DOMSTOLENS DOM
av den 21 februari 1991*

I de förenade målen C-143/88 och C-92/89

har Finanzgericht Hamburg och Finanzgericht Düsseldorf (Förbundsrepubliken Tyskland) till domstolen gett in var sin begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de mål som pågår vid dessa nationella domstolar mellan

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

och

Hauptzollamt Itzehoe,

och mellan

Zuckerfabrik Soest GmbH

och

Hauptzollamt Paderborn.

Begäran avser tolkningen av artikel 189 i fördraget (mål C-143/88) och giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1914/87 av den 2 juli 1987 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87 (EGT nr L 183, s. 5, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) (mål C-143/88 och C-92/89).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco samt domarna Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse och M. Zuleeg,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, genom advokaterna Ehle, Schiller m. fl., Köln,

— den italienska regeringen, genom professor L. Ferrari Bravo, chef för avdelningen för diplomatiska tvister vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— Förenade kungarikets regering, genom J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas råd, genom A. Bräutigam, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiska rådgivarna D. Booß och G. zur Hausen, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena från Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, företrädda av advokaterna D. Ehle och J. Sedemund, Köln, från den italienska regeringen, från Förenade kungarikets regering, företrädd av C. Bellamy, i egenskap av ombud och från rådet och kommissionen vid sammanträde den 20 mars 1990, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 8 november 1990,

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 31 mars 1988, som inkom till domstolen den 20 maj 1988, har Finanzgericht Hamburg i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget

ställt två frågor till domstolen för förhandsavgörande, av vilka den ena avser de nationella domstolarnas behörighet att inom ramen för interimistiska åtgärder uppskjuta verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som grundar sig på en gemenskapsförordning, medan den andra frågan avser giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1914/87 av den 2 juli 1987 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87 (EGT nr L 183, s. 5).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, som producerar socker, och Hauptzollamt Itzehoe (huvudtullkontoret i Itzehoe). Genom beslut av den 19 oktober 1987 ålades Zuckerfabrik Süderdithmarschen av Hauptzollamt Itzehoe att betala 1 982 942,66 tyska mark i särskild elimineringsavgift för sockerregleringsåret 1986/87.

3 Denna avgift, som infördes genom ovan nämnda förordning (EEG) nr 1914/87, antagen med stöd av artikel 43 i fördraget, har till syfte att fullt ut eliminera gemenskapens förluster inom sockersektorn under regleringsåret 1 juli 1986 – 30 juni 1987. Dessa förluster berodde på de mycket höga exportbidrag som gemenskapen tvingades att betala ut under detta regleringsår för att säkerställa avsättningen av gemenskapens överskott på socker i tredje land.

4 Zuckerfabrik Süderdithmarschen framställde klagomål mot Hauptzollamt Itzehoes beslut, men detta avslogs. Företaget begärde uppskov med verkställigheten av beslutet vid Finanzgericht Hamburg. Det väckte också talan vid samma domstol om ogiltigförklaring av beslutet. Som huvudsaklig grund för dessa båda åtgärder anfördes att förordning (EEG) nr 1914/87, som Hauptzollamts beslut grundade sig på, var ogiltig.

5 Finanzgericht Hamburg beviljade begäran om uppskov med verkställigheten av Hauptzollamt Itzehoes beslut och hänsköt följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

"1. a) Skall artikel 189 andra stycket i EEG-fördraget tolkas så, att förordningarnas allmänna giltighet i medlemsstaterna inte utesluter att de nationella domstolarna har behörighet att som ett provisoriskt rättsligt skydd uppskjuta verkan av ett förvaltningsbeslut som fattats med stöd av en förordning, i avvaktan på att ett beslut fattas i huvudsaken?

b) Om denna fråga besvaras jakande, på vilka villkor kan då de nationella domstolarna garantera ett provisoriskt rättsligt skydd? Finns det gemenskapsrättsliga kriterier och, om så är fallet, vilka är dessa kriterier? Eller omfattas det provisoriska rättsliga skyddet av nationell rätt?

2. Är rådets förordning (EEG) nr 1914/87 av den 2 juli 1987 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87 giltig? Eller snarare, är denna förordning ogiltig på grund av att den strider mot principen om förbud mot retroaktiv verkan för förordningar som föreskriver avgifter ?"

6 Finanzgericht Hamburg beslutade även att förklara målet vilande till dess att domstolen uttalat sig om de båda frågorna.

7 Finanzgericht Düsseldorf har genom beslut av den 19 oktober 1988, som inkom till domstolen den 20 mars 1989, ställt fem frågor enligt artikel 177 i EEG-fördraget som även de rör giltigheten av rådets förordning 1914/87.

8 Dessa fem frågor har ställts i samband med en tvist mellan Zuckerfabrik Soest GmbH, som också producerar socker, och Hauptzollamt Paderborn (huvudtullkontoret i Paderborn). Genom beslut av den 20 oktober 1987 ålades Zuckerfabrik Soest av Hauptzollamt Paderborn att betala 1 675 013,71 tyska mark i särskild elimineringsavgift.

9 Zuckerfabrik Soest framställde klagomål mot detta beslut, men detta avslogs. Zuckerfabrik Soest begärde då vid Finanzgericht Düsseldorf uppskov med verkställigheten av Hauptzollamt Paderborns beslut. Företaget väckte också talan om ogiltigförklaring av beslutet vid samma domstol. Som grund för sin begäran om uppskov och talan om ogiltigförklaring anförde Zuckerfabrik Soest, i likhet med Zuckerfabrik Süderdithmarschen vid en annan domstol, att förordningen om införande av en särskild elimineringsavgift, som Hauptzollamt Paderborns beslut grundade sig på, var ogiltig.

10 Genom beslut av den 10 februari 1988 beviljade Finanzgericht Düsseldorf begäran om uppskov med verkställigheten av Hauptzollamt Paderborns beslut med motiveringen att den hyste allvarliga tvivel om huruvida förordningen om införande av en särskild elimineringsavgift var giltig.

11 Genom beslut av den 19 oktober 1988 förklarade Finanzgericht Düsseldorf målet vilande och hänsköt följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

"1. Är förordning nr 1914/87 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87 (EGT nr L 183, 3.7.1987, s. 5) ogiltig på grund av att den särskilda elimineringsavgiften utgör en finansiell avgift som endast får införas med stöd av artikel 201 i EEG-fördraget?

Alternativt:

2. Är införandet av en särskild elimineringsavgift för regleringsåret 1986/87 genom rådets förordning nr 1914/87 förenligt med den begränsning av självfinansieringen som avses i artikel 28 i förordning 1785/81 och med rättssäkerhetsprincipen inom gemenskapens normativa system.

Alternativt:

3. Är införandet av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87 förenligt med förbudet mot att utsätta en bransch för risker som är främmande för den marknadsorganisation som berörs och med principen om förbud mot orimliga ekonomiska bördor?

Alternativt:

4. Står artikel 1 i förordning nr 1914/87 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87 i strid med förbudet mot diskriminering (artikel 40.3 andra stycket), i och med att avgiften för B-socker blir avsevärt högre än den för A-socker?

Alternativt:

5. Står förordning nr 1914/87 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87, i de fall som anges ovan, i strid med de principer om skydd för äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet som gäller i gemenskapsrätten, om avgiften inte längre kan finansieras genom den redovisade

vinsten utan endast genom fonderade medel, och företagets existens därigenom hotas?

12 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, berörda gemenskapsbestämmelser, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

13 Eftersom de båda målen rör samma sak och det finns ett samband dem emellan, vilket bekräftades vid den muntliga förhandlingen, bör de i enlighet med artikel 43 i rättegångsreglerna förenas vad gäller den slutliga domen.

Uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som grundar sig på en gemenskapsförordning

Principen

14 Finanzgericht Hamburg frågar för det första om artikel 189 andra stycket i EEG-fördraget skall tolkas så, att de nationella domstolarna saknar behörighet att uppskjuta verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som antagits med stöd av en gemenskapsförordning.

15 För behörigheten att bevilja uppskov talar enligt Finanzgericht Hamburg att man genom en sådan åtgärd endast uppskjuter verkställigheten av nationella beslut, inte ifrågasätter gemenskapsförordningens giltighet. Som skäl för frågan har Finanzgericht Hamburg dock anfört att beviljandet av sådant uppskov kan få långtgående konsekvenser och i strid med artikel 189 andra stycket hindra att förordningarna får full genomslagskraft i alla medlemsstater.

16 Det skall först och främst understrykas att artikel 189 andra stycket i fördraget inte kan utgöra hinder för det rättsliga skydd som enskilda tillerkänns enligt gemenskapsrätten. När det ankommer på de nationella myndigheterna att genomföra gemenskapsförordningar innebär det rättsliga skydd som garanteras av gemenskapsrätten att enskilda har rätt att, såsom mellankommande fråga under rättegången, bestrida lagenligheten av dessa

förordningar vid den nationella domstolen och att föranleda denna att begära förhandsavgörande av domstolen.

17 Denna rätt skulle äventyras om den enskilde inte då vissa förutsättningar är uppfyllda kunde erhålla ett beslut om uppskov som gör att verkningarna av den kritiserade förordningen, i den del de rör honom, kan upphävas tills vidare i avvaktan på att EG-domstolen – som ensam är behörig att fastställa att en gemenskapsförordning är ogiltig (se dom av den 22 oktober 1987 i målet 314/85 Foto-Frost, Rec. s. 4199, punkt 20) – skall meddela dom i frågan.

18 Som domstolen har konstaterat i sin ovan angivna dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost (punkt 16) utgör hänskjutandet för bedömning av giltigheten, på samma sätt som talan om ogiltigförklaring, ett sätt att granska lagenligheten av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ges sökanden i enlighet med artikel 185 i EEG-fördraget en möjlighet att begära uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta rättsakten och domstolen behörighet att bevilja detta. Kravet på kongruens inom systemet för provisoriskt rättsligt skydd innebär därför att den nationella domstolen också skall kunna besluta om uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som grundas på en gemenskapsförordning vars lagenlighet är ifrågasatt.

19 I dom av den 19 juni 1990 i målet C-213/89, Factortame m. fl., (Rec. 1990, s. I-2433,) som meddelades i ett mål om en nationell lags förenlighet med gemenskapsrätten, fann domstolen med hänvisning till den ändamålsenliga verkan av artikel 177 att den nationella domstolen som hade begärt förhandsavgörande vad gäller tolkningsfrågor för att kunna avgöra frågan om förenligheten borde ha möjlighet att besluta om interimistiska åtgärder och uppskov med verkställigheten av den omtvistade nationella lagen till dess att domstolen meddelat sin dom om tolkningen i enlighet med artikel 177.

20 Det provisoriska rättsliga skydd som enskilda tillförsäkras enligt gemenskapsrätten vid de nationella domstolarna kan inte tillåtas variera beroende på om det är nationella rättsreglers förenlighet med gemenskapsrätten eller giltigheten av rättsakter inom den härledda gemenskapsrätten som sätts i fråga, eftersom ifrågasättandet i båda fallen grundar sig på själva gemenskapsrätten.

21 Mot bakgrund av ovanstående överväganden blir svaret på den första delen av den första frågan följande. Artikel 189 i fördraget skall tolkas så, att den inte utesluter att nationella domstolar har behörighet att bevilja uppskov med

verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som antagits på grundval av en gemenskapsförordning.

Villkor för uppskov

22 Finanzgericht Hamburgs nästa fråga gäller på vilka villkor de nationella domstolarna kan besluta om uppskov med verkställigheten av nationella förvaltningsbeslut som grundar sig på en gemenskapsförordning, om de hyser tvivel om huruvida förordningen i fråga är giltig.

23 Det skall först och främst påpekas, att verkställigheten av ett omtvistat förvaltningsbeslut kan uppskjutas endast om de faktiska och rättsliga omständigheter som sökanden åberopar är sådana att de övertygar den nationella domstolen om att det finns starka skäl att betvivla att den gemenskapsförordning som beslutet grundar sig på är giltig. Det är endast den möjligheten att rättsakten kan förklaras ogiltig, vilket enbart EG-domstolen kan göra, som kan motivera beviljandet av uppskov.

24 Vidare skall uppskovet med verkställigheten vara av provisorisk karaktär. Den nationella domstolen kan alltså endast bevilja uppskov fram till den tidpunkt då EG-domstolen tagit ställning till frågan om giltigheten. Det ankommer därför på den nationella domstolen att själv, för det fall EG-domstolen inte redan handlägger frågan, hänskjuta den dit och att ange de grunder på vilka den ifrågasätter att förordningen är giltig.

25 Vad beträffar de övriga villkoren för uppskov med verkställigheten av förvaltningsbeslut kan det konstateras att reglerna för förfarandet fastställs i medlemsstaternas nationella rätt och att villkoren för uppskov skiljer sig mellan de olika medlemsstaterna, vilket kan äventyra en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.

26 En enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten är emellertid ett grundläggande krav i gemenskapens rättsordning. Härav följer att uppskov med verkställigheten av sådana förvaltningsbeslut som grundar sig på en gemenskapsförordning i alla medlemsstater åtminstone måste vara underkastade enhetliga villkor för beviljande, även om uppskovsfrågan regleras av nationell processrätt, särskilt vad gäller väckande av talan och sakens prövning.

27 Eftersom nationella domstolars rätt att besluta om uppskov motsvarar den behörighet som genom artikel 185 förbehålls EG-domstolen inom ramen för en talan enligt artikel 173, är det lämpligt att de nationella domstolarna

endast beviljar uppskov under samma förutsättningar som gäller för EG-domstolens beslut om interimistiska åtgärder.

28 Det framgår härvidlag av domstolens fasta rättspraxis att uppskov med verkställigheten av ett omtvistat beslut endast får ske i brådskande fall, med andra ord om uppskovet måste beslutas och få verkan före avgörandet i sak för att undvika att den part som begärt uppskov lider allvarlig och irreparabel skada.

29 Ett brådskande fall anses föreligga när det finns risk för att den skada som åberopas av sökanden uppstår innan domstolen kunnat besluta om giltigheten av den ifrågasatta gemenskapsrättsakten. Beträffande arten av skadan kan, som domstolen flera gånger uttalat, en rent ekonomisk skada i princip inte anses vara irreparabel. Det ankommer dock på den nationella domstol som handlägger yrkandet om de interimistiska åtgärderna att pröva de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. I detta hänseende skall den bedöma de faktorer som gör det möjligt att fastställa om den omedelbara verkställigheten av det förvaltningsbeslut som är föremål för begäran om uppskov kan medföra oåterkallelig skada för sökanden som inte kan gottgöras om gemenskapsrättsakten skulle ogiltigförklaras.

30 Den nationella domstol som inom ramen för sin behörighet har att tillämpa gemenskapsbestämmelserna är dessutom skyldig att säkerställa att gemenskapsrätten får full verkan och, vid tveksamhet om gemenskapsförordningarnas giltighet, att beakta gemenskapens intresse av att dessa bestämmelser inte åsidosätts på ett förhastat sätt.

31 För att uppfylla denna skyldighet skall den nationella domstolen när den handlägger en begäran om uppskov först försäkra sig om att ifrågavarande gemenskapsbestämmelse inte berövas all praktisk verkan om den inte omedelbart tillämpas.

32 Om ett uppskov med verkställigheten kan komma att medföra en ekonomisk risk för gemenskapen skall den nationella domstolen kunna kräva att sökanden ställer tillräcklig säkerhet, t.ex. borgen eller deposition.

33 Det följer av ovanstående överväganden att svaret på den andra delen av Finanzgericht Hamburgs första fråga blir följande. Uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som antagits med stöd av en gemenskapsförordning kan beviljas av den nationella domstolen endast om

— den nationella domstolen hyser allvarliga tvivel om gemenskapsrättsaktens giltighet och om den, för det fall EG-domstolen inte redan handlägger frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet, själv hänskjuter den dit,

— ärendet är brådskande och sökanden riskerar att tillfogas en allvarlig och irreparabel skada, och

— den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intressen.

Giltighet

34 Finanzgericht Hamburg har ifrågasatt giltigheten av förordning nr 1914/87 med motiveringen att den strider mot förbudet mot retroaktiv verkan och därmed mot rättssäkerhetsprincipen.

35 Finanzgericht Düsseldorf har för sin del sammanfattat sitt tvivel beträffande förordningens giltighet i fem frågor till domstolen. Frågorna gäller vilken som är den korrekta rättsliga grunden för införandet av den särskilda elimineringsavgiften, förordningens förenlighet med grundförordningen, dvs. rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT nr L 177, s. 4, fransk version; svensk specialutgåva, del 3, volym 13), åsidosättandet av förbudet mot att en bransch belastas med för den främmande risker och med orimliga ekonomiska bördor samt åsidosättandet av principen om skyddet av äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet.

36 Eftersom de frågor som ställts i de båda målen kritiserar en och samma rättsakt ur olika synvinklar, skall dessa prövas i ett sammanhang.

Åsidosättande av förfarandet i artikel 201 i EEG-fördraget

37 Finanzgericht Düsseldorf är av uppfattningen att en avgift inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna kan beslutas med stöd av artikel 43 i EEG-fördraget endast om den syftar till en reglering av marknaden. En sådan åtgärd får dock endast vidtas om den avser närvarande eller kommande tid. Så är inte fallet med den särskilda elimineringsavgiften,

eftersom syftet med den är att eliminera förluster som gjorts under ett föregående regleringsår. Dessutom är det endast sockerproducenterna som skall betala denna avgift, trots att en avgift i syfte att reglera marknaden i första hand borde tas ut av sockerbetsodlarna. Enligt Finanzgericht Düsseldorf utgör den särskilda elimineringsavgiften därför ett slags finansiell avgift, som endast kan införas med stöd av artikel 201 i fördraget.

38 Det skall här påpekas att artikel 2 i rådets beslut 85/257/EEG av den 7 maj 1985 om systemet med gemenskapens egna medel (EGT nr L 128, s. 15, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), som var i kraft när den omtvistade förordningen antogs, gör en åtskillnad mellan å ena sidan "avgifter som föreskrivs inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker", vilka redan utgör egna medel, och å andra sidan "inkomster från nya avgifter som införs inom ramen för en gemensam politik" i enlighet med bestämmelserna i fördraget, vilka blir egna medel endast om det förfarande som anges i artikel 201 i EEG-fördraget och motsvarande bestämmelser i de övriga grundfördragen har tillämpats.

39 Med tanke på den utveckling av gemenskapens sockerproduktion och sockermarknad som kunde förutses, kan avsikten med artikel 2.1 a i beslutet av den 7 maj 1985 inte ha varit att beslutet skulle tillämpas endast på de avgifter som redan var införda när det antogs, dvs. de avgifter som då var fastställda genom rådets förordning nr 1785/81 (nedan kallad grundförordningen). Eftersom den särskilda elimineringsavgiften utgör ett tillägg till de avgifter som redan fanns då beslutet av den 7 maj 1985 antogs måste den anses ingå bland de "avgifter som föreskrivs inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaderna för socker" enligt det beslutet.

40 Som domstolen redan framhållit i sin dom av den 30 september 1982 i målet 108/81, Amylum mot rådet (Rec. 1982 s. 3107) angående rådets beslut av den 21 april 1970 om att ersätta finansiella bidrag från medlemsstaterna med gemenskapernas egna medel (EGT nr L 94, s. 19, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) bör det emellertid understrykas att beslutet av den 7 maj 1985, som är en budgetbestämmelse, syftar till att fastställa vilka egna medel som skall tas upp i gemenskapsbudgeten och inte till att ange vilka gemenskapsinstitutioner som har behörighet att fastställa tullar, skatter, avgifter och andra slags intäkter.

41 Härav följer att förfarandet i artikel 201 inte behövde användas för att besluta om den särskilda elimineringsavgiften enligt förordning nr 1914/87, även om denna hade karaktären av en finansiell avgift.

42 Frågan om artikel 43 i EEG-fördraget kan utgöra rättslig grund för införandet av en avgift som är avsedd att tas ut på ekonomiska transaktioner som redan skett är densamma som frågan om en avgift får införas med retroaktiv verkan med stöd av artikel 43. Denna invändning sammanfaller således med invändningen att förbudet mot retroaktivt verkande beslut överträtts, vilken kommer att prövas nedan.

Förenligheten av förordning nr 1914/87 med grundförordningen

43 Med hänvisning till domstolens dom av den 29 mars 1979 i målet 113/77, NTN Toyo Bearing Company mot rådet, (Rec. 1979, s. 1185) har Finanzgericht Düsseldorf hävdat att rådet, eftersom det i artikel 28 i grundförordningen fastställt ett högsta belopp för de avgifter som kunde tas ut av sockerproducenterna, därmed var förhindrad att genom en annan förordning som direkt grundar sig på artikel 43 i fördraget införa en avgift utöver detta högsta belopp.

44 Det skall härvidlag påpekas att både grundförordningen och den omtvistade förordningen nr 1914/87 antogs med stöd av artikel 43 i fördraget. Förordning nr 1914/87 kan därför inte betraktas som en genomförandeförordning till grundförordningen på samma sätt som den omtvistade förordningen i det mål som ledde till domstolens dom av den 16 juni 1987 i målet 46/86, Romkes, (Rec. 1987, s. 2671).

45 Rådet kan ändra, komplettera eller upphäva en grundförordning som det antagit enligt artikel 43 i fördraget, om bestämmelserna om ändring, komplettering eller upphävande antas enligt samma förfarande, utan att dessa bestämmelser behöver införas i grundförordningen.

46 Omständigheterna i förevarande mål skiljer sig från dem som låg till grund för den ovan angivna domen av den 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company mot rådet. I det målet hade nämligen rådet, efter att ha antagit en allmän förordning för genomförande av ett av målen i artikel 113 i fördraget, i en genomförandeförordning avseende ett särskilt fall gjort undantag från de allmänna bestämmelserna.

47 Grundförordningen utgjorde alltså inte något hinder för rådet att anta förordning 1914/87, eftersom förfarandet i artikel 43 i fördraget följdes.

Åsidosättande av principen om förbud mot retroaktiv verkan

48 Både Finanzgericht Hamburg och Finanzgericht Düsseldorf anser att förordning nr 1914/87 strider mot förbudet mot retroaktiv verkan eftersom den antogs den 2 juli 1987, dvs. efter utgången av regleringsåret 1986/87 som avslutades den 30 juni 1987 och vars förluster den är avsedd att eliminera. I förordningen knyts alltså betalningen av avgiften till händelser som redan inträffat, nämligen sockerproduktionen under det nämnda regleringsåret. Vidare har sockerproducenternas berättigade förväntan inte uppfyllts, nämligen att avgifterna enligt grundförordningen inte skulle höjas eller att hela höjningen, om de höjdes, skulle övervältras på sockerbetsodlarna.

49 Domstolen har redan fastslagit, särskilt i domarna av den 25 januari 1979 i målen 98/78, Racke (Rec. 1979 s. 69) och 99/78, Decker (Rec. 1979, s. 101) och av den 30 september 1982 i målet 108/81, Amylum (se ovan), att rättssäkerhetsprincipen visserligen i allmänhet utgör ett hinder för att en rättsakt skall börja gälla vid en tidpunkt som ligger före dess offentliggörande, men att detta kan ske i undantagsfall om det är nödvändigt för att uppnå ett visst mål och om vederbörlig hänsyn tas till de berättigade förväntningarna hos dem som berörs.

50 När det gäller det första av dessa villkor skall här hänvisas till vissa faktiska och rättsliga omständigheter. De överskott som uppkommit genom skillnaden mellan produktionen och konsumtionen av socker inom gemenskapen måste avsättas på marknaderna i tredje land. Skillnaden mellan priset på världsmarknaden och priset inom gemenskapen täcks av exportbidrag. Enligt grundförordningen skall producenterna fullt ut finansiera de uppkomna kostnaderna.

51 För att hålla sig så nära de ekonomiska realiteterna som möjligt och därigenom möjliggöra en stabilisering av marknaden, vilket är ett av målen i artikel 39 i fördraget, föreskrev artikel 28 i grundförordningen att dessa avgifter i princip skulle betalas före slutet av det aktuella regleringsåret och följaktligen beräknas på grundval av de förutsebara genomsnittliga förlusterna vad gäller exportskyldigheterna under löpande regleringsår.

52 Det kan dock hända att effekterna av vissa extraordinära omständigheter – som i föreliggande fall den kraftiga nedgången i dollarkursen och världsmarknadspriserna på socker under regleringsåret i fråga – inte kan förutses tillräckligt noggrant vid tidpunkten för fastställandet av avgiften. I sådant fall

är det rimligt att de avgifter som producenterna skall betala fastställs först sedan man kunnat konstatera den fulla verkan av dessa omständigheter, och om nödvändigt även efter utgången av det regleringsår då de inträffade.

53 Om rådet, efter det att de sammanlagda förlusterna under regleringsåret 1986/87 fastställts, inte hade vidtagit någon åtgärd för att höja de avgifter som producenterna redan betalat, skulle det mål av allmänt intresse som eftersträvas, nämligen en stabilisering av sockermarknaden, framför allt genom exportbidrag, endast kunnat uppnås genom att gemenskapens budget belastades, medan principen är att den gemensamma marknadsorganisationen inom sockersektorn skall finansieras fullt ut av producenterna.

54 Rådet kunde därför med rätta utgå från att det mål av allmänt intresse som eftersträvades, nämligen en stabilisering av gemenskapens sockermarknad, krävde att den omtvistade förordningen skulle tillämpas i fråga om regleringsåret 1986/87. Följaktligen kan det första villkoret för tillämpningen av en gemenskapsbestämmelse redan innan den offentliggörs anses uppfyllt.

55 Huruvida även det andra av ovan angivna villkor är uppfyllt avgörs av om rådets åtgärd att offentliggöra förordning 1914/87 innebar att de berörda personernas berättigade förväntningar sveks i fråga om de i grundförordningen fastställda maximiavgifterna.

56 Sökandena i målen vid de nationella domstolarna kan dock inte åberopa några skyddsvärda berättigade förväntningar.

57 För det första var sockerproducenterna genom det elfte övervägandet i ingressen till grundförordningen medvetna om att det var de själva som fullt ut skulle täcka kostnaderna för avsättningen av de överskott som uppkommit till följd av att gemenskapsproduktionen översteg gemenskapskonsumtionen.

58 För det andra hade kommissionen den 9 september 1986 offentliggjort en redovisning med referensnummer VI PC—408, av vilken det klart framgick att det sannolikt skulle bli ett underskott för regleringsåret 1986/87.

59 För det tredje var sockerproducenterna genom offentliggörandet av förslaget i *Europeiska gemenskapernas tidning* av den 3 april 1987 (EGT nr C 89, s. 18, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), dvs. före regleringsårets utgång, medvetna om att kommissionen förelagt rådet ett förslag till förordning om införande av en särskild elimine-

ringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87, vilken sedan infördes genom den omtvistade förordningen nr 1914/87.

60 Härav följer att invändningen om en åsidosättande av principen om förbud mot retroaktiv verkan inte kan godtas.

Förbudet mot att låta en bransch bära risker som är främmande för dess marknadsorganisation eller innebär en orimlig ekonomisk belastning

61 Finanzgericht Düsseldorf anser att endast sådana störningar på en marknad som beror på interna förhållanden på den marknaden får avhjälpas genom åtgärder inom ramen för de gemensamma marknadsorganisationerna. Inom andra gemensamma marknadsorganisationer än den för socker täcks de risker som en nedgång i världsmarknadspriserna och dollarkursen medför uteslutande av EUGFJ. Detta visar att lagstiftaren ansett att dessa risker är sådana som ligger utanför näringsidkarnas kontroll och som det därför inte är möjligt att låta dem bära.

62 Det är riktigt att risker av detta slag oftast finansieras av EUGFJ. Detta är dock inte föreskrivet i fördraget, som i artikel 40.4 visserligen anger att en sådan fond kan tillskapas, men utan att föreskriva att den skall delta i alla åtgärder som har att göra med organisationen av marknaden. Att sockersektorn är den enda sektor där principen om självfinansiering gäller beror, som rådet påpekat i sitt svar på en fråga från domstolen, på att producenterna inom andra jordbrukssektorer har mindre omfattande prisgarantier, vilket förklarar varför de inte behöver svara för finansieringen.

63 Det skall vidare påpekas att gemenskapens sockerproducenter tack vare systemet med exportbidrag har tillgång till världsmarknaden och kan avsätta en del av sin produktion där. De risker som producenterna utsätts för måste bedömas mot bakgrund av denna världsmarknad. Faktorer som överproduktion av socker eller fluktuationer i växelkurserna mellan de europeiska valutorna och dollarn påverkar utbudet och efterfrågan och följaktligen produktens pris. Riskerna i samband härmed kan därför inte betraktas som främmande för marknaden i fråga.

64 Under alla förhållanden innebär den särskilda elimineringsavgiften inte någon orimlig ekonomisk belastning för sockerproducenterna. För det första uppvägs den av de fördelar som det innebär för dem att kunna få exportbi-

drag för avsättning av producerade kvantiteter som överstiger konsumtionen i gemenskapen. För det andra kan sockerproducenterna enligt artikel 1.3 i förordning nr 1914/87 ta ut största delen av denna avgift från säljarna av sockerbetor och sockerrör producerade i gemenskapen.

65 Därför kan den nationella domstolens invändning inte godtas.

Diskriminering

66 Finanzgericht Düsseldorf anser att den omständigheten att den särskilda elimineringsavgiften i högre grad drabbar producenter av B-socker än producenter av A-socker, trots att produkten är densamma i båda fallen, innebär en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget.

67 Det skall här påpekas att det i grundförordningen, för varje sockerregleringsår och för varje produktionsområde fastställs en baskvantitet A och en baskvantitet B. Medlemsstaterna fördelar sin baskvantitet A till företagen som A-kvoter och sin baskvantitet B som B-kvoter. Summan av de för ett visst regleringsår tilldelade A-kvoterna motsvarar ungefär livsmedelskonsumtionen av socker i gemenskapen under det året. Socker som produceras inom ramen för A- och B-kvoterna (A- och B-socker) får avsättas fritt inom gemenskapen, varvid priserna och avsättningen är garanterad genom interventionssystemet. Sockret kan också exporteras till tredje land, i förekommande fall med stöd av exportbidrag. Socker som produceras av ett företag utöver dess A- och B-kvoter (C-socker) får endast avsättas i tredje land, och då utan att exportbidrag utgår.

68 Det följer av detta system att varje företag som producerar mer än sin A-kvot, dvs. mer än sin andel av den sockerproduktion som är avsedd för konsumtion i gemenskapen, med nödvändighet producerar ett överskott som enligt reglerna kan avsättas endast genom export till tredje land.

69 Som tidigare påpekats är syftet med den särskilda elimineringsavgiften att eliminera de extraordinära förluster som uppkommit genom beviljandet av höjda exportbidrag för att gynna avsättningen av gemenskapens överskott på marknaderna i tredje land.

70 Det var därför berättigat att belägga socker som producerats utöver A-kvoten med förhållandevis högre avgifter.

71 Följaktligen har bestämmelserna i artikel 40.3 andra stycket i fördraget inte överträtts.

Kränkande av äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet

72 Finanzgericht Düsseldorf anser att äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, som utgör grundläggande rättigheter, påverkas på ett otillåtet sätt om ett företag inte längre kan finansiera de avgifter som ackumulerats under ett visst regleringsår med sin normala vinst under det regleringsåret, utan måste ta även av sin reserv, dvs. sina tillgångar.

73 Domstolen har i detta hänseende redan tidigare (se dom i målet 265/87, Schräder, Rec. 1989, s. 2237, punkt 15) fastslagit att äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet kan inskränkas, just inom ramen för en gemensam marknadsorganisation, förutsatt att dessa inskränkningar faktiskt svarar mot de mål av allmänt intresse som gemenskapen eftersträvar och att de inte i förhållande till dessa mål innebär ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp som väsentligt skadar dessa rättigheter.

74 Som Förenade kungarikets regering med rätta framhållit kan skyldigheten att betala en avgift inte anses inkräkta på äganderätten.

75 Den särskilda elimineringsavgiften kränker därför inte sockerproducenternas äganderätt.

76 När det gäller rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet har det redan nämnts att den särskilda elimineringsavgiften tjänar allmänintresset, eftersom den säkerställer att förluster som gjorts inom en sektor inte belastar gemenskapen. Detta ingrepp kan inte betraktas som överdimensionerat. Avgiften, som delvis kan övervältras på sockerbetsodlarna, infördes huvudsakligen i syfte att inte "ändra systemet med produktionskvoter före den fastställda tidpunkten", som det sägs i det fjärde övervägandet i ingressen till förordning nr 1914/87. Som kommissionen helt riktigt påpekat, skulle en sänkning av kvoterna på lång sikt ha resulterat i en minskning av andelarna på världsmarknaden för gemenskapens sockerbearbetningsföretag och därmed ha utgjort ett ännu allvarligare ingrepp i sockerproducenternas och sockerbetsodlarnas intressen.

77 Alltså har rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet inte kränkts.

78 Det följer av ovanstående överväganden att det vid prövningen av de frågor som hänskjutits till domstolen från Finanzgericht Hamburg och Finanzgericht Düsseldorf inte har framkommit något som kan påverka giltigheten av rådets förordning nr 1914/87 av den 2 juli 1987 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87.

Rättegångskostnader

79 De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen, Förenade kungarikets regering samt Europeiska gemenskapernas råd och kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid de nationella domstolarna utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna.

På ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

- angående de frågor som genom beslut av den 31 mars 1988 och den 19 oktober 1988 förts vidare av Finanzgericht Hamburg respektive Finanzgericht Düsseldorf - följande dom:

1) **Artikel 189 i fördraget utesluter inte att nationella domstolar har behörighet att bevilja uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som antagits på grundval av en gemenskapsförordning.**

2) **Uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som antagits med stöd av en gemenskapsrättsakt kan beviljas av en nationell domstol endast under förutsättning att denna hyser allvarliga tvivel om giltigheten av gemenskapsrättsakten, att den för det fall EG-domstolen inte redan handlägger frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet själv hänskjuter den dit om fallet är brådskande, att sökanden riskerar**

att tillfogas en allvarlig och irreparabel skada och att den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intressen.

3) **Vid prövningen av de ställda frågorna har det inte framkommit något som kan påverka giltigheten av rådets förordning nr 1914/87 av den 2 juli 1987 om införande av en särskild elimineringsavgift inom sockersektorn för regleringsåret 1986/87.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 februari 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande