# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ fremsat den 8. november 1990 *

Indhold

A — Faktiske omstændigheder ... 478

B — Stillingtagen ... 479

I — Det første præjudicielle spørgsmål ... 479

1. Procesdeltagernes opfattelse ... 480

2. Forelæggelsespligten i en sag om foreløbige forholdsregler ... 483

3. Konklusion ... 489

II — Det andet præjudicielle spørgsmål ... 491

1. Skal hjemmelen for forordning nr. 1914/87 være artikel 43 eller artikel 201 i EØF-Traktaten? ... 492

2. De retlige grænser for selvfinansieringsprincippet, retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed ... 498

a) Formålet med forordning nr. 1914/87 ... 499

b) Havde sukkerproducenterne en berettiget forventning om en begrænsning af deres forplitelse til at udligne tab? ... 499

3. Forbuddet mod at lade en erhvervsgren bære ricisi, der er den uvedkommende, og afgiftsbelastningens karakter af en uforholdsmæssig foranstaltning ... 502

a) En erhvervssektor pålægges risici, der er den uvedkommende ... 502

b) Overholdelse af proportionalitetsprincippet ... 503

4. Overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling ... 503

a) Højere afgifter for produktionen af B-sukker ... 504

b) Magtfordrejning ... 506

c) Forskelsbehandling af sukkerindustrien fra medlemsstat til medlemsstat ... 507

d) Opkrævning alene ad modum »solidaritetsafgiften« ... 507

* Originalsprog: tysk.

5. Beskyttelse af ejendomsretten og erhvervsfriheden ..... 508

a) Krænkelse af ejendomsretten ..... 508

b) Krænkelse af erhvervsfriheden ..... 509

6. Tilsidesættelse af de principper, der i tysk ret gælder for opkrævning af skatter og afgifter ..... 510

Sagens omkostninger ..... 510

C — Forslag til afgørelse ..... 511

*Hr. præsident,*
*De herrer dommere,*

## A — Faktiske omstændigheder

1. Den sag, jeg her fremsætter forslag til afgørelse i, er en præjudiciel sag, som Finanzgericht Hamburg har forelagt Domstolen. Spørgsmålene fra den forelæggende ret falder i to klart adskilte dele.

2. Den forelæggende ret formulerer for det første et institutionelt problem. Spørgsmålet er her, hvilken kompetence de nationale retter har i en sag om foreløbige forholdsregler, hvor en anfægtet forvaltningsakt er udstedt med hjemmel i en fællesskabsretsakt, hvis lovlighed drages i tvivl. Den forelæggende ret ønsker en afgørelse af, om den omstændighed, at forordninger har almen gyldighed, afskærer de nationale domstole fra under en sag om foreløbige forholdsregler at udsætte fuldbyrdelsen af en forvaltningsakt. Såfremt en ret i vedkommende medlemsstat kan anordne foreløbige forholdsregler uden forinden at have forelagt sagen for Domstolen med henblik på en afgørelse af gyldigheden af de fællesskabsbestemmelser, der er tale om, spørges det desuden, om kriterierne for at anordne de begærede foreløbige forholdsregler skal hentes i national procesret eller i fællesskabsretten.

3. Den præjudicielle anmodnings andet hovedled er det direkte spørgsmål, den forelæggende ret har stillet med henblik på afgørelsen i hovedsagen, og som vedrører gyldigheden af den i sagen omtvistede forordning. Spørgsmålet er her, om det har været lovligt at indføre en særlig absorptionsafgift i sukkersektoren for produktionsåret 1986/1987, som det er sket ved forordning (EØF) nr. 1914/87 [1]. Efter den forelæggende rets opfattelse er denne forordning udtryk for en tilsidesættelse af forbuddet mod at give retsregler tilbagevirkende gyldighed. Sagsøgeren i hovedsagen, som er blevet pålagt at betale en afgift ved en afgørelse, der er truffet med hjemmel i den omhandlede forordning, har fremført en række andre argumenter, hvormed nævnte forordnings lovlighed anfægtes.

4. I andre sager end den foreliggende har flere tyske retter draget gyldigheden af forordning nr. 1914/87 i tvivl [2]. Fra en af disse, Finanzgericht Düsseldorf, er der også ind-

1 — Rådets forordning af 2.7.1987 (EFT L 183, s. 5).

2 — Jf. bl.a. Bundesfinanzhof's kendelse af 11.7.1989, J. nr. VII B 183/88.

gået en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen vedrørende dette spørgsmål[3]. Finanzgericht Hamburg har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) a) Skal EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, fortolkes således, at den omstændighed, at forordninger har almen gyldighed i medlemsstaterne, ikke udelukker de nationale domstole fra at anordne foreløbige forholdsregler og udsætte fuldbyrdelsen af en forvaltningsakt, som er udstedt i medfør af en forordning, indtil der er truffet afgørelse i hovedsagen?

b) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvilke betingelser skal da være opfyldt, for at de nationale domstole kan anordne foreløbige forholdsregler? Gælder der fællesskabsretlige kriterier herfor, og da i givet fald hvilke, eller er national ret eneafgørende?

2) Er Rådets forordning (EØF) nr. 1914/87 af 2. juli 1987 — om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker — gyldig?

Herved tages der navnlig sigte på, om forordningen er ugyldig, fordi den er i strid mod forbuddet mod at tillægge bebyrdende forordninger tilbagevirkende gyldighed.«

3 — Jf. sag C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. Vedrørende de faktiske omstændigheder i sagen, grundene i Finanzgericht's kendelse samt parternes argumenter henvises der til retsmøderapporten. Visse faktiske detaljer og enkeltheder fra parternes argumentation vil kun blive omtalt i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen eller begrundelsen af nærværende fremstilling.

## B — Stillingtagen

### I — *Det første præjudicielle spørgsmål*

6. Parterne i hovedsagen m. fl. har ved deres besvarelse af det første spørgsmål givet udtryk for indbyrdes stærkt afvigende synspunkter.

7. *Den forelæggende ret* selv anser det for usikkert, om de nationale retter er kompetente til at anordne en udsættelse af gennemførelsen, idet forordningernes direkte gyldighed i samtlige medlemsstater, der er foreskrevet i EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, derved kan bringes i fare. Den erkender samtidig, at en udsat gennemførelse ligesom den opsættende virkning af et retsmiddel inden for den almindelige forvaltningsproces ikke berører selve forvaltningsaktens eksistens og således principielt heller ikke anfægter fællesskabsrettens gyldighed.

8. Den forelæggende ret ser en anden grund til usikkerhed i den omstændighed, at en udsættelse af gennemførelsen og en afgørelse om foreløbige forholdsregler efter EØF-Traktatens artikel 185 og 186 bygger på andre kriterier end dem, der anvendes i tysk ret. En anvendelse af de gældende nationale kriterier vil kunne give anledning til en forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.

1. Procesdeltagernes opfattelse

9. *Sagsøgeren* deler ikke den forelæggende rets tvivl, allerede fordi en udsættelse af gennemførelsen ikke på nogen måde berører fællesskabsforordningens gyldighed. Der bliver kun tale om, at fordringen på afgifter bliver eksigibel på et senere tidspunkt. Den effektive virkning af forordningen i økonomisk henseende trues heller ikke, for den part, hvis begæring om foreløbige forholdsregler tages til følge, skal — der ses herved helt bort fra spørgsmålet om en eventuel sikkerhedsstillelse — hvis han taber sagen, betale morarenter med Bundesbank's diskontosats med tillæg af 3%.

10. Sagsøgeren har tilføjet, at når Domstolen i sag 314/85, Foto-Frost[4], der vedrørte gyldigheden af en afgørelse, som Kommissionen i en konkret sag havde truffet over for en medlemsstat, kunne anerkende, at reglen om Domstolens enekompetence til at træffe afgørelse med hensyn til gyldigheden af Fællesskabets retsakter kunne fraviges under en sag om foreløbige forholdsregler, må dette så meget mere kunne ske, når der er tale om fuldbyrdelsesforanstaltninger, der er truffet af nationale myndigheder.

11. En tilstrækkelig foreløbig retsbeskyttelse mod fuldbyrdelsesskridt er i øvrigt en af de former for retsbeskyttelse, der er sikret ved artikel 19, stk. 4, i Grundgesetz. En begrænsning af de nationale retters beføjelse til at træffe den retlige afgørelse om foreløbige forholdsregler ville betyde en stor indskrænkning af denne retsbeskyttelse og skabe retsusikkerhed.

12. Adgangen til at anordne foreløbige forholdsregler er endelig en nødvendig følge af fællesskabsretsordenens retsbeskyttelsessystem, inden for hvis rammer sådanne foreløbige forholdsregler anordnes af De Europæiske Fællesskabers Domstol eller de nationale retter på grundlag af fællesskabsrettens gennemførelsesbestemmelser.

13. Efter sagsøgerens opfattelse er det efter denne besvarelse af spørgsmål 1. a), unødvendigt at tage stilling til spørgsmål 1. b), men det anføres herved, at de nationale myndigheder og retter kun kan anordne foreløbig retsbeskyttelse over for nationale fuldbyrdelsesforanstaltninger i overensstemmelse med de nationale processuelle regler. Det må accepteres, at der eventuelt bliver tale om afvigelser fra medlemsstat til medlemsstat inden for Fællesskabet, ligesom tilfældet er i andre proceduresammenhænge, hvor bestemmelser i national ret er afgørende.

14. Også *Kommissionen* har først og fremmest taget udgangspunkt i den tankegang, at en national ret kan udsætte gennemførelsen af en forvaltningsakt »uden at skulle afvente udfaldet af en præjudiciel sag i medfør af artikel 177, hvorigennem dens *tvivl* med hensyn til gyldigheden af den fællesskabsretsakt, der danner hjemmel for denne forvaltningsakt, *bekræftes*«[5].

15. Kommissionen har til støtte for denne opfattelse for det første anført, at retten ikke fastslår, om der består en rettighed, men blot udsætter en gennemførelse af en forvaltningsakt. Selv om betingelserne for en sådan genoprettelse af »status quo ante« er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat,

4 — Domstolens dom af 22.10.1987 (sag 314/85, Foto-Frost mod Hauptzollamt Lübeck-Ost, Sml. s. 4199).

5 — Mine understregninger.

afgør retterne i alle sager af denne art ikke, om forvaltningsakten er gyldig eller ugyldig, men alene spørgsmålet om, hvorvidt private beskyttelsesværdige interesser skal tilgodeses på bekostning af det offentliges interesse i, at akten gennemføres, før retten træffer afgørelse i hovedsagen.

16. For det andet taler det imod at kræve den præjudicielle procedure gennemført forinden, at en foreløbig forholdsregel sædvanligvis er en uopsættelig forholdsregel, og at der skal lang tid til for at gennemføre en sag i henhold til artikel 177, ikke mindst fordi det er nødvendigt at følge artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen om parters og andre interesseredes medvirken.

17. Kommissionen har imidlertid rejst spørgsmålet om, hvorvidt forskellige af fællesskabsretten følgende forhold skal foreligge, for at en udsættelse af gennemførelsen lovligt kan ske. Man kan f. eks. nævne kriterier, der er opstillet på grundlag af artikel 83 i Domstolens procesreglement, f. eks. det formål »at undgå et alvorligt og uopretteligt tab«, eller et krav om, at hovedsagen skal være anlagt samtidig med, at begæringen om foreløbige forholdsregler indgives. Selv om det sidstnævnte krav normalt er opfyldt, når der afsiges kendelse om udsættelse af gennemførelsen af en forvaltningsakt, er det efter Kommissionens opfattelse ikke begrundet at kræve disse ekstra krav opfyldt, »idet dette faktisk ville kræve en ændring af procesretten i medlemsstaterne«.

18. Kommissionen har desuden støttet sin argumentation på Domstolens praksis, hvorefter det må accepteres, at medlemsstaterne behandler tilbagesøgningskrav forskelligt, når dog kravet om, at der må sikres ligevægt mellem på den ene side princippet om lovmæssig forvaltning og på den anden side retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og ikke fører til en begrænsning af rækkevidden og den effektive gennemførelse af fællesskabsretten eller hindrer, at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesse.

19. Kommissionen har redegjort for sin egen opfattelse med hensyn til, hvorledes kravet om, at Fællesskabets interesse fuldt ud tages i betragtning, kan opfyldes.

20. Efter denne opfattelse skal der, samtidig med at udsættelse af gennemførelsen anordnes, ske en forelæggelse for Domstolen af spørgsmålet om retsaktens gyldighed, hvorved man må sætte sig ud over retsteoretiske og procesøkonomisk begrundede betænkeligheder baseret på, at der indtil videre ikke træffes nogen afgørelse om fællesskabsretsaktens gyldighed, og at en forelæggelse for Domstolen efterfølgende vil kunne vise sig at være unødvendig. Følgende argumenter taler ifølge Kommissionen for den foreslåede fremgangsmåde: For det første bliver den midlertidige begrænsning af Domstolens enekompetence til at træffe afgørelse om gyldigheden af fællesskabsretsakter den mindst mulige. Domstolens enekompetence anerkendes, men samtidig gives der en effektiv retsbeskyttelse.

21. Endvidere skal den nationale ret fremdeles ifølge Kommissionen fuldt ud tage hensyn til fællesskabsinteressen ved udøvelsen af sin kompetence. Den skal herved sørge for, at den »praktiske virkning« af fællesskabsreglerne antastes mindst muligt.

22. Endelig kan en præjudiciel sag, der indledes, allerede når sagen om foreløbige forholdsregler er i gang, forkorte det tidsrum, hvor der hersker usikkerhed om fællesskabsforanstaltningens gyldighed. I så fald må den forelæggende ret ikke tage stilling, før Domstolen har afsagt dom.

23. Den foreslåede fremgangsmåde præciserer blot ordningen med forelæggelse for Domstolen, der under alle omstændigheder er fastlagt i fællesskabsretten, og det undgås, at gøre indgreb i den for national ret verserende sag om udsættelse af gennemførelsen af en akt.

24. Kommissionen har endvidere fremført principielle modhensyn mod en eventuel frakendelse af de nationale retters kompetence til i sager om foreløbige forholdsregler at anordne udsættelse af en akts gennemførelse. Tilliden til Fællesskabets retsorden kunne i så fald permanent bringes til at vakle, idet private med den tid, det tager at gennemføre en præjudiciel sag, eventuelt i årevis vil kunne stå uden retsbeskyttelse.

25. Kommissionen har i øvrigt rejst spørgsmålet, om retten til en effektiv retsbeskyttelse ikke som sådan bør anses for en grundret. Der er i alt fald tale om en ret, der frembyder stor lighed med de grundlovssikrede rettigheder. Princippet om en hurtig retsbeskyttelse er også bragt til udtryk i Fællesskabets retsorden, nemlig i EØF-Traktatens artikel 185 og 186. Under alle omstændigheder er der tale om et retligt princip, der har tilknytning til princippet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

26. *Rådet* har kun i al korthed beskæftiget sig med det første spørgsmål i anmodningen om en præjudiciel afgørelse. Det har, uden dog at formulere et forslag til afgørelse, givet udtryk for den opfattelse, at dette spørgsmål principielt må afgøres på grundlag af princippet om fællesskabsrettens forrang, således som dette har fundet udtryk i Domstolens praksis.

27. *Den italienske regering* har derimod givet udtryk for en mere nuanceret opfattelse. Den har anført, at de nationale retter har kompetence til som foreløbig forholdsregel at udsætte gennemførelsen af forvaltningsakter, der er hjemlet ved fællesskabsforordninger, selv om den omtvistede forordning endnu ikke er blevet kendt ugyldig af Domstolen. Den italienske regering har til støtte herfor anført, at dette må blive resultatet af den fordeling af kompetencen, der er gennemført i EØF-Traktaten mellem de nationale retter og Domstolen. I øvrigt berører den foreløbige afgørelse ikke forordningens gyldighed. Den er en ren sikrende foranstaltning, der ikke foregriber den endelige afgørelse.

28. Den italienske regering har under henvisning til generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse i sag 314/85[6] fremhævet, at den tilstræbte midlertidige beskyttelse ikke må gøres illusorisk ved, at det tager tid at gennemføre en præjudiciel sag. En afvisning af en kompetence for den nationale ret til at udsætte gennemførelsen af en anfægtet forvaltningsakt ville få alvorlige følger for private, der jo ikke direkte kan anfægte vedkommende fællesskabsforordning for Domstolen, og som således mister enhver beskyttelse. Anerkendes det derimod, at medlemsstaternes retter har kompetence til at anordne udsættelse af gennemførelsen, må

6 — Forslag til afgørelse af 19.5.1987 (sag 314/85, Foto-Frost mod Hauptzollamt Lübeck-Ost, Sml. s. 4199, på s. 4211).

man også vedrørende betingelserne for udøvelsen af denne kompetence henvise til bestemmelserne i national ret. Afvigende betingelser ifølge de forskellige ordninger i medlemsstaternes ret om foreløbige forholdsregler udgør så meget mindre en forskelsbehandling, som de forskellige procesordninger må følges for at opnå en beskyttelse af subjektive retspositioner, der er sikret ved fællesskabsretten. Det er ikke muligt at nå frem til en harmonisering af procesreglerne ved en analog anvendelse af de i EØF-Traktaten fastlagte betingelser for udsættelse af gennemførelsen.

29. *Det Forenede Kongeriges regering* har forfægtet det modsatte synspunkt. Den har anført, at de nationale retter må frakendes kompetence til »ved foreløbige forholdsregler at suspendere virkningerne af en forvaltningsakt, der er vedtaget med hjemmel i en forordning, indtil der foreligger en afgørelse i hovedsagen vedrørende denne forordning«. Ellers vil der være skabt en trussel mod fællesskabsrettens integritet og ensartede anvendelse. Det Forenede Kongeriges regering er i sin begrundelse for denne opfattelse gået ud fra en forudsætning om, at Traktaten er blevet udformet med henblik på »at etablere et sammenhængende system af retsmidler og procedurer, hvorved det overdrages Domstolen at kontrollere, at institutionernes retsakter er lovlige«. Den har endvidere lagt til grund, at en ret, der anordner foreløbige forholdsregler, tager stilling »til gyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner«.

30. Det Forenede Kongeriges regering har endelig i retsmødet anført endnu et argument til støtte for sin opfattelse. En »absolut kompetence« for de nationale retter til at udsætte gennemførelsen af en afgiftsafgørelse, der er hjemlet ved en fællesskabsforordning, vil kunne fordreje konkurrencen. For retterne har så fri adgang til at fritage de hjemlige virksomheder for deres betalingsforpligtelse. Herigennem bliver det muligt at udskyde anvendelsen af en forordning i en medlemsstat. En konkurrencefordrejning vil også kunne befrygtes i tilfælde, hvor en bestemt frist for betaling er en væsentlig del af fællesskabsbestemmelsen, men hvor tidsfaktoren kunne sættes ud af kraft, hvis de nationale retter kunne anordne en udsættelse af gennemførelsen.

31. Ifølge den britiske regering kan den befrygtede konkurrencefordrejning forekomme i alle produktionsled, dvs. både i de sukkerproducerende virksomheder og hos sukkerroeproducenterne i kraft af muligheden for at overvælte afgiften. Såfremt den omhandlede fællesskabsbestemmelse kendes ulovlig og ugyldig, kan afgifterne, når alt kommer til alt, betales tilbage.

32. Regeringen har desuden gjort gældende, at tvivlen om fællesskabsforordningens gyldighed gør sig gældende både i sagen om foreløbige forholdsregler og i hovedsagen. Det Forenede Kongeriges regering har dog afslutningsvis anerkendt, at der kan forekomme undtagelser, f. eks. i tilfælde af ekstraordinære forhold. I disse tilfælde kan der imidlertid træffes retssikrende foranstaltninger på grundlag af nationale procesregler.

2. Forelæggelsespligten i en sag om foreløbige forholdsregler

33. Udgangspunktet for min besvarelse af dette spørgsmål må tages i den foreliggende

retspraksis på området. For så vidt angår *forpligtelsen til at forelægge en sag* har man først og fremmest Domstolens dom af 22. oktober 1987 i Foto-Frost-sagen, sag 314/85, at holde sig til; heri formulerede Domstolen i første række den regel, at den har enekompetence til at kende en fællesskabsinstitutions retsakter ugyldige, og at de nationale retter ikke har denne kompetence. Domstolen tilføjede dog, at »undtagelser fra [denne regel] ... [kan] under bestemte betingelser... finde anvendelse i sager om foreløbige forholdsregler; denne situation er imidlertid ikke omtalt i den nationale rets spørgsmål«; af denne grund var en undersøgelse af spørgsmålet ikke påkrævet[7].

34. Domstolen henviste ikke dengang til sin tidligere praksis, hvorefter artikel 177, stk. 3, skal fortolkes således, at »en national ret ikke har pligt til at forelægge et i denne artikel omhandlet fortolknings- eller gyldighedsspørgsmål for Domstolen, når spørgsmålet opstår under en sag om foreløbige retsmidler ('einstweilige Verfügung'), selv om den afgørelse, som skal træffes under denne sag, ikke længere kan indbringes for en højere ret, men forudsat at hver af sagens parter kan anlægge eller kræve anlagt en retssag vedrørende realiteten, hvor det under den summariske sag foreløbigt afgjorte spørgsmål kan efterprøves og forelægges i henhold til artikel 177«[8].

35. Denne dom er fra 1977, da man ikke havde dommen i Foto-Frost-sagen, for den blev som bekendt først afsagt ti år senere. Vi må derfor se på, om afgørelsen i Hoffmann-La Roche mod Centrafarm-dommen kan fastholdes efter Foto-Frost-dommen.

36. I Foto-Frost-dommen gik Domstolen ud fra sammenhængen i den ved Traktaten hjemlede domstolsbeskyttelse[9]. Da artikel 173 gør Domstolen enekompetent til at annullere retsakter fra Fællesskabets institutioner, kræver sammenhængen i denne ordning, at beføjelsen til at fastslå ugyldigheden af sådanne akter i tilfælde, hvor spørgsmålet herom rejses for den nationale ret, ligeledes er forbeholdt Domstolen[10].

37. I Hoffmann-La Roche mod Centrafarm-dommen udtalte Domstolen, at de nationale retter ikke har pligt til at forelægge en sag for Domstolen, ikke engang, når der i sagen er tvivl om gyldigheden af en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner, når blot der består en *mulighed for*, at spørgsmålet herom senere vil kunne prøves i en retssag vedrørende realiteten og forelægges Domstolen i henhold til artikel 177.

38. Domstolen lagde i sin besvarelse af det præjudicielle spørgsmål til grund, at Finanzgericht Hamburg's afgørelser stadig kunne appelleres[11]. Den fastslog desuden, at disse retter, der i øvrigt ikke er forpligtet til at forelægge en sag for Domstolen i henhold til EØF-Traktatens artikel 177, ikke er beføjede til at erklære retsakter fra Fællesskabets institutioner for ugyldige. Vi må altså se på, om grundene i præmisserne i Domstolens Foto-Frost-dom også har gyldighed i en sag om foreløbige forholdsregler.

39. I Hoffmann-La Roche mod Centrafarm-dommen havde Domstolen afvist, at der bestod en forpligtelse til at forelægge en

7 — Sml. s. 4232, præmis 19.

8 — Domstolens dom af 24.5.1977 (sag 107/76, Hoffmann-La Roche mod Centrafarm, Sml. s. 957, præmis 6).

9 — Sml. s. 4231, præmis 16.

10 — Sammesteds, præmis 17.

11 — Foto-Frost-dommen, punkt 1 i sammendraget, s. 4199 og s. 4230, præmis 13.

sag for Domstolen, med den begrundelse, at forelæggelsen kunne ske senere under behandlingen af sagens realitet. Denne begrundelse skulle netop have ført til i Foto-Frost-sagen at afvise, at der bestod en forpligtelse til at forelægge sagen for Domstolen. I sagen var det nemlig muligt at forelægge et spørgsmål under anken, idet Domstolen gik ud fra, at den forelæggende rets dom endnu kunne appeleres. Dette synspunkt alene kan altså efter Foto-Frost-dommen ikke længere være tilstrækkeligt grundlag for at afvise forpligtelsen til at forelægge sagen for Domstolen. Man må så se på de forskellige grunde, som fik Domstolen til at træffe denne afgørelse.

40. Domstolen selv nævner tre grunde. For det første den ensartede anvendelse af fællesskabsretten. Denne bringes i fare og det grundlæggende krav om retssikkerhed anfægtes, såfremt der består meningsforskelle hos retterne i medlemsstaterne med hensyn til gyldigheden af fællesskabsretsakter.

41. Den anden grund er den sammenhæng, der nødvendigvis må bestå ifølge den domstolsbeskyttelse, der er hjemlet ved Traktaten. Herefter er Domstolen enekompetent til at fastslå ugyldigheden af retsakter fra en af Fællesskabets institutioner. Denne sammenhæng i ordningen kræver, at beføjelsen til at fastslå ugyldigheden af sådanne akter i tilfælde, hvor spørgsmålet herom rejses for den nationale ret, ligeledes er forbeholdt Domstolen.

42. Som tredje grund angives, at Domstolen er bedst i stand til at træffe afgørelse om gyldigheden af fælleskabsretsakter.

43. Det anførte gælder naturligvis også i sager om foreløbige forholdsregler. Hvorledes skulle en ret, der skal træffe afgørelse i en sag om foreløbige forholdsregler, kunne sætte spørgsmålstegn ved gyldigheden af fællesskabsretsakter, når den ikke er beføjet hertil ved behandlingen af sagens realitet? Det eneste argument, der kan fremføres til støtte herfor, er, at den tid, det tager at gennemføre en præjudiciel sag, gør den midlertidige beskyttelse, den erhvervsdrivende ønsker ved at indgive en begæring om foreløbige forholdsregler, illusorisk (jf. Mancini's forslag til afgørelse, a.st., s. 4221).

44. Denne overvejelse hviler på en anden faktisk situation end den, der er tale om i det foreliggende tilfælde. Her har Finanzgericht udsat gennemførelsen af forvaltningsakten, efter at der er blevet stillet sikkerhed, og har samtidig udsat sagen [12].

45. Der består ikke nogen risiko for, at den tid, det tager at gennemføre den præjudicielle sag, gør den midlertidige beskyttelse, som sagsøgeren vil opnå ved at indgive begæring om foreløbige forholdsregler, illusorisk. Sagen er udsat, indtil Domstolen har truffet en afgørelse vedrørende den præjudicielle anmodning.

46. Men selv om det antages, at sagen om foreløbige forholdsregler fortsætter ved en anden ret, og at det ikke er muligt at udsætte afgørelsen på Domstolens dom, taler dette kun mod udsættelsen, men ikke mod en forpligtelse til at forelægge sagen for Domstolen. Lad os antage, at den ret, der har fået spørgsmålet forelagt, derefter stadfæster udsættelsen af gennemførelsen med den begrundelse, at der er tvivl om virkningerne af fællesskabsretsakten, i så fald er forelæggelsen fra den første ret stadig aktuel, og da denne allerede verserer for Domstolen, kan retsstillingen afklares hurtigere.

12 — Forelæggelseskendelsen fra Finanzgericht Hamburg, II.

47. Det er således procesbesparende, at det pågældende spørgsmål allerede er blevet forelagt Domstolen. Såfremt sagen slutter, uden at der kommer en afgørelse i realiteten, er den tidligere skabte tvivl ikke blevet ryddet af vejen, og Domstolens afgørelse er derfor påkrævet, selv om sagen i det foreliggende tilfælde er blevet afgjort.

48. Såfremt derimod den anden ret ikke finder det påkrævet at udsætte gennemførelsen af forvaltningsakten og altså ikke tager begæringen om foreløbige forholdsregler til følge, får dette — såfremt der da for denne ret overhovedet skulle herske tvivl om gyldigheden af eller virkningen af fællesskabsretsakten — under ingen omstændigheder praktiske følger. I så fald vil den modsatte fortolkning, den lavere instans har givet, ikke længere kunne begrænse den effektive anvendelse af fællesskabsretten. I denne situation opstår endvidere det spørgsmål, om den første eller den anden ret kunne eller burde have trukket den præjudicielle anmodning tilbage [13].

49. Såfremt den ret, der behandler sagen i realiteten, ikke deler tvivlen med hensyn til gyldighedsspørgsmålet, kan Domstolens dom faktisk vise sig at være overflødig. Denne situation svarer til den, der foreligger, når en lavere instans forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål, som den højere instans anser det for ufornødent at stille. Også i så fald må Domstolen træffe afgørelse, når den præjudicielle anmodning ikke trækkes tilbage. Dette må også gælde for fortolkningsspørgsmål.

50. Det er ufornødent at afgøre dette spørgsmål i det foreliggende tilfælde. Herefter er der ingenlunde tale om, at uopsættelighed og forpligtelse til at forelægge en sag udelukker hinanden, modsat de antagelser, der ligger til grund for Domstolens hidtidige praksis.

51. Såfremt sagen fortsætter ved den ret, der behandler sagen i realiteten, falder argumentet om uopsættelighed til jorden. Man må derfor kunne forvente, at den ret, der afgør sagen i realiteten, bygger sin afgørelse på Domstolens dom i det omfang, den anser den af den forelæggende ret ytrede tvivl for begrundet. Findes den derimod ikke begrundet, går det på samme måde som i sagen om foreløbige forholdsregler.

52. Det må nu afgøres, hvilken virkning, Domstolens dom har for den ret, der behandler sagen i realiteten. Der findes ingen praksis om dette spørgsmål. Efter den herskende opfattelse »er den præjudicielle dom bindende for den hovedsag, der har givet anledning til den nationale rets forelæggelse for Domstolen« [14]. Ifølge denne opfattelse er såvel ankeinstansen som underinstansen bundet, sidstnævnte når den træffer afgørelse efter hjemvisning fra den højere instans. Man må kunne antage samme løsning for den ret, der behandler sagen i realiteten, idet dennes afgørelse hænger snævert sammen med sagen om foreløbige forholdsregler, hvorunder den præjudicielle anmodning er blevet fremsat.

53. Heroverfor kan man heller ikke indvende, at det spørgsmål, der er forelagt i den foreliggende sag, på ingen måde af den ret, sagen verserer for, skulle anses for nødvendigt for afgørelsen; når der hos denne ret består en sådan tvivl med hensyn til fællesskabsrettens gyldighed eller effektive anvendelse, at den efter at have vurderet alle de i betragtning kommende interesser finder det nødvendigt at udsætte gennemførelsen af forvaltningsakten, så er en afgørelse af spørgsmålet nødvendig for retten, der enten vil bringe udsættelsen af gennemførelsen til

13 — Se vedrørende dette punkt Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxembourg, 1985, s. 83-85.

14 — Se Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxembourg, 1985, s. 101; Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden, 1986, s. 63; se på linje hermed for så vidt angår ankeinstanserne, Chevallier og Maidani: *Guide pratique artikel 177 CEE*, Luxembourg, 1981, s. 96.

ophør, såfremt tvivlen ryddes af vejen, eller bestemme, at den skal opretholdes, såfremt tvivlen bekræftes.

54. Såfremt afgørelsen i medfør af vedkommende medlemsstats procesret ikke bliver truffet af den ret, der har afgjort sagen om foreløbige forholdsregler, således at denne ret er ude af billedet, og selv om den ret, der behandler realiteten, ikke deler nævnte tvivl, taler dette dog ikke imod, at det præjudicielle spørgsmål behandles og besvares. Situationen her svarer til den situation, der foreligger, når en underinstans indgiver anmodning om en præjudiciel afgørelse, som overinstansen ikke finder påkrævet. Også i så fald må Domstolen træffe en afgørelse, når den præjudicielle anmodning ikke trækkes tilbage. Denne mulighed er der taget højde for i EØF-Traktatens artikel 177, stk. 2.

55. Forpligtelsen til at forelægge et spørgsmål er begrundet i overordnede hensyn til fællesskabsrettens ensartede gyldighed og ensartede efffektive anvendelse. Jeg finder det nødvendigt her at undersøge det centrale spørgsmål i sagen endnu en gang. Hvilke følger får det for Fællesskabets retsorden, at en ret i en medlemsstat når til det resultat, at en fællesskabsretsakt er ugyldig? I den forbindelse må man tage sit udgangspunkt i, at medlemsstaternes domstole udgør en selvstændig, uafhængig forgrening af hver enkelt medlemsstats magtapparat, og at der, når en sådan domstol kender en fællesskabsretsakt for ugyldig, er tale om en vidtrækkende præcedens, hvis følger er »undesirable« eller »improper« eller vil kunne give anledning til »grave problems« [15].

15 — Mancini, a. st., s. 4218; Mancini henviser dèr bl.a. til Brown and Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, London, 1983, ss. 154 ff., nu i 3. udgave, s. 173.

56. Følgerne beror på, at fællesskabsretten, der ganske vist ikke ophæves, dog anvendes med forsinkelse, ligesom der rokkes ved tilliden til dens gyldighed. Sidstnævnte virkning er desto mere mærkbar, jo højere i domstolshierarkiet vedkommende ret befinder sig, hvad den førstnævnte virkning ikke er.

57. Generaladvokat Mancini omtaler herefter fire anomalier, der taler mod at lade underinstanserne kende fællesskabsretsakter ugyldige: »den første og formentlig mest iøjnefaldende, er et paradoks; det gælder således om denne opfattelse, at den giver dommerne i underinstanserne en beføjelse« — (nemlig til at kende en fællesskabsretsakt ugyldig uden pligt til at forelægge spørgsmålet) — »som artikel 177, stk. 3, udtrykkeligt unddrager retterne i sidste instans« [16].

58. Det hovedargument, generaladvokat Mancini derefter fremhæver, er et dogmatisk argument, nemlig den modsigelse, som anerkendelsen af den pågældende beføjelse vil medføre inden for ordningen med Fællesskabets legalitetskontrol, hvor Domstolen jo er enekompetent. Dette argument har jeg allerede behandlet ovenfor.

59. For det tredje rummer denne opfattelse en tilsidesættelse af princippet i artikel 189, hvorefter retsakter truffet af institutionerne skal anvendes ensartet overalt på Fællesskabets område. Denne grundsætning — anfører Mancini — har dobbelt formål; hensynet til retssikkerheden og — om ikke vigtigere, så lige så vigtigt — hensynet til Fællesskabets retlige sammenhæng [16].

16 — A.st., s. 4218.

60. Jeg kan tilslutte mig generaladvokat Mancini's opfattelse på alle tre punkter.

61. I denne sammenhæng må det naturligvis også spørges, om forholdene ikke stiller sig på samme måde for fortolkningsspørgsmål eller i alt fald for visse fortolkningsspørgsmål. Generaladvokat Mancini vil ikke udstrække forpligtelsen til at forelægge til fortolkningsspørgsmål, for »fortolkningen af en bestemmelse indebærer nemlig altid en forudsætning om, at den skal anvendes«.

62. Det må spørges, om denne opfattelse skal føres igennem overalt.

63. En fortolkning, der i det konkret foreliggende tilfælde fratager en bestemmelse enhver reel anvendelighed, har ofte i praksis samme retsvirkning, som at dens gyldighed anfægtes; i praksis er der ikke forskel på følgerne af, at en ret bestrider en bestemmelses gyldighed eller giver den en fortolkning, der gør den konkret uanvendelig [17].

64. Argumentet om, at en sådan afgørelse vil kunne blive ændret senere i sagen, kan ikke overbevise. Sagen kan blive løst uden en senere retsafgørelse, som det er tilfældet i nærværende sag, hvor den sagsøgende virksomhed har betalt den krævede afgift, fordi den mente, at dette var at foretrække for en forpligtelse til senere at skulle betale morarente efter udsættelse af betalingen [18]. I så fald foreligger den afgørelse, ved hvilken tvivlen om fællesskabsaktens ugyldighed ryddes af vejen. Ingen bliver underrettet om en senere afgørelse af tvisten, der i øvrigt også vil kunne bero på andre grunde end en ændring af opfattelsen af et retsspørgsmål.

65. Disse overvejelser taler i det hele for i sager om foreløbige forholdsregler at pålægge de retter, der ser sig foranlediget til at drage en fællesskabsretlig bestemmelses gyldighed og anvendelighed i tvivl, at forelægge Domstolen et spørgsmål herom.

66. Imidlertid er det heller ikke, hvor muligheden for at føre sagen videre endnu består, på nogen måde sikkert, at den pågældende nationale myndighed, der i første omgang er blevet underkendt, appellerer sagen af hensyn til fællesskabsretten [19].

67. Men selv når det sker, er det endelig ingenlunde sikkert, at ankeinstansen er forpligtet til at forelægge sagen for Domstolen (ifølge Domstolens afgørelse i Hoffmann-La Roche mod Centrafarm-sagen er det netop ikke tilfældet), eller at den, selv om den er forpligtet dertil, virkelig også gør det.

68. Sagsøgeren i hovedsagen har fremført to argumenter mod en obligatorisk forelæggelse for Domstolen.

69. Det første argument vedrører sagens summariske karakter, idet endnu ikke alle faktiske forhold er oplyst. Denne indsigelse er helt igennem korrekt, men den taler efter min mening mere mod, at der på dette trin i sagen stilles spørgsmål vedrørende en fællesskabsretsakts gyldighed. Stilles et sådant

17 — Se Brown and Jacobs, a. st., s. 174.

18 — Tvister i medfør af den tyske lov om uretmæssig konkurrence udgør et andet eksempel; de anlægges som oftest via en sag om foreløbige forholdsregler (se OLG Frankfurt, kendelse af 16.1.1990, J. nr. 6W 146/89 i *EuZW* 1/90, s. 39).

19 — Se Kommissionen og generaladvokaten i Foto-Frost-sagen, a. st., s. 4205 og 4219.

spørgsmål alligevel, må vedkommende ret efter min mening bidrage til hurtigst muligt at rydde tvivlen af vejen. Dette synspunkt skaber ingen begrænsninger for den nationale rets handlefrihed. Den fører derimod til en begrænsning af de negative følger, denne handlefrihed vil kunne have for Fællesskabets retsorden.

70. Det andet argument, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført, har sammenhæng med det forhold, at den ret, der afgør sagen om foreløbige forholdsregler, kan være en anden ret end den, der afgør sagens realitet. Også dette synspunkt rammer plet, men det er ikke til støtte for det resultat, som ønskes udledt af det. Hvis den ret, der behandler sagen i realiteten, deler tvivlen med hensyn til vedkommende fællesskabsretsakts gyldighed, er det procesøkonomisk, at spørgsmålet allerede er blevet forelagt for Domstolen. Såfremt sagen afsluttes, uden at der træffes en afgørelse i hovedsagen, ryddes den tvivl, der var blevet lagt for dagen, ikke af vejen. Selv om den konkrete tvist er afgjort, er det nødvendigt, at der træffes en afgørelse af Domstolen.

71. Under alle omstændigheder vil der gå tid, indtil den ret, for hvilken sagen verserer, på et senere trin træffer afgørelse om at forelægge sagen for Domstolen, og i denne tid vil fællesskabsretsaktens gyldighed være anfægtet ved den ret, som sagen om foreløbige forholdsregler verserer for. Af hensyn til Fællesskabets retlige sammenhæng kan man ikke affinde sig med dette resultat.

72. Jeg er klar over, at disse overvejelser ikke stemmer overens med Domstolens og generaladvokatens opfattelse i Hoffmann-La Roche mod Centrafarm-sagen. Dengang blev det med henvisning til procedurens summariske karakter og afgørelsens karakter af en midlertidig afgørelse fastslået, at »en sådan afgørelse [kan derfor] ... ikke danne farlig præcedens, for så vidt angår den ensartede anvendelse af fællesskabsretten, selv om den skulle indeholde en fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten« [20].

73. Det afgørende er efter min mening, at også en sådan sag kan forhale og dermed begrænse den effektive anvendelse af fællesskabsretten, hvis gyldighed eller praktiske virkning bestrides.

74. Det er Foto-Frost-dommen, man kan takke for denne erkendelse. Redegørelsen ovenfor er blot en anvendelse af de i denne dom knæsatte principper på det tilfælde, der her skal afgøres. Forpligtelsen til at forelægge en sag for Domstolen er en nødvendig konsekvens af Domstolens prøvelsesret. Dette er grunden til, at den tyske grundlov indeholder en bestemmelse om, at en ret er forpligtet til at forelægge en sag for Verfassungsgericht, når den anser en lov, hvis gyldighed er afgørende for dens afgørelse i en sag, for at være i strid med grundloven [21]. I overensstemmelse hermed gik forbundsregeringen i Foto-Frost-sagen ind for, at der består en forpligtelse til at forelægge sagen for Domstolen [22].

3. Konklusion

75. Det er følgelig min opfattelse, at der også under sager, der behandles i en summarisk retspleje, samt i forbindelse med fortolkningsspørgsmål, som lægger sig i vejen for en effektiv gennemførelse, består en forpligtelse for medlemsstaternes domstole til at forelægge sådanne spørgsmål for Domstolen.

20 — Generaladvokat Capotorti, a. st., Sml. 1977, s. 981.

21 — Jf. Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, 6. udg., Köln, 1989, artikel 100, note 1.

22 — A. st., s. 4205.

76. Jeg skal yderligere kort nævne spørgsmålet om, i hvilket omfang den ret, der behandler en sag om foreløbige forholdsregler, er bundet af den retsakt, hvis gyldighed den sætter spørgsmålstegn ved. Den foreliggende sag er ikke til hjælp ved afgørelsen heraf, idet den forelæggende ret har udsat gennemførelsen af afgiftspålægget, mod at der blev stillet en sikkerhed med et beløb svarende til det fastsatte beløb i særlig absorptionsafgift. Hermed har den forelæggende ret i det omfang, det var den muligt, taget hensyn til fællesskabslovgivers vilje, idet denne ved fastlæggelsen af den 15. december 1987 som betalingstermin markerede, at de berørte virksomheder så vidt muligt skulle betale afgiften samtidigt.

77. Sagsøgerens repræsentant har imidlertid i retsmødet fremlagt en kendelse fra Bundesfinanzhof af 11. juli 1989 (J. nr. VII B 183/88), af hvilken det fremgår, at en afgørelse fra en anden ret, nemlig Finanzgericht Baden-Württemberg om at udsætte gennemførelsen af forordning nr. 1914/87 *uden* sikkerhedsstillelse ikke giver anledning til betænkeligheder. Denne afgørelse blev heller ikke anfægtet af det involverede Hauptzollamt.

78. Af de ovenfor anførte grunde kan jeg ikke tiltræde denne opfattelse. Tværtimod må det også i en sag om foreløbige forholdsregler være grundsætningen om fællesskabsrettens forrang og det med denne grundsætning udtrykte hensyn til Fællesskabets interesse, der skal respekteres.

79. Tilbage står herefter at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte begrænsninger også skal anvendes, når udsættelsen af gennemførelsen sker på et grundlag, der ikke drager gyldigheden af EF-retsforskrifter i tvivl. I tysk ret kan fuldbyrdelsen af en forvaltningsakt således udsættes, når »fuldbyrdelsen påfører adressaten en urimelig byrde, der ikke er en nødvendighed som følge af overordnede offentlige interesser«[23]. Også Den Italienske Republiks repræsentant har i retsmødet beskæftiget sig med dette problem.

80. Der rejses ikke i dette tilfælde spørgsmål om fællesskabsrettens gyldighed, og en forelæggelse for Domstolen er derfor ikke nødvendig. Den hensyntagen til Fællesskabets interesse, som efter min mening er påbudt ved fællesskabsretten, er her under alle omstændigheder påbudt i national ret. Ved afgørelsen af, om fristdatoen den 15. december 1987 skal respekteres, eller om virksomheden må beskyttes mod et sammenbrud (»fallimento«), er det fællesskabsretligt også helt legitimt at udsætte gennemførelsen af forvaltningsakten for at undgå urimelige følger, der ikke er en nødvendighed som følge af den overordnede fællesskabsinteresse.

81. Den foreliggende løsning tilgodeser de krav, der må stilles til en effektiv midlertidig retsbeskyttelse, som den ikke på nogen måde hindrer.

82. Den sikrer fællesskabsrettens forrang, idet den også i den nævnte situation anser medlemsstaternes domstole for forpligtet til at følge fællesskabsrettens målsætning.

83. Den sikrer, at medlemsstaternes domstole kan træffe deres afgørelser uafhængigt og frit, idet de frit kan give udtryk for den usikkerhed, der eventuelt gør sig gældende

23 — FGO, § 69, stk. 2, 2. pkt., anden mulighed.

med hensyn til fællesskabsrettens gyldighed eller en eventuel uanvendelighed af dens bestemmelser.

84. Den sikrer i denne sammenhæng retssikkerheden og Fællesskabernes retlige sammenhæng, idet den i medfør af artikel 5 skaber en pligt for de retter, der kommer ud for sådanne spørgsmål, til at forelægge dem for Domstolen og til dermed at rydde den tvivl af vejen, som de selv har givet udtryk for.

85. Denne løsning forekommer mig således alt i alt tilfredsstillende for samtlige parters retmæssige interesser.

86. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare det første spørgsmål på følgende måde:

87. EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, skal fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, der beslutter at udsætte gennemførelsen af en forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsretsakt, idet retten finder det tvivlsomt, om den fællesskabsretsakt, der ligger til grund for forvaltningsakten, er gyldig, eller finder, at den skal fortolkes på en måde, som gør fællesskabsretten praktisk virkningsløs, skal forelægge Domstolen spørgsmålet om den pågældende retsakts gyldighed og virkning.

88. For så vidt angår betingelserne for udsættelsen og dennes retsvirkninger, skal retten anvende fællesskabsrettens bestemmelser herom.

89. Retten er ved afgørelsen af sagen bundet af Domstolens dom, for så vidt angår spørgsmålet om fællesskabsretsaktens gyldighed.

II — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

90. Det andet spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse har til formål at få prøvet gyldigheden af forordning nr. 1914/87 om indførelse for produktionsåret 1986/1987 af en særlig absorptionsafgift for sukker. Den særlige absorptionsafgift er en afgift på produktion af sukker, der først og fremmest skal tjene til at udligne de underskud på sektorens budget, som er en følge af udbetalingen af eksportrestitutioner. Den særlige absorptionsafgift skal betales i tillæg til dels en basisproduktionsafgift på 2% af interventionsprisen for sukker, dels en B-afgift, der opkræves af sukkerfabrikanternes produktion af B-sukker, og som højst kan andrage 37,5% af interventionsprisen [24], samt en absorptionsafgift [25]. Forordningen om den særlige absorptionsafgift trådte i kraft den 2. juli 1987 for produktionsåret 1986/1987, der sluttede den 30. juni 1987.

91. Den sagsøgende virksomhed i hovedsagen har fremført flere grunde, der efter dens opfattelse må medføre, at den omtvistede forordning er ugyldig. Det drejer sig først og fremmest om følgende grunde:

— Forordningen er udstedt på et fejlagtigt retsgrundlag. Den skulle ikke have været baseret på EØF-Traktatens artikel 43, men på denne Traktats artikel 201, idet der er tale om et finansieringsbidrag.

24 — Jf artikel 28, stk 3 og 4, i Rådets grundforordning nr. 1785/81 af 30.6.1981 (EFT L 177, s. 4).

25 — Se forordning nr. 1785/81, artikel 32a, der blev tilføjet ved Rådets forordning nr 934/86 af 24.3.1986 (EFT L 87, s. 1).

— Forordningen er i strid med grundforordningen, idet den går ud over de retlige grænser for selvfinansieringsprincippet i sukkersektoren og bryder med retssikkerhedsprincippet.

— Forordningen udgør en tilsidesættelse af forbuddet mod at lade en erhvervssektor bære risici, som er denne sektor uvedkommende, og fører til, at der pålægges sukkerproducenterne urimelige byrder.

— Forordningen er i strid med forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed, idet den blev vedtaget med henblik på en situation, der allerede var ophørt, og krænker den berettigede forventning hos den, der skal betale den omhandlede afgift.

— Forordningen udgør en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, idet produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker belastes med forskellig afgift. Dette medfører desuden, at virksomhederne i den tyske sukkerindustri i sammenligning med virksomhederne i de øvrige medlemsstater belastes med forholdsvis højere B-afgifter.

— Forordningen udgør en overtrædelse af grundsætningen om beskyttelse af ejendomsretten og af erhvervsfriheden, idet afgiften som følge af sin størrelse berører selve virksomhedens eksistensgrundlag.

— Forordningen er ugyldig som følge af magtfordrejning, idet den særlige absorptionsafgift i realiteten er et prohibitivt virkende finansieringsbidrag.

— Forordningen er endelig i strid med almindelige retsgrundsætninger, idet reglerne for afgiftens gennemførelse, og navnlig den ordning, hvorefter den overvæltes på sukkerroeproducenterne, er uforenelige med forfatningsretlige principper som anvendt i tysk skatte- og afgiftsret.

92. Den forelæggende ret nævner to af de anførte grunde, nemlig spørgsmålet om hjemmelen samt problemet vedrørende med den tilbagevirkende gyldighed. Den synes i den forbindelse ikke at have alvorlige indvendinger med hensyn til den af Rådet valgte hjemmel. Anderledes forholder det sig derimod for så vidt angår en eventuel overtrædelse af forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed. For den forelæggende ret får vedtagelsen af forordning nr. 1914/87 virkelig tilbagevirkning, og i alt fald er der ikke i rimeligt omfang taget hensyn til den berettigede forventning hos de berørte, hvilket er grunden til, at den anmoder Domstolen om at tage stilling til forordningens gyldighed.

1. Skal hjemmelen for forordning nr. 1914/87 være artikel 43 eller artikel 201 i EØF-Traktaten?

93. Mod indførelsen af den særlige absorptionsafgift med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 43 er det blevet anført, at der ikke er tale om en foranstaltning til regulering af sukkermarkedet, men om en ren og skær finansieringsafgift. En reguleringsforanstaltning kan kun træffes for nutiden og fremtiden, men ikke for fortiden. Sagsøgeren har desuden fremført, at den tredje betragtning til den anfægtede forordning udtrykkelig omtaler »de strenge budgetkrav, Fællesskabet er undergivet«.

94. Hertil kommer, at den særlige absorptionsafgift blev indført uden for den fælles markedsordning for sukker og derfor ikke er omfattet af de egne indtægter, jf. artikel 2, stk. 1, litra a), i Rådets afgørelse af 7. maj 1985 om Fællesskabernes ordning med egne indtægter[26]. Ifølge denne bestemmelse udgør kun »afgifter og lignende, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« egne indtægter. Den særlige absorptionsafgift er altså ikke en foranstaltning til regulering af et landbrugsmarked og ej heller ifølge afgørelsen om egne indtægter en af Fællesskabernes egne indtægter, og den har derfor kun retsgyldigt kunnet vedtages med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 201. Da den i sidstnævnte bestemmelse fastlagte procedure ikke er blevet fulgt, er forordningen ugyldig.

95. Sagsøgeren har endelig anført, at kun sukkerproducenterne skal betale særlig absorptionsafgift, mens markedsordningen for sukker blev indført i sukkerroedyrkernes almindelige interesse. Dette fremgår af tredje betragtning til grundforordningen, hvorefter der bør træffes passende foranstaltninger til stabilisering af sukkermarkedet »for at sukkerroeproducenterne ... inden for Fællesskabet fortsat kan sikres de fornødne garantier med hensyn til beskæftigelse og levestandard«.

96. Ved afgørelsen af, hvilken hjemmel der skulle benyttes med henblik på vedtagelsen af den særlige absorptionsafgift, må det klarlægges, om denne er en afgift til regulering af markedet eller — som anført af sagsøgeren — udelukkende er beregnet til og bruges til at finansiere et underskud på budgettet. Dersom der skulle være tale om en markedsreguleringsafgift, skulle de i Traktatens artikel 39 og 40 angivne formål på den ene eller anden måde have været afgørende for vedtagelsen af foranstaltningen.

97. Afgiften måtte på en eller anden måde fremtræde som en markedsregulerende foranstaltning for sødestoffer, hvis den i medfør af artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om Fællesskabernes egne indtægter skulle kunne anses for en egen indtægt, som ikke er undergivet den tunge vedtagelsesprocedure ifølge EØF-Traktatens artikel 201.

98. Artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om egne indtægter hævdes at være principielt uanvendelig, fordi den kun omfatter afgifter, der allerede bestod ved afgørelsens vedtagelse. For alle andre afgifters vedkommende finder artikel 2, stk. 2, anvendelse. Artikel 2 i afgørelsen om egne indtægter har, af interesse for nærværende sag, følgende ordlyd:

»Indtægter af:

a) afgifter..., som af Fællesskabets institutioner *er pålagt* eller *vil blive pålagt* handelen med ikke-medlemsstater inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, såvel som afgifter og lignende, der *er fastsat* inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker[27],

26 — Afgørelse om de egne indtægter (EFT L 128, s. 15).

27 — Mine understregninger.

b) ...

udgør egne indtægter og opføres på Fællesskabernes budget.

Egne indtægter, der optages på Fællesskabernes budget, er endvidere indtægter, der hidrører fra andre afgifter, som inden for rammerne af en fælles politik måtte blive indført i overensstemmelse med Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab..., for så vidt den procedure, der omhandles i artikel 201 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab..., er blevet afsluttet.«

99. En fortolkning umiddelbart efter ordlyden fører ikke til noget klart resultat. For afgifter for handelen inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik benyttes udtrykkeligt fortid og fremtid, mens der for afgifter og lignende inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker grammatisk benyttes fortid. Som bestemmelsen er formuleret, har man et vist spillerum ved fortolkningen.

100. Bestemmelsens ånd og formål giver holdepunkter for, at den ikke blot omfatter afgifter, der er blevet pålagt i fortiden, da der ellers ville være en risiko for, at blandt afgifter, der i realiteten er identiske, nogle automatisk blev regnet for egne indtægter alene på grund af deres vedtagelsestidspunkt, mens man for andres vedkommende skulle følge den tunge procedure i Traktatens artikel 201 med ratifikation i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser. I tilfælde hvor blot den nærmere udformning af afgiftsbestemmelserne ændres, kunne det da blive et spørgsmål, om der stadig er tale om en allerede pålagt afgift, eller om den eventuelt må anses for en afgift, der er blevet vedtaget som en ny afgift som følge af en ændring af reglerne for den.

101. De nævnte overvejelser bekræftes af Domstolens praksis[28] vedrørende bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, litra a), i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter[29], en bestemmelse der efter sit indhold er identisk med de relevante bestemmelser i artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om Fællesskabets egne indtægter: »I betragtning af den udvikling, som produktionen af og markedet for sukker inden for Fællesskabet ikke kunne undgå at gennemgå, og det deraf følgende behov for at tilpasse produktionsafgifterne, importafgifterne, restitutionerne og prisstøtteforanstaltningerne til udviklingen af efterspørgslen på Fællesskabets marked for sukker, måtte afgørelsen af 21. april 1970 ikke alene anses at omfatte de afgifter, som var fastsat, da afgørelsen blev truffet, dvs. de afgifter, der var fastsat i Rådets forordning ... om den fælles markedsordning for sukker« [30].

102. Regelfastsættelsesproceduren i EØF-Traktatens artikel 201, hvorefter Europa-Parlamentet skal høres, Rådet vedtager bestemmelserne med enstemmighed, og medlemsstaterne vedtager disse bestemmelser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, en procedure, hvortil der henvises i artikel 2, stk. 2, i afgørelsen

28 — Domstolens domme af 30.9.1982 (sag 108/81, Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107, præmis 33 og sag 110/81, Roquette mod Rådet, Sml. s. 3159, præmis 39).

29 — Rådets afgørelse af 21.4.1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201): »Afgifter og andre gebyrer, der fastsættes inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker«.

30 — Sag 108/81, a. st., præmis 33.

om egne indtægter, er begrundet i den omstændighed, at beføjelserne på afgiftsområdet først må overføres til Fællesskabet. Men beføjelserne til at opkræve skatter inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker er imidlertid helt utvivlsomt allerede overgået til Fællesskabet i medfør af artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om egne indtægter. Derfor er det, når den omtvistede afgift falder inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, ufornødent ved vedtagelsen af nye afgiftsbestemmelser at gå frem efter artikel 2, stk. 2, i afgørelsen om egne indtægter og altså efter EØF-Traktatens artikel 201.

103. Om den enslydende bestemmelse i artikel 2, stk. 2, i Rådets afgørelse af 21. april 1970 har Domstolen fastslået, at denne bestemmelse alene skal hjemle, at der inden for rammerne af en fælles politik skabes yderligere egne indtægter, hvorved proceduren i artikel 201 skal iagttages. »Bestemmelsen kan imidlertid ikke — mod sin egen ordlyd — fortolkes således, at den i artikel 201 foreskrevne procedure skal finde anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af en foranstaltning inden for rammerne af en fælles politik, blot fordi der med foranstaltningen oppebæres indtægter« [31].

104. Derimod vil det ikke være retmæssigt — for at omgå proceduren i henhold til EØF-Traktatens artikel 201 — rent formelt at henføre afgiften til den fælles markedsordning for sukker, når det i realiteten er et andet mål, der forfølges.

31 — Domstolens dom af 11.7.1989 (sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 11).

105. Det har ingen betydning, at afgiften ud over at skulle tjene til regulering af et landbrugsmarked også har en finansiel karakter, f. eks. derved, at den medvirker til at begrænse udgifterne til markedsordningen i landbrugssektoren. Som det er fastslået af Domstolen, gælder artikel 201 ikke for landbrugsafgifter, der finder anvendelse i en bestemt landbrugssektor og alene skal tjene til finansiering af udgifterne i denne sektor [32].

106. Såfremt den særlige absorptionsafgift anses for en afgift henhørende under den fælles markedsordning for sukkersektoren og altså for omfattet af artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om egne indtægter, er der ikke dermed grundlag for at fastslå, at Rådet har manglet beføjelse til at vedtage denne foranstaltning, idet der pr. definition skulle være tale om en »egen indtægt«. Domstolen har gentagne gange om afgørelsen om de egne indtægter eller bestemmelser, der var forløbere herfor, fastslået, »at [afgørelsen] har til formål at fastlægge de egne indtægter for Fællesskabet, der skal optages på Fællesskabernes budget, og ikke hvilke fællesskabsinstitutioner, der har kompetence til at fastsætte told, afgifter, importafgifter, produktionsafgifter og andre former for indtægter« [33]. Rådets kompetence til at indføre den pågældende afgift er hjemlet i Traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik [34].

107. Ved undersøgelsen af, om EØF-Traktatens artikel 43 lovligt blev anvendt som

32 — Sag 265/87, a. st., præmis 10; jf. desuden Domstolens dom af 9.7.1985 (sag 179/84, Bozetti mod Ivernizzi SA, Sml. s. 2301, præmis 19 og 20).

33 — Sag 110/81, a. st., præmis 38, og sag 108/81, a. st., præmis 32.

34 — Sag 108/81 og 110/81, a. st.

hjemmel for forordning nr. 1914/87, må udgangspunkt tages i, at denne artikel skal fortolkes i lyset af EØF-Traktatens artikel 39 og 40 [35]. Det vil sige, at der med henblik på at nå de i artikel 39 nævnte mål efter artikel 40 oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, »og at denne fælles ordning kan omfatte alle foranstaltninger, som er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål« [36]. Ved vurderingen af lovligheden af en foranstaltning med hjemmel i denne bestemmelse må efter Domstolens praksis Rådet tilkendes en skønsfrihed på området, som modsvarer det politiske ansvar [37]. Da opkrævningen af en afgift på grund af det konstaterede overskud skal begrænse produktionen, bidrager den til at virkeliggøre det formål, at markederne skal stabiliseres [38]. Princippet om selvfinansiering i sukkersektoren blev indført ved den grundforordning [39], der var gældende, dengang den særlige absorptionsafgift blev vedtaget. Ønsket om »at tildele Fællesskabet de fornødne instrumenter til på rimelig, men effektiv måde *at sikre*, at *producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne* ved afsætningen af det overskud, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug« [40] er udtrykt i betragtningerne til grundforordningen. De konkrete regler om de foranstaltninger, ved hvilke dette formål skal opnås, findes i forordningens artikel 28 og er i tidens løb blevet ændret flere gange, fordi de gældende bestemmelser for hver enkelt periode kun var tilstrækkelige til at skaffe dækning for en del af omkostningerne.

108. Foranstaltninger, der fra begyndelsen gøres tidsbegrænsede [41], og hvorved der skal ske en udligning af følgerne af overskudsproduktionen, kan beskrives som en udvikling, hvorunder de retlige midler er blevet skabt med henblik på at kunne rette markedssituationen op eller styre markedet. Der er i den forbindelse tale om produktionskvoteordningen på den ene side og opkrævningen af produktionsafgifter til finansiering af eksportrestitutionerne på den anden side. Da det viste sig, at hverken basisproduktionsafgiften eller B-afgiften var i stand til at dække de underskud, der opstod, blev det besluttet at opkræve en afgift fordelt på produktionsårene 1986/1987 til 1990/1991 til dækning af de faktiske eksportudgifter i produktionsårene 1981/1982 til 1985/1986. Med henblik herpå blev der i grundforordningen indført bestemmelser om opkrævning af en absorptionsafgift.

109. Markedsudviklingen viste hurtigt, at produktionsårene efter årene 1981/1982 til 1985/1986 også ville fremvise store underskud, som ikke kunne dækkes på det eksisterende retsgrundlag. For hurtigst muligt at få styr på den udvikling, der var under optræk, blev den omtvistede særlige absorptionsafgift indført ved en selvstændig forordning for produktionsåret 1986/1987 [42].

110. Selv om der ikke formelt ved forordning nr. 1914/87 skete nogen ændring af grundforordningen, må den dog materielt ses som et led i den ved grundforordningen fastlagte rammeordning. Forordning nr. 1914/87 er både for så vidt angår den måde, hvorpå den særlige absorptionsafgift

35 — Domstolens dom af 21.2.1979 (sag 138/78, Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sml. s. 713, præmis 4).

36 — Sag 138/78, a. st.

37 — Sag 138/78, præmis 7.

38 — Sag 138/78, a. st.

39 — Rådets forordning nr. 1785/81 af 30.6.1981 (EFT L 177, s. 4).

40 — Ellevte betragtning til grundforordningen, mine understregninger.

41 — Jf. ellevte betragtning til grundforordningen.

42 — Forordning nr. 1914/87.

opkræves, som med hensyn til grundlaget for den, uløseligt knyttet til grundforordningen. I betragtningerne til forordning nr. 1914/87 er den fælles markedsordning for sukker som fastlagt ved grundforordningen det eneste grundlag, der angives. Med hensyn til de forventede tab henvises der til de anslåede størrelser, der er omhandlet i grundforordningens artikel 28, og når det gælder beregningen af den særlige absorptionsafgift, er det også bestemmelserne i grundforordningens artikel 28, der danner grundlaget. Selv med hensyn til fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelser henvises der til fremgangsmåden i grundforordningen [43].

111. Endelig må det også fremhæves, at indførelsen af den særlige absorptionsafgift anses for et alternativ til en ændring af produktionskvoteordningen, som ellers måske ville være blevet nødvendig [44], og at den således er en foranstaltning, der er uløseligt knyttet til bestemmelserne om den gældende markedsordning. Det synspunkt, at forordning nr. 1914/87 blev vedtaget uden for den fælles markedsordning for sukker og derfor ikke kan anses for en markedsregulerende foranstaltning, ses herefter at hvile på en rent formalistisk betragtning. I virkeligheden fremgår det af hensigten og formålet med den særlige absorptionsafgift, at denne må forstås som en supplering af de eksisterende bestemmelser om markedsordningen. Valget af EØF-Traktatens artikel 43 som hjemmel for forordningen kan således ikke kritiseres.

112. For at gøre endeligt op med spørgsmålet om hjemmelens lovlighed står herefter tilbage at drøfte argumentet om, at det alene er de sukkerproducerende virksomheder, der bliver afgiftspligtige, hvilket er retsstridigt, da det strider mod formålene med den fælles markedsordning for sukker, der udtrykkeligt kun blev vedtaget af hensyn til sukkerroeproducenterne.

113. Det har ikke større betydning, om de sukkerproducerende virksomheder anses for producenter eller forbrugere efter betydningen i EØF-Traktatens artikel 39 og 40. Det er i hvert fald sikkert, at de mindst i samme grad som sukkerroeproducenterne nyder godt af Fællesskabets prisgarantier inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Dette fremgår også af følgende formulering i betragtningerne til grundforordningen:

»Det er nødvendigt, at disse regler [garanterede priser] giver såvel fabrikanter som producenter af basisproduktet rimelige garantier« [45].

114. Prisreguleringsordningen finder i sin helhed anvendelse ikke blot på basisprodukterne, men også på *sukker*. I afsnit I i grundforordningen findes bestemmelser om, at der årligt fastsættes en indikativpris for hvidt *sukker*. Endvidere fastsættes der en interventionspris både for *råsukker* og for hvidt *sukker* (grundforordningens artikel 2 og 3). Prisordningerne for handelen med tredjelande gælder altså også for *sukker* (afsnit II i grundforordningen). På visse betingelser kan *sukkerproducenterne* derfor opnå restitutioner ved udførsel fra Fællesskabet. Fællesskabets kvoteordning, der er et led i prisgarantierne, finder ligeledes an-

43 — Artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 1914/87, hvori der henvises til grundforordningens artikel 41.

44 — Fjerde betragtning til forordning nr. 1914/87.

45 — Fjerde betragtning til grundforordningen.

vendelse på produktionen af *sukker* (artikel 19).

115. Leveringskontrakterne afsluttes mellem sukkerproducenterne og sukkerroeproducenterne med udgangspunkt i kvotefordelingen [46]. I øvrigt er det efter indførelsen af afgifter på produktionen af sukker sukkerproducenterne, der i første omgang skal betale afgifterne, med mulighed for delvis at overvælte afgiften på sukkerroeproducenterne [47]. Opkrævningsordningen for den særlige absorptionsafgift er bygget på den eksisterende ordning. Den særlige absorptionsafgift udgør efter den måde, hvorpå den opkræves, og med de virkninger, den har, en beregningsfaktor for produktionsafgifterne. Heraf følger, at den måde, som den finansielle byrde ved den særlige absorptionsafgift er fordelt på, svarer til fordelingsmåden for produktionsafgifterne i henhold til grundforordningen. Forordning nr. 1914/87 er derfor ikke ugyldig, fordi den har indført en afgift, der er i strid med ordningen, hvilket retligt kun ville have været muligt under benyttelse af en anden hjemmel.

2. De retlige grænser for selvfinansieringsprincippet, retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende gyldighed

116. For at kunne afgøre, om forordning nr. 1914/87 er ugyldig, fordi den har tilbagevirkende gyldighed, må det først undersøges, om og i bekræftende fald i hvilken udstrækning der er tillagt den tilbagevirkning. Da forordning nr. 1914/87 trådte i kraft på datoen for offentliggørelsen, dvs. den 2. juli 1987, og indførte en særlig absorptionsafgift for produktionsåret 1986/1987, der gik fra den 1. juli 1986 til den 30. juni 1987 [48], knyttede dens virkninger sig til en periode, der var forbi. Det faktiske forhold, der er afgørende for beregningen af den særlige absorptionsafgift, var sukkerproduktionen i et allerede afsluttet produktionsår. Den særlige absorptionsafgift skulle faktisk blot beregnes ved at anvende en endnu ikke fastlagt koefficient på det beløb, virksomheden skulle betale som produktionsafgift [49]. De afgiftspligtige virksomheder kunne altså ikke på nogen måde ændre deres dispositioner for derved at få indflydelse på det beløb, der skulle betales i særlig absorptionsafgift.

117. På samme måde forholder det sig for sælgerne af sukkerroer, som sukkerfabrikanterne i medfør af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1914/87 skulle kunne afkræve en godtgørelse på højst 60% af den opkrævede særlige absorptionsafgift. Forordning nr. 1914/87 får dermed virkning for faktiske afsluttede forhold, for hvilke der efterfølgende pålægges afgifter, og har følgelig virkelig tilbagevirkende gyldighed.

118. Hvad nu angår en eventuel tilbagevirkning af retsvirkninger, kan det desuden fastslås, at der er tale om en sådan. Ganske vist er forordningens gyldighedsdato ikke henlagt til et tidspunkt før dens ikrafttræden. Men som allerede nævnt ligger de forhold, der omhandles, i det hele forud for forordningens ikrafttrædelsesdato. Forordningens retsvirkninger, dvs. afgiftsskyldens opståen på det angivne afgiftsgrundlag, var på dette

46 — Artikel 5 i grundforordningen; jf. desuden forordning nr. 206/68 af 20.2.1968 om fastsættelse af rammebestemmelser for kontrakter og brancheaftaler vedrørende køb af sukkerroer, EFT 1968, s. 24.

47 — Grundforordningens artikel 28 og 5.

48 — Jf. grundforordningens artikel 2, stk. 1.

49 — Jf. artikel 1, stk. 2 og 4, i forordning nr. 1914/87 og Kommissionens forordning nr. 3061/87 af 13.10.1987 (EFT L 290, s. 10).

tidspunkt allerede definitive. Det har i den forbindelse ingen betydning, at den endelige fastsættelse af det den enkelte virksomhed påhvilende afgiftsbeløb endnu ikke var foretaget. Dette er en rent administrativ sag, for hvis ekspedition alle faktiske omstændigheder allerede foreligger.

119. Det samme gælder forfaldsdatoen. I forordningen bestemmes, at den særlige absorptionsafgift skulle betales inden den 15. december 1987. Afgiftspligten som sådan er imidlertid aldeles uafhængig af forfaldsdatoen. Forordning nr. 1914/87 kan følgelig kun være gyldig, såfremt det med forordningen tilsigtede mål gjorde det nødvendigt at vedtage den, og såfremt der er taget behørigt hensyn til den berettigede forventning hos den berørte personkreds.

a) Formålet med forordning nr. 1914/87

120. Forordning nr. 1914/87 har til formål at befæste selvfinansieringsprincippet i sukkersektoren, et princip der allerede i begyndelsen af firserne var forankret i den fælles markedsordning for sukker. Dette var allerede formålet ved den første indførelse af produktionsafgifterne og den senere opkrævning af solidaritetsafgifter.

121. Lovgiver har i princippet vide beføjelser ved den konkrete fastlæggelse af de nærmere regler for landbrugsordningen og ved valget af de mål, der forfølges inden for rammerne af den, medmindre disse formål må antages at udgøre magtfordrejning. Den omstændighed, at markedet for sødestoffer indtil videre er den eneste landbrugssektor, som den principielle regel om, at »producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne« [50], gælder for, kan ikke kritiseres.

122. Ved hjælp af hvilke retsforskrifter et mål skal forfølges, er også i princippet et spørgsmål, der afgøres af lovgivningsmagten. Den skal dog af retssikkerhedsgrunde respektere de begrænsninger, den selv har fastlagt, og kan ikke vilkårligt gennemføre ændringer. Der må tages hensyn til den berettigede forventning hos adressaten for bestemmelserne om disses bestående, da han jo træffer sine dispositioner på grundlag af reglerne, som de er, og lovgivningsmagten bør give adressaten adgang til at indrette sin adfærd, når reglerne ændres.

b) Havde sukkerproducenterne en berettiget forventning om en begrænsning af deres forpligtelse til at udligne tab?

123. Spørgsmålet må undersøges på grundlag af de foreliggende forordninger.

124. Forordning nr. 1785/81 [51] opstiller som et princip, at producenterne selv fuldt ud skal finansiere omkostningerne, idet dog en ordning herom bør være tidsbegrænset og bør betragtes som en overgangsløsning. Imidlertid lægges der i artikel 28 loft over de afgifter, der er nødvendige til at finansiere omkostningerne, og dette loft må ikke gennembrydes [52].

50 — Jf. betragtningerne til grundforordningen nr. 1785/81.
51 — Ellevte betragtning.
52 — Jf. forordning nr. 1785/81, artikel 28, stk. 3 og 5.

125. Disse bestemmelser giver ikke noget svar på spørgsmålet om, hvad der skal ske, hvis der ikke opnås fuld producentfinansiering af omkostningerne med de omtalte maksimumsbeløb. Efter min mening kan dette ikke i sig selv begrunde nogen berettiget forventning om, at disse maksimumsbeløb ikke overskrides.

126. Ved forordning nr. 1738/85 [53] blev den ved forordning nr. 1785/81 fastlagte ramme udnyttet, idet maksimumsbeløbet for B-sukker blev forhøjet fra 30 til 37%. I denne forordning blev det også anført, at tab som følge af eksportforpligtelser med hensyn til overskud af EF-sukker af sukkerroer skal dækkes op til *visse lofter* [54].

127. Princippet om en begrænsning er klart udtrykt i denne forordning.

128. I forordning nr. 934/86 [55] fremhæves endnu en gang »det princip, at producenterne er finansielt ansvarlige for samtlige tab«, og forordningen indfører ud over forskellige ændringer af finansieringsordningen en absorptionsafgift i sektoren. Denne forordning indeholder desuden en bestemmelse om, at størrelsen af det samlede beløb i opkrævede basisproduktions- og B-afgifter konstateres ved udgangen af produktionsåret 1987/1988 kumulativt for de to produktionsår 1986/1987 og 1987/1988.

129. Denne forordning ændrer ikke lofterne over de eksisterende afgifter, men indfører en ny absorptionsafgift »til absorption af det underskud på 400 mio. ECU, der er konstateret efter anvendelsen af kvotesystemet i perioden 1981/1982 til 1985/1986« [56].

130. I forordningen hentydes der ganske vist til visse bestemte begrænsninger, men den går med absorptionsafgiften ud over de indtil da gældende grænser og fremhæver det princip, »at producenterne er finansielt ansvarlige for samtlige tab« [57]. Enhver sukkerroeproducent måtte dermed vide, at Rådet var besluttet på at lade producenterne yde deres til dækning af samtlige tab.

131. Dette var imidlertid den situation, der forelå ved vedtagelsen af den omtvistede forordning nr. 1914/87. En i og for sig inkonsekvent retsakt kan ikke bevirke, at der opstår en retligt værnet berettiget forventning. Det er særligt tilfældet, når omkostningerne ved de berørtes egen økonomiske virksomhed skal overtages af det offentlige. Der bliver ikke tale om en retligt værnet berettiget forventning, hvis der ikke foreligger et klart, utvetydigt og retligt bindende tilsagn fra den, der hævdes at skulle afholde omkostningerne.

132. Producenterne har altså ikke med føje kunnet forvente, at Rådet ville holde sig inden for bestemte grænser og ville fravige princippet om fuldt ansvar for producenterne for samtlige tab. Rådet var altså ikke i kraft af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning afskåret fra at lade producenterne afholde de omkostninger, der var en følge af princippet om, at produ-

53 — EFT L 167, s. 2.

54 — Første betragtning, understregningen er min.

55 — EFT L 87, s. 1.

56 — Jf. artikel 32a.

57 — Anden betragtning.

centerne er finansielt ansvarlige for samtlige tab.

133. Det er blevet forsøgt i forordning nr. 1107/88[58] (om indførelse af en tillægsafgift) at hente argumenter til støtte for, at der tidligere har bestået en berettiget forventning, eller for, at Rådet tidligere havde bundet sig selv. I den forbindelse må det først bemærkes, at fortolkningen af ældre retsakter i lyset af yngre retsakter udgør en tvivlsom metode. Desuden kan argumentet om, at der ikke i fortiden var sikkerhed for, at selvfinansieringsmålsætningen kunne nås, og at der derfor måtte påregnes en styrkelse af selvfinansieringsordningen, ikke bruges til noget over for forordning nr. 1914/87.

134. Det er nemlig klart og ubestrideligt, at de oprindelige selvfinansieringsordninger for sektoren ikke var tilstrækkelige, og at der derfor opstod tab, der måtte dækkes. Tillægsafgiften har herefter til formål at forhindre, at der opstår sådanne underskud, og at sikre, »at alle tab, som står i forbindelse med afsætningen af den overskydende fællesskabsproduktion, fremover for hvert produktionsår dækkes af producenternes finansielle bidrag«[59]. Man kan ikke på grundlag heraf drage den slutning, at det er retsstridigt at overvælte tab, der opstod i fortiden, på deres ophavsmænd.

135. Endvidere må det fremhæves, at Fællesskabet dengang havde valget mellem at indføre den særlige absorptionsafgift eller at nedsætte produktionskvoterne. Den sidstnævnte løsning ville have ramt producenterne hårdere end et finansielt bidrag.

136. Denne løsning vil endvidere have været umulig for produktionsåret 1986/1987, for samtlige tab var først kendt, efter at kvoterne var opbrugt. I øvrigt berørte den særlige absorptionsafgift kun de erhvervsdrivende, der havde givet anledning til det tab, der skulle dækkes. At undlade at nedbringe kvoterne, men indføre den særlige absorptionsafgift var derfor den sagligt rigtige løsning — og på det punkt må der gives den anfægtede forordnings forsvarere medhold.

137. Hvis man ikke deler det synspunkt, at sukkerproducenterne på grundlag af de foreliggende bestemmelser ikke med føje kunne forvente, at Fællesskabet skulle overtage de fremkomne tab, eller at de i alt fald ikke fortsat kunne regne hermed, må man se nærmere på de bemærkninger, der er fremført af Det Forenede Kongerige, Rådet og Kommissionen. Af dem fremgår, at Kommissionen den 9. september 1986 offentliggjorde en opgørelse, af hvilken det klart fremgik, at der ville være et underskud for produktionsåret 1986/1987. I februar fremsatte Kommissionen forslag om indførelse af den særlige absorptionsafgift. Den 7. marts redegjorde Kommissionens repræsentant for forslaget i Den Rådgivende Komité for Sukker, og forslaget blev endelig offentliggjort den 3. april 1987 i EFT. Alle disse oplysninger blev af fagpressen bragt til sukkerproducenternes kundskab, og det kunne derfor ikke komme som en overraskelse for dem, at den særlige absorptionsafgift blev indført. Også denne argumentation underbygger det resultat, at Rådet handlede sagligt korrekt ved vedtagelsen af forordning nr. 1914/87 og ikke overtrådte grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning.

58 — Rådets forordning nr. 1107/88 (EFT L 110, s. 20).

59 — Rådets forordning nr. 1107/88, sjette betragtning, a. st.

138. Efter denne undersøgelse foreligger der intet, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.

3. Forbuddet mod at lade en erhvervsgren bære risici, der er den uvedkommende, og afgiftsbelastningens karakter af en uforholdsmæssig foranstaltning

a) En erhvervssektor pålægges risici, der er den uvedkommende

139. Sagsøgeren er i de anbringender, virksomheden har fremført mod gyldigheden af forordning nr. 1914/87, klart gået ud fra den tankegang, at det ifølge fællesskabsretten er forbudt at lade en landbrugssektor bære risici, der er den uvedkommende. Ved »risici, der er den uvedkommende« forstår sagsøgeren forhold, der skaber eller forhøjer omkostninger, og som ikke direkte er en følge af den fælles markedsordning og af situationen på fællesmarkedet. Sagsøgeren mener, at en sådan uvedkommende risiko foreligger med prisniveauet for sukker på verdensmarkedet, der først og fremmest afhænger af sukkerproduktionen uden for Fællesskabet og af den faldende dollarkurs. Den lave verdensmarkedspris på sukker har givet anledning til udbetaling af eksportrestitutioner med store beløb, der har givet det underskud på budgettet, der skulle udlignes gennem den særlige absorptionsafgift.

140. Det fremgår ikke, på hvilket grundlag sagsøgeren mener at kunne opstille et princip om, at de prisdannende faktorer inden for en fælles markedsordning — som her verdensmarkedsprisen og den faldende dollarkurs — ikke må bebyrde de erhvervsdrivende i vedkommende landbrugssektor, således at der pålægges dem afgifter. Det er allerede tvivlsomt, om disse faktorer kan betegnes som »uvedkommende risici«. Ganske vist er der tale om forhold, som en producent på det indre marked og i øvrigt også Fællesskabets med offentlig myndighed udstyrede institutioner er uden indflydelse på. De har kun mulighed for at reagere på, men ikke for at styre sådanne forholds udvikling. Men disse må dog antages at være faktorer, hvis virkninger er en integrerende del af den fælles markedsordnings system. For både prisstyringsmekanismen med dens restitutions- og afgiftsordninger og de regler, der finder anvendelse på samhandelen med tredjelande, er uadskillelige dele af den fælles markedsordning for sukker [60].

141. Selv om eksportrestitutionerne giver forhøjede omkostninger er de en fordel for Fællesskabets sukkerindustri, idet de er en del af prisgarantierne. Forholdene på det indre marked kan ikke vurderes isoleret fra udviklingen på verdensmarkedet. Den fælles markedsordning for sukker forudsætter selv, at der består en gensidig afhængighed mellem det indre marked og verdensmarkedet.

142. På baggrund heraf må det spørges, hvorledes man skulle have kunnet begrænse eksportrestitutionernes meget betydelige omfang. Går man i den forbindelse ud fra, at prisgarantierne skal opretholdes, bliver det eneste egnede middel, der kommer i betragtning, en nedsættelse af de garanterede mængder, dvs. af A-kvoterne og B-kvoterne. Også her ser man endnu en gang, at markedsreguleringsmekanismerne for den fælles markedsordning og udviklingen på markedet uden for Fællesskabet er indbyrdes af-

60 — Jf. afsnit I og II i grundforordningen.

hængige og forbundne. Der er altså ikke grundlag for at tale om »uvedkommende risici«, der pr. definition ikke bør have nogen betydning for de finansielle byrder for de erhvervsdrivende, der er omfattet af en fælles markedsordning.

b) Overholdelse af proportionalitetsprincippet

143. Et anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ses kun at være fremført, for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at de økonomiske byrder, som den særlige absorptionsafgift giver anledning til, er urimelige på grund af deres størrelse, og fordi de skal lægges oveni de allerede eksisterende afgifter. Ved afgørelsen af, om den særlige absorptionsafgift er urimelig og dermed ugyldig, må man se nærmere på, om og i bekræftende fald i hvilken udstrækning princippet om sektorens selvfinansiering er blevet lovligt vedtaget, og i hvilket omfang den særlige absorptionsafgift er et nødvendigt og egnet middel til at nå dette mål.

144. Forvaltningen af en landbrugssektor på grundlag af en fælles markedsordning er principielt et anliggende, der henhører under fællesskabslovgiver. Et mål gående ud på, at en markedssektor skal finansiere sig selv, er ikke kritisabelt. Det er uden betydning, at dette mål ikke udtrykkeligt gælder for den fælles landbrugspolitik i dens helhed. Retligt giver et sådant mål heller ikke anledning til betænkelighed. Den omstændighed, at den fælles markedsordning for landbruget er baseret på Traktaten, indebærer ikke nødvendigvis, at den permanent er en »subventioneret virksomhed«, således som det de facto er tilfældet. Den omstændighed, at selvfinansieringsprincippet er indført for én markedssektor og ikke for andre, giver heller ikke anledning til problemer, idet forholdene for de erhvervsdrivende i de forskellige markedssektorer ikke er sammenlignelige. Derfor må gennemførelsen af selvfinansieringsprincippet, forudsat at det i øvrigt sker på retmæssig vis, anses for lovlig.

145. Lægges dette til grund, må det imidlertid være absolut nødvendigt, at de budgetudgifter, som prisgaranti- og afsætningsordningen giver anledning til, på en eller anden måde kommer til at påhvile de erhvervsdrivende, der i deres egenskab af målgruppe for den fælles markedsordning har fordel af markedsreguleringen. Størrelsen af de afgiftsbyrder, som systemet giver anledning til, kan herefter ikke kritiseres, så længe der økonomisk er en sammenhæng mellem fordele og byrder. Der kunne i det højeste på grundlag af materielretlige retfærdighedsgrunde og ud fra forbuddet mod forskelsbehandling rejses indvendinger mod et krav om deltagelse i dækningen af underskud på budgettet, der ikke er blevet fremkaldt af produktionen i den virksomhed, der pålægges afgiften.

146. Den særlige absorptionsafgift giver imidlertid ingen problemer i denne forbindelse, for den skal betales af de erhvervsdrivende, der har deltaget i den produktion, der har givet omkostninger. Anbringenderne om, at det er retsstridigt at lade en erhvervsgren bære risici, der er den uvedkommende, og om, at afgiften er uforholdsmæssig, skal følgelig forkastes.

4. Overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling

147. Sagsøgeren har gjort gældende, at forordning nr. 1914/87 er ugyldig, idet den udgør en overtrædelse af forbuddet mod

forskelsbehandling ifølge EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, idet den på den ene side fører til en forskellig afgiftsbelastning af produktionen af A-sukker og produktionen af B-sukker, og på den anden side afgiftsbelaster den tyske sukkerindustri, som sammenligningsvis har de højeste B-kvoter, mere end sukkerindustrien i andre medlemsstater. En forskellig beskatning af A- og B-sukker er ifølge sagsøgeren — bortset fra, at det drejer sig om sammenlignelige forhold, som der ikke er saglige grunde til at behandle forskelligt — navnlig retsstridig, fordi den særlige absorptionsafgift ikke er en markedsreguleringsafgift, men en finansieringsafgift, for hvilken det så meget mere må sikres, at princippet om ligebehandling af de afgiftspligtige overholdes. Sagsøgeren har yderligere anført, at en ligelig beskatning af hele sukkerproduktionen allerede tilstræbtes ved den under navn af solidaritetsafgift opkrævede absorptionsafgift i henhold til forordning nr. 934/86 og derfor så meget mere skulle have været foreskrevet i forbindelse med den særlige absorptionsafgift.

148. Før jeg går over til at undersøge, om den særlige absorptionsafgift udgør et eksempel på forbudt forskelsbehandling, må det fremhæves, at ifølge det her forfægtede synspunkt udgør den særlige absorptionsafgift en markedsregulerende foranstaltning, der må ses i sammenhæng med den fælles markedsordning for sukker, og ikke en egentlig finansieringafgift.

a) Højere afgifter for produktionen af B-sukker

149. Beregningen af den særlige absorptionsafgift har som grundlag de forskellige produktionsafgifter for A- og B-sukker, der er foreskrevet i grundforordningens artikel 28. Det beløb, der skal betales i særlig absorptionsafgift, fremkommer ved blot at anvende en vis koefficient på de skyldige produktionsafgifter, og produktionen af A-sukker og B-sukker belastes altså i samme omfang af den særlige absorptionsafgift og af produktionsafgifterne, jf. grundforordningens artikel 28.

150. For så vidt som der ikke foreligger en forbudt forskelsbehandling derved, at A-sukker og B-sukker afgiftsbelastes forskelligt, må det kunne fastslås, at den særlige absorptionsafgift heller ikke virker diskriminerende. Ved en undersøgelse af, om stillingen for A-sukkerproduktionen kan sammenlignes med stillingen for B-sukkerproduktionen, må det rigtignok erkendes, at det i begge tilfælde er sukker og altså det samme produkt, der er tale om. Det samme kan imidlertid også siges om C-sukker. Man kan altså ikke bare tage udgangspunkt i produktet, men må også se på den funktion, det har inden for rammerne af den fælles markedsordning. I den forbindelse bemærkes, at opdelingen på A- og B-sukker er historisk begrundet. Allerede i den første fælles markedsordning, der blev indført ved forordning nr. 1009/67[61], blev der sondret mellem en »basiskvote« og en »maksimalkvote« for hver virksomhed og hvert produktionsår. I betragtningerne til denne forordning finder man følgende udtalelse:

»Det mål [begrænsning af produktionen] kan dels nås ved, at der tildeles hver fabrik eller virksomhed, der inden for Fællesskabet forarbejder sukkerroer eller melasse til sukker, en basiskvota, som Fællesskabet påtager sig pris- og afsætningsgarantien for, dels ved at garantien indskrænkes eller bortfal-

61 — Rådets forordning nr. 1009/67 af 18.12.1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 1967, s. 281).

der for de ud over basiskvoten fremstillede mængder, afhængigt af, om en bestemt maksimal mængde overskrides« [62].

Dette mål udmøntes i forordningens artikel 22 ff. Denne ordning, der oprindeligt skulle gælde til juli 1975, blev forlænget med visse ændringer ved forordningerne nr. 3330/74 [63] og nr. 1592/80 [64].

151. Mens forordning nr. 3330/74 var gældende, udtalte Domstolen sig om sukkermarkedsordningens kvotesystem, som den gav følgende beskrivelse af:

»— i henhold til artikel 24 tildeles hver virksomhed en basiskvote, en såkaldt A-kvote, og det sukker, der produceres inden for denne kvote, kan virksomheden sælge direkte på det fælles marked med interventionsprisens sikkerhed;

— i henhold til artikel 25 kan enhver virksomhed efter anmodning desuden tildeles en kvote, en såkaldt B-kvote, som er lig med A-kvoten multipliceret med en koefficient, og den mængde sukker, der produceres ud over basiskvoten, men inden for maksimalkvoten, kan ligeledes under de samme betingelser sælges på det fælles marked, dog mod betaling af en produktionsafgift (artikel 27);

— det sukker, der produceres ud over A- og B-kvoterne, det såkaldte C-sukker, må ikke afsættes på det indre marked, men skal udføres på verdensmarkedet i uforarbejdet stand inden den 1. januar efter udløbet af det sukkerproduktionsår, inden for hvilket det er produceret (artikel 26)« [65].

152. Denne ordning blev med virkning fra den 1. juni 1981 afløst af forordning nr. 1785/81, der her er kaldt grundforordningen. Begreberne »A-, B- og C-sukker«, henholdsvis »A-kvote« og »B-kvote«, blev også rent terminologisk inkorporeret i grundforordningen. Ved denne fastholdtes i princippet den ordning, at både A-sukker og B-sukker kan bringes i handelen på det fælles marked med prisgarantiernes sikkerhed, idet det dog fra begyndelsen har været bestemt, at der eventuelt skal opkræves en væsentlig højere produktionsafgift for B-sukker. Produktionsafgifterne bevirker, at de garanterede priser nedsættes [66]. Produktionsafgiftsordningen giver i forhold til en blot og bar nedsættelse af interventionsprisen den fordel, at Fællesskabets interesser tilgodeses, f. eks. interessen i en specialisering på regionalt plan.

153. Med hensyn til den mængde sukker, der er produceret inden for rammerne af kvoterne, fremgår det, at det sukker, som er produceret inden for A-kvoten, talmæssigt omtrent svarer til sukkerforbruget i Fællesskabet. Selv om afsætningen af B-sukker ikke har været bundet til et bestemt mål, har

62 — Tiende betragtning til forordning nr. 1009/67.

63 — Rådets forordning af 19.12.1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1).

64 — Rådets forordning af 24.6.1980 om anvendelse af ordningerne med produktionskvoter i sektorerne for sukker og isoglucose i perioden fra den 1.7.1980 til den 30.6.1981 (EFT L 160, s. 12).

65 — Jf. Domstolens dom af 25.10.1978 (forenede sager 103/77 og 145/77, Royal Scholten-Honig og Tunnel Refineries mod Intervention Board for Agricultural Produce, Sml. s. 2037, præmis 39).

66 — Vedrørende kvoteordningen og ordningen med produktionsafgifter for sukker henvises desuden til Domstolens dom af 22.1.1986 (sag 250/84, Eridania Zuccherifici Nazionali m. fl. mod Cassa conguaglio zucchero, Ministero delle Finanze og Ministero del Tesoro, Sml. s. 117).

Domstolen ud fra den betragtning, at sukkermarkedet er præget af overskudsproduktion, og under henvisning til den funktion, produktionskvoterne har, udtalt, at »... alle de virksomheder, som overskrider deres A-kvote, [producerer] pr. definition et overskud bestemt til eksport« [67]. Heri ligger forklaringen på den betydeligt højere afgiftsbelastning for produktionen af B-sukker og på de begrænsninger, der derfor er gjort i de særlige bestemmelser om afsætningen af dette sukker inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker.

154. På grund af det her anførte kan det fastslås, at der ikke for A-sukkers og B-sukkers vedkommende er tale om samme produkt efter markedsordningen, og at man derfor ikke kan tale om sammenlignelige forhold i relation til ligebehandlingsproblematikken. Antages det alligevel, at de principielt kan sammenlignes, så må de beskrevne grunde tilstrækkeligt kunne forklare, at de afgiftsbelastes forskelligt inden for den fælles markedsordning. Som netop antydet, gælder denne begrundelse, for så vidt som den forklarer den højere produktionsafgift for B-sukker, på samme måde for den særlige absorptionsafgift.

b) Magtfordrejning

155. Det er i denne sammenhæng, det vil være hensigtsmæssigt at behandle anbringendet om, at den særlige absorptionsafgift er ugyldig på grund af magtfordrejning. Det egentlige formål med forordningen er ikke — hævdes det — at finansiere tabene for produktionsåret 1986/1987, men at få sukkerproducenterne til at afstå fra al produktion inden for rammerne af B-kvoterne. Det er med dette formål for øje, at der for produktionen af B-sukker er blevet indført en afgift, der virker kvælende.

156. Først bemærkes, at efter betragtningerne til forordning nr. 1914/87 og denne forordnings system skulle den særlige absorptionsafgift virkelig skaffe dækning for tabene på budgettet for produktionsåret 1986/1987. Det eneste spørgsmål, der må afgøres, er derfor, om der er blevet forfulgt andre formål end det nævnte, og i givet fald, i hvilken udstrækning dette er lovligt.

157. Det står fast, at produktionsafgiften har samme virkning som en nedsættelse af de garanterede priser [68]. Idet B-sukker afgiftsbelastes hårdere, sker der en rent teoretisk beskatning af den overskudsproduktion, der ikke kan afsættes i Fællesskabet. Det overskud, der er tilladt produceret inden for rammerne af produktionskvoterne, er i denne henseende hovedårsagen til de samlede høje tab, idet eksporten af dette sukker fra Fællesskabet giver anledning til udbetaling af eksportrestitutioner. Den omstændighed, at det økonomisk er mindre interessant at producere inden for rammerne af B-kvoten end inden for rammerne af A-kvoten, idet den overskydende produktion, der teoretisk kan betegnes B-sukker, afgiftsbelastes hårdere, er en rimelig konsekvens af den måde, hvorpå tabene fordeles, idet det ved den skal opnås, at den overskydende produktion belastes hårdere end det sukker, der kan afsættes på det fælles marked.

158. Herimod kan det ikke anføres, at både A-sukker og B-sukker, når alt kommer til alt, er med til at skabe overskudsproduktionen, og at begge slags sukker er omfattet af

67 — Jf. sag 250/84, a. st., præmis 32.

68 — Jf. sag 138/78, a. st., præmis 6.

fordelene i interventionsordningen, og begge ved eksporten får fordel af eksportrestitutionerne. Forskellen mellem A-sukker og B-sukker beror på de forskellige retsregler for de to slags sukker. Den differentiering, der blev indført allerede med den første markedsordning for sukker, begrunder, at de virkelig bør behandles forskelligt, hvorfor den omstændighed, at produktionen af B-sukker er pålagt yderligere restriktioner, ikke udgør magtfordrejning.

c) Forskelsbehandling af sukkerindustrien fra medlemsstat til medlemsstat

159. Sagsøgeren har endelig mod den særlige absorptionsafgift anført, at den er udtryk for forskelsbehandling og dermed ugyldig, idet den belaster sukkerindustrien forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Den manglende ensartethed i den gennemsnitlige beskatning skyldes alene den forskellige fordeling af A-kvoterne og B-kvoterne i medlemsstaterne. Sukkerindustrien i de medlemsstater, der har en forholdsvis højere B-kvote, bliver følgelig udsat for en højere afgiftsbelastning. I det omfang anbringendet om forskelsbehandling ikke virkelig begrundes med den opkrævningsmetode, der anvendes for den særlige absorptionsafgift, men med fordelingen af produktionskvoterne, der sker efter andre kriterier, kan afgiften allerede derfor ikke være ugyldig.

160. Anbringendet om forskelsbehandling er, når alt kommer til alt, det samme som at anfægte fordelingen af kvoterne, såfremt det anerkendes, at en hårdere afgiftsbelastning af B-sukker er lovlig. Men som sagsøgeren selv har forklaret, er fordelingen af kvoterne i vidt omfang resultatet af politiske forhandlinger. Når man vil vurdere et forhandlingsresultat som et led i regelfastsættelsesvirksomheden, må udgangspunktet være, at lovgiver har vide beføjelser. Desuden kan resultatet være påvirket af, at der er tale om at realisere mål, der er påbudt i henhold til fællesskabsretten eller i alt fald er retmæssige mål. For eksempel er formålet med tildeling af kvoter udtrykkeligt, ud over en stabilisering af markederne, også en specialisering på regionalt plan. Domstolen har i øvrigt tidligere udtalt[69], at denne fremgangsmåde, hvorefter de nationale økonomier får en forskellig behandling, ikke udgør en forbudt forskelsbehandling. Anbringendet om forskelsbehandling må derfor ligeledes forkastes.

d) Opkrævning alene ad modum »solidaritetsafgiften«

161. I denne sammenhæng står blot tilbage at tage stilling til anbringendet om, at den særlige absorptionsafgift, hvis den overhovedet var lovlig, kun kunne være opkrævet i form af en solidaritetsafgift i medfør af forordning nr. 934/86, altså en afgift med det samme beløb for A-sukker og B-sukker. Heroverfor må indvendes, at der for de to afgifter, også selv om de begge på samme måde anses for afgifter inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, ikke er tale om samme situation. Solidaritetsafgiften skal, som det klart fremgår af den anvendte betegnelse, tilvejebringe en solidarisk udligning af et underskud over flere år, mens hovedvægten ved den særlige absorptionsafgift blev lagt på tanken om et individuelt ansvar, for så vidt som afgiften som grundlag har produktionen i det produktionsår, hvor underskuddet er fremkommet. Der bestod altså ikke nogen retlig forpligtelse til for den særlige absorptionsafgift

69 — Domstolens dom af 27.9.1979 (sag 230/78, Eridania-Zuccherifici Nazionali og Società italiana per l'industria degli zuccheri mod Minister für Landwirtschaft und Forsten m.fl., Sml. s. 2749, præmis 17 ff., og sag 250/84, præmis 11 ff.).

at vælge den opkrævningsmetode, der blev anvendt for solidaritetsafgiften.

5. Beskyttelse af ejendomsretten og erhvervsfriheden

a) Krænkelse af ejendomsretten

162. Sagsøgeren har anfægtet gyldigheden af forordning nr. 1914/87 under anbringende af, at forordningen udgør en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, nemlig ejendomsretten og erhvervsfriheden. Det er sagsøgerens opfattelse, at den særlige absorptionsafgift, fordi den lægges oveni andre finansielle byrder, er en afgift, der virker prohibitivt. Den samlede afgiftsbelastning, sagsøgeren udsættes for, udgør derfor et mærkbart økonomisk indgreb i den etablerede og udøvede virksomheds erhvervsøkonomiske grundlag. Den økonomiske svækkelse, dette giver, er samtidig en svækkelse af virksomhedens konkurrenceevne.

163. Sagsøgeren har anført, at de afgiftsbeløb, der belaster B-kvoten, medfører, at hvis sukkerroeproducenterne overhovedet producerer sukkerroer inden for rammerne af deres B-kvote, bliver der i alt fald kun tale om meget små mængder. De mindre leveringer, dette giver anledning til, nedsætter virksomhedens kapacitetsudnyttelsesgrad og hindrer, at den økonomisk kommer på fode.

164. Ifølge Domstolens faste praksis hører de grundlæggende rettigheder til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte[70]. Domstolen har for nylig endnu en gang fastslået, at den ved beskyttelsen af disse rettigheder skal lægge de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund, hvorfor foranstaltninger, der er uforenelige med de i disse staters forfatninger anerkendte og beskyttede grundlæggende rettigheder, ikke kan anerkendes i Fællesskabet[71]. Såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse hører ifølge Domstolen til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger[72]. Imidlertid skal som i medlemsstaternes forfatninger disse rettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, »men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet«[73].

165. Domstolen har fastslået følgende kriterier for afgørelsen af, om der foreligger et retsstridigt indgreb i de beskyttede rettigheder, eller om der er tale om en tilladt begrænsning af udøvelsen af grundrettighederne: »Denne slags rettigheder beskyttes... som regel kun under forbehold af begrænsninger, der opstilles af hensyn til offentlige interesser; inden for det fællesskabsretlige system synes det desuden berettiget at opstille bestemte begrænsninger i disse rettigheder, der er berettiget ved de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, så længe det væsentlige i disse rettigheder ikke berøres«[74].

166. Domstolen har i en anden afgørelse udtalt:

»Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne

70 — Domstolens dom af 14.5.1974 (sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491); Domstolens dom af 13.12.1979 (sag 44/79, Hauer mod Land Rheinland-Pfalz, Sml. s. 3727), og Domstolens dom af 11.7.1989 (sag 265/87, Schräder Kraftfutter mod Hauptzollamt Gronau, Sml. s. 2237).

71 — Sag 265/87, a. st., præmis 14.

72 — Sag 44/79, a. st., og sag 265/87, a. st.

73 — Sag 265/87, a. st., præmis 15, og sag 4/73, a. st., præmis 14.

74 — Sag 4/73, præmis 14.

af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne« [75].

167. Anvender man nu disse kriterier på forholdene i den foreliggende sag, er det spørgsmål, der må afgøres, spørgsmålet om, hvorvidt den særlige absorptionsafgift er begrundet i formål af almen interesse, der forfølges af Fællesskabet, og navnlig om denne afgift tjener de anerkendte formål med den fælles markedsordning, ikke står i misforhold til det mål, der forfølges, eller krænker selve kernen i de sikrede grundrettigheder.

168. Det er allerede i det foregående blevet omtalt, at den særlige absorptionsafgift er en foranstaltning med henblik på gennemførelse af selvfinansieringsprincippet i den fælles markedsordning for sukkersektoren. Jeg har også tidligere i denne undersøgelse fastslået, at den forholdsvis høje afgiftsbelastning af produktionen af B-sukker ikke står i et misforhold til det mål, der forfølges, idet man vanskeligt kan finde frem til et mindre indgribende middel, hvormed dette mål kan nås.

169. Selv om den erklærede målsætning med den særlige absorptionafgift ikke er at begrænse produktionen, må afgiften dog ses som en markedsregulerende foranstaltning inden for rammerne af den fælles markedsordning. Dersom den særlige absorptionsafgift faktisk som en bivirkning skulle medføre en nedsættelse af produktionen af B-sukker, ville der ikke dermed være tale om, at foranstaltningen var en uforholdsmæssig foranstaltning. Markedsregulerende foranstaltninger — og en markedsregulerende foranstaltning i ordets videste betydning er den særlige absorptionsafgift — må vurderes på baggrund af ordningen som helhed.

170. Det var ganske bevidst tanken oprindeligt ikke at råde bod på overskudsproduktionen ved produktionsbegrænsninger, dvs. en nedsættelse af kvoterne. For i det mindste midlertidigt at komme uden om nødvendigheden af en så radikal foranstaltning, blev det besluttet at indføre den særlige absorptionsafgift. Selv om afgiften i kraft af sin størrelse medfører, at produktionen af B-sukker slet ikke kan være rentabel, og altså indirekte fører til en begrænsning af produktionen, er dette trods alt ikke et resultat, der udgør en krænkelse af selve ejendomsrettens kerne. Selv en nedsættelse af produktionskvoterne af markedspolitiske grunde må være tilladt. For en virksomhed kan ikke »påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for denne virksomhed er resultat af udformningen af en markedsordning på et givet tidspunkt« [76].

b) Krænkelse af erhvervsfriheden

171. Argumentationen i det foregående indeholder endelig også en gendrivelse af det synspunkt, at der skulle foreligge en mod grundrettighederne stridende krænkelse af en virksomheds erhvervsfrihed. Virksomhedens erhvervsudøvelse som sådan begrænses ikke. Tværtimod forbliver pro-

75 — Sag 265/87, præmis 15.

76 — Domstolens dom af 21.5.1987 (forenede sager 133-136/85, Walter Rau Lebensmittelwerke m.fl. mod BALM, Sml. s. 2289, præmis 18); jf. endvidere sag 230/78, a. st., præmis 21.

duktionskvoterne uændrede som før, således at der fremdeles haves en garanti for afsætning af det færdige produkt sukker. Den eneste begrænsning, der kan konstateres, ligger i de begrænsninger, der dermed gøres i de mere fordelagtge ordninger. Men disse indgreb ligger stadig inden for rammerne af den tilladte regulering af betingelserne for udøvelse af erhvervsvirksomhed. Begrænsningen af fordelene kan utvivlsomt være betydelig for de erhvervsdrivende, der rammes, men den kan dog ikke anses for en krænkelse af den grundlæggende ret til fri erhvervsudøvelse [77].

6. Tilsidesættelse af de principper, der i tysk ret gælder for opkrævning af skatter og afgifter

172. Sagsøgeren har gjort gældende, at afgiftsordningen og i den forbindelse navnlig overvæltningsordningen strider mod principper i tysk forvaltningsret og forfatningsret, der som almindelige retsgrundsætninger også er beskyttet i Fællesskabets retsorden. De retsprincipper, som afgiftsordningen vurderes ud fra, er også anerkendt i fællesskabsretten, hvorfor også princippernes anvendelse i praksis må anerkendes i Fællesskabets retsorden, der endnu ikke er lige så udviklet på dette område.

173. Hertil bemærkes, at den omstændighed, at en fællesskabsretlig ordning angiveligt eller faktisk er i strid med principper for opkrævning af skatter og afgifter i medlemsstaternes retsorden, kun kan medføre, at den bliver ugyldig i det omfang, de nationale forfatningsretlige principper også er almindelige retsprincipper i Fællesskabets retsorden. Kun i så fald kan de påberåbes som gyldighedskriterier. I det omfang sagsøgeren har gjort gældende, at de her relevante forfatnings- og forvaltningsprincipper som sådanne er anerkendt i fællesskabsretten, f.eks. proportionalitetsprincippet, forbuddet mod forskelsbehandling eller forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende kraft, må det hertil anføres, at disse retsprincipper som EF-ret allerede er blevet anvendt som kriterier for bedømmelsen af den anfægtede forordning.

174. Andre forfatningsprincipper, der har karakter af grundrettigheder, og som skulle være anerkendt som almindelige retsprincipper i Fællesskabets retsorden samt medføre, at forordning nr. 1914/87 må anses for ugyldig, er ikke blevet gjort gældende. Den særlige absorptionsafgift er følgelig ikke ugyldig med den begrundelse, at den er i strid med nationale principper om afgiftsopkrævning.

175. Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har således intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1914/87.

*Sagens omkostninger*

176. Sagens behandling ved Domstolen udgør i forhold til hovedsagens parter et led i den sag, der verserer for den nationale ret, hvorfor denne skal træffe afgørelse om sagens omkostninger. De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den italienske regering og af Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, kan ikke godtgøres.

77 — Jr. desuden sag 230/78, præmis 22.

## C — Forslag til afgørelse

På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål på følgende måde:

»1) EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, skal fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, der under en sag om foreløbige forholdsregler beslutter at udsætte gennemførelsen af en forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsretsakt, idet retten finder det tvivlsomt, om denne fællesskabsretsakt, der ligger til grund for forvaltningsakten, er gyldig eller har den tilsigtede virkning, skal forelægge Domstolen spørgsmålet om den pågældende fællesskabsretsakts gyldighed og virkning.

For så vidt angår betingelserne for udsættelsen og dennes retsvirkninger, skal retten anvende fællesskabsrettens bestemmelser herom.

Retten er ved afgørelsen af sagen bundet af Domstolens dom, for så vidt angår spørgsmålet om fællesskabsretsaktens gyldighed og virkning.

2) Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning (EØF) nr. 1914/87.«