CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 8 november 1990 *

Indhoudsopgave

A — De feiten 478

B — Juridische beoordeling 479

I — De eerste prejudiciële vraag 479

1. De standpunten van partijen 480

2. De verwijzingsverplichting in een kort-gedingprocedure 483

3. Conclusies 489

II — De tweede prejudiciële vraag 491

1. De rechtsgrondslag voor verordening nr. 1914/87: artikel 43 of artikel 201 EEG-Verdrag 492

2. Juridische grenzen van het beginsel van de zelffinanciering, rechtszekerheid en verbod van terugwerkende kracht 498

a) Doel van verordening nr. 1914/87 499

b) Hadden de suikerfabrikanten een gewettigd vertrouwen in de limitatie van hun verplichting, verliezen te compenseren? 499

3. Verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten en disproportie van de heffingen 502

a) Belasting van een bedrijfstak met sectorvreemde risico's 502

b) De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel 503

4. Schending van het discriminatieverbod 503

a) Hogere belasting van de produktie van B-suiker 504

b) Misbruik van bevoegdheid 506

c) Discriminatie van de suikerindustrie van de verschillende Lid-Staten 507

d) Wijze van heffing uitsluitend naar het voorbeeld van de „solidariteitsbijdrage" 507

* Oorspronkelijke taal: Duits.

5. Eigendomsrecht en vrije beroepsuitoefening 508

a) Schending van het recht op eigendom 508

b) Ingreep in de vrijheid van beroepsuitoefening 509

6. Schending van de beginselen inzake belastingheffing van de Duitse rechtsorde ... 510

Kosten 510

C — Conclusie 511

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. De zaak waarin ik thans conclusie neem, betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Finanzgericht Hamburg. Bij de voorgelegde vragen gaat het om twee van elkaar te scheiden vraagstukken.

2. Om te beginnen wordt door de verwijzende rechter een institutioneel probleem opgeworpen, te weten de bevoegdheden van de nationale rechter in een kort-gedingprocedure, ingeval een bestreden bestuurshandeling berust op een handeling van gemeenschapsrecht waarvan de wettigheid wordt betwijfeld. De verwijzende rechter wil antwoord op de vraag, of de algemene strekking van verordeningen eraan in de weg staat dat een nationale rechter in het kader van een kort-gedingprocedure opschorting van de tenuitvoerlegging mag gelasten. Indien de nationale rechter bevoegd is, een voorlopige maatregel te gelasten zonder eerst het Hof van Justitie te hoeven vragen of de betrokken gemeenschapsbepalingen geldig zijn, wil hij verder weten, of de criteria voor de toekenning van de gevraagde voorlopige maatregelen worden beheerst door het procesrecht van de Lid-Staat dan wel door de communautaire rechtsorde.

3. Als tweede zwaartepunt van het verzoek om een prejudiciële beslissing stelt de verwijzende rechter direct de vraag betreffende de geldigheid van de verordening ten aanzien waarvan in het hoofdgeding een beslissing noodzakelijk is. Daarbij gaat het om de wettigheid van de invoering van een speciale compensatieheffing voor suiker in het verkoopseizoen 1986/1987 bij verordening nr. 1914/87.[1] Volgens de verwijzende rechter is de verordening in strijd met het verbod van terugwerkende kracht. Verzoekster in het hoofdgeding, die op grond van een op de verordening berustende beschikking een heffing verschuldigd is, voert andere gronden aan, op basis waarvan de wettigheid van de verordening twijfelachtig lijkt.

4. Buiten het hier aanhangige geding hebben nog andere Duitse rechterlijke instanties twijfels omtrent de geldigheid van verordening nr. 1914/87.[2] Een van deze rechter-

1 — Verordening nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 (PB 1987, L 183, blz. 5).

2 — Onder meer beschikking van het Bundesfinanzhof van 11 juli 1989 (AZ: VII B 183/88).

lijke instanties, het Finanzgericht Düsseldorf, heeft het Hof eveneens de vraag voorgelegd, of de verordening geldig is.[3] Het Finanzgericht Hamburg stelt het Hof van Justitie de navolgende vragen:

„1) a) Moet artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat de algemene strekking van verordeningen voor de nationale rechter de bevoegdheid uitsluit, bij wege van voorlopige maatregel de werking van een op een verordening gebaseerde bestuurshandeling op te schorten tot na de beslissing in de hoofdzaak?

b) Zo ja: onder welke voorwaarden kan de nationale rechter voorlopige maatregelen gelasten? Bestaat ter zake een gemeenschapsrechtelijk criterium en, zo ja, welk? Of worden de voorlopige maatregelen door het nationale recht beheerst?

2) Is verordening (EEG) nr. 1914/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987 geldig? In het bijzonder, is zij ongeldig, omdat zij in strijd is met het verbod dat verordeningen waarbij lasten worden opgelegd, geen terugwerkende kracht mogen hebben?"

3 — Zie zaak C-92/89 (Zuckerfabrik Soest).

5. Voor de feiten van de zaak, de motivering van het Finanzgericht, alsmede de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Details betreffende de feiten en de argumenten worden hierna slechts weergegeven, voor zover dit voor een beter begrip en de motivering noodzakelijk is.

B — Juridische beoordeling

I — *De eerste prejudiciële vraag*

6. Partijen hebben sterk uiteenlopende meningen omtrent het antwoord op de eerste vraag.

7. De *verwijzende rechter* zelf leidt zijn bezwaar met betrekking tot de opschortende bevoegdheid af uit de omstandigheid dat de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordeningen in alle Lid-Staten, als bedoeld in artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag, door een dergelijke opschorting in het gedrang zou kunnen komen. Tegelijkertijd geeft hij toe, dat opschorting van de tenuitvoerlegging evenals de opschortende werking van een rechtsmiddel in het algemene administratieve proces het bestaan van de bestuurshandeling onverlet laat en derhalve de geldigheid van het gemeenschapsrecht in beginsel niet raakt.

8. Een verder bezwaar leidt de verwijzende rechter af uit de omstandigheid, dat voor de opschorting van de tenuitvoerlegging en voor voorlopige maatregelen in de zin van de artikelen 185 en 186 EEG-Verdrag andere criteria gelden dan voor de voorlopige maatregelen in het Duitse recht. Zou men zich op de diverse nationale criteria baseren, dan zou zulks tot een discriminatie van de marktdeelnemers kunnen leiden.

1. De standpunten van partijen

9. *Verzoekster* daarentegen deelt de bezwaren van de verwijzende rechter niet. De opschorting van de tenuitvoerlegging laat de gelding van de gemeenschapsverordening namelijk volledig onverlet. Enkel de invorderbaarheid van een verschuldigd bedrag wordt geschorst. Ook economisch komt de gelding van de verordening niet in het gedrang, omdat de eiser in het kort geding, wanneer hij in het ongelijk wordt gesteld, vertragingsrente van 3% boven het discontopercentage van de Duitse Bundesbank moet betalen en wel onafhankelijk van het vraagstuk van de zekerheidsstelling.

10. Verzoekster stelt bovendien, dat waar het Hof van Justitie in zaak 314/85 („Foto-Frost" [4]), waarin het om de geldigheid van een tot een Lid-Staat gerichte individuele beschikking van de Commissie ging, een uitzondering op de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie ten aanzien van de ongeldigverklaring van communautaire rechtshandelingen in de kort-gedingprocedure erkende, zulks a fortiori moet gelden voor uitvoeringshandelingen van nationale instanties.

11. Een toereikende rechtsbescherming bij wege van voorlopige maatregelen tegen uitvoeringshandelingen vormt overigens een onderdeel van de in artikel 19, lid 4, Grundgesetz gewaarborgde rechtsbescherming. Een beperking van de rechtsvinding van nationale rechterlijke instanties bij het waarborgen van een voorlopige rechtsbescherming zal de rechtsbescherming aanzienlijk beperken en tot rechtsonzekerheid leiden.

12. Ten slotte is de rechtsbescherming bij wege van voorlopige maatregelen een noodzakelijk uitvloeisel van het stelsel van rechtsbescherming van de communautaire rechtsorde, die, naar gelang van de instantie die het gemeenschapsrecht uitvoert, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dan wel door de nationale rechterlijke instanties wordt gewaarborgd.

13. Ofschoon verzoekster het, gelet op haar opvatting met betrekking tot vraag 1 a, niet nodig vindt haar standpunt te bepalen met betrekking tot vraag 1 b, verklaart zij, dat nationale instanties en gerechten ten aanzien van nationale uitvoeringshandelingen slechts voorlopige maatregelen kunnen gelasten onder de door het nationale procesrecht gestelde voorwaarden. Eventuele verschillen tussen de diverse Lid-Staten van de EEG moeten evenals bij andere procesrechtelijke vraagstukken van de nationale rechtsorde worden aanvaard.

14. Ook de *Commissie* gaat er principieel vanuit dat de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling door de nationale rechter kan worden opgeschort, „zonder dat deze de uitslag van een prejudiciële procedure krachtens artikel 177 behoeft af te wachten die zijn *twijfel* omtrent de geldigheid van de aan de bestuurshandeling ten grondslag liggende rechtshandeling van de Gemeenschap *bevestigt*". [5]

15. Voor dit standpunt wordt om te beginnen als motief aangevoerd, dat de rechter geen uitspraak doet over het al dan niet bestaan van een recht, doch enkel de uitvoering van de bestuurshandeling opschort. Hoewel voor het herstel van de status quo ante in de Lid-Staten verschillende voorwaarden gelden, wordt in al deze pro-

4 — Arrest van 22 oktober 1987 (zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199).

5 — Cursivering van mij.

cedures geen uitspraak gedaan over de geldigheid of ongeldigheid van de bestuurshandeling, doch enkel over de vraag of beschermenswaardige belangen van een particulier voorrang hebben boven het openbaar belang bij de tenuitvoerlegging vóór een uitspraak van het gerecht in de hoofdzaak.

16. In verband met de lange termijnen die met de procedure ex artikel 177 EEG-Verdrag zijn gemoeid, al was het maar wegens de in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG voorgeschreven deelneming, pleit de in de regel vereiste spoed ertegen, dat eerst de prejudiciële procedure volledig moet zijn afgehandeld.

17. De Commissie werpt evenwel de vraag op, of aan bepaalde uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende voorwaarden moet zijn voldaan, voordat de opschorting van de tenuitvoerlegging mag worden gelast. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan de uit artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof af te leiden criteria: „voorkomen van ernstige en onherstelbare schade" of het gelijktijdig indienen van de vordering in de hoofdzaak en de vordering in kort geding. Ofschoon bij de opschorting van de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling in de regel juist aan het laatste criterium zal zijn voldaan, acht de Commissie het niet gerechtvaardigd om deze nadere voorwaarden te stellen, „omdat dit in feite een wijziging van de regels van procesrecht in de Lid-Staten zou vereisen".

18. De Commissie baseert haar betoog ook op de rechtspraak van het Hof, volgens welke moet worden aanvaard dat de Lid-Staten de vorderingen tot terugbetaling verschillend behandelen, zolang het verzekeren van een evenwicht tussen het beginsel van de wettigheid van het bestuur enerzijds en het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel anderzijds een streven is, dat de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, de strekking en de gelding van het gemeenschapsrecht niet wordt aangetast en ten volle wordt rekening gehouden met het belang van de Gemeenschap.

19. De Commissie ontwikkelt eigen ideeën omtrent de wijze waarop ten volle rekening kan worden gehouden met het belang van de Gemeenschap.

20. Volgens haar moet de nationale rechter tegelijk met de opschorting van de tenuitvoerlegging het Hof de vraag betreffende de geldigheid van de rechtshandeling voorleggen, en wel in weerwil van eventuele dogmatische en proceseconomische bezwaren omdat nog geen beslissing omtrent de geldigheid van de communautaire rechtshandeling wordt gegeven en een verwijzing naar het Hof achteraf onnodig zou kunnen blijken. De volgende argumenten pleiten voor deze procedure: om te beginnen wordt de tijdelijke aantasting van de exclusieve bevoegdheid van het Hof om gemeenschapshandelingen ongeldig te verklaren, zoveel mogelijk beperkt. De exclusieve bevoegdheid van het Hof wordt erkend, doch tegelijkertijd wordt een effectieve rechtsbescherming gewaarborgd.

21. Overigens dient de nationale rechter in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid ten volle rekening te houden met het belang van de Gemeenschap. Zijn bevoegdheid moet hij dan ook aldus uitoefenen, dat zo weinig mogelijk afbreuk wordt gedaan aan het „effet utile" van de gemeenschapsrechtelijke bepaling.

22. Ten slotte kan een prejudiciële verwijzing in het kort-gedingstadium de duur van de onzekerheid omtrent de geldigheid van een gemeenschapshandeling beperken. De rechter in de hoofdzaak mag dan niet vóór een beslissing van het Hof uitspraak doen.

23. De voorgestelde procedure vormt slechts een nadere uitwerking van de toch al in het gemeenschapsrecht voorziene prejudiciële verwijzing en voorkomt dat in de nationale procedure betreffende de opschorting van de tenuitvoerlegging wordt ingegrepen.

24. Bovendien heeft de Commissie principiële argumenten tegen een eventuele ontkenning van de bevoegdheid van de nationale rechter om bij wege van voorlopige maatregel de opschorting van de tenuitvoerlegging te gelasten. In dat geval kan het vertrouwen in de communautaire rechtsorde duurzaam worden geschokt, omdat de particulier door de duur van de prejudiciële procedure eventueel jarenlang rechteloos zal blijven.

25. De Commissie vraagt zich verder af, of het recht op een effectieve rechtsbescherming niet als zodanig als een grondrecht moet worden beschouwd. In elk geval vertoont het veel verwantschap met een door een grondrecht beschermde positie. Het beginsel van een snelle rechtsbedeling komt ook in de communautaire rechtsorde tot uitdrukking, en wel in de artikelen 185 en 186 EEG-Verdrag. In elk geval is het een rechtsbeginsel dat verband houdt met de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht.

26. De *Raad* gaat slechts zeer vluchtig in op de eerste vraag. Hij is van mening, dat het vraagstuk met inachtneming van het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht, in de zin van de rechtspraak van het Hof, moet worden opgelost. Hij doet evenwel geen voorstel voor een beslissing.

27. De *Italiaanse regering* neemt daarentegen een genuanceerd standpunt in. Zij bepleit dat de nationale rechter bij wege van voorlopige maatregel een krachtens een gemeenschapsverordening vastgestelde bestuurshandeling kan opschorten, ook indien de betrokken verordening nog niet door het Hof ongeldig is verklaard. Deze conclusie volgt volgens de Italiaanse regering uit de door het EEG-Verdrag gemaakte verdeling van de bevoegdheden tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties. Overigens laat de voorlopige beslissing de geldigheid van de verordening onverlet. Zij is een louter conservatoire maatregel die op geen enkele wijze de toekomst prejudicieert.

28. Met een beroep op de conclusie van advocaat-generaal Mancini in zaak 314/85[6] merkt de Italiaanse regering op, dat de nagestreefde voorlopige bescherming niet door het tijdsverloop dat met de prejudiciële procedure heengaat, wordt tenietgedaan. Een loochening van de bevoegdheid van de nationale rechter om een in geding zijnde bestuurshandeling op te schorten zou ernstige gevolgen hebben voor particulieren, omdat zij niet rechtstreeks tegen de betrokken gemeenschapsverordening kunnen opkomen, waardoor zij elke rechtsbescherming zouden ontberen. Erkent men daarentegen, dat de nationale rechter de tenuitvoerlegging mag

6 — Conclusie van 19 mei 1987 (zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199 en 4211).

opschorten, dan moeten ook de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid aan de nationale bepalingen worden ontnomen. Verschillen tussen de voorwaarden waaronder in de nationale rechtsstelsels van de Lid-Staten voorlopige maatregelen kunnen worden gelast, leveren evenmin een discriminatie op als verschillende gerechtelijke procedures die moeten worden gevolgd om de bescherming van door het gemeenschapsrecht gewaarborgde subjectieve rechten te verwezenlijken. Een harmonisatie van de regels van procesrecht kan niet via een analoge toepassing van de in het EEG-Verdrag voorziene voorwaarden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging worden verwezenlijkt.

29. De *Britse regering* neemt een tegengesteld standpunt in. Zij is van mening dat de nationale rechter niet bevoegd is, „bij wege van voorlopige maatregel de werking van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde bestuurshandeling op te schorten tot na de beslissing in de hoofdzaak". Anders komt de onschendbaarheid en de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in gevaar. Deze opvatting baseert de Britse regering op de premisse, dat het EEG-Verdrag zodanig is gestructureerd dat een „coherent stelsel van beroepswegen en procedures wordt gecreëerd, dat het Hof de mogelijkheid moet bieden, de wettigheid van de handelingen van de instellingen te toetsen". Verder gaat zij ervan uit, dat wanneer voorlopige maatregelen worden gelast, „over de geldigheid van handelingen van gemeenschapsinstellingen" wordt beslist.

30. Ten slotte heeft de Britse regering tot staving van haar standpunt ter terechtzitting een nader argument aangevoerd. Een „absolute bevoegdheid" van de nationale rechter om de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde heffingsbeschikking op te schorten, zou de concurrentie kunnen vervalsen. Het zou de rechter dan namelijk vrij staan, nationale ondernemingen van hun betalingsverplichting te bevrijden. Daardoor zou het mogelijk worden, dat een verordening in een Lid-Staat niet wordt uitgevoerd. Het risico van mededingingsvervalsing zou ook bestaan, omdat de betalingstermijn een integrerend bestanddeel van de gemeenschapsbepaling is, terwijl bij een opschortende bevoegdheid van de nationale rechter het element tijd kan worden uitgeschakeld.

31. De geduchte mededingingsvervalsing kan zich voordoen op alle niveaus van de betrokkenen, dat wil zeggen zowel bij de suikerfabrikanten als bij de suikerbietenproducenten, zulks omdat de heffing kan worden afgewenteld. Bij onwettigheid en ongeldigheid van de gemeenschapsbepaling bestaat uiteindelijk de mogelijkheid van terugbetaling van de heffingen.

32. De situatie betreffende de onzekerheid met betrekking tot de gemeenschapsverordening is in de kort-gedingprocedure gelijk aan die in de procedure in de hoofdzaak. Ten slotte erkent de Britse regering, dat uitzonderingen mogelijk zijn, bij voorbeeld in geval van kennelijke onbillijkheden. In dergelijke gevallen moeten evenwel conservatoire maatregelen worden genomen, met toepassing van de nationale regels van procesrecht.

2. De verwijzingsverplichting in een kort-gedingprocedure

33. Als uitgangspunt voor het antwoord op deze vraag moet de eerdere rechtspraak op

dit gebied dienen. Met betrekking tot de *verwijzingsverplichting* is er om te beginnen het arrest van 22 oktober 1987 in zaak 314/85 (Foto-Frost), waarin het Hof primair als regel heeft gesteld, dat het Hof bij uitsluiting bevoegd is ter zake van nietigverklaring van een handeling van een gemeenschapsinstelling, terwijl de nationale rechter niet bevoegd is, zelf de ongeldigheid van een gemeenschapshandeling vast te stellen. Het heeft evenwel verklaard, „dat afwijkingen van (deze) regel (...) in het geval van een kort geding onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk kunnen zijn"; er bestond evenwel geen aanleiding om op deze vraag in te gaan, omdat „dit geval (...) in de vraag van de verwijzende rechter niet ter sprake werd gebracht".[7]

34. Destijds heeft het Hof niet naar zijn vroegere rechtspraak verwezen, volgens welke artikel 177, derde alinea, aldus moet worden uitgelegd, dat „een nationale rechterlijke instantie niet gehouden is het Hof van Justitie een vraag betreffende uitlegging of geldigheid (...) te stellen wanneer deze wordt opgeworpen in een summiere procedure ter verkrijging van een ‚einstweilige Verfügung', zelfs wanneer van de in die procedure te nemen beslissing geen beroep open staat, mits elk der partijen een geding ten gronde aanhangig kan maken (...), waarin de (...) voorlopig besliste vraag opnieuw kan worden onderzocht en krachtens artikel 177 naar het Hof kan worden verwezen".[8]

35. Toen in 1977 dit arrest werd gewezen, bestond de uitspraak in de zaak Foto-Frost evenwel nog niet, die zoals bekend eerst tien jaar later is gegeven. Bijgevolg dient te worden onderzocht, of de uitspraak in het arrest Hoffmann-La Roche, gelet op de uitspraak in de zaak Foto-Frost, in stand kan blijven.

36. In het arrest Foto-Frost gaat het Hof van Justitie uit van de samenhang van het door het Verdrag geschapen stelsel van rechtsbescherming.[9] Aangezien het Hof ingevolge artikel 173 bij uitsluiting bevoegd is ter zake van nietigverklaring van een handeling van een gemeenschapsinstelling, is het voor de samenhang van het stelsel noodzakelijk dat ook de bevoegdheid om de ongeldigheid van deze handeling vast te stellen, wanneer daarop voor de nationale rechter een beroep wordt gedaan, alleen aan het Hof toekomt.[10]

37. In het arrest Hoffmann-La Roche wordt de nationale rechter niet verplicht geacht, aan het Hof een vraag voor te leggen, ook wanneer er twijfel bestaat omtrent de geldigheid van een gemeenschapshandeling, zolang maar de *mogelijkheid* bestaat, dat in een later geding ten gronde deze vraag opnieuw kan worden onderzocht en krachtens artikel 177 naar het Hof *kan* worden verwezen.

38. Het Hof van Justitie is bij de beantwoording van de prejudiciële vraag ervan uitgegaan, dat de beslissingen van het Finanzgericht Hamburg nog voor beroep vatbaar waren.[11] Ook heeft het ten aanzien van deze rechterlijke instanties, voor wie overigens de verwijzingsverplichting van artikel 177 EEG-Verdrag niet geldt, vastgesteld dat zij niet bevoegd zijn, zelf handelingen van de gemeenschapsinstellingen ongeldig te verklaren. Derhalve dient te worden onderzocht, of de redenen die het Hof in het arrest Foto-Frost heeft aangevoerd, ook voor de kort-gedingprocedure gelden.

39. In het arrest Hoffmann-La Roche heeft het Hof vastgesteld dat er geen verwijzingsverplichting bestond, omdat in de latere

7 — Jurispr. 1987, blz. 4232, r. o. 19.

8 — Arrest van 24 mei 1977 (zaak 107/79, Hoffmann-La Roche, Jurispr. 1977, blz. 957).

9 — t. a. p., blz. 4231, r. o. 16.

10 — t. a. p., r. o. 17.

11 — Arrest Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199, samenvatting 1, en blz. 4230, r. o. 13.

procedure ten gronde een prejudiciële vraag kon worden voorgelegd. Juist deze motivering had in de zaak Foto-Frost ertoe moeten leiden, dat een verwijzingsverplichting werd ontkend. Hier kon een dergelijke vraag namelijk in de appèlprocedure worden gesteld, omdat het Hof ervan is uitgegaan, dat het arrest van de verwijzende rechter nog vatbaar was voor beroep. Dit aspect alleen kan dus na het arrest Foto-Frost niet meer volstaan om een verwijzingsverplichting te ontkennen. Bijgevolg moeten de verschillende redenen worden onderzocht, op grond waarvan het Hof tot deze beslissing is gekomen.

40. Het Hof zelf noemt drie redenen. De eerste is de eenheid van de communautaire rechtsorde. Verschillen van inzicht tussen de rechterlijke instanties van de Lid-Staten over de geldigheid van gemeenschapshandelingen zouden die in gevaar kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid.

41. De tweede reden is de noodzakelijke samenhang van het door het Verdrag geschapen stelsel van rechtsbescherming, op grond waarvan het Hof bij uitsluiting bevoegd is ter zake van nietigverklaring van handelingen van een gemeenschapsinstelling. Voor deze samenhang van het stelsel is het noodzakelijk, dat ook de bevoegdheid om de ongeldigheid van deze handeling vast te stellen wanneer daarop voor de nationale rechter een beroep wordt gedaan, alleen aan het Hof toekomt.

42. In de derde plaats is het Hof het best in staat om over de geldigheid van gemeenschapshandelingen te beslissen.

43. Deze overwegingen gelden natuurlijk ook in de kort-gedingprocedure. Hoe zou een rechter de geldigheid van gemeenschapshandelingen in twijfel kunnen trekken, wanneer hij deze bevoegdheid niet heeft in de hoofdzaak? Het enig argument dat hier zou kunnen worden aangevoerd, is dat de voorlopige bescherming die de verzoeker met het kort geding nastreeft, door het tijdsverloop dat met de prejudiciële procedure heengaat, wordt tenietgedaan (zie conclusie Mancini, t. a. p., blz. 4221).

44. Deze overweging gaat van een andere feitelijke situatie uit dan die in onderhavige zaak. In casu heeft het Finanzgericht de tenuitvoerlegging van de bestuurshandeling tegen een zekerheidstelling opgeschort en tegelijkertijd de behandeling van de voor hem dienende zaak geschorst. [12]

45. Het risico dat de voorlopige bescherming die de verzoeker met het kort geding nastreeft, in casu door de duur van de prejudiciële procedure wordt tenietgedaan, bestaat niet. De procedure blijft geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan over de prejudiciële vraag.

46. Zelfs wanneer de procedure in kort geding voor een andere rechter zou kunnen worden voortgezet en niet met een beslissing kan worden gewacht tot het Hof uitspraak heeft gedaan, is dit slechts een argument tegen het wachten, doch niet tegen de verwijzingsverplichting. Gesteld dat de dan geadieerde rechter de opschorting van de tenuitvoerlegging bevestigt, omdat hij aan de geldigheid of de gelding van de gemeenschapshandeling twijfelt, dan blijft de prejudiciële vraag van de eerste rechter nog steeds actueel en kan, daar deze vraag reeds aan het Hof is voorgelegd, de rechtsvraag snel worden opgelost.

12 — Verwijzingsbeschikking van het Finanzgericht Hamburg, II.

47. De proceseconomie is er dus mee gediend, dat de desbetreffende vraag reeds aan het Hof is voorgelegd. Wordt de procedure afgedaan zonder beslissing in de hoofdzaak, dan is de eerder opgeworpen twijfel niet uit de weg geruimd, zodat een beslissing van het Hof, in weerwil van het feit dat de zaak in geding is afgedaan, noodzakelijk is.

48. Acht daarentegen de tweede rechter de opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestuurshandeling niet noodzakelijk en verwerpt hij dus het verzoek om opschorting, dan blijft dit in elk geval — wanneer er twijfel omtrent de geldigheid of de gelding van de gemeenschapshandeling zou bestaan — zonder praktische gevolgen. In een dergelijk geval kan de gelding van het gemeenschapsrecht niet meer door de tegengestelde uitlegging van de lagere rechter worden beperkt. Dan blijft nog de vraag, of de eerste of de tweede rechter de gestelde prejudiciële vraag had kunnen of moeten intrekken. [13]

49. Deelt de rechter in de hoofdzaak de twijfel omtrent de geldigheid niet, dan kan de uitspraak van het Hof inderdaad niet nodig blijken. Deze situatie is te vergelijken met die waarin een lagere rechter een prejudiciële vraag voorlegt, die de hogere rechter niet noodzakelijk acht. Ook in dat geval moet het Hof uitspraak doen, wanneer het verzoek om een prejudiciële beslissing niet wordt ingetrokken. Dit geldt ook bij vragen van uitlegging.

50. Deze vraag behoeft in casu niet te worden beslist. In tegenstelling tot hetgeen als grondslag voor de huidige rechtspraak van het Hof is aangenomen, sluiten spoed en verwijzingsverplichting elkaar dus niet uit.

51. Indien de procedure voor de rechter in de hoofdzaak wordt voortgezet, vervalt het argument van de spoed. Bijgevolg zal men hier mogen verwachten, dat de rechter in de hoofdzaak zijn beslissing op de uitspraak van het Hof zal baseren, voor zover het de twijfels van de verwijzende rechter gegrond acht. Acht het deze daarentegen niet gegrond, dan geldt hetzelfde als in de kort-gedingprocedure.

52. Men kan zich afvragen, welke werking het arrest van het Hof voor de rechter in de hoofdzaak heeft. Ter zake bestaat er geen rechtspraak. Volgens de gangbare mening „heeft het arrest in de prejudiciële zaak bindende werking voor de procedure in het hoofdgeding, waarin de nationale rechter een prejudiciële vraag heeft verwezen". [14] Volgens deze mening zijn zowel de appèlrechter als de lagere rechter die na een terugverwijzing door de appèlrechter moet beslissen, gebonden. Deze oplossing kan men ook aanvaarden voor de rechter in de hoofdzaak, omdat zijn beslissing nauw verband houdt met de kort-gedingprocedure, waarin de prejudiciële vraag is gesteld.

53. Hiertegen kan ook niet worden ingebracht, dat in dat geval een vraag wordt voorgelegd die de geadieerde rechter niet noodzakelijk acht voor het wijzen van zijn vonnis: wanneer deze rechter dusdanige twijfels omtrent de geldigheid of gelding van de gemeenschapshandeling koestert, dat hij — na afweging van alle belangen — het noodzakelijk acht, de tenuitvoerlegging van

13 — Zie Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburg 1985, blz. 83 tot en met 85.

14 — Zie ook Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburg 1985, blz. 101; Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden 1986, blz. 63; alsook met betrekking tot de hoogste instanties, Chevallier en Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Luxemburg 1981, blz. 96.

de bestuurshandeling op te schorten, dan is deze beslissing noodzakelijk om hetzij, wanneer de twijfel wordt weggenomen, de opschorting op te heffen, dan wel, wanneer de twijfel wordt bevestigd, de opschorting in stand te laten.

54. Wordt op grond van de regels van procesrecht van de betrokken Lid-Staat de beslissing de kort-gedingrechter uit handen genomen, zodat er geen beslissing van deze rechter meer komt en deelt de rechter in de hoofdzaak zijn twijfel niet, dan is dit geen argument tegen de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing. Deze situatie komt overeen met de situatie waarin een lagere rechter een vraag ter prejudiciële beslissing voorlegt, die de hogere rechter niet noodzakelijk acht. Ook in dat geval moet het Hof van Justitie uitspraak doen, wanneer het verzoek om een prejudiciële beslissing niet wordt ingetrokken. Met deze mogelijkheid wordt rekening gehouden in artikel 177, tweede alinea, EEG-Verdrag.

55. De verwijzingsverplichting is noodzakelijk om prioritaire redenen, verband houdende met de eenvormige gelding en werking van het gemeenschapsrecht. Hier lijkt mij de kernvraag nog eens te moeten worden uitgewerkt. Welke zijn de gevolgen voor de communautaire rechtsorde, wanneer een rechter van een Lid-Staat een gemeenschapshandeling ongeldig acht? Daarbij moet ervan worden uitgegaan, dat de rechterlijke instanties van de Lid-Staten een zelfstandige en onafhankelijke tak van het staatsgezag van elke Lid-Staat vormen, zodat de ongeldigverklaring van een gemeenschapshandeling door een dergelijke rechterlijke instantie vèrstrekkende gevolgen heeft, „die ‚undesirable' en ‚improper' zijn of ‚grave problems' kunnen veroorzaken". [15]

15 — Mancini, t. a. p., blz. 4218; Mancini beroept zich daarbij onder meer op Brown en Jacobs *The Court of Justice of the European Communities*, Londen, 1983, blz. 154 e. v., thans derde editie, blz. 173.

56. De gevolgen zijn, dat het gemeenschapsrecht weliswaar niet buiten werking wordt gesteld, doch de werking ervan wordt opgeschort en het vertrouwen in zijn geldigheid wordt aangetast. Dit laatste effect wordt sterker naarmate de rechterlijke instantie een hogere rang heeft, terwijl het eerste effect niet daarvan afhangt.

57. Advocaat-generaal Mancini noemt vervolgens vier anomalieën die ertegen pleiten dat lagere rechters gemeenschapshandelingen ongeldig zouden kunnen verklaren: „De eerste en wellicht meest opvallende is een paradox: volgens die opvatting immers zou de lagere rechter een bevoegdheid hebben" (namelijk toetsing van de geldigheid van een gemeenschapshandeling zonder prejudiciële verwijzing) „(...) die artikel 177, derde alinea, aan de rechter in hoogste instantie ontzegt". [16]

58. Vervolgens voert Mancini als hoofdargument het dogmatische argument aan van de tegenstrijdigheid die de erkenning van die bevoegdheid teweegbrengt in het stelsel waarin het toezicht op de wettigheid van de handelingen der Gemeenschap bij uitsluiting is opgedragen aan het Hof. Dit argument heb ik hiervoor reeds behandeld.

59. In de derde plaats is deze zienswijze in strijd met het beginsel van artikel 189, dat de handelingen van de instellingen op het gehele gebied van de Gemeenschap op eenvormige wijze moeten worden toegepast. Dit beginsel heeft — aldus advocaat-generaal Mancini — een tweeledig doel: het waarborgen van de rechtszekerheid en — wat wellicht nog belangrijker is — van de juridische samenhang van de Gemeenschap. [16]

16 — t. a. p., blz. 4218.

60. Op deze drie punten sluit ik mij bij advocaat-generaal Mancini aan.

61. Natuurlijk moet in dit verband ook de vraag worden gesteld, of hetzelfde niet ook voor uitleggingsvragen of althans voor enige daarvan geldt. Mancini breidt de verwijzingsverplichting niet uit tot uitleggingsvragen, omdat „de uitlegging van een bepaling ook steeds de bedoeling impliceert, ze toe te passen".

62. Ik vraag me af, of dit in alle gevallen opgaat.

63. Een uitlegging die in een concreet geval aan een bepaling elke werking ontneemt, heeft in de praktijk uiteindelijk vaak dezelfde rechtsgevolgen als wanneer de geldigheid wordt betwist: of een rechter de geldigheid van een bepaling betwist dan wel daaraan een uitlegging geeft waardoor zij niet op het concrete geval kan worden toegepast, heeft dezelfde praktische gevolgen. [17]

64. De gedachte dat dit in een latere fase van de procedure kan worden gecorrigeerd, is niet overtuigend. De procedure kan worden beëindigd, zonder dat het tot een latere rechterlijke uitspraak komt, zoals bij voorbeeld in het onderhavige geval, waarin verzoekster haar heffingschuld heeft betaald, omdat zij dit voordeliger achtte dan het moeten betalen van moratoire interessen bij een uitgestelde betaling. [18] In een dergelijk geval is er een uitspraak inzake de twijfel aan de ongeldigheid van het gemeenschapsrecht. Van de latere afdoening van het geding, die overigens ook het resultaat kan zijn van een veranderde opvatting omtrent de rechtsvragen, wordt niemand meer op de hoogte gesteld.

65. Dit alles pleit ervoor om de kort-gedingrechter die de geldigheid of toepasselijkheid van een gemeenschapsbepaling in twijfel wil trekken, te verplichten, ter zake een vraag aan het Hof voor te leggen.

66. Zelfs wanneer een andere procedure kan worden ingesteld, is het evenwel geenszins zeker, dat de betrokken nationale instantie die in eerste aanleg heeft verloren, beroep zal instellen op grond van het gemeenschapsrecht. [19]

67. Ten slotte is het, zelfs wanneer dit gebeurt, geenszins zeker, dat de appèlrechter verplicht is te verwijzen (volgens het Hof in de zaak Hoffmann-La Roche is dit nu juist niet het geval) of dat hij, zelfs wanneer hij verplicht is, inderdaad ook zal verwijzen.

68. Verzoekster in het hoofdgeding heeft twee bezwaren aangevoerd tegen de verplichte verwijzing naar het Hof van Justitie.

69. Het eerste bezwaar betreft het summiere karakter van het procesdossier, waarin de feiten nog niet volledig uit de doeken zijn gedaan. Dit bezwaar gaat in beginsel op, doch het zal mijns inziens eerder ertegen pleiten om in dit stadium van de procedure vragen betreffende de geldigheid

17 — Zie Brown en Jacobs, t. a. p., blz. 174.

18 — Een ander voorbeeld zijn geschillen op grond van het Duitse Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), die meestal in een kort-gedingprocedure worden afgedaan (zie OLG Frankfurt, beschikking van 16.1.1990, AZ 6W 146/89 in EuZW 1/90, blz. 39).

19 — Zie Commissie en advocaat-generaal in zaak Foto-Frost, t. a. p., blz. 4205 en 4219.

van de gemeenschapshandeling op te werpen. Wordt dit evenwel toch gedaan, dan moet de betrokken rechter het nodige ondernemen om aan deze twijfel zo snel mogelijk een eind te maken. Hierdoor wordt de vrijheid van handelen van de rechter niet beknot, doch worden wel de nadelige gevolgen die hieruit voor de communautaire rechtsorde kunnen voortvloeien, beperkt.

70. Het tweede argument dat verzoekster in het hoofdgeding heeft aangevoerd, betreft de omstandigheid dat de kort-gedingrechter eventueel niet dezelfde is als de rechter in de hoofdzaak. Ook dit argument is relevant, doch het staaft niet de daaruit getrokken conclusie. Indien de rechter in de hoofdzaak de bezwaren tegen de geldigheid van de gemeenschapshandeling deelt, is de proceseconomie ermee gebaat, dat de betrokken vraag reeds aan het Hof is voorgelegd. Wordt de procedure afgedaan zonder dat het tot een beslissing in de hoofdzaak komt, dan is de opgeworpen twijfel niet opgeheven. De beslissing van het Hof is ondanks de afdoening van het concrete geding noodzakelijk.

71. In elk geval zal er enige tijd overheen gaan tot de verwijzingsbeslissing van de rechter bij wie de zaak in een later stadium aanhangig wordt gemaakt, terwijl de geldigheid van de gemeenschapshandeling reeds is betwist door de kort-gedingrechter. Een dergelijk resultaat is in het belang van de juridische samenhang van de Gemeenschap niet aanvaardbaar.

72. Ik ben mij ervan bewust dat deze overwegingen niet stroken met het standpunt van het Hof en zijn advocaat-generaal in de zaak Hoffmann-La Roche. Op basis van het summiere karakter van de procedure en het voorlopige karakter van de beslissing werd destijds geconcludeerd, dat zij „ondanks de eventueel eraan ten grondslag liggende verkeerde interpretatie naar haar aard geen precedent zou opleveren dat de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht zou bedreigen". [20]

73. Hetgeen mijns inziens van belang is, is het inzicht dat de gelding van het gemeenschapsrecht ook voor een dergelijke procedure wordt opgeschort en dus aangetast, wanneer de geldigheid of de praktische werking wordt bestreden.

74. De uitspraak in de zaak Foto-Frost heeft de verdienste, dat daardoor dit inzicht kon doorbreken. De voorgaande overwegingen zijn niets anders dan een toepassing van de beginselen van dit arrest op de hier te beslechten zaak. De verwijzingsplicht van de rechter is een noodzakelijk gevolg van het toetsingsrecht van de rechter. Om die reden is in het Duitse Grundgesetz een verplichting tot verwijzing naar het Verfassungsgericht voorzien, wanneer een rechter een wet waarvan de geldigheid beslissend is voor zijn uitspraak, in strijd met de grondwet acht. [21] Dienovereenkomstig heeft de Bondsregering in de zaak Foto-Frost de verwijzingsplicht verdedigd. [22]

3. Conclusies

75. Mitsdien ben ik van mening, dat de rechterlijke instanties van de Lid-Staten ook in summiere procedures en bij vragen van uitlegging die de werking van de tenuitvoerlegging in het gedrang brengen, verplicht zijn dergelijke vragen aan het Hof voor te leggen.

20 — Advocaat-generaal Capotorti, t.a.p., Jurispr. 1977, blz. 981.

21 — Zie Leibholz/Rinck, *Grundgesetz Kommentar*, zesde editie, Keulen 1989, artikel 100, punt 1.

22 — T.a.p., blz. 4205.

76. Dan moet nog kort worden ingegaan op de vraag, in hoeverre de kort-gedingrechter gebonden is aan de rechtshandeling waarvan hij de geldigheid betwijfelt. De onderhavige zaak geeft geen aanleiding tot opmerkingen, omdat de verwijzende rechter de tenuitvoerlegging van de heffingbeschikking tegen een cautie ter hoogte van de vastgestelde speciale compensatieheffing heeft opgeschort. Daarmee heeft de verwijzende rechter in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de wil van de gemeenschapswetgever, die door de vaststelling van een betalingstermijn van 15 december 1987 heeft te kennen gegeven, dat de betrokken ondernemingen zoveel mogelijk gelijktijdig dienden te worden belast.

77. Verzoeksters raadsman heeft evenwel ter terechtzitting een beschikking van het Bundesfinanzhof van 11 juli 1989 (nr. VIII B 183/88) overgelegd, volgens welke de beslissing van een andere rechter, namelijk het Finanzgericht Baden-Württemberg, om de tenuitvoerlegging van verordening nr. 1914/87 *zonder* zekerheidsstelling op te schorten, niet op juridische bezwaren stuit. Het bevoegde Hauptzollamt is ook niet tegen deze beslissing opgekomen.

78. Om de hiervoor uiteengezette redenen kan ik deze mening niet delen. Ook in de kort-gedingprocedure moet worden uitgegaan van de voorrang van het gemeenschapsrecht en moet het daarin uitgedrukte belang van de Gemeenschap worden gewaarborgd.

79. Ten slotte moet nog worden ingegaan op de vraag, of de genoemde beperkingen ook gelden, wanneer de tenuitvoerlegging wordt opgeschort om redenen die de geldigheid van de communautaire rechtsorde niet in twijfel trekken. Op grond van het Duitse recht kan de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling namelijk worden opgeschort, wanneer „de tenuitvoerlegging voor de betrokkenen onbillijke gevolgen heeft, die niet dwingend zijn wegens zwaarder wegende openbare belangen".[23] Ook de Italiaanse regering is ter terechtzitting op deze problematiek ingegaan.

80. De geldigheid van het gemeenschapsrecht wordt hier niet in twijfel getrokken, zodat geen verwijzing naar het Hof nodig is. De inaanmerkingneming van het belang van de Gemeenschap, die mijns inziens door het gemeenschapsrecht wordt verlangd, is hier door het nationale recht reeds voorgeschreven. Bij de afweging of aan de vervaldatum van 15 december 1987 de hand moet worden gehouden, dan wel of de onderneming voor faillissement moet worden behoed, kan het ook wat het gemeenschapsrecht betreft volstrekt geoorloofd zijn, de tenuitvoerlegging van de bestuurshandeling op te schorten om onbillijke gevolgen die niet dwingend zijn wegens zwaarder wegende belangen van de Gemeenschap, af te weren.

81. Deze oplossing eerbiedigt de noodzaak van een effectieve voorlopige rechtsbescherming, omdat zij hieraan niets in de weg legt.

82. Zij verzekert de voorrang van het gemeenschapsrecht, voor zover zij ook in dit kader de rechterlijke instanties van de Lid-Staten verplicht, het doel van het gemeenschapsrecht te eerbiedigen.

83. Zij verzekert de onafhankelijkheid en de beslissingsvrijheid van de rechterlijke instanties van de Lid-Staten, omdat zij eventuele twijfels omtrent de geldigheid van het

23 — FGO, § 69, lid 2, tweede volzin, tweede mogelijkheid.

gemeenschapsrecht of de gelding van gemeenschapsbepalingen ongehinderd kunnen uiten.

84. In dit kader verzekert zij de rechtszekerheid en de juridische samenhang van de Gemeenschap, omdat zij rechterlijke instanties die dergelijke vragen hebben, ingevolge artikel 5 verplicht, deze vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen en aldus ertoe bijdragen dat aan de twijfels die zij zelf hebben geuit, een einde wordt gemaakt.

85. Al in al lijkt mij deze oplossing de gerechtvaardigde belangen van alle betrokkenen te dienen.

86. Derhalve geef ik in overweging, de eerste vraag als volg te beantwoorden.

87. Artikel 189 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat een rechter van een Lid-Staat die de werking van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde bestuurshandeling wil opschorten, omdat hij twijfelt aan de geldigheid van de gemeenschapshandeling waarop de bestuurshandeling is gebaseerd, of die aan deze gemeenschapshandeling een uitlegging wil geven die het gemeenschapsrecht zijn praktische werking zou ontnemen, de vraag betreffende de geldigheid en de gelding aan het Hof moet voorleggen.

88. Ter zake van de wijze en de omvang van opschorting is de rechter van de Lid-Staat gebonden aan het gemeenschapsrecht.

89. De rechter in de hoofdzaak dient zijn beslissing te baseren op de uitspraak van het Hof omtrent de geldigheid van de gemeenschapshandeling.

II — *De tweede prejudiciële vraag*

90. De tweede prejudiciële vraag dient ter toetsing van de geldigheid van verordening nr. 1914/87 tot instelling van een speciale compensatieheffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1986/1987. Deze speciale compensatieheffing is een heffing over de produktie van suiker, waarmee voornamelijk de door de toekenning van uitvoerrestituties ontstane begrotingstekorten in de sector dienen te worden gecompenseerd. De speciale compensatieheffing moet worden betaald als aanvulling op een basisproduktieheffing van 2% van de interventieprijs voor suiker, een B-heffing over de produktie van suiker in het kader van het B-quotum tot 37,5% van de interventieprijs [24] en een compensatieheffing. [25] De speciale-compensatieheffingverordening trad op 2 juli 1987 in werking voor het verkoopseizoen 1986/1987, dat op 30 juni 1987 afliep.

91. Verzoekster in het hoofdgeding heeft een aantal redenen aangevoerd, op grond waarvan de betrokken verordening haars inziens ongeldig is. In wezen zijn het de volgende:

— de verordening is op een verkeerde rechtsgrondslag gebaseerd. Zij had niet op basis van artikel 43 EEG-Verdrag moeten worden vastgesteld, doch, waar zij een financiële heffing betreft, op basis van artikel 201 EEG-Verdrag;

24 — Vgl. artikel 28, leden 3 en 4, van basisverordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 (PB 1981, L 177, blz. 4).

25 — Vgl. artikel 32 bis van verordening nr. 1785/81, ingevoegd bij verordening nr. 934/86 van de Raad van 24 maart 1986 (PB 1986, L 87, blz. 1).

— de verordening is onverenigbaar met de basisverordening, voor zover zij de juridische grenzen van de zelffinanciering en het rechtszekerheidsbeginsel schendt;

— de verordening is in strijd met het verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten, waardoor de suikerfabrikanten onredelijke lasten worden opgelegd;

— de verordening is in strijd met het verbod van terugwerkende kracht, daar zij voor een reeds voorbije situatie is vastgesteld en het gewettigd vertrouwen van de heffingsschuldige schendt;

— de verordening is in strijd met het discriminatieverbod, daar de produktie van A- en B-suiker verschillend wordt belast. Bovendien wordt daardoor de ondernemingen van de Duitse suikerindustrie een relatief hogere B-heffing opgelegd, dan de ondernemingen van andere Lid-Staten;

— de verordening is in strijd met de beginselen van het recht op eigendom en de vrije beroepsuitoefening, daar de hoogte van de heffing het ondernemingsvermogen aantast;

— de verordening is ongeldig wegens misbruik van bevoegdheid, daar de speciale compensatieheffing in feite een financiële heffing is met een wurgend karakter;

— ten slotte is de verordening in strijd met algemene rechtsbeginselen, waar de heffing zodanig is geregeld, in het bijzonder wat de afwenteling op de suikerbietenproducenten betreft, dat zij onverenigbaar is met publiekrechtelijke fundamentele beginselen van het Duitse belastingrecht.

92. Twee van de aangevoerde gronden worden door de verwijzende rechter overgenomen, en wel het vraagstuk van de juiste rechtsgrondslag alsmede dat van de terugwerkende kracht. Met betrekking tot de door de Raad gekozen rechtsgrondslag lijkt hij geen onoverkomenlijke bezwaren te hebben. Het ligt evenwel anders bij een eventuele schending van het verbod van terugwerkende kracht. Volgens de verwijzende rechter is verordening nr. 1914/87 met terugwerkende kracht vastgesteld en is daarbij in elk geval niet voldoende rekening gehouden met het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen, op grond waarvan hij de geldigheidsvraag aan het Hof voorlegt.

1. De rechtsgrondslag voor verordening nr. 1914/87: artikel 43 of artikel 201 EEG-Verdrag

93. Tegen de invoering van de speciale compensatieheffing op basis van artikel 43 EEG-Verdrag wordt aangevoerd, dat zij niet een maatregel tot sturing van de suikermarkt is, doch een zuiver financiële heffing. Een maatregel tot sturing van een landbouwmarkt kan slechts het heden of de toekomst betreffen, doch niet het verleden. Bovendien wordt in de derde overweging van de speciale-compensatieheffingverordening uitdrukkelijk verwezen naar de „ernstige budgettaire beperkingen waarmee de Gemeenschap te maken heeft".

94. Daar de speciale compensatieheffing buiten het kader van de ordening van de markten in de sector suiker is ingevoerd, zou zij niet tot de eigen middelen behoren, in de zin van artikel 2, eerste alinea, sub a, van het besluit van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen.[26] Ingevolge deze bepaling worden slechts als eigen middelen aangemerkt: „bijdragen en andere heffingen, die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld". Daar de speciale compensatieheffing noch een heffing tot sturing van de markt is, noch tot de eigen middelen in de zin van het eigen-middelenbesluit behoort, had zij enkel op basis van artikel 201 EEG-Verdrag mogen worden vastgesteld. Aangezien de in dat artikel voorgeschreven procedure niet is gevolgd, is de speciale-compensatieheffingverordening ongeldig.

95. Ten slotte zouden enkel de suikerfabrikanten verplicht zijn, de speciale compensatieheffing te betalen, terwijl de marktordening in de sector suiker in het belang van de suikerproducenten tot stand is gebracht. Dit volgt uit de derde overweging van de basisverordening, waarin wordt verklaard, dat maatregelen tot stabilisatie van de suikermarkt moeten worden genomen „om aan de suikerbietenproducenten (...) van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren".

96. Om uit te maken welke de juiste rechtsgrondslag is voor de vaststelling van de speciale compensatieheffing, is doorslaggevend, of zij het karakter van een heffing tot sturing van de markt heeft, dan wel — zoals wordt gesteld — uitsluitend een begrotingstekort kan en dient te financieren. Gaat het om een sturingsheffing, dan zouden de doeleinden van de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag bij de vaststelling van de maatregel op enigerlei wijze van doorslaggevende betekenis moeten zijn geweest.

97. De heffing zou ook verband moeten houden met de regulering van de markt voor zoetstoffen om als een van de eigen middelen in de zin van artikel 2, eerste alinea, sub a, van het eigen-middelenbesluit te kunnen worden aangemerkt Zij zou dan niet via de omslachtige wetgevingsprocedure van artikel 201 EEG-Verdrag behoeven te worden ingesteld.

98. Tegen de toepasselijkheid van artikel 2, eerste alinea, sub a, van het eigen-middelenbesluit is in wezen aangevoerd, dat het niet van toepassing kan zijn, omdat het slechts geldt voor heffingen die bij de vaststelling van het besluit reeds bestonden. Voor alle andere heffingen zou artikel 2, tweede alinea, moeten worden toegepast. Artikel 2 van het eigen-middelenbesluit luidt, voor zover hier van belang:

„De ontvangsten uit:

a) de heffingen (...) en de overige door de instellingen van de Gemeenschappen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid *ingevoerde* of *in te voeren* rechten op het handelsverkeer met niet-Lid-Staten, alsmede de bijdragen en andere heffingen, die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker *zijn* vastgesteld;[27]

26 — Eigen-middelenbesluit (PB 1985, L 128, blz. 15).

27 — Cursivering van mij.

b) (...)

vormen eigen middelen die op de begroting van de Gemeenschappen worden opgevoerd.

Bovendien vormen de ontvangsten uit andere belastingen die in het kader van een gemeenschappelijk beleid overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (...) worden ingesteld, eigen middelen die op de begroting van de Gemeenschappen worden opgevoerd, voor zover de procedure van artikel 201 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (...) is voltooid."

99. De letterlijke uitlegging levert geen duidelijk resultaat op. Terwijl voor rechten op het handelsverkeer in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid uitdrukkelijk de verleden en de toekomstige tijd worden gebruikt, is ten aanzien van de bijdragen en andere heffingen in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker de (voltooid) tegenwoordige tijd gebruikt. De formulering leent zich voor een nadere uitlegging.

100. De strekking van de bepaling pleit ervoor, dat niet enkel in het verleden ingevoerde heffingen daaronder vallen, daar anders het gevaar zou bestaan, dat op zichzelf gelijksoortige heffingen enkel op grond van hun datum van invoering automatisch tot de eigen middelen zouden worden gerekend, terwijl voor andere daarentegen de omslachtige procedure van artikel 201 EEG-Verdrag zou moeten worden gevolgd, met een ratificatie overeenkomstig de nationale rechtsstelsels der Lid-Staten. In geval van een loutere wijziging van de heffingsmodaliteiten zou dan de vraag kunnen rijzen of het nog steeds een reeds ingevoerde heffing betreft, dan wel of zij eventueel ten gevolge van een wijziging van haar rechtskarakter als een nieuw ingestelde heffing moet worden beschouwd.

101. Deze overwegingen worden bevestigd door de rechtspraak van het Hof [28] in arresten die zijn gewezen met betrekking tot artikel 2, eerste alinea, sub a, van het besluit van 21 april 1970 betreffende de eigen middelen van de Gemeenschap [29], die op het beslissende punt inhoudelijk identiek is aan artikel 2, eerste alinea, sub a, van het eigen-middelenbesluit: „Gezien de onvermijdelijke ontwikkelingen van de suikerproduktie en de suikermarkt van de Gemeenschap, anders gezegd: in aanmerking genomen de noodzaak om de bijdragen, heffingen, restituties en tot ondersteuning van de prijzen genomen maatregelen aan die ontwikkeling der behoeften op de communautaire suikermarkt aan te passen, kan het niet in de bedoeling hebben gelegen dat het besluit van 21 april 1970 alleen zou gelden voor heffingen die reeds waren voorzien toen het besluit werd genomen, dat wil zeggen voor heffingen welke op dat ogenblik waren vastgesteld in de verordening (...) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker". [30]

102. De procedure van artikel 201 EEG-Verdrag, waarbij het Parlement moet worden gehoord, de bepalingen met eenparigheid van stemmen door de Raad moeten worden vastgesteld en zij door de Lid-Staten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen moeten worden aangenomen — een procedure waarnaar in artikel 2,

28 — Arresten van 30 september 1982 (zaak 108/81, Amylum/Raad, Jurispr. 1982, blz. 3107, r. o. 33, en zaak 110/81, Roquette/Raad, Jurispr. 1982, blz. 3159, r. o. 39).

29 — Besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB 1970, L 94, blz. 19): „Bijdragen en andere heffingen, die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld".

30 — Zaak 108/81, t. a. p., r. o. 33.

tweede alinea, van het eigen-middelenbesluit wordt verwezen — wordt gerechtvaardigd door het feit dat de bevoegdheid om heffingen en rechten te innen eerst aan de Gemeenschap moet worden overgedragen. Ingevolge artikel 2, eerste alinea, sub a, van het eigen-middelenbesluit is de Gemeenschap duidelijk reeds bevoegd om heffingen te innen in het kader van de ordening der markten in de sector suiker. Voor de vaststelling van nieuwe heffingsregelingen behoeft dus geen gebruik te worden gemaakt van artikel 2, tweede alinea, van het eigen-middelenbesluit en dus van artikel 201 EEG-Verdrag, voor zover de betrokken heffing in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker valt.

103. Met betrekking tot de overeenkomstige bepaling van artikel 2, tweede alinea, van het besluit van de Raad van 21 april 1970 heeft het Hof uitgemaakt, dat deze bepaling enkel beoogt, het scheppen van eigen middelen in het kader van een gemeenschappelijk beleid mogelijk te maken onder de voorwaarde dat de procedure van artikel 201 in acht wordt genomen. „Zij mag echter niet tegen haar bewoordingen in aldus worden uitgelegd, dat een maatregel die in het kader van een gemeenschappelijk beleid wordt getroffen, volgens de procedure van artikel 201 zou moeten worden vastgesteld, enkel omdat zij ook tot ontvangsten leidt." [31]

104. Ongeoorloofd ware slechts, wanneer de heffing louter formeel onder de marktordening voor suiker was gebracht, doch in feite een geheel ander doel nastreefde om de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag te omzeilen.

105. Het is van geen belang wanneer de heffing niet alleen dient tot sturing van de landbouwmarkt, maar ook een financieel aspect heeft, voor zover zij bij voorbeeld bijdraagt tot een beperking van de uitgaven in het kader van de ordening der markten in de betrokken landbouwsector. Zoals het Hof namelijk heeft verklaard, heeft artikel 201 niet betrekking op landbouwheffingen die in een bepaalde sector worden opgebracht en uitsluitend worden aangewend ter financiering van de uitgaven in dezelfde sector. [32]

106. Wanneer de speciale compensatieheffing als een heffing in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker kan worden aangemerkt en dus onder artikel 2, eerste alinea, sub a, van het eigen-middelenbesluit valt, kan daaruit stellig niet worden geconcludeerd dat de Raad niet bevoegd was de maatregel vast te stellen, omdat het per definitie om een van de „eigen middelen" zou gaan. Met betrekking tot het eigen-middelenbesluit of de eerdere regelingen heeft het Hof herhaaldelijk verklaard, „dat het een omschrijving wil geven van de op de begroting der Gemeenschap op te voeren eigen middelen, doch niet van de communautaire instellingen die bevoegd zijn rechten, belastingen, heffingen, bijdragen en andere inkomsten te creëren". [33] De grondslag voor de bevoegdheid van de Raad om een heffing in te stellen, is te vinden in de verdragsbepalingen betreffende het gemeenschappelijke landbouwbeleid. [34]

107. Bij het onderzoek van de vraag of artikel 43 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag

31 — Arrest van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 11).

32 — Zaak 265/87, t. a. p., r. o. 10; zie ook het arrest van 9 juli 1985 (zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301, r.o. 19 en 20).

33 — Zaak 110/81, t. a. p., r. o. 38, en zaak 108/81, t. a. p., r.o. 32.

34 — Zaken 108/81 en 110/81, t. a. p.

voor verordening nr. 1914/87 kon worden gekozen, moet ervan worden uitgegaan, dat artikel 43 moet worden uitgelegd met inachtneming van de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag.[35] Dit betekent dat om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken volgens artikel 40 een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand zal worden gebracht „die alle maatregelen kan medebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken".[36] Bij de beoordeling van de wettigheid van een op deze basis vastgestelde maatregel moet volgens de rechtspraak van het Hof worden erkend, dat de Raad ter zake een politieke verantwoordelijkheid en een discretionaire bevoegdheid heeft.[37] Bij geconstateerde produktieoverschotten draagt een heffing die deze dient te beperken, bij tot de verwezenlijking van de doelstelling: de markten te stabiliseren.[38] In de basisverordening[39] die gold ten tijde van de instelling van de speciale compensatieheffing, is het beginsel van de zelffinanciering van de suikersector ingevoerd. Blijkens de overwegingen van de basisverordening is het streven, „de Gemeenschap de nodige instrumenten te verschaffen om op billijke maar doelmatige wijze te verzekeren, dat de kosten voor de afzet van de overschotten die voortvloeien uit de verhouding tussen de produktie van de Gemeenschap en haar verbruik, *volledig door de producenten zelf worden gefinancierd*".[40] De maatregelen die deze doelstelling dienen te verwezenlijken, worden juridisch uitgewerkt in artikel 28 van de verordening, dat tot dusverre herhaaldelijk is gewijzigd, daar met de geldende bepalingen de kosten telkens slechts gedeeltelijk konden worden gedekt.

108. De — van meet af aan voor een beperkte duur[41] voorziene — maatregelen ter compensatie van de gevolgen van de excedentaire produktie, kunnen worden beschreven als een evolutie tijdens welke de rechtsinstrumenten werden gecreëerd om de marktsituatie het hoofd te bieden dan wel interveniërend in te grijpen. Dit zijn het stelsel van produktiequota enerzijds en de inning van produktieheffingen ter financiering van de restituties bij uitvoer anderzijds. Toen bleek dat zowel de basisproduktieheffing als de B-heffing de aan het licht tredende tekorten bij lange na niet konden dekken, werd besloten voor de feitelijke uitgaven in verband met de uitvoer van de verkoopseizoenen 1981/1982 tot en met 1985/1986 een over de verkoopseizoenen 1986/1987 tot en met 1990/1991 verdeelde solidariteitsbijdrage te heffen. Daartoe werden in de basisverordening bepalingen inzake een compensatieheffing ingevoegd.

109. De evolutie van de markt was dusdanig, dat al snel bleek, dat ook voor de verkoopseizoenen na de periode 1981/1982 tot en met 1985/1986 aanzienlijke tekorten zouden ontstaan, die met de bestaande rechtsinstrumenten niet konden worden gecompenseerd. Om aan deze zich aftekenende situatie zo snel mogelijk het hoofd te bieden, werd voor het verkoopseizoen 1986/1987 bij een zelfstandige verordening de speciale compensatieheffing ingevoerd.[42]

110. Ofschoon de basisverordening door verordening nr. 1914/87 formeel niet werd gewijzigd, past zij toch materieel in het door de basisverordening afgebakende kader. Zowel qua methode van inning van de speciale compensatieheffing als op het punt van de motivering kan verordening nr.

35 — Arrest van 21 februari 1979 (zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713, r. o. 4).

36 — Zaak 138/78, t. a. p.

37 — Zaak 138/78, r. o. 7.

38 — Zaak 138/78, t. a. p.

39 — Verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 (PB 1981, L 177, blz. 4).

40 — Elfde overweging van de basisverordening; cursivering van mij.

41 — Zie elfde overweging van de basisverordening.

42 — Verordening nr. 1914/87.

1914/87 niet los van de basisverordening worden gezien. In de overwegingen van verordening nr. 1914/87 is de in de basisverordening tot stand gebrachte gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker de enige aangevoerde grondslag. Ten aanzien van de dreigende tekorten wordt naar de ramingen van artikel 28 van de basisverordening verwezen en ook de berekening van de speciale compensatieheffing wordt op de bepalingen van artikel 28 gebaseerd. Zelfs voor de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen wordt naar de procedure van de basisverordening verwezen.[43]

111. Ten slotte wil ik nog opmerken, dat de instelling van de speciale compensatieheffing als alternatief wordt gezien voor een anders eventueel noodzakelijke wijziging van het geldende stelsel van produktiequota[44], dus als onverbrekelijk verbonden met de reeds bestaande voorschriften inzake de marktordening. Het argument dat verordening nr. 1914/87 buiten het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker is vastgesteld en derhalve niet als een sturingsmaatregel kan worden beschouwd, blijkt uiteindelijk dus een louter formeel standpunt. In feite moet de speciale compensatieheffing qua opzet en doel als een aanvulling op de bestaande voorschriften inzake de marktordening worden gezien. Tegen de voor de verordening gekozen rechtsgrondslag, dat wil zeggen artikel 43 EEG-Verdrag, is dus niets in te brengen.

112. Om de rechtsgrondslag definitief als wettig te kunnen aanmerken, moet nog het argument worden weerlegd, dat de suikerfabrikanten als enige verplicht zijn de heffing te betalen, zulks in strijd met de ordening der markten in de sector suiker, die uitsluitend ten behoeve van de suikerbietentelers tot stand is gebracht.

113. Het kan in het midden worden gelaten, of de suikerfabrikanten als producenten dan wel als verbruikers in de zin van de artikelen 39 en 40 van het EEG-Verdrag moeten worden aangemerkt. Het is in elk geval zeker, dat zij minstens even veel profiteren van de communautaire prijsgaranties in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker als de suikerbietenproducenten. Dat komt reeds in de overwegingen van de basisverordening tot uiting:

„Overwegende dat het noodzakelijk is dat deze regeling (prijsgaranties) zowel de fabrikanten als de producenten van het basisprodukt billijke waarborgen biedt."[45]

114. De gehele prijsregeling geldt niet alleen voor de basisprodukten, doch ook voor *suiker*. In titel I van de basisverordening is bepaald, dat voor elk verkoopseizoen een richtprijs voor witte *suiker* wordt vastgesteld. Eveneens wordt steeds een interventieprijs voor zowel ruwe *suiker* alsook voor witter *suiker* (artikelen 2 en 3 basisverordening) vastgesteld. Bijgevolg gelden de prijsregelingen voor het handelsverkeer met derde landen eveneens voor *suiker* (titel II van de basisverordening). Zo gezien kunnen *suikerfabrikanten* derhalve bij exporten buiten de Gemeenschap in aanmerking komen voor restituties bij uitvoer. Ook het communautaire quotastelsel, een bestanddeel van

43 — Artikel 1, lid 4, van verordening nr. 1914/87, waarin wordt verwezen naar artikel 41 van de basisverordening.

44 — Vierde overweging van verordening nr. 1914/87.

45 — Vierde overweging van de basisverordening.

de prijsgaranties, geldt voor de produktie van *suiker* (artikel 19).

115. Op basis van de quotaverdeling worden de leverantieovereenkomsten tussen suikerfabrikanten en suikerbietenproducenten afgesloten.[46] Overigens moeten sinds de instelling van de produktieheffingen voor suiker in eerste instantie de suikerfabrikanten de heffing betalen, met de mogelijkheid van een gedeeltelijke afwenteling op de suikerbietenproducenten.[47] De wijze van heffing van de speciale compensatieheffing bouwt voort op het reeds bestaande stelsel. Uiteindelijk is de speciale compensatieheffing qua heffingmethode en effect een berekeningsmodaliteit van de produktieheffingen. Bijgevolg komt de verdeling van de financiële lasten van de speciale compensatieheffing overeen met die van de produktieheffingen uit hoofde van de basisverordening. Verordening nr. 1914/87 is derhalve niet ongeldig, omdat zij een niet binnen het stelsel passende heffing zou hebben ingevoerd, wat juridisch slechts op grond van een andere rechtsgrondslag mogelijk was geweest.

2. Juridische grenzen van het beginsel van de zelffinanciering, rechtszekerheid en verbod van terugwerkende kracht

116. Om uit te kunnen maken of verordening nr. 1914/87 ongeldig is wegens ongeoorloofde terugwerkende kracht, moet eerst worden nagegaan of en in hoeverre zij terugwerkende kracht heeft. Waar verordening nr. 1914/87 in werking is getreden op de dag van haar bekendmaking — 2 juli 1987 — en een speciale compensatieheffing heeft ingevoerd voor het verkoopseizoen 1986/1987, dat liep van 1 juli 1986 tot en met 30 juni 1987[48], sorteerde zij effect ten aanzien van een reeds voorbije periode. Het voor de berekening van de speciale compensatieheffing doorslaggevende feitelijke element was de suikerproduktie gedurende het voorbije verkoopseizoen. De speciale compensatieheffing moest namelijk zuiver mathematisch kunnen worden berekend, door op de verschuldigde produktieheffing van de betrokken onderneming een nog te bepalen coëfficiënt toe te passen.[49] De ondernemingen die de heffing verschuldigd waren, konden dus op geen enkele wijze hun ondernemingsbeleid veranderen om de hoogte van hun schuld nog te kunnen beïnvloeden.

117. Hetzelfde geldt voor de verkopers van suikerbieten, op wie de suikerfabrikanten op grond van artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1914/87 maximaal 60% van de speciale compensatieheffing konden afwentelen. Daar verordening nr. 1914/87 aldus achteraf feiten in het verleden belast, is er sprake van een echte terugwerkende kracht.

118. Ook kan worden aangenomen dat er een terugwerkende kracht is met betrekking tot de rechtsgevolgen. Weliswaar is de datum voor de gelding van de verordening niet op een tijdstip vóór haar inwerkingtreding vastgesteld, doch de in de verordening geregelde feitelijke situatie heeft zich geheel vóór de dag van inwerkingtreding van de verordening afgespeeld. Het rechtsgevolg

46 — Artikel 5 van de basisverordening; vgl. ook verordening nr. 206/68 van 20 februari 1968 houdende vaststelling van de raamvoorschriften voor de contracten en overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1968, L 47, blz. 1).

47 — Artikelen 28 en 5 van de basisverordening.

48 — Vgl. artikel 2, lid 1, van de basisverordening.

49 — Vgl. artikel 1, leden 2 en 4, van verordening nr. 1914/87 en verordening nr. 3061/87 van de Commissie van 13 oktober 1987 (PB 1987, L 290, blz. 10).

van de verordening, dat wil zeggen het materiële ontstaan van de heffingsschuld, was op dat tijdstip reeds perfect. Daarbij is het van geen belang dat de hoogte van de schuld van de betrokken onderneming nog definitief moest worden vastgesteld. Dat is een louter administratief-technisch gebeuren, waarvoor alle feiten reeds gegeven waren.

119. Hetzelfde geldt voor de vervaldatum. De verordening bepaalt, dat de speciale compensatieheffing uiterlijk op 15 december 1987 moet worden betaald. De verplichting om de heffing te betalen staat als zodanig evenwel volledig los van de vervaldatum. Verordening nr. 1914/87 kan bijgevolg slechts geldig zijn, wanneer het door haar te verwezenlijken doel vorderde dat zij werd vastgesteld, en het gewettigd vertrouwen der betrokkenen naar behoren is geëerbiedigd.

a) Doel van verordening nr. 1914/87

120. Het doel van verordening nr. 1914/87 is: het reeds aan het begin van de jaren tachtig in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker verankerde beginsel van de zelffinanciering van de suikersector te versterken. Toen de produktieheffing voor het eerst werd ingevoerd, en later de solidariteitsbijdrage werd geheven, geschiedde dit reeds ter verwezenlijking van dit doel.

121. De gemeenschapswetgever heeft in beginsel een ruime discretionaire bevoegdheid om te bepalen hoe hij de landbouwmarktordening in concreto zal structureren en welke doelstellingen hij daarbij nastreeft, zolang zij niet als een misbruik van bevoegdheid kunnen worden aangemerkt. Dat de ordening der markten in de sector suiker tot dusverre de enige gemeenschappelijke landbouwsector is waarin uitdrukkelijk het beginsel geldt dat „de kosten (...) volledig door de producenten zelf worden gefinancierd" [50], is geen grond voor kritiek.

122. De juridische vorm waarin een doel wordt nagestreefd, staat in beginsel eveneens ter beoordeling van de wetgever. Om redenen van rechtszekerheid moet hij evenwel de door hem zelf bepaalde grenzen in acht nemen en kan hij deze niet willekeurig wijzigen. Het gewettigd vertrouwen van degeen tot wie de bepaling is gericht, in het voortbestaan van de bepaling moet worden geëerbiedigd, vooral omdat hij zijn beleid op de geldende rechtssituatie afstelt, en hij moet in de gelegenheid worden gesteld, zijn beleid bij wijzigingen in het recht aan te passen.

b) Hadden de suikerfabrikanten een gewettigd vertrouwen in de limitatie van hun verplichting, verliezen te compenseren?

123. Deze vraag moet op basis van de bestaande verordeningsteksten worden onderzocht.

124. In verordening nr. 1785/81 [51] wordt het beginsel van de volledig door de producenten te financieren kosten vastgesteld, zij het dat deze regeling van beperkte duur moet zijn en als een overgangsregeling moet worden beschouwd. In artikel 28 worden evenwel voor de heffingen die nodig zijn ter dekking van de kosten, limieten vastgesteld die niet mogen worden overschreden. [52]

50 — Zie overwegingen van basisverordening nr. 1785/81.

51 — Elfde overweging.

52 — Zie artikel 28, leden 3 en 5, van verordening nr. 1785/81.

125. In deze bepalingen wordt niet de vraag beantwoord, wat er gebeurt wanneer ten gevolge van deze limieten de kosten niet volledig door de producenten worden gefinancierd. Mijns inziens is dat geen voldoende grond om een vertrouwen op te wekken, dat de limieten niet zouden worden overschreden.

126. Bij verordening nr. 1738/85 [53] werd het bij verordening nr. 1785/81 afgebakende kader opgevuld, door voor B-suiker de limiet van 30% te verhogen tot 37%. Tegelijkertijd werd in deze verordening ook verklaard, dat de verliezen die voortvloeien uit de verbintenissen tot uitvoer van de overschotten van communautaire suiker, binnen *bepaalde maxima* moeten worden gedekt. [54]

127. In deze verordening komt het beginsel van de limitatie duidelijk tot uitdrukking.

128. Verordening nr. 934/86 [55] vermeldt weer met nadruk „het beginsel van de financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor alle verliezen" en naast wijzigingen in de financieringsregeling voert zij een compensatieheffing voor deze sector in. Verder bevat deze verordening ook de bepaling, dat aan het einde van het verkoopseizoen 1987/1988 voor de twee verkoopseizoenen 1986/1987 en 1987/1988 onder meer de totale opbrengst van de geïnde basisproduktieheffingen en B-heffingen cumulatief wordt vastgesteld.

129. Deze verordening laat de maxima voor de bestaande heffingen intact, doch voert een nieuwe compensatieheffing in ten einde „het in de periode 1981/1982 tot en met 1985/1986 geconstateerde tekort van 400 miljoen ECU te compenseren". [56]

130. In de verordening wordt weliswaar naar bepaalde maxima verwezen, doch door de compensatieheffing worden de tot dan geldende limieten overschreden en in de verordening wordt met nadruk het beginsel gesteld „van de financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor alle verliezen". [57] Daardoor kon elke suikerfabrikant weten, dat de Raad vastbesloten was, de fabrikanten voor alle verliezen te laten opkomen.

131. Dit was evenwel de situatie bij de vaststelling van de litigieuze verordening nr. 1914/87. Een in zichzelf tegenstrijdige rechtshandeling kan geen beschermd gewettigd vertrouwen opwekken. Dit geldt in het bijzonder, wanneer de onkosten van eigen economische activiteiten door de overheid moeten worden gedragen. Zonder een duidelijke, ondubbelzinnige, juridisch bindende toezegging van degene die de betrokken kosten moet dragen, kan hier geen sprake zijn van een beschermd gewettigd vertrouwen.

132. Er bestond dus geen gewettigd vertrouwen dat de Raad bepaalde limieten zou respecteren en van het beginsel van de volledige verantwoordelijkheid van de fabrikanten voor alle verliezen zou afwijken. Het vertrouwensbeginsel belette de Raad dus niet, de uit het beginsel van de financiële verantwoordelijkheid van de producenten

53 — PB 1985, L 167, blz. 2.
54 — Eerste overweging.
55 — PB 1986, L 87, blz. 1.
56 — Zie artikel 32 bis.
57 — Tweede overweging.

voor alle verliezen voortvloeiende lasten door de producenten te laten dragen.

133. Ook is geprobeerd, uit verordening nr. 1107/88 van de Raad (betreffende de instelling van een aanvullende heffing)[58] argumenten te ontlenen voor een vroeger bestaand vertrouwen of een vroeger aanvaarde zelfbinding van de Raad. Ter zake moet om te beginnen worden opgemerkt, dat tegen de uitlegging van vroegere rechtshandelingen op basis van latere rechtshandelingen methodische bezwaren zijn aan te voeren. Bovendien lijkt mij de opmerking dat in het verleden geen garantie bestond dat het doel van de zelffinanciering kon worden bereikt en derhalve een versterking van het zelffinancieringsstelsel moest worden voorzien, niet als argument tegen verordening nr. 1914/87 te kunnen worden gebruikt.

134. Het is namelijk duidelijk en het staat buiten kijf dat de oorspronkelijke regeling betreffende de zelffinanciering van de sector niet toereikend was en dat derhalve verliezen ontstonden die moesten worden gedekt. De aanvullende heffing heeft thans ten doel, het ontstaan van dergelijke tekorten te verhinderen en te waarborgen „dat voortaan alle verliezen in verband met de produktieoverschotten in de Gemeenschap voor ieder verkoopseizoen worden gedekt uit de financiële bijdragen van de producenten".[59] Daaruit kan men niet concluderen, dat het ongeoorloofd zou zijn de in het verleden ontstane tekorten eveneens op de veroorzakers te verhalen.

135. Overigens moet worden opgemerkt, dat de Gemeenschap toen voor de keuze stond om ofwel een speciale compensatieheffing in te voeren, dan wel de produktiequota te verlagen. Hierdoor zouden de producenten zwaarder zijn getroffen dan door een financiële bijdrage.

136. Bovendien was deze oplossing voor het verkoopseizoen 1986/1987 onmogelijk, omdat het totale verlies eerst bekend werd, nadat de quota reeds waren uitgeput. Bovendien trof de speciale compensatieheffing slechts die marktdeelnemers, die het te compenseren verlies hadden veroorzaakt. Het was dus een billijke oplossing — op dit punt hebben degenen die de verordening verdedigen, gelijk — om de quota niet te verlagen, doch een speciale compensatieheffing in te stellen.

137. Indien men het niet eens is met de opvatting dat de bestaande teksten geen vertrouwen van de suikerfabrikanten hadden opgewekt of althans laten voortbestaan, dat de door hen veroorzaakte tekorten door de Gemeenschap zouden worden gedragen, zal men de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Commissie in aanmerking moeten nemen. Volgens hen heeft de Commissie op 9 september 1986 een balans gepubliceerd, waaruit duidelijk bleek, dat het verkoopseizoen 1986/1987 waarschijnlijk een deficit zou opleveren. In februari 1987 diende de Commissie haar voorstel betreffende de invoering van de speciale compensatieheffing in. Op 7 maart 1987 heeft de vertegenwoordiger van de Commissie het voorstel nader toegelicht tijdens een vergadering van het raadgevend comité voor suiker en op 3 april 1987 ten slotte is het voorstel gepubliceerd in het Publikatieblad. Al deze aanwijzingen waren de suikerfabrikanten bekend door de vakpers, zodat de invoering van de speciale compensatieheffing voor hen niet als een verrassing kon zijn gekomen. Ook naar aanleiding van deze argumenten dient te worden geconcludeerd, dat de Raad bij de vaststelling van verordening nr. 1914/87 correct heeft gehandeld en niet het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

58 — Verordening nr. 1107/88 van de Raad (PB 1988, L 110, blz. 20).

59 — Verordening nr. 1107/88, t. a. p., zesde overweging.

138. Bij het onderzoek tot nu toe is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de verordening kunnen aantasten.

3. Verbod om een bedrijfstak met sectorvreemde risico's te belasten en disproportie van de heffingen

a) Belasting van een bedrijfstak met sectorvreemde risico's

139. In haar middelen tegen de geldigheid van verordening nr. 1914/87 gaat verzoekster in het hoofdgeding kennelijk ervan uit, dat het gemeenschapsrecht verbiedt, een landbouwsector met sectorvreemde risico's te belasten. Onder sectorvreemd risico verstaat zij kosten veroorzakende of verhogende factoren die niet rechtstreeks voortvloeien uit de gemeenschappelijke marktordening en de situatie op de gemeenschappelijke markt. Een dergelijk sectorvreemd risico ziet zij in het prijsniveau voor suiker op de wereldmarkt, dat voornamelijk wordt bepaald door de suikerproduktie buiten de Gemeenschap en de koersval van de dollar. Door het lage prijsniveau voor suiker op de wereldmarkt moesten zeer hoge restituties bij uitvoer worden betaald, die de oorzaak waren voor het begrotingstekort dat door de speciale compensatieheffing diende te worden gedekt.

140. Het is niet duidelijk, waarop verzoekster het beginsel meent te kunnen baseren, dat prijsvormingsfactoren van een gemeenschappelijke marktordening, zoals in casu de wereldmarktprijs respectievelijk de koersval van de dollar, niet in de vorm van financiële lasten voor rekening van de marktdeelnemers van de betrokken landbouwsector zouden mogen komen. Het feit dat deze factoren als „sectorvreemde risico's" worden aangemerkt, lijkt reeds dubieus. Weliswaar kunnen producenten op de binnenmarkt op deze omstandigheden geen invloed uitoefenen, doch hetzelfde geldt voor de met overheidsgezag beklede instellingen van de Gemeenschap. Zij kunnen op dergelijke ontwikkelingen slechts reageren, doch deze niet sturen. Toch moeten zij als de gemeenschappelijke marktordening beïnvloedende factoren worden beschouwd die inherent zijn aan het stelsel. Zowel de prijsregeling met haar restituties en heffingen voor het handelsverkeer over de buitengrenzen van de Gemeenschap als de regelingen voor de handel met derde landen vormen een integrerend bestanddeel van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. [60]

141. Ondanks hun kosten verhogend effect komen de restituties bij uitvoer als onderdeel van de prijsgaranties ten goede aan de communautaire suikerindustrie. De situatie op de binnenmarkt kan niet los van de ontwikkelingen op de wereldmarkt worden beoordeeld. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker gaat er zelfs van uit, dat er een dependentie bestaat tussen de binnenmarkt en de wereldmarkt.

142. Tegen deze achtergrond dient te worden onderzocht, hoe de zeer hoge restituties bij uitvoer konden worden beperkt. Gaat men daarbij uit van het voortbestaan van de prijsgaranties, dan komt alleen de verlaging van de gegarandeerde hoeveelheden, dus van de A- en B-quota, als adequaat middel in aanmerking. Dat bewijst ook weer dat het stelsel van marktregulering van de gemeenschappelijke marktordening en de ontwikkeling buiten de binnenmarkt van elkaar

60 — Zie titels I en II van de basisverordening.

afhankelijk zijn en onderling met elkaar verband houden. Het is dus niet terecht, van „sectorvreemde risico's" te spreken, die per definitie geen invloed zouden mogen hebben op de financiële lasten van de onder de gemeenschappelijke marktordening vallende marktdeelnemers.

b) De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel

143. Slechts voor zover wordt betoogd, dat de door de speciale compensatieheffing ontstane financiële lasten wegens hun hoogte en het feit dat zij bovenop eerdere heffingen komen, onredelijk zijn, kan worden gesteld dat daarmee het middel van schending van het evenredigheidsbeginsel is aangevoerd. Of de speciale compensatieheffing onevenredig en dus ongeldig is, moet worden beoordeeld aan de hand van de vraag, in hoeverre het beginsel van de zelffinanciering van de sector mocht worden ingevoerd en in hoeverre de speciale compensatieheffing nodig en geschikt was om dit doel te verwezenlijken.

144. Ten aanzien van het beheer van een landbouwsector in het kader van een gemeenschappelijke marktordening heeft de communautaire wetgever in beginsel een discretionaire bevoegdheid. Tegen het doel, dat een marktsector financieel autonoom moet zijn, is niets in te brengen. Het is niet van belang, dat dit doel niet uitdrukkelijk voor het gehele gemeenschappelijke landbouwbeleid geldt. Zou een dergelijk doel worden gesteld, dan zou hiertegen juridisch niets zijn in te brengen. De opzet van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in het Verdrag houdt niet in, dat de landbouw op den duur een „gesubsidieerde onderneming" is, zoals zij zich in feite aandient. De omstandigheid dat het beginsel van de zelffinanciering voor een marktsector is ingevoerd, doch voor andere niet, levert op zichzelf geen problemen op, daar de marktdeelnemers in de verschillende marktsectoren zich niet in vergelijkbare situaties bevinden. De tenuitvoerlegging van het beginsel van de zelffinanciering onder overigens wettige voorwaarden moet derhalve geoorloofd worden geacht.

145. Uitgaande van deze premisse is het evenwel absoluut noodzakelijk, dat de budgettaire lasten die voortvloeien uit het stelsel van prijs- en verkoopgaranties, in enigerlei vorm ook op die marktdeelnemers drukken die als object van de gemeenschappelijke marktordening van de regeling van de markt profiteren. Tegen de hoogte van de uit het stelsel voortvloeiende lasten en heffingen is dan ook niets in te brengen, zolang voordelen en lasten economisch correleren. Om redenen van materiële gerechtigheid en op grond van het discriminatieverbod zou hooguit bezwaar kunnen worden gemaakt tegen bijdragen voor begrotingstekorten die niet mede door de produktie van de belaste onderneming zijn veroorzaakt.

146. De speciale compensatieheffing levert in dit opzicht echter geen problemen op, daar zij slechts verschuldigd is door die marktdeelnemers, die hebben bijgedragen tot de kosten veroorzakende produktie. De middelen betreffende de ongeoorloofde belasting van een bedrijfstak met sectorvreemde risico's en de disproportie van de heffing dienen dus te worden verworpen.

4. Schending van het discriminatieverbod

147. De geldigheid van verordening nr. 1914/87 wordt bestreden met het argument, dat zij in strijd is met het discriminatiever-

bod in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, en wel enerzijds omdat de produktie van A- en B-suiker verschillend worden belast en anderzijds omdat de Duitse suikerindustrie, die relatief hogere B-quota heeft, zwaarder wordt belast dan de suikerindustrie in andere Lid-Staten. Nog afgezien van het feit dat het om vergelijkbare situaties gaat, waarvan een verschillende behandeling niet objectief gerechtvaardigd is, is een verschillende belasting van A- en B-suiker volgens verzoekster in het hoofdgeding ongeoorloofd, omdat de speciale compensatieheffing niet een heffing tot sturing van de markt is, doch een financiële heffing ten aanzien waarvan het gebod van gelijke behandeling van de belastingschuldigen eerst recht moet zijn gewaarborgd. Een gelijke belasting van de gehele suikerproduktie is reeds bij de instelling van de als solidariteitsheffing betitelde compensatieheffing bij verordening nr. 934/86 nagestreefd en had dus a fortiori bij de speciale compensatieheffing moeten worden voorgeschreven.

148. Alvorens wordt onderzocht of de speciale compensatieheffing discriminerend is, zij opgemerkt, dat in de hier verdedigde opvatting de speciale compensatieheffing een maatregel tot sturing van de markt is, die in de context van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker moet worden beoordeeld, en niet een zuivere financiële heffing.

a) Hogere belasting van de produktie van B-suiker

149. De speciale compensatieheffing wordt berekend op basis van de in artikel 28 van de basisverordening voorziene produktieheffingen die voor A- en B-suiker niet even hoog zijn. Daar de hoogte van de speciale compensatieheffing louter door de toepassing van een coëfficiënt op de verschuldigde produktieheffingen wordt bepaald, wordt de produktie van A- en B-suiker in dezelfde verhouding met de speciale compensatieheffing belast als met de produktieheffingen in de zin van artikel 28 van de basisverordening.

150. Voor zover de ongelijke belasting van A- en B-suiker geen verboden discriminatie is, mag derhalve worden geconcludeerd, dat ook de speciale compensatieheffing niet discriminatoir is. Bij de beoordeling of de situatie van A-suiker vergelijkbaar is met die van B-suiker, moet weliswaar worden toegegeven, dat het telkens om suiker gaat, dus hetzelfde produkt. Deze constatering geldt echter evenzeer voor C-suiker. Daarom dient niet alleen te worden gelet op het produkt, doch ook op de functie van dit produkt in het kader van de gemeenschappelijke marktordening. Daarbij moet worden bedacht, dat het onderscheid tussen A- en B-suiker historisch is gegroeid. Reeds in de eerste gemeenschappelijke marktordening van verordening nr. 1009/67 [61] werd onderscheid gemaakt tussen een „basisquotum" en een „maximumquotum" voor elke onderneming en elk verkoopseizoen. In de overwegingen van de verordening wordt verklaard:

„Dat dit doel (beperking van de produktie) kan worden bereikt door voor elke fabriek of onderneming (...) een basisquotum vast te stellen waarvoor de Gemeenschap een prijs- en afzetgarantie geeft en deze garan-

61 — Verordening nr. 1009/67/EEG van de Raad van 18 december 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1967, nr. 308, blz. 1).

tie te beperken dan wel niet te verlenen voor de boven het basisquotum vervaardigde hoeveelheden, naar gelang deze al dan niet hoger zijn dan een bepaald maximum". [62]

Dit doel wordt uitgewerkt in de artikelen 22 en volgende van de verordening. Het aanvankelijk tot juli 1975 beperkte stelsel werd met enige wijzigingen verlengd bij de verordeningen nr. 3330/74 [63] en nr. 1592/80. [64]

151. Gedurende de periode waarin verordening nr. 3330/74 van toepassing was, heeft het Hof van Justitie zich over het quotastelsel van de suikermarktordening uitgesproken, dat het als volgt beschreef:

„— volgens artikel 24 ziet iedere onderneming zich een basisquotum toegekend, A-quotum genaamd, en kan zij de in het raam van dat quotum geproduceerde suiker tegen de interventieprijs rechtstreeks op de markt van de Gemeenschap verkopen;

— krachtens artikel 25 ziet iedere onderneming zich bovendien een B-quotum toegekend, gelijk aan het A-quotum vermenigvuldigd met een coëfficiënt en kan zij de binnen die grenzen geproduceerde suiker op dezelfde condities op de markt verkopen, zij het tegen betaling van een produktieheffing;

— de suiker welke boven de A- en B-quota wordt geproduceerd, ofwel de C-suiker, kan niet op de interne markt van de Gemeenschap worden afgezet en moet vóór 1 januari volgende op het einde van het betreffende verkoopseizoen als zodanig worden uitgevoerd (artikel 26)." [65]

152. Per 1 juni 1981 werd de regeling vervangen door de hier als basisverordening betitelde verordening nr. 1785/81. Daarin werden de begrippen „A-, B-, en C-suiker", respectievelijk „A-quotum" en „B-quotum" ook terminologisch in de basisverordening opgenomen. In het kader van deze verordening bleef in wezen de regeling in stand, volgens welke zowel A-suiker als B-suiker met behulp van de prijsgaranties op de gemeenschappelijke markt kunnen worden verhandeld, waarbij evenwel van meet af aan de mogelijkheid bestond dat over B-suiker een aanzienlijk hogere produktieheffing zou worden geïnd. Uiteindelijk leiden de produktieheffingen tot een verlaging van de garantieprijzen. [66] In vergelijking tot een loutere verlaging van de interventieprijs biedt het stelsel van produktieheffingen het voordeel, dat rekening wordt gehouden met de belangen van de Gemeenschap, zoals bij voorbeeld het beginsel van de regionale specialisatie.

153. Met betrekking tot de hoeveelheid in het kader van de quota geproduceerde suiker zij opgemerkt dat de in het kader van het A-quotum geproduceerde suiker getalsmatig min of meer gelijk is aan de suikerconsumptie in de Gemeenschap. Ofschoon

62 — Tiende overweging van verordening nr. 1009/67.

63 — Verordening van de Raad van 19 december 1974 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1974, L 359, blz. 1).

64 — Verordening van de Raad van 24 juni 1980 houdende toepassing van de regelingen inzake de produktiequota in de sector suiker en isoglucose voor de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 (PB 1980, L 160, blz. 12).

65 — Zie arrest van 25 oktober 1978 (gevoegde zaken 103/75 en 145/77, Royal Scholten Honig en Tunnel Refineries, Jurispr. 1978, blz. 2037, r. o. 39).

66 — Zie ter zake van het stelsel van quota en produktieheffingen voor suiker ook het arrest van 22 januari 1986 (zaak 250/84, Eridania, Jurispr. 1986, blz. 117).

de verhandeling van B-suiker niet aan een bepaalde bestemming is gebonden, heeft het Hof, gelet op het feit dat de suikermarkt wordt gekenmerkt door een overproduktie en op de functie van de produktiequota, verklaard „dat alle ondernemingen die hun A-quotum overschrijden, per definitie voor de uitvoer bestemde overschotten produceren". [67] Deze achtergrond verklaart de veel hogere belasting voor B-suiker en de daarmee gepaard gaande beperkingen in de bijzondere bepalingen betreffende de afzet van B-suiker in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.

154. Op grond van de voorgaande overwegingen mag worden geconcludeerd, dat A-suiker en B-suiker in het kader van de marktordening niet dezelfde produkten zijn, zodat men wat de gelijke behandeling betreft, niet van vergelijkbare situaties kan uitgaan. Zou men desondanks van het beginsel willen uitgaan, dat zij vergelijkbaar zijn, dan vormen de uiteengezette redenen een voldoende objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid in belasting in het kader van de gemeenschappelijke marktordening. Zoals ik aan het begin reeds te kennen heb gegeven, geldt deze motivering, voor zover zij een hogere produktieheffing op B-suiker rechtvaardigt, in gelijke mate voor de speciale compensatieheffing.

b) Misbruik van bevoegdheid

155. In dit verband lijkt het nuttig, het middel te behandelen dat de speciale compensatieheffing ongeldig is wegens misbruik van bevoegdheid. Het eigenlijke doel van de verordening zou namelijk niet zijn, de in het verkoopseizoen 1986/1987 ontstane verliezen te financieren, doch de suikerfabrikanten ertoe te brengen, geen suiker meer te produceren in het kader van de B-quota. Met dat doel voor ogen zou de produktie van B-suiker met een wurgende heffing zijn belast.

156. Om te beginnen moet worden geconstateerd, dat blijkens de overwegingen alsmede de opzet van verordening nr. 1914/87 de speciale compensatieheffing wel degelijk de in het verkoopseizoen 1986/1987 ontstane begrotingstekorten diende te dekken. De vraag kan dus enkel zijn, of daarnaast nog andere doeleinden werden nagestreefd en eventueel, in hoeverre zulks geoorloofd is.

157. Als vaststaand wordt aangenomen, dat de produktieheffing in feite dezelfde uitwerking heeft als een verlaging van de prijsgaranties. [68] Voor zover B-suiker zwaarder wordt belast, wordt louter theoretisch slechts het overschot belast, dat niet in de Gemeenschap kan worden afgezet. Het overschot dat in het kader van de produktiequota mag worden geproduceerd, is daarbij de voornaamste oorzaak van het hoge begrotingstekort, omdat bij de uitvoer van dit overschot uit de Gemeenschap restituties bij uitvoer moeten worden betaald. Dat het door de hogere belasting van het overschot, dat theoretisch als B-suiker kan worden gedefinieerd, economisch veel minder interessant is om in het kader van het B-quotum te produceren dan in het kader van het A-quotum, is een legitiem gevolg van de wijze van verdeling van de tekorten die zwaarder moet drukken op de overschotten dan op de suiker die op de gemeenschappelijke markt kan worden afgezet.

158. Hieraan wordt niet afgedaan door het feit dat uiteindelijk zowel de A-suiker als de B-suiker tot de excedentaire produktie bijdragen, dat beide soorten suiker van de

67 — Zie zaak 250/84, t. a. p., r. o. 32.

68 — Zie zaak 138/78, t. a. p., r. o. 6.

voordelen van het interventiestelsel profiteren en dat voor beide soorten restituties bij uitvoer worden betaald. Het onderscheid tussen A-suiker en B-suiker is gelegen in hun juridisch statuut. Het reeds in de eerste ordening der markten in de sector suiker ingevoerde onderscheid vormt een rechtvaardiging voor een ook feitelijk verschil in behandeling, zodat bij de invoering van de extra lasten op B-suiker geen bevoegdheid is misbruikt.

c) Discriminatie van de suikerindustrie van de verschillende Lid-Staten

159. Tegen de speciale compensatieheffing wordt ten slotte aangevoerd, dat zij discriminerend en derhalve ongeldig is, omdat de suikerindustrie van de diverse Lid-Staten verschillend wordt belast. De ontbrekende uniformiteit van de gemiddelde belasting berust uitsluitend op de ongelijke verdeling van de A- en B-quota over de Lid-Staten. De suikerindustrie in Lid-Staten met betrekkelijk hoge B-quota wordt bijgevolg zwaarder belast. Indien het gewraakte verschil in behandeling niet echt op de methode van inning van de speciale compensatieheffing berust, doch op volgens andere criteria verdeelde produktiequota, dan kan zij reeds om die reden niet ongeldig zijn.

160. Uiteindelijk is het verwijt van discriminatie een kritiek op de verdeling van de quota, indien men ervan uitgaat dat de hogere belasting van B-suiker rechtmatig is. Zoals verzoekster zelf heeft verklaard, is echter de quotaverdeling in vergaande mate het resultaat van politieke onderhandelingen. Bij de beoordeling van onderhandelingsresultaten in het kader van wetgevende activiteiten moet a priori van een ruime discretionaire bevoegdheid van de wetgever worden uitgegaan. Bovendien kan het resultaat mede worden bepaald door het feit dat doelstellingen worden nagestreefd die in het gemeenschapsrecht zijn voorgeschreven of althans toegestaan. Naast het doel van de stabilisering van de markten wordt bij de quotaverdeling uitdrukkelijk het doel van de regionale specialisatie nagestreefd. Het Hof heeft overigens reeds uitgemaakt, dat deze wijze van handelen, die tot een verschillende behandeling van de nationale economieën leidt, geen verboden discriminatie is.[69] Het middel, ontleend aan discriminatie, moet derhalve ook worden verworpen.

d) Wijze van heffing uitsluitend naar het voorbeeld van de „solidariteitsbijdrage"

161. In dit verband moet ten slotte nog worden ingegaan op de grief, dat wanneer al een speciale compensatieheffing moest worden geïnd, deze slechts in de vorm van een solidariteitsbijdrage in de zin van verordening nr. 934/86 had mogen worden geïnd, dat wil zeggen een heffing die even hoog was voor A-suiker als voor B-suiker. Hiertegen moet worden ingebracht, dat het bij beide heffingen, zelfs indien zij in dezelfde mate als heffingen in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker worden beschouwd, niet om dezelfde situaties gaat. Terwijl bij de solidariteitsbijdrage, zoals uit het woord reeds blijkt, een gedurende meerdere jaren opgelopen tekort solidair dient te worden gedekt, wordt bij de speciale compensatieheffing meer gewicht toegekend aan de individuele verantwoordelijkheid, voor zover zij is gebaseerd op de produktie in het verkoopseizoen gedurende hetwelk het tekort was ontstaan. Bijgevolg bestond er geen juridische verplichting, voor de speciale com-

69 — Arrest van 27 september 1979 (zaak 230/78, Eridania-Zuccherifici Nazionali, Jurispr. 1979, blz. 2749, r.o. 17 e. v.) en zaak 250/84, r. o. 11 e. v.

pensatieheffing de inningsmodaliteiten van de solidariteitsbijdrage te kiezen.

5. Eigendomsrecht en vrije beroepsuitoefening

a) Schending van het recht op eigendom

162. Verzoekster betoogt dat verordening nr. 1914/87 ongeldig is, omdat zij in strijd is met de grondrechten van eigendom en vrije beroepsuitoefening. De speciale compensatieheffing heeft, omdat zij boven op andere financiële heffingen komt, het karakter van een wurgende heffing. De aan verzoekster in totaal opgelegde heffingen betekenen een financiële aantasting van het economisch vermogen van het opgerichte en uitgeoefende bedrijf. Door het vermogensverlies wordt tegelijkertijd het concurrentievermogen van de onderneming aangetast.

163. De hoogte van de op de B-quota rustende heffingen zou ertoe leiden, dat wanneer de suikerbietenproducenten in het kader van hun B-quotum al bieten produceren, zij zulks slechts in zeer geringe hoeveelheden doen. De daarmee gepaard gaande lagere leveranties zouden de capaciteitsbenutting van de onderneming verminderen en de economische sanering ervan beletten.

164. Volgens vaste rechtspraak behoren de grondrechten tot de rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging dient te verzekeren.[70] Nog onlangs heeft het Hof bevestigd, dat het zich bij de bescherming van die rechten heeft te laten leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, zodat in de Gemeenschap maatregelen onaanvaardbaar zijn welke zich niet verdragen met de fundamentele rechten die in de constituties van de staten zijn erkend en gewaarborgd.[71] Zowel van het eigendomsrecht als van de vrije beroepsuitoefening wordt erkend[72], dat zij tot de algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht behoren. Evenals in de rechtsordes van de Lid-Staten hebben deze beginselen geen absolute gelding, „maar moeten zij in relatie tot hun sociale functie worden beschouwd".[73]

165. De criteria voor de beoordeling, of ontoelaatbaar wordt ingegrepen in de beschermde rechten dan wel of het om een geoorloofde beperking van de uitoefening van de rechten gaat, heeft het Hof als volgt omschreven: zulke rechten worden „normaliter slechts onder voorbehoud van de in het openbaar belang voorziene beperkingen gewaarborgd. In de rechtsorde van de Gemeenschap komt het ook gerechtvaardigd voor, met betrekking tot deze rechten het voorbehoud te maken dat bepaalde grenzen die hun rechtvaardiging vinden in de doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, moeten worden in acht genomen zolang aan het wezen dier rechten geen afbreuk wordt gedaan".[74]

166. Elders verklaart het Hof:

„Het genot van het eigendomsrecht en de vrijheid van beroepsuitoefening kunnen dus met name in het kader van een gemeen-

70 — Arrest van 14 mei 1974 (zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491); arrest van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727) en arrest van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237).

71 — Zaak 265/87, t. a. p., r. o. 14.

72 — Zaak 44/79, t. a. p., en zaak 265/87, t. a. p.

73 — Zaak 265/87, t. a. p., r.o. 15, en zaak 4/73, t. a. p., r.o. 14.

74 — Zaak 4/73, r. o. 14.

schappelijke marktordening aan beperkingen worden onderworpen, voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast. Aan de hand van deze criteria moet de regeling inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing worden getoetst aan de vereisten van de bescherming van grondrechten."[75]

167. Worden deze criteria getransponeerd op de feiten in de onderhavige zaak, dan blijkt dat de te beantwoorden vraag, of de speciale compensatieheffing gerechtvaardigd is, omdat zij aan een door de Gemeenschap nagestreefd doel van algemeen belang beantwoordt, in het bijzonder of zij beantwoordt aan de erkende doeleinden van de gemeenschappelijke marktordening, niet verder gaat dan voor dit doel noodzakelijk is en daarbij de gewaarborgde rechten niet in hun kern worden aangetast.

168. Dat de speciale compensatieheffing een maatregel is om het beginsel van de zelffinanciering in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker te verwezenlijken, is hiervoor reeds uiteengezet. Ook werd reeds vastgesteld, dat de betrekkelijk hoge belasting op B-suiker niet onevenredig is aan het nagestreefde doel, vooral omdat een minder ingrijpend middel nauwelijks denkbaar is.

169. De beperking van de produktie is weliswaar geen expliciet genoemd doel van de speciale compensatieheffing, doch zij kan niettemin als een maatregel tot sturing van de markt in het kader van de gemeenschappelijke marktordening worden aangemerkt.

75 — Zaak 265/87, r. o. 15.

Zou de speciale compensatieheffing inderdaad als neveneffect een verlaging van de produktie van B-suiker teweeg brengen, dan betekent zulks nog niet dat de maatregel niet evenredig is. Maatregelen tot sturing van de markt — waaronder de speciale compensatieheffing in de meest ruime zin valt — moeten in het kader van de gehele context van de regeling worden beoordeeld.

170. Overschotten wilde men aanvankelijk bewust niet door middel van produktiebeperkingen, dat wil zeggen door een vermindering van de quota, aanpakken. Om althans voorlopig te voorkomen dat een dergelijk radicale maatregel zou moeten worden genomen, werd besloten de speciale compensatieheffing in te stellen. Voor zover door de hoogte van de heffing de produktie van B-suiker oneconomisch wordt en daardoor indirect de produktie wordt beperkt, is dit gevolg niettemin geen aantasting van de kern van het eigendomsrecht. Zelfs een door marktpolitieke overwegingen ingegeven vermindering van de produktiequota zou aanvaardbaar zijn. Een onderneming kan zich namelijk „niet beroepen op een verkregen recht om een voordeel te behouden, dat voor haar voortvloeit uit een marktordening zoals die op een bepaald tijdstip bestaat".[76]

b) Ingreep in de vrijheid van beroepsuitoefening

171. Voorgaande argumenten weerleggen ten slotte ook de stelling, dat in strijd met de grondrechten het recht op vrije beroepsuitoefening is geschonden. De economische activiteiten van de onderneming als zodanig worden niet beperkt. Evenals voorheen blijven de produktiequota integendeel ongewij-

76 — Arrest van 21 mei 1987 (gevoegde zaken 133/85 tot en met 136/85, Rau, Jurispr. 1987, blz. 2289, r. o. 18); zie ook zaak 230/78, t. a. p., r. o. 21.

zigd, zodat nog steeds een garantie bestaat dat het eindprodukt suiker kan worden verhandeld. De enige beperking die kan worden vastgesteld, is dat de voorkeursregelingen hierdoor worden ingeperkt. Dergelijke ingrepen blijven nog binnen de grenzen van een geoorloofde regeling van de wijze van beroepsuitoefening. De beperking van de voordelen kan voor de betrokken marktdeelnemers aanzienlijk zijn, doch zij kan niet als een schending van het grondrecht van de vrije beroepsuitoefening worden aangemerkt.[77]

6. Schending van de beginselen inzake belastingheffing van de Duitse rechtsorde

172. Verzoekster betoogt, dat de heffingsregeling en in het bijzonder de afwentelingsregeling indruisen tegen beginselen van het Duitse staats- en administratief recht, die als algemene rechtsbeginselen ook in het gemeenschapsrecht moeten worden geëerbiedigd. De rechtsbeginselen waaraan de heffingsregeling wordt getoetst, zouden ook in het gemeenschapsrecht zijn erkend, zodat het resultaat van deze toetsing ook in het nog niet zo ver ontwikkelde gemeenschapsrecht moet gelden.

173. Ter zake dient te worden opgemerkt, dat een vermeende of feitelijke schending van belastingrechtelijke beginselen van een Lid-Staat door een gemeenschapsrechtelijke regeling slechts tot de ongeldigheid van deze regeling kan leiden, voor zover de nationale constitutionele beginselen ook als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht gelden. Enkel dan kan daarop een beroep worden gedaan als criterium voor de geldigheid. Voor zover verzoekster stelt, dat de desbetreffende staats- en administratiefrechtelijke beginselen als zodanig in het gemeenschapsrecht zijn erkend, zoals bij voorbeeld het evenredigheidsbeginsel, het discriminatieverbod of het verbod van terugwerkende kracht, moet hier worden vastgesteld, dat deze rechtsbeginselen in hun gemeenschapsrechtelijke vorm reeds als criterium voor de toetsing van de bestreden verordening hebben gefungeerd.

174. Andere constitutionele beginselen met het karakter van een grondrecht, die in de communautaire rechtsorde als algemene rechtsbeginselen zouden moeten worden erkend en op grond waarvan verordening nr. 1914/87 ongeldig zou zijn, zijn echter niet aangevoerd. De speciale compensatieheffing is derhalve niet ongeldig wegens strijd met nationale beginselen inzake belastingheffing.

175. Bij onderzoek van de vraag is derhalve niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1914/87 van de Raad kunnen aantasten.

Kosten

176. De procedure voor het Hof is ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een incident te beschouwen. Over de kosten beslist de verwijzende rechter. De kosten van de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en Italië, alsmede van de Raad en de Commissie komen niet voor vergoeding in aanmerking.

77 — Zie ook zaak 230/78, r. o. 22.

C — Conclusie

Concluderend geef ik in overweging, de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 189 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat een rechter van een Lid-Staat die de werking van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde bestuurshandeling wil opschorten, omdat hij twijfelt aan de geldigheid van de gemeenschapshandeling waarop de bestuurshandeling is gebaseerd, of die aan deze gemeenschapshandeling een uitlegging wil geven die het gemeenschapsrecht zijn praktische werking zou ontnemen, de vraag betreffende de geldigheid en de gelding aan het Hof moet voorleggen.

Ter zake van de wijze en de omvang van opschorting is de rechter van de Lid-Staat gebonden aan het gemeenschapsrecht.

De rechter in de hoofdzaak dient zijn beslissing te baseren op de uitspraak van het Hof omtrent de geldigheid van de gemeenschapshandeling.

2) Bij onderzoek van de vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1914/87 van de Raad kunnen aantasten."