εκτός του πλαισίου της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης. Συνεπώς, δεν είναι ορθό η διαφοροποίηση μεταξύ ζάχαρης Α και ζάχαρης Β, όσον αφορά τις προβλεπόμενες από τον βασικό κανονισμό εισφορές, να μετακυλιστεί στην ειδική εισφορά απορρόφησης. Για να είναι δίκαιη η εισφορά αυτή πρέπει να πλήττει με τον ίδιο τρόπο την παραγωγή ζάχαρης Α και την παραγωγή ζάχαρης Β.

Η Zuckerfabrik υπογραμμίζει, επίσης, ότι, αν συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις που να δικαιολογούσαν διαφορετική μεταχείριση της παραγωγής ζάχαρης Α και της παραγωγής ζάχαρης Β, οι εξαιρετικές αυτές περιστάσεις έπρεπε να αναφέρονται στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Ωστόσο, ο εν λόγω κανονισμός αναφέρει απλώς στην πέμπτη του αιτιολογική σκέψη ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης που οφείλει να καταβάλει μια επιχείρηση υπολογίζεται βάσει της εισφοράς επί της βασικής παραγωγής και της εισφοράς Β που όφειλε να καταβάλει η εν λόγω επιχείρηση, χωρίς να διευκρινίζει γιατί επελέγη αυτός ο τρόπος υπολογισμού.

Η Zuckerfabrik τονίζει, επίσης, ότι οι γερμανικές επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης οφείλουν, κατά μέσο όρο, να καταβάλουν ειδική εισφορά απορρόφησης ίση προς το 4,2 % της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης, ενώ οι επιχειρήσεις παραγωγής των υπολοίπων κρατών μελών οφείλουν να καταβάλουν, κατά μέσο όρο, εισφορά ίση προς το 3,3 % της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι γερμανικές επιχειρήσεις έχουν ποσοστώσεις Β υψηλότερες από τις ποσοστώσεις των ανταγωνιστριών τους επιχειρήσεων στα άλλα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, ο καθορισμός των βασικών ποσοτήτων Α και Β που κατανέμονται στα κράτη μέλη (τις οποίες τα τελευταία κατανέμουν με τη σειρά τους στις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης υπό μορφή ποσοστώσεων Α και Β) δεν γίνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, αλλά βάσει κριτηρίων πολιτικής φύσεως. Συνεπώς, δεν δικαιολογείται αντικειμενικώς η διαφορετική φορολόγηση των γερμανικών επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης σε σχέση με τις επιχειρήσεις των άλλων κρατών μελών.

Συμπερασματικώς, η Zuckerfabrik υποστηρίζει οτι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων για δύο λόγους, πρώτον, γιατί η παραγωγή ζάχαρης Β πλήττεται πολύ βαρύτερα από την παραγωγή ζάχαρης Α και, δεύτερον, γιατί στις γερμανικές επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης επιβάλλεται, κατά μέσο όρο, εισφορά σαφώς υψηλότερη από εκείνη που επιβάλλεται στις ανταγωνίστριές τους επιχειρήσεις των άλλων κρατών μελών.

στ) Λόγος που αναφέρεται σε προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων

Έκτον, η Zuckerfabrik Süderdithmarschen υποστηρίζει ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα και, ειδικώς, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και το δικαίωμα της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων.

Υπογραμμίζει ότι, στις αποφάσεις της 14ης Μαΐου 1974, 4/73, Nold (Slg. 1974, σ. 491), και της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 44/79, Hauer

(Slg. 1979, σ. 3727), το Δικαστήριο τόνισε ότι τα δικαιώματα ιδιοκτησίας και ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικών δραστηριοτήτων περιλαμβάνονται στα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων την τήρηση υποχρεούται να διασφαλίζει. Η Zuckerfabrik ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι εισφορά όπως η συγκεκριμένη, η οποία προστίθεται αναδρομικώς σε άλλες εισφορές, και η οποία επιπλέον είναι ιδιαιτέρως υψηλή, δεν μπορεί δε να καταβληθεί από τα κέρδη της συγκεκριμένης περιόδου, συνιστά προσβολή των θεμελιωδών αυτών δικαιωμάτων. Υπογραμμίζει, σχετικώς, ότι εισφορά την οποία οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης δεν μπορούν να καταβάλουν από τα κέρδη τους τις υποχρεώνει να μειώσουν την παραγωγή τους, ιδίως την παραγωγή ζάχαρης Β, της οποίας η φορολόγηση είναι πολύ βαρύτερη. Εξάλλου, επιβάλλοντας στις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης να αντλήσουν από τα αποθέματά τους, η εισφορά αυτή συνιστά απειλή για την ίδια την ύπαρξη των επιχειρήσεων.

Η Zuckerfabrik παρατηρεί, επίσης, ότι το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης έχουν τη δυνατότητα να μετακυλίσουν την ειδική εισφορά απορρόφησης στους παραγωγούς τεύτλων μέχρι ποσοστού 60 % δεν μπορεί να προβληθεί ως επιχείρημα υπέρ του συμβιβαστού του επιδίκου κανονισμού με τα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα. Πράγματι, οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης υπέχουν εκ του νόμου την υποχρέωση να καταβάλουν το πλήρες ποσό της εισφοράς. Η μετακύλιση τμήματος της εισφοράς αυτής στους παραγωγούς τεύτλων μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω διαδικασιών του ιδιωτικού δικαίου, το αποτέλεσμα των οποίων παραμένει πάντα αβέβαιο.

ζ) Λόγος που αναφέρεται σε κατάχρηση εξουσίας

Έβδομον, η Zuckerfabrik Süderdithmarschen υποστηρίζει ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης βαρύνεται με κατάχρηση εξουσίας. Πραγματικός σκοπός του κανονισμού αυτού δεν είναι η κάλυψη των ζημιών της περιόδου 1986/1987, αλλά ο εξαναγκασμός των επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης να διακόψουν την παραγωγή τους στο πλαίσιο των ποσοστώσεων Β. Γι' αυτόν τον λόγο ο επίδικος κανονισμός επιβάλλει επί της παραγωγής ζάχαρης Β εισφορά η οποία έχει συνέπειες εξοντωτικές.

η) Λόγος που αναφέρεται στις θεμελιώδεις αρχές του γερμανικού δημοσίου δικαίου περί εισπράξεως φόρων

Όγδοον, η Zuckerfabrik Süderdithmarschen ισχυρίζεται ότι ο μηχανισμός εισπράξεως της ειδικής εισφοράς απορρόφησης συνιστά προσβολή των θεμελιωδών αρχών του γερμανικού δημοσίου δικαίου περί εισπράξεως των φόρων.

Βάσει αυτών των αρχών απαγορεύεται, συγκεκριμένα, να επιβάλλεται σε ορισμένα πρόσωπα (στη συγκεκριμένη υπόθεση στις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης) η υποχρέωση καταβολής ολοκλήρου του ποσού ενός φόρου, στην περίπτωση που ένα τμήμα του φόρου αυτού (το 60 %) πρόκειται τελικά να βαρύνει άλλα πρόσωπα (τους παραγωγούς τεύτλων). Όπως συνάγεται από μελέτη του καθηγητή Arndt, την οποία η Zuckerfabrik επισυνάπτει ως παράρτημα στις γραπτές της παρατηρήσεις, αυτός ο τρόπος εισπράξεως φόρου αντιβαίνει προς τις αρχές του γερμανικού συνταγματικού δικαίου.

Κατά τις θεμελιώδεις αρχές του γερμανικού δημοσίου δικαίου οι φορολογούμενοι πρέπει να γνωρίζουν εκ των προτέρων, επακριβώς, το ποσό του φόρου που οφείλουν τελικώς να καταβάλουν. Ο φόρος αυτός πρέπει να εισπράττεται κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των φορολογουμένων. Οι δύο αυτές επιταγές παραβιάστηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση καθόσον η μετακύλιση της

ειδικής εισφοράς απορρόφησης στους παραγωγούς τεύτλων, εντός του επιτρεπομένου ορίου του 60 %, μπορεί να αποδειχθεί στην πράξη, μερικώς ή πλήρως, αδύνατη.

Δεδομένου ότι το κοινοτικό δίκαιο διασφαλίζει την προστασία των θεμελιωδών αρχών που διέπουν τις εθνικές έννομες τάξεις, οι παραβιάσεις του γερμανικού δημοσίου δικαίου που επισημάνθηκαν ανωτέρω επηρεάζουν το κύρος του κανονισμού περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης.

2. Η άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου

Η *Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* εξετάζει τους δύο λόγους ακυρότητας που προβάλλονται στη Διάταξη περί παραπομπής και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι έγκυρος.

α) Ως προς τον λόγο που αναφέρεται στην παραβίαση της διαδικασίας του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ

Καταρχάς, ως προς το θέμα της ορθής νομικής βάσεως επί της οποίας έπρεπε να στηριχθεί ο κανονισμός, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται τα κριτήρια που επέλεξε το Δικαστήριο για να κρίνει αν μια συγκεκριμένη εισφορά μπορεί εγκύρως να θεσπιστεί βάσει των διατάξεων που διέπουν την κοινή γεωργική πολιτική. Στην απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, 138/78, Stölting (Slg. 1979, σ. 713, σκέψη 7), το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι σκοπός της εισφοράς συνυπευθυνότητας στον γαλακτοκομικό τομέα είναι ο περιορισμός της παραγωγής λόγω των πλεονασμάτων που έχουν παρατηρηθεί. Έκρινε, ότι, εκ του λόγου αυτού, η συγκεκριμένη αυτή εισφορά συμβιβάζεται με τον σκοπό σταθεροποιήσεως των αγορών, που τάσσει το άρθρο 39 της Συνθήκης. Στην απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, Amylum, προαναφερθείσα (σκέψη 30), το Δικαστήριο έκρινε ότι εγκύρως είχε επιβληθεί η εισφορά επί της παραγωγής ισογλυκόζης, στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, διότι υποχρέωνε τους παραγωγούς ισογλυκόζης να συμμετάσχουν στις ζημίες που συνεπαγόταν για την Κοινότητα η διάθεση της ποσότητας που είχε παραχθεί κατά υπέρβαση της ποσότητας που ήταν αναγκαία για την ανθρώπινη κατανάλωση.

Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου η ειδική εισφορά απορρόφησης ανταποκρίνεται στα δύο ανωτέρω κριτήρια καθόσον σκοπός της είναι να υποχρεώσει τις επιχειρήσεις που δρουν στον τομέα της ζάχαρης να αναλάβουν πλήρως το κόστος διαθέσεως των πλεονασμάτων. Συνεπώς, ο κανονισμός περί επιβολής της επίδικης εισφοράς θεσπίστηκε εγκύρως βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης.

Εφόσον η ειδική εισφορά απορρόφησης μπορούσε εγκύρως να θεσπιστεί βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης, δεν συνέτρεχε λόγος προσφυγής στο άρθρο 201 της Συνθήκης. Εν πάση περιπτώσει, η εισφορά αυτή περιλαμβάνεται στους ιδίους πόρους δυνάμει του άρθρου 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων, η οποία ρητώς μνημονεύει τις εισφορές που επιβάλλονται στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

β) Ως προς τον λόγο που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος.

Όσον αφορά, κατά δεύτερο λόγο, το ζήτημα της αναδρομικής ισχύος, η Κυβέρνηση του

Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός επέβαλε την αναδρομική ισχύ του επιδίκου κανονισμού, καθώς και ότι δεν εθίγη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων.

Ο επιδιωκόμενος σκοπός ήταν η σταθεροποίηση της αγοράς ζάχαρης βάσει της αρχής ότι οι οικείες επιχειρήσεις έπρεπε να φέρουν πλήρως το βάρος των ζημιών της περιόδου 1986/1987, οι οποίες δεν είχαν ακόμα καλυφθεί με άλλες εισφορές. Ο σκοπός αυτός ήταν αρκετά σοβαρός ώστε να δικαιολογεί παρέκκλιση από την αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος. Δεν μπορούσε να επιτευχθεί παρά μόνο με αναδρομικώς επιβαλλόμενη εισφορά, καθόσον μόνο κατά τη λήξη μιας περιόδου εμπορίας μπορεί να διαπιστωθεί το συνολικό ύψος των ζημιών που προέκυψαν κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου.

Εξάλλου, επεδείχθη ο επιβαλλόμενος σεβασμός της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων.

Καταρχάς, οι επιχειρήσεις του τομέα θα έπρεπε να αναμένουν, ενόψει των διαφόρων στοιχείων, την επιβολή εισφοράς πέραν του ανωτάτου ορίου που είχε καθορίσει ο βασικός κανονισμός. Στις 9 Σεπτεμβρίου 1986 η Επιτροπή είχε δημοσιεύσει ισολογισμό στον οποίο εμφανιζόταν κατά τρόπο σαφή το πιθανό έλλειμμα της περιόδου 1986/1987. Δεδομένου ότι για τον τομέα της ζάχαρης ίσχυε, από της θεσπίσεως του βασικού κανονισμού, η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως οι επιχειρήσεις του τομέα όφειλαν να γνωρίζουν ότι το έλλειμμα αυτό θα επιβαρύνει τις ίδιες. Τον Φεβρουάριο του 1987 κατατέθηκε η πρόταση της Επιτροπής η σχετική με την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Στα ειδικευμένα έντυπα περιελήφθησαν αμέσως ανταποκρίσεις σχετικές με την πρόταση αυτή. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης δεν μπορούν να ισχυρίζονται ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης τις κατέλαβε εξ απροόπτου.

Εξάλλου, η ειδική εισφορά απορρόφησης επιβλήθηκε κατά τρόπο που περιορίζει κατά το δυνατό την ενδεχόμενη προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογραμμίζει σχετικώς ότι ο κανονισμός περί επιβολής της επίδικης εισφοράς τέθηκε σε ισχύ τρεις μόνο ημέρες μετά τη λήξη της περιόδου στην οποία αναφερόταν η εν λόγω εισφορά. Εξάλλου, η ειδική εισφορά απορρόφησης έπληττε εκείνες μόνο τις επιχειρήσεις που ήταν υπεύθυνες του ελλείμματος, δεδομένου ότι υπολογίζεται διά της εφαρμογής ενός δεδομένου συντελεστή επί της εισφοράς για τη βασική παραγωγή και επί της εισφοράς Β που όφειλαν να καταβάλουν οι εν λόγω επιχειρήσεις για την αντίστοιχη περίοδο.

Τέλος, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ανασκευάζει τις επικρίσεις του Finanzgericht τις αναφερόμενες στο γεγονός ότι η ειδική εισφορά μπορεί να μετακυλιστεί στους παραγωγούς τεύτλων μόνο μέχρι ποσοστού 60 %. Κατά το Finanzgericht ο περιορισμός αυτός συνιστά προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης, δεδομένου ότι ο βασικός κανονισμός προέβλεπε μόνο επιβαρύνσεις δυνάμενες να μετακυλιστούν πλήρως στους παραγωγούς τεύτλων. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης δεν ανέμεναν την επιβολή εισφοράς μέρος της οποίας θα εβάρυνε τις ίδιες.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι το Finanzgericht στηρίζει τον συλλογισμό του σε πεπλανημένη βάση θεωρώντας

ότι ο βασικός κανονισμός προβλέπει αποκλειστικώς επιβαρύνσεις δυνάμενες πλήρως να μετακυλιστούν στους παραγωγούς τεύτλων. Βεβαίως, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, και του άρθρου 28, παράγραφος 5, του βασικού κανονισμού, η ελάχιστη τιμή που οφείλουν να καταβάλουν οι παραγωγοί ζάχαρης στους παραγωγούς τεύτλων ανέρχεται στο 98 % της βασικής τιμής των τεύτλων Α (τεύτλων από τα οποία παράγεται η ζάχαρη Α) και στο 68 ή το 60,5 % της βασικής τιμής των τεύτλων Β (τεύτλων από τα οποία παράγεται η ζάχαρη Β), ανάλογα με το αν η εισφορά Β έχει καθοριστεί στο 30 ή στο 37,5 % της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης. Για να καταβάλουν την εισφορά επί της βασικής παραγωγής και την εισφορά Β, οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης παρακρατούν από την τιμή που καταβάλλουν στους παραγωγούς τεύτλων ποσοστό ίσο με το ποσοστό των εισφορών που επιβάλλονται στη ζάχαρη Α (2 %) και στη ζάχαρη Β (2 % + 30 % ή, ενδεχομένως, 2 % + 37,5 %).

Ωστόσο, η βασική τιμή των τεύτλων αντιπροσωπεύει το 60 % περίπου της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης. Το ποσοστό αυτό δεν συνάγεται από ρητή διάταξη του βασικού κανονισμού, αλλά διαπιστώνεται κατά τον ετήσιο καθορισμό της βασικής τιμής των τεύτλων. Για την περίοδο εμπορίας 1986/1987, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1452/86 του Συμβουλίου, της 13ης Μαΐου 1986, για τον καθορισμό, για την περίοδο εμπορίας 1986/1987, ορισμένων τιμών στον τομέα της ζάχαρης και του αντιπροσωπευτικού ποιοτικού τύπου τεύτλων (ΕΕ L 133, σ. 4), καθόρισε τη βασική τιμή των τεύτλων (κατ' αναφορά προς αντίστοιχη ποσότητα ζάχαρης) στο 58 % της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης.

Το εναπομένον 40 % περίπου της τιμής της παρεμβάσεως της ζάχαρης προορίζεται να καλύψει τα έξοδα μεταποιήσεως, μεταφοράς κ.λπ., τα οποία βαρύνουν τις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης. Από το τμήμα αυτό της τιμής παρεμβάσεως που εισπράττουν οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης οφείλουν να παρακρατήσουν 2 % για την παραγωγή της ζάχαρης Α και 32 % (2 % + 30 %) ή 39,5 % (2 % + 37,5 %) για την παραγωγή της ζάχαρης Β.

Συνεπώς, κατά τον βασικό κανονισμό, η επιβάρυνση που επιβάλλεται στους παραγωγούς τεύτλων και ζάχαρης, υπό μορφή εισφορών, ποικίλλει μεταξύ 60 και 40 % περίπου. Ο επίδικος κανονισμός προβλέπει ανάλογη κατανομή της επιβαρύνσεως η οποία επιβλήθηκε υπό μορφή ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Συνεπώς, οι επικρίσεις που διατύπωσε σχετικώς το Finanzgericht είναι αβάσιμες.

3. Η άποψη του Συμβουλίου

Το *Συμβούλιο* εξετάζει εκείνον μόνο τον λόγο ακυρότητας που το Finanzgericht έκρινε ως βάσιμο, δηλαδή τον λόγο που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος. Αντιθέτως προς το Finanzgericht, το Συμβούλιο θεωρεί ότι ο επίδικος κανονισμός δεν αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος, υποστηρίζει δε ότι είναι έγκυρος.

Καταρχάς, τονίζει ότι μπορεί να τεθεί το ερώτημα αν ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης έχει πράγματι αναδρομική ισχύ. Ο κανονισμός αυτός θεσπίστηκε λίγες μόνο μέρες μετά τη λήξη της σχετικής περιόδου εμπορίας. Η εισφορά που επιβάλλει πλήττει αποκλειστικώς τις επιχειρήσεις που είναι υπεύθυνες για το έλλειμμα της περιόδου αυτής, τις πλήττει δε ανάλογα με το μερίδιο της συμμετοχής τους στη δημιουργία αυτού του ελλείμματος. Προσομοιάζει, κατά συνέπεια, με τον συνήθη μηχανισμό επιβολής εισφορών στον τομέα της ζάχαρης, καθόσον οι επιβαλλόμενες με τον βασικό κανονισμό εισφορές υπολογίζονται και εισπράττονται, επίσης, μετά τη λήξη της περιόδου την οποία αφορούν.

Εν πάση περιπτώσει, μολονότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης συνδέει την εισφορά με παρελθούσα περίοδο παραγωγής, είναι ωστόσο δικαιότερος από τον κανονισμό περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης, επί του οποίου στηρίζεται το Finanzgericht Hamburg προκειμένου να επικρίνει τον κανονισμό περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Το Συμβούλιο τονίζει ότι, κατά την άποψη του Finanzgericht, ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης όφειλε, όπως και ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης, να συνδέσει την καταβολή της εισφοράς με την παραγωγή μελλοντικών περιόδων. Το Συμβούλιο ανασκευάζει την αιτίαση αυτή ισχυριζόμενο ότι ο κανονισμός περί επιβολής της εισφοράς απορρόφησης συνέδεσε την απορρόφηση του ελλείμματος των 400 εκατομμυρίων ECU με την παραγωγή των πέντε μελλοντικών περιόδων, επειδή ήταν πρακτικώς αδύνατον να προσδιοριστούν οι επιχειρήσεις που ήταν υπεύθυνες για τη δημιουργία του εν λόγω ελλείμματος. Αντιθέτως, ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είχε τη δυνατότητα να μετακυλίσει την επιβάρυνση αυτή στις επιχειρήσεις κατ' αναλογία της συμμετοχής τους στη δημιουργία του ελλείμματος, επειδή θεσπίστηκε δύο μόνο ημέρες μετά τη λήξη της αντίστοιχης περιόδου εμπορίας. Συνεπώς, δεν ευσταθούν οι επικρίσεις κατά του γεγονότος ότι ο επίδικος κανονισμός συνέδεσε την καταβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης με την παραγωγή μιας περιόδου η οποία είχε μόλις λήξει: αντιθέτως, με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατή η δίκαιη κατανομή της επιβαρύνσεως που επέβαλε ο επίδικος κανονισμός.

Το Συμβούλιο τονίζει, επίσης, ότι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι κοινοτικές πράξεις μπορούν να αναπτύσσουν αναδρομικώς τις έννομες συνέπειές τους εφόσον αυτό επιβάλλεται από τον επιδιωκόμενο σκοπό και εφόσον διασφαλίζεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων. Οι δύο αυτές προϋποθέσεις συντρέχουν στην παρούσα υπόθεση.

Ο σκοπός που επιδιώκεται με την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι διττός.

Πρώτον, κρίθηκε ότι η Κοινότητα δεν θα έπρεπε να προκαταβάλει για μία μακρά περίοδο, ίσως μάλιστα να καταβάλει οριστικώς, σημαντικά ποσά υπό μορφή επιστροφών λόγω εξαγωγής.

Δεύτερον, η επιβολή της επίδικης εισφοράς απέτρεψε τη λήψη περισσότερο ριζοσπαστικών μέτρων για την αποκατάσταση της οικονομικής ισορροπίας στην αγορά ζάχαρης, όπως π.χ. η μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής. Η λύση αυτή θα ήταν αντίθετη προς τα συμφέροντα των επιχειρήσεων που αναπτύσσουν τη δράση τους στην αγορά ζάχαρης, δεδομένου ότι θα είχε ως συνέπεια τη μείωση των μεριδίων τους στη διεθνή αγορά. Θα ήταν επίσης αντίθετη προς τα συμφέροντα της Κοινότητας, καθόσον θα είχε ως συνέπεια μείωση των εκτάσεων στις οποίες καλλιεργούνται τεύτλα με αντίστοιχη αύξηση των εκτάσεων στις οποίες καλλιεργούνται άλλα γεωργικά προϊόντα, η χρηματοδότηση των οποίων θα εβάρυνε ιδιαιτέρως τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Η σημασία του διττού αυτού σκοπού που επιδιώκει ο κανονισμός περί επιβολής ειδικής εισφοράς απορρόφησης, δηλαδή της διασφαλίσεως της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα της ζάχαρης, με παράλληλη διατήρηση του επιπέδου των ποσοστώσεων, δικαιολογεί την αναδρομική επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης.

Εξάλλου, όσον αφορά την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων, το Συμβούλιο υποστηρίζει, πρώτον, ότι οι τελευταίοι έπρεπε να αναμένουν υπέρβαση του ανωτάτου ορίου που είχε καθορίσει ο

βασικός κανονισμός, δεύτερον δε, ότι το Finanzgericht πλανάται όταν υποστηρίζει ότι ο βασικός κανονισμός προέβλεπε μόνο εισφορές δυνάμενες να μετακυλιστούν πλήρως στους παραγωγούς τεύτλων. Τα επιχειρήματα που προβάλλει ως προς τα δύο αυτά ζητήματα το Συμβούλιο συνάδουν με τα όσα υποστήριξε σχετικά το Ηνωμένο Βασίλειο.

4. Η άποψη της Επιτροπής

Η *Επιτροπή* περιορίζεται και αυτή στην εξέταση εκείνου μόνο του λόγου που αναφέρεται στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος. Υποστηρίζει ότι ο λόγος αυτός είναι αβάσιμος και ότι ο κανονισμός περί επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι έγκυρος.

Ο επιδιωκόμενος με την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης σκοπός είναι η διασφάλιση της αυτοχρηματοδότησης του τομέα της ζάχαρης. Ο προϋπολογισμός της Κοινότητας δεν μπορούσε να καλύψει το πλέον των 200 εκατομμυρίων ECU έλλειμμα που είχε δημιουργηθεί κατά την περίοδο 1986/1987. Ενόψει του μεγέθους του ελλείμματος, το οποίο κατά τη διάρκεια μιας μόνο περιόδου υπερέβη το ήμισυ του ελλείμματος που είχε σωρευθεί κατά τις πέντε προηγούμενες περιόδους, ήταν αναγκαία η λήψη επειγόντων μέτρων.

Όπως συνάγεται από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του επιδίκου κανονισμού, οι εναλλακτικές λύσεις που υπήρχαν ήταν είτε η επιβολή ειδικής εισφοράς απορρόφησης είτε η μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής. Η τελευταία αυτή λύση δεν κρίθηκε ενδεδειγμένη. Καταρχάς, θα προκαλούσε μείωση των μεριδίων της αγοράς που κατέχουν οι κοινοτικές επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης στη διεθνή αγορά. Εξάλλου, η λύση αυτή θα έπληττε τις επιχειρήσεις του τομέα περισσότερο απ' ό,τι μια οικονομική εισφορά. Τέλος, δεν υπήρχαν περιθώρια εξετάσεως του ενδεχομένου μειώσεως των ποσοστώσεων για την κάλυψη του ελλείμματος της περιόδου 1986/1987, καθόσον το έλλειμμα παρουσιάστηκε όταν οι ποσοστώσεις που είχαν κατανεμηθεί για την περίοδο αυτή είχαν ήδη εξαντληθεί. Κατά την Επιτροπή, η ενδεδειγμένη λύση δεν ήταν η μείωση των ποσοστώσεων αλλά η επιβολή της επίδικης εισφοράς.

Δεν εθίγη, εξάλλου, η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων του τομέα.

Η Επιτροπή παρατηρεί, σχετικώς ότι, πρώτον, οι κανονιστικές ρυθμίσεις που διέπουν την αγορά ζάχαρης υπόκεινται σε συνεχείς τροποποιήσεις ανάλογα με τους όρους παραγωγής και πωλήσεως που διαμορφώνονται στην αγορά. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις δεν μπορούν, γενικώς, να επικαλούνται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για τη διατήρηση της καταστάσεως που έχει διαμορφωθεί σε μία δεδομένη στιγμή.

Όσον αφορά ειδικότερα την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, οι επιχειρήσεις του τομέα είχαν ήδη υπόψη τους σειρά ενδείξεων από την οποία προέκυπτε ότι επρόκειτο να επιβληθεί μία τέτοια εισφορά: ο βασικός κανονισμός προέβλεπε ήδη από το 1981 την αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα της ζάχαρης· η επιβολή της εισφοράς απορρόφησης με τον κανονισμό 934/86 έδειξε ότι ήταν δυνατή η υπέρβαση των ανωτάτων ορίων που προέβλεπε ο βασικός κανονισμός· η πρόταση της Επιτροπής για την επιβολή ειδικής εισφοράς απορρόφησης ανακοινώθηκε δημοσίως ήδη από τον Φεβρουάριο του 1987 με ενημερωτικό σημείωμα του εκπροσώπου της Επιτροπής· τα ειδικευμένα έντυπα δημοσίευσαν αμέσως εκτενείς ανταποκρίσεις σχετικά με την πρόταση αυτή· στις 7 Μαρτίου 1987 ο

εκπρόσωπος της Επιτροπής ανέπτυξε την πρόταση κατά τη διάρκεια συνεδριάσεως της συμβουλευτικής επιτροπής ζάχαρης· τέλος, στις 3 Απριλίου 1987 η πρόταση δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα.

Οι πληροφορίες αυτές έδιναν τη δυνατότητα τόσο στους παραγωγούς τεύτλων όσο και στους παραγωγούς ζάχαρης να λάβουν εγκαίρως τα μέτρα τους, προσδιορίζοντας ιδίως τις ποσότητες που επρόκειτο να παράγουν και τις τιμές που επρόκειτο να εφαρμόσουν κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου εμπορίας.

Τέλος, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το Finanzgericht πλανάται όταν θεωρεί ότι ο βασικός κανονισμός επέβαλε στους παραγωγούς ζάχαρης μόνο εισφορές δυνάμενες να μετακυλιστούν πλήρως στους παραγωγούς τεύτλων. Διατυπώνει, σχετικώς το ίδιο επιχείρημα με την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και το Συμβούλιο.

III — Απαντήσεις στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν από το Δικαστήριο

Α — *Ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Ερώτημα 1 — Έχει μήπως παρεισφρήσει κάποιο ουσιαστικό λάθος στο σημείο 13 των παρατηρήσεων της Zuckerfabrik Süderdithmarschen, υπό την έννοια ότι η απάντηση που προτείνει να δοθεί στο ερώτημα 1, στοιχείο α, είναι καταφατική και όχι αρνητική όπως αναφέρεται στο σημείο 13;

Απάντηση — Πράγματι στο σημείο 13 των παρατηρήσεων της Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG παρεισέφρησε ένα λάθος. Η απάντηση που προτείνεται να δοθεί στο ερώτημα 1, στοιχείο α, είναι καταφατική.

Ερώτημα 2 — Σε ποια ακριβώς κανονιστική διάταξη στηρίζει η Zuckerfabrik Süderdithmarschen τον ισχυρισμό της ότι οι συμβάσεις καλλιέργειας τεύτλων για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 έπρεπε να είχαν συναφθεί πριν από την 1η Μαΐου 1986 (σημείο 92 των παρατηρήσεών της);

Απάντηση — Στις συμβάσεις για την παράδοση ζαχαροτεύτλων, γίνεται διάκριση ανάλογα με το αν οι ποσότητες ζάχαρης που παράγονται από τα τεύτλα αυτά ανήκουν στην κατηγορία ζάχαρης Α ή ζάχαρης Β ή σε λοιπές κατηγορίες ζάχαρης (άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 1785/81). Όσοι παραγωγοί ζάχαρης δεν έχουν συνάψει, *πριν από τη σπορά*, συμβάσεις παραδόσεως για ποσότητα τεύτλων αντίστοιχη προς την ποσόστωση Α βάσει της ελαχίστης τιμής τεύτλων Α είναι υποχρεωμένοι να καταβάλουν, για τις ποσότητες τεύτλων που μεταποιούνται σε ζάχαρη στη συγκεκριμένη επιχείρηση, τουλάχιστον την ανωτέρω ελαχίστη τιμή (για τα τεύτλα Α) (άρθρο 30, παράγραφος 2, του κανονισμού 1785/81).

Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 246/88 (ΕΕ L 53 της 1.3.1988, σ. 37), ως συμβάσεις που έχουν συναφθεί πριν από τη σπορά θεωρούνται, στη Γερμανία, μόνο εκείνες που έχουν συναφθεί πριν από την 1η Μαΐου. Δεν έχει προβλεφθεί, στο εν λόγω κράτος, καμία παρέκκλιση με διεπαγγελματική συμφωνία (άρθρο 30, παράγραφος 3, του κανονισμού 1785/81).

Ερώτημα 3 — Η Zuckerfabrik Süderdithmarschen καλείται να σχολιάσει τον περιεχόμενο στη σελίδα 19 των παρατηρήσεων του Συμβουλίου ισχυρισμό κατά τον οποίο η επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης αποτελούσε το μοναδικό μέσο για τη διασφάλιση της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα της ζάχαρης χωρίς μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής.

Απάντηση — Αν ληφθεί ως βάση η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως όπως την αντιλαμβάνεται το Συμβούλιο (όχι όμως και η προσφεύγουσα), η επιβολή εισφοράς συνιστά — εκτός από τη μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής — τη μόνη δυνατότητα διασφαλίσεως της αυτοχρηματοδοτήσεως, υπό την επιφύλαξη ζητημάτων σχετικών με τη νομική βάση, τη φύση, τη μέθοδο υπολογισμού και την ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω εισφορά θα καταστεί απαιτητή, όπως τα ζητήματα αυτά αναπτύσσονται στις γραπτές μας παρατηρήσεις.

Β — *Ερώτημα που υποβλήθηκε στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου*

Ερώτημα — Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου καλείται να δώσει τα στοιχεία του ισολογισμού που δημοσίευσε η Επιτροπή στις 9 Σεπτεμβρίου 1986, τον οποίο επικαλείται στο σημείο 22 των παρατηρήσεών της.

Απάντηση — Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου απάντησε ότι τα στοιχεία είναι τα ακόλουθα: VI PC2-408.

Γ — *Ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Συμβούλιο*

Ερώτημα 1 — Γιατί ο τομέας της ζάχαρης είναι ο μόνος για τον οποίο ισχύει η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως;

Απάντηση — Η πλήρης χρηματοδότηση — εκ μέρους των παραγωγών (καλλιεργητών τεύτλων) και της μεταποιητικής βιομηχανίας (παραγωγών ζάχαρης) — των δαπανών που προκύπτουν από την εξαγωγή προς τρίτες χώρες των πλεονασμάτων ζάχαρης οφείλεται κυρίως στους ακόλουθους λόγους.

Πρώτον, πρέπει να τονιστεί ότι η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα της ζάχαρης προβλέπει, από το 1968 [εφαρμογή του πρώτου κανονισμού 1009/67/ΕΟΚ περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ABl. 308, της 18.12.1967, σ. 1)], τη συμμετοχή των παραγωγών και της μεταποιητικής βιομηχανίας στη χρηματοδότηση των δαπανών της κοινής οργανώσεως της αγοράς (βλ. άρθρο 27 του ανωτέρω κανονισμού). Τα μέτρα αυτά είχαν, και εξακολουθούν να έχουν και σήμερα, στενό σύνδεσμο με την κανονιστική ρύθμιση περί ποσοστώσεων, με το σχετικά υψηλό επίπεδο τιμών που διασφαλίζει η Κοινότητα στους παραγωγούς και στη μεταποιητική βιομηχανία, για την παραγωγή που δεν υπερβαίνει τις συνολικές ποσοστώσεις (ποσοστώσεις Α συν ποσοστώσεις Β), καθώς και με το γεγονός ότι από πολλών ήδη ετών η παραγωγή στο πλαίσιο των συνολικών ποσοστώσεων υπερβαίνει την εντός της Κοινότητας κατανάλωση. Θα μπορούσε βασίμως να υποστηριχθεί, σχετικώς, ότι το επίπεδο τιμών στην Κοινότητα θα ήταν κατά 15 έως 20 % χαμηλότερο εάν δεν υπήρχε κανονιστική ρύθμιση που να επιβάλει ποσοστώσεις. Συνεπώς, τα χαρακτηριστικά του τομέα της ζάχαρης είναι, αφενός μεν, το σχετικά υψηλό επίπεδο τιμών, αφετέρου δε, η διαρθρωτική υπερπαραγωγή. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η μακροπρόθεσμη διασφάλιση των εγγυημένων τιμών και των χορηγουμένων ποσοστώσεων θα μπορούσε να διασφαλιστεί μόνο με έναν μηχανισμό πλήρους αυτοχρηματοδοτήσεως ώστε τα πλεονάσματα να μην συνιστούν υπερβολική επιβάρυνση για την κοινοτική αγορά και να μην βαρύνουν υπέρμετρα τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η αυτοχρηματοδότηση αυτή επιτεύχθηκε, όπως είναι γνωστό, βάσει της αρχής ότι οι παραγωγοί και η μεταποιητική βιομηχανία θα μετέχουν, εντός των ποσοστώσεων

Α, στην αυτοχρηματοδότηση αυτή με ένα ελάχιστο ποσοστό (2 % της τιμής παρεμβάσεως) και ότι η συμμετοχή τους θα αντιπροσωπεύει, στο πλαίσιο των ποσοστώσεων Β, σαφώς υψηλότερο ποσοστό (κατ' ανώτατο όριο 39,5 % της τιμής παρεμβάσεως).

Βεβαίως, ένα τέτοιο σύστημα αυτοχρηματοδοτήσεως δύσκολα θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε άλλους τομείς της γεωργίας στους οποίους τα εισοδήματα των παραγωγών, λόγω των χαμηλότερων εγγυημένων τιμών, δεν αφήνουν περιθώρια για τέτοιου είδους επιβαρύνσεις. Πρέπει σχετικώς να υπογραμμιστεί ότι η καλλιέργεια τεύτλων είναι πολύ πιο αποδοτική από πλευράς τιμών, για τους παραγωγούς, απ' ό,τι η καλλιέργεια άλλων φυτικών προϊόντων όπως π.χ. των σιτηρών.

Ερώτημα 2 — Υπάρχει συγκεκριμένη κανονιστική διάταξη από την οποία να συνάγεται ότι το σύνολο των ποσοστώσεων Α που έχουν χορηγηθεί στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης περιόδου εμπορίας αντιστοιχεί κατά προσέγγιση στην κατανάλωση ζάχαρης εντός της Κοινότητας κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου και, εάν ναι, ποια είναι η διάταξη αυτή;

Απάντηση — Όχι.

Καίτοι είναι ακριβές ότι το σύνολο των ποσοστώσεων Α πλησιάζει στο επίπεδο καταναλώσεως ζάχαρης εντός της Κοινότητας, ωστόσο δεν υφίσταται μαθηματική σχέση μεταξύ των ποσοστώσεων Α και της καταναλώσεως ζάχαρης. Δεν υπάρχει, συνεπώς, ειδική σχετική διάταξη.

Πρέπει, επίσης να τονιστεί ότι, κατά την έναρξη της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης (βάσει του προαναφερθέντος κανονισμού 1009/67), οι ποσοστώσεις Α καθορίστηκαν, για τους παραγωγούς ζάχαρης, βάσει της μέσης παραγωγής τους κατά την περίοδο 1961-1965 (βλ. άρθρο 23 του προαναφερθέντος κανονισμού 1009/67). Έτσι εξηγείται γιατί για ορισμένα κράτη μέλη, όπως π.χ. για την Ιταλία, το σύνολο των ποσοστώσεων Α των παραγωγών ζάχαρης και, για τον λόγο αυτό, επίσης η εθνική ποσόστωση Α δεν αντιστοιχούν στην εθνική κατανάλωση: οι ποσοστώσεις Α για την Ιταλία ήταν μικρότερες από την κατανάλωση ζάχαρης στην εν λόγω χώρα.

Δ — *Ερώτημα που υποβλήθηκε στην Επιτροπή*

Ερώτημα — Η Επιτροπή καλείται να εξηγήσει αναλυτικότερα τι εννοεί όταν τονίζει ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους το κοινοτικό συμφέρον όταν διατάσσουν την αναστολή της εφαρμογής εθνικής διοικητικής πράξεως η οποία εκδόθηκε βάσει κοινοτικής πράξεως (σημεία 8 και 9 των παρατηρήσεών της).

Απάντηση — α) Το Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή να διευκρινίσει πώς αντιλαμβάνεται την υποχρέωση των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τους το συμφέρον της Κοινότητας σε περίπτωση που διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε βάσει κοινοτικής πράξεως.

β) Στο σημείο 8 του μέρους ΙΙ του υπομνήματός της, στοιχείο ΙΙ, η Επιτροπή τονίζει ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας όταν πρόκειται να εκτιμήσουν το βάσιμο των αμφιβολιών τους (ως προς το κύρος μιας πράξεως της Κοινότητας) και όταν πρόκειται να αποφανθούν ως προς το αν, κατ' εξαίρεση,

ενόψει αυτών των αμφιβολιών, πρέπει να διαταχθεί αναστολή εκτελέσεως της εθνικής διοικητικής πράξεως της στηριζομένης στη συγκεκριμένη κοινοτική πράξη.

Κατά τις παρατηρήσεις που διατύπωσε η Επιτροπή στο σημείο 7 του μέρους ΙΙ του υπομνήματός της, στο πλαίσιο αυτής της εκτιμήσεως και ασκήσεως της διακριτικής τους εξουσίας τα εθνικά δικαστήρια δεν πρέπει να αποδίδουν μικρότερη σημασία στα συμφέροντα της Κοινότητας απ' ό,τι στα συμφέροντα του αντιστοίχου κράτους μέλους, και ότι πρέπει να αποφαίνονται βάσει των πραγματικών περιστατικών της κάθε υποθέσεως.

γ) Η Επιτροπή επιθυμεί να παραθέσει κατωτέρω, απλώς ως παραδείγματα, ορισμένα κριτήρια βάσει των οποίων γίνεται αντιληπτό το μέτρο κατά το οποίο τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τους το συμφέρον της Κοινότητας.

Ως προς τη σοβαρότητα των αμφιβολιών τους για το κύρος μιας πράξεως της Κοινότητας, τα δικαστήρια δεν πρέπει να περιορίζονται στα όσα διατυπώνουν οι διάδικοι, αλλά πρέπει να εξετάζουν τα ίδια, βάσει της νομολογίας και της επιστήμης, εάν οι αμφιβολίες αυτές είναι βάσιμες.

Στο πλαίσιο ασκήσεως της διακριτικής τους εξουσίας τα δικαστήρια πρέπει να διασφαλίζουν στο μέτρο του δυνατού την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου (βλ. σχετικώς τις εξηγήσεις — τις σχετικές με μία εντελώς διαφορετική υπόθεση — που παρέσχε η Επιτροπή στο υπόμνημα που κατέθεσε στις 25 Οκτωβρίου 1989 στην υπόθεση C-213/89, Factortame, μέρος ΙΙΙ, σημείο 1, απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-2433), την «πρακτική του αποτελεσματικότητα». Π.χ., σε περίπτωση χρηματικών απαιτήσεων του δημοσίου, αναστολή εκτελέσεως δεν πρέπει γενικώς να διατάσσεται παρά μόνο εφόσον η φερεγγυότητα του οφειλέτη κρίνεται ότι εξακολουθεί να είναι διασφαλισμένη ακόμα και μετά από την κύρια δίκη, ή εφόσον ο οφειλέτης έχει συστήσει ασφάλεια.

Αντιθέτως, η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου μπορεί να επιβάλει την άμεση εκτέλεση διοικητικών πράξεων που δεν προβλέπουν χρηματικές παροχές. Τυπικό παράδειγμα σχετικώς συνιστά η υποχρεωτική απόσταξη επιτραπεζίου οίνου που προβλέπει το άρθρο 39 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 (αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς μεταξύ της Επιτροπής και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο πλαίσιο της υποθέσεως C-217/88, απόφαση της 10ης Ιουλίου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-2879), διάταξη της οποίας η εκτέλεση είναι αδύνατο να ανασταλεί χωρίς να καταστεί μάταιη η επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού, δηλαδή η άμεση ανακούφιση της αγοράς οίνου διά της απορροφήσεως των πλεονασμάτων. Μπορούν, επίσης να αναφερθούν ως παραδείγματα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση καταστάσεων που συνιστούν απειλή για τη δημόσια υγεία, όπως η σφαγή μολυσμένων ζώων ή η απαγόρευση εμπορίας προϊόντων επιβλαβών για την υγεία.

R. Joliet
εισηγητής δικαστής