SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA

vom 17. Juni 1997 *

I — Die heutigen Vorlagefragen und ihr rechtlicher Rahmen

1. Mit den beiden Vorlagefragen, die uns heute beschäftigen, ersucht Sie das Länsrätt i Jönköpings län (im folgenden: Länsrätt) um die erforderlichen Auslegungshinweise, um die Frage entscheiden zu können, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, daß ein Mitgliedstaat eine nationale Abgabe einführt, deren Gegenstand und Zweck der vom Königreich Schweden kurz vor dem Inkrafttreten des Vertrages über den Beitritt zur Europäischen Union eingeführten Lagerabgabe auf Zucker und Reis entsprechen.

Genauer gesagt, stellt das Vorlagegericht in erster Linie folgende Frage:

1. Ist die Akte über den Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs, insbesondere deren Artikel 137 Absatz 2, 145 Absatz 2 und 149 Absatz 1, dahin auszulegen, daß die Erhebung einer nationalen Abgabe auf den normalen Übertragsbestand an Zucker gemäß der Regelung des schwedischen Lagerabgabegesetzes mit seinen späteren Änderungen eine unzulässige Übergangsmaßnahme darstellt?

Für den Fall der Verneinung dieser Frage stellt das Gericht hilfsweise folgende Frage:

2. Ist die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, insbesondere die Artikel 39 und 40 EG-Vertrag, die Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates und die Verordnung (EG) Nr. 3300/94 der Kommission, dahin auszulegen, daß die Erhebung einer nationalen Abgabe auf den normalen Übertragsbestand an Zucker gemäß der Regelung des schwedischen Zuckergesetzes mit späteren Änderungen als ein unzulässiger Eingriff in die Marktorganisation anzusehen ist?

2. Wie aus den vorliegenden Schlußanträgen im folgenden hervorgehen wird, berühren die Auslegungsfragen des Länsrätt das heikle Thema der verbleibenden Rolle der Mitgliedstaaten in den von gemeinsamen Markt-

* Originalsprache: Italienisch.

organisationen erfaßten Sektoren, in denen — ist einmal „das Terrain besetzt" [1] — den Gemeinschaftsorganen eine im Prinzip ausschließliche Zuständigkeit übertragen ist.

Die streitige Maßnahme wurde vom Königreich Schweden (wenn auch nur einen Tag) vor Inkrafttreten des Beitrittsvertrags getroffen. Die Fragen des Vorlagegerichts betreffen genau die Grenzen, in denen die gerade in die Union eingetretenen Mitgliedstaaten im Zeitraum vor ihrem Beitritt ihre Rechtsetzungsbefugnisse in denjenigen Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugung ausüben können, die auf Gemeinschaftsebene von gemeinsamen Marktorganisationen erfaßt sind.

3. Bekanntlich wurde der am 1. Januar 1995 in Kraft getretene Vertrag über den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union am 24. Juni 1994 unterzeichnet und vom Königreich Schweden am darauffolgenden 15. Dezember entsprechend dem Ergebnis des nationalen Referendums über den Beitritt vom 13. November 1994 ratifiziert.

4. Im Unterschied zur Regelung der vorherigen Beitritte zur Gemeinschaft (in den Jahren 1973 [2], 1981 [3] und 1986 [4]) sah die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäischen Union begründenden Verträge (im folgenden: Beitrittsakte) [5] keinen Übergangszeitraum vor, um den neuen Mitgliedstaaten eine stufenweise und allmähliche Annäherung des Preisniveaus, der Zollsätze oder der Höhe der Beihilfen zu ermöglichen, die nach der Regelung der zuvor geltenden nationalen Marktorganisationen gewährt worden waren.

Auch wenn nach Artikel 149 der Beitrittsakte ad hoc Übergangsmaßnahmen — gemäß dem vom „Verwaltungsausschuß" festgesetzten Verfahren [6] — getroffen werden können, um die Überleitung der nationalen Regelung zu der Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisationen ergibt [7], legte die Beitrittsakte

1 — Der Ausdruck stammt von G. Olmi, „Politique agricole commune", in J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes und J.-L. Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, Bd. 2, 2. Aufl., Brüssel 1991, S. 292.

2 — Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu den Europäischen Gemeinschaften und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1972, L 73, Artikel 52 Absätze 1 und 4).

3 — Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland zu den Europäischen Gemeinschaften und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1979, L 291, Artikel 59).

4 — Vgl. Schlußakte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985, L 302, Artikel 67 Absatz 3, 70 Absätze 2 und 3 und 131 ff. [Spanien] sowie Artikel 233 Absatz 3 und 234 ff. [Portugal]).

5 — ABl. 1994, C 241, S. 21.

6 — Eingeführt durch Artikel 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. Nr. 172, S. 3025); für die gemeinsame Marktorganisation für Zucker speziell vorgesehen durch die Artikel 38 bis 42 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4).

7 — Gemäß Artikel 149 Absatz 1 der Beitrittsakte können derartige Maßnahmen bis zum 31. Dezember 1997 getroffen werden und sind nur bis zu diesem Zeitpunkt anwendbar.

somit den allgemeinen Grundsatz fest, daß die Rechte und Pflichten aufgrund der gemeinsamen Agrarpolitik für Österreich, Finnland und Schweden sofort und in vollem Umfang galten (vgl. Artikel 137 Absatz 2).

5. Übrigens berücksichtigten die Vertragsparteien — insoweit entsprechend der damaligen Regelung der vorherigen Erweiterungen der Gemeinschaft um neue Mitglieder [8] — in der Beitrittsakte ausdrücklich die Gefahr möglicher Störungen des ordnungsgemäßen Funktionierens der Agrarmärkte der Gemeinschaft in dem Fall, daß sich beim Eintritt der neuen Mitgliedstaaten in die Union Warenbestände in ihrem Hoheitsgebiet im freien Verkehr befinden sollten, die mengenmäßig als normal anzusehende Übertragsbestände überstiegen (vgl. Artikel 145 Absatz 2 der Beitrittsakte) [9].

Diese Vorsichtsmaßnahmen lassen sich leicht erklären. Wenn für ein bestimmtes Erzeugnis die Interventionsgarantien der Gemeinschaft (darunter die gemeinsamen Preissysteme) vorteilhafter sind als die Interventionsgarantien der in einem neuen Mitgliedstaat vor dessen Beitritt geltenden nationalen Regelung, sind die Erzeuger dieses Staates in starkem Maße versucht, bis zum Beitrittszeitpunkt — auf unterschiedliche Weise und unter den verschiedensten Vorwänden — beträchtliche Bestände des betreffenden Erzeugnisses anzulegen, da es zu diesem Zeitpunkt die Eigenschaft eines „Erzeugnisses mit Ursprung" in der Gemeinschaft erlangt und in den Genuß der entsprechenden Garantien kommt [10].

Nach der im oben zitierten Artikel 145 Absatz 2 der Beitrittsakte vorgesehenen Lösung, die sich mit der bereits anläßlich der vorherigen Beitritte gewählten Lösung deckt, wurden die neuen Mitgliedstaaten verpflichtet, die möglicherweise überschüssigen Bestände an landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf ihre Kosten und ohne finanzielle Belastungen für die Union abzubauen.

6. Entsprechend dieser Vorschrift führte die Kommission im Dezember 1994 durch eine Rechtsinitiative die Maßnahmen ein, die in der Beitrittsakte u. a. hinsichtlich der Gefahr einer Bildung von überschüssigen Beständen auf dem „erweiterten" Binnenmarkt für Zucker bereits vorgesehen waren.

8 — Vgl. Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. Nr. 308 vom 18. Dezember 1967, S. 1), neuer Artikel 33a eingeführt durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (zitiert in Fußnote 2), S. 67; Verordnung (EWG) Nr. 9/81 des Rates vom 1. Januar 1981 über die am 1. Januar 1981 in Griechenland befindlichen Bestände an landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 1, S. 15); Verordnung (EWG) Nr. 3770/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die in Spanien befindlichen Bestände an landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Verordnung (EWG) Nr. 3771/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die in Portugal befindlichen Bestände an landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 362, S. 18 und 21).

9 — Gemäß Artikel 145 Absatz 2 wird der Begriff „normaler Übertragsbestand" für jedes Erzeugnis „nach den Kriterien und Zielen der jeweiligen gemeinsamen Marktorganisation" festgelegt.

10 — Vgl. A. Tilgenkamp, „Agriculture (Réglementation relative aux adhésions)", in Gide-Loyrette-Nouel (Hrsg.), *Dictionnaire du Marché commun*, Paris 1968 (Loseblattausgabe, 1992, Nr. 3), S. 35.

Speziell im Fall Schwedens schien nämlich die Gefahr real und akut zu sein, daß die nationalen Wirtschaftsteilnehmer umfangreiche spekulative Zuckereinfuhren vornehmen würden, um das Erzeugnis zu lagern und nach dem Beitritt auf dem Gemeinschaftsmarkt wieder zu verkaufen. Nicht zufällig hatte diese Gefahr in den Monaten vor Inkrafttreten der Beitrittsakte die Aufmerksamkeit des Verwaltungsdienstes der Kommission und der schwedischen Regierung auf sich gezogen.

Die Parteien des Ausgangsverfahrens bestreiten nicht, daß vor dem Beitritt der von der schwedischen Regierung festgesetzte Referenzpreis für Zucker ungefähr 35 % niedriger war als der Interventionspreis der Gemeinschaft. Ein ungefähr gleich großer Unterschied bestand zwischen den jeweiligen Marktpreisen Schwedens und der Gemeinschaft, die bekanntlich höher sind als die „institutionellen" Preise.

7. Zur Bestimmung der vom Markt zu nehmenden Zucker- (und Isoglukose-)Menge setzte die Verordnung (EG) Nr. 3300/94 der Kommission vom 21. Dezember 1994 [11] für diese Erzeugnisse und für alle neuen Mitgliedstaaten den normalen Übertragsbestand fest, der unter Berücksichtigung des Verbrauchs, der Erzeugung, der herkömmlichen Ausfuhren und der Arbeitsbestände der Raffinerien als erforderlich betrachtet wurde.

Bei Zucker setzte Artikel 5 der Verordnung Nr. 3300/94 den normalen Übertragsbestand für Schweden auf 304 792 Tonnen fest.

Österreich, Finnland und Schweden wurden somit zur Erfassung der Warenbestände verpflichtet, die sich am 1. Januar 1995 um 0.00 Uhr in ihren Hoheitsgebieten im freien Verkehr befanden; zudem hatte jeder Halter, gleich in welcher Eigenschaft, einer Zucker-(oder Isoglukose-)Menge von mindestens drei Tonnen diese Menge den zuständigen nationalen Behörden zu melden.

8. In Anbetracht der durch einen allgemeinen Überschuß gekennzeichneten Lage des Gemeinschaftsmarktes für Zucker hatte der Absatz der möglichen Überschüsse durch Ausfuhr der Erzeugnisse aus der Gemeinschaft in unverändertem Zustand oder in Form von Verarbeitungserzeugnissen ohne Beteiligung der Gemeinschaft zu erfolgen. Die Verordnung Nr. 3300/94 verpflichtete daher die neuen Mitgliedstaaten, bis zum 1. Januar 1996 dafür Sorge zu tragen und zu diesem Zweck nötigenfalls im Rahmen ihrer Zuständigkeiten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen (vgl. Artikel 11).

Andernfalls hatten Österreich, Finnland und Schweden für die nicht ausgeführten Zuckermengen — die als auf dem Binnenmarkt abgesetzt galten — einen Betrag zu zahlen,

11 — Verordnung (EG) Nr. 3300/94 der Kommission vom 21. Dezember 1994 mit Übergangsmaßnahmen im Zuckersektor aufgrund des Beitritts Österreichs, Finnlands und Schwedens (ABl. L 341, S. 39).

der der am letzten Tag der Ausfuhrfrist geltenden Einfuhrabschöpfung entsprach.

9. An die Gemeinschaftsregelung über den Absatz der zum Beitrittszeitpunkt möglicherweise vorhandenen überschüssigen Zuckerbestände dachte der schwedische Gesetzgeber, als er die im Ausgangsrechtsstreit angefochtene Abgabe einführte, die jeder Halter von Zucker- (oder Reis-) Beständen mit mehr als drei Tonnen zu entrichten hatte.

Dem Vorlagebeschluß ist zu entnehmen, daß diese Abgabe durch das Gesetz Nr. 1704 von 1994 (im folgenden: Zuckergesetz) eingeführt wurde, das am 20. Dezember 1994 vom schwedischen Parlament beschlossen wurde und am darauffolgenden 31. Dezember, also einen einzigen Tag vor dem Beitritt des Königreichs Schweden zur Union, in Kraft trat.

10. Nach Angaben der schwedischen Regierung in der vorliegenden Rechtssache wurde der — für Weißzucker und Rohzucker unterschiedliche — Abgabenbetrag so festgesetzt, daß er der nach Eintritt des Königreichs Schweden in die Union erwarteten Erhöhung des Marktpreises entsprach.

Das Zuckergesetz verfolgte nämlich die in den Gesetzesmaterialien deutlich zum Ausdruck gebrachten drei Ziele, a) mögliche spekulative Zuckereinfuhren nach Schweden zu verhindern, b) diejenigen Gewinne mit einer Abgabe zu belegen, die die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer auf jeden Fall allein aufgrund der Überleitung der nationalen Marktregelung zur Gemeinschaftsregelung erzielen würden, und schließlich c) Schweden die erforderlichen Mittel zur Deckung der (durch Zahlung der Beträge gemäß der Verordnung Nr. 3300/94 entstehenden) Kosten des möglichen Absatzes der nicht durch Ausfuhr vom Markt genommenen und den normalen Übertragsbestand übersteigenden Zuckermengen auf dem Binnenmarkt zu sichern.

11. Der Vervollständigung dieser kurzen Darstellung des rechtlichen Rahmens der Vorlagefragen dient eine weitere Angabe. Das Zuckergesetz wurde durch das am 1. April 1995 in Kraft getretene Gesetz Nr. 329 von 1995 dahin geändert, daß ein Abzug vom Betrag der Abgabe derjenigen Zuckererzeuger vorgenommen wurde, die auch die Lagerabgaben nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 1785/81 entrichtet hatten [12]. Diese Lagerabgaben sollen das gemeinsame System des Ausgleichs der Lagerkosten finanzieren, das seinerseits ein ständiges Zuckerangebot auf dem Gemeinschaftsmarkt während des ganzes Jahres ermöglichen soll.

12 — Zitiert in Fußnote 6.

II — Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens

12. Die klägerische Gesellschaft des Ausgangsverfahrens, die Danisco Sugar AB (im folgenden: Klägerin), ist offenkundig der einzige Zuckererzeuger und Hauptimporteur von Zucker in Schweden.

Die Klägerin hatte nach ihren in der vorliegenden Rechtssache gemachten Angaben, die von der schwedischen Regierung nicht bestritten worden sind, 1993 mit der Sveriges Betodlares Centralförening (im folgenden: SBC), dem schwedischen Berufsverband der Zuckerrübenerzeuger, eine Branchenvereinbarung für die Dauer von zwei Jahren geschlossen.

Wenn ich die Erklärungen der Klägerin richtig verstehe, gab diese Vereinbarung den der SBC angehörenden Erzeugern — in der erklärten Absicht, sich nach den seit dem Beitritt geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu richten und vorbehaltlich dieses Beitritts — einen Anspruch auf mehr als die Hälfte der Differenz zwischen dem gemeinschaftlichen „Mindestpreis" für Zucker, der während des zum Beitrittszeitpunkt laufenden Wirtschaftsjahres galt [13], und dem Referenzpreis des Erzeugnisses, der während der vorhergehenden Wirtschaftsjahre in Schweden gegolten hatte.

13. Nachdem die Klägerin gemeldet hatte, daß sie am 31. Dezember 1994 eine Menge von 267 134 Tonnen Zucker eingelagert hatte, verlangte das schwedische Zentralamt für Landwirtschaft mit Entscheidung vom 28. Juni 1995 die für die Klägerin geltende Lagerabgabe für Zucker in Höhe von ungefähr 435 Millionen SKR.

Trotzdem wurde die Klägerin inzidenter von der SBC verklagt, die einen Anspruch auf rückwirkende Zahlung des durch die Branchenvereinbarung von 1993 vorgesehenen Preisausgleichs geltend machte, zumindest in Höhe der Differenz zwischen den tatsächlichen Einkaufspreisen der bereits gelieferten Zuckerrüben und den Grundpreisen nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 1785/81, die während des Wirtschaftsjahres 1994/95 galten und aufgrund des Beitritts in Schweden anwendbar wurden.

13 — Die Klägerin selbst hat in ihren im vorliegenden Verfahren eingereichten Erklärungen den während des Wirtschaftsjahres 1994/95 (das gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 1785/81 am 1. Juli 1994 begann und am 30. Juni 1995 endete) für Zucker geltenden „Mindestpreis" erwähnt, ohne jedoch zu erläutern, ob unter diesem Ausdruck der Richtpreis nach Artikel 2 oder der Interventionspreis nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 1785/81 zu verstehen ist. Der Richt- und der Interventionspreis für Weißzucker und der Grundpreis für Zuckerrüben sowie die abgeleiteten Interventionspreise für Weißzucker, der Interventionspreis für Rohzucker, die Mindestpreise für A-Zuckerrüben und B-Zuckerrüben, die Einfuhrpreise und der Betrag der Vergütung zum Ausgleich der Lagerkosten für das Wirtschaftsjahr 1994/95 wurden durch die Verordnungen (EG) Nrn. 1873/94 und 1874/94 des Rates vom 27. Juli 1994 (ABl. L 197, S. 11 f.) festgesetzt.

14. Vor dem Vorlagegericht, das die Klägerin zwecks Aufhebung der streitigen Maßnahme angerufen hat, hat sie geltend gemacht, daß Schweden aus zwei Gründen für den einseitigen Erlaß des Zuckergesetzes nicht zuständig sei.

15. Zunächst komme das Gesetz im wesentlichen einer teilweisen Einziehung des Betrages gleich, der durch den Verkauf des während des Wirtschaftsjahres 1994/95 erzeugten Zuckers zu den Preisen erzielt worden sei, die durch die anwendbar gewordenen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgesetzt seien.

Diese Maßnahme habe den schwedischen Zuckerherstellern und Zuckerrübenerzeugern erst nach Verbrauch der Bestände an dem während des betreffenden Wirtschaftsjahres erzeugten und von der umstrittenen Abgabe erfaßten Zucker erlaubt, den durch die Verordnung Nr. 1785/81 festgesetzten Interventions-bzw. Grundpreis zu erzielen und *vollständig zu behalten*. Folglich habe die Maßnahme entgegen Artikel 137 der Beitrittsakte versteckt eine Übergangszeit eingeführt, in der das gemeinsame Preissystem nicht gegolten habe.

Die Klägerin vertritt mit anderen Worten die Ansicht, daß die Lagerabgabe für Zucker im Hinblick auf ihren Gegenstand oder zumindest ihre Wirkungen eine Übergangsmaßnahme darstelle, deren Erlaß gemäß Artikel 149 der Beitrittsakte den Gemeinschaftsorganen vorbehalten gewesen sei.

Ferner habe die Verordnung Nr. 3300/94 den neuen Mitgliedstaaten keinerlei Befugnis eingeräumt, eine Abgabe auf die zum Beitrittszeitpunkt vorhandenen Zuckerbestände — einschließlich möglicher Überschüsse gegenüber den normalen Übertragsbeständen — zu erheben. Die Verordnung Nr. 3300/94 sei das einzige Rechtsinstrument, das die Beitrittsakte zur Einführung vorübergehender Ausnahmen vom Grundsatz des sofort nach dem Beitritt erfolgenden Inkrafttretens der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen erlaubt habe.

16. Vor dem Länsrätt hat die Klägerin zudem vorgebracht, daß Schweden für die Einführung der Zuckerabgabe unter Berücksichtigung der strengen Grenzen nicht zuständig sein könne, denen die Befugnis der Mitgliedstaaten zum Erlaß von Maßnahmen unterliege, die das Funktionieren einer bereits auf Gemeinschaftsebene errichteten gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen könnten.

Das sei der Fall bei der streitigen nationalen Maßnahme, die durch die teilweise Einziehung des Interventionspreises zum Nachteil sowohl der Zuckererzeuger als auch (infolge einer Kettenreaktion) der Zuckerrübenerzeuger die gemeinsame Marktorganisation für Zucker gestört habe. Diese Schlußfolgerung sei trotz des Umstands zwingend, daß die streitige Maßnahme vor

dem Beitritt Schwedens förmlich beschlossen und in Kraft gesetzt worden sei und den Besitz des während der Geltung der nationalen Marktorganisation erzeugten und gelagerten Zuckers betreffe.

Es habe ein enger teleologischer Zusammenhang zwischen dem im Dezember 1994 erlassenen Zuckergesetz und dem unmittelbar bevorstehenden Eintritt Schwedens in die Europäische Union bestanden. Außerdem sei Schweden gemäß Artikel 18 des Wiener Übereinkommens von 1969 über das Recht der Verträge (im folgenden: Wiener Übereinkommen) [14] auf jeden Fall — vor Inkrafttreten des von ihm bereits unterzeichneten und ratifizierten Vertrages über den Beitritt zur Union — verpflichtet gewesen, sich der Vereitelung von Ziel und Zweck des Vertrages zu enthalten.

17. Zusätzlich zu dem oben dargelegten Zuständigkeitsproblem hat die Klägerin vor dem Länsrätt als weiteren Gesichtspunkt, diesmal in der Sache selbst, einen Widerspruch zwischen dem Zuckergesetz und dem Gemeinschaftsrecht geltend gemacht. Wie die erwähnte Erfassung der im freien Verkehr befindlichen Bestände später gezeigt habe, hätten die in Schweden vorhandenen Zuckermengen unter dem Niveau des normalen Übertragsbestands gelegen, während die Zuckerabgabe unterschiedslos *alle* einzelnen Zuckerbestände von mehr als drei Tonnen betroffen habe, die sich am 31. Dezember 1994 in Schweden befunden hätten.

Folglich sei festzustellen, daß die streitige Maßnahme — selbst wenn man sie als „für die Anwendung dieser Verordnung erforderliche Maßnahme" im Sinne von Artikel 11 der Verordnung Nr. 3300/94 [15] einstufen wollte — den Zielen dieser Verordnung zuwiderlaufe, die sich ausschließlich auf den Erlaß der Maßnahmen bezogen habe, die für den Absatz der den normalen Übertragsbestand übersteigenden Mengen erforderlich gewesen seien.

III — Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Entscheidung über die Auslegung des EG-Vertrages und der Handlungen der Gemeinschaftsorgane im Zusammenhang mit von den neuen Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt erlassenen nationalen Maßnahmen

18. Es geht hier um die Auslegung der Beitrittsakte und eventuell — hilfsweise — der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, insbesondere der Artikel 39 und 40 EG-Vertrag (im folgenden: Vertrag) sowie der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1785/81 und der Verordnung

14 — Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (*United Nations International Treaties Series*, Bd. 1155, S. 331). Dieses Übereinkommen, von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen ausgearbeitet, hat die Normen des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts im Bereich des Verfahrens für das Zustandekommen und der Voraussetzungen für die Gültigkeit und Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge kodifiziert und ist am 27. Januar 1980 in Kraft getreten. Artikel 18 des Übereinkommens trägt die Überschrift „Verpflichtung, Ziel und Zweck eines Vertrags vor seinem Inkrafttreten nicht zu vereiteln" und lautet wie folgt: „Ein Staat ist verpflichtet, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck eines Vertrags vereiteln würden, a) wenn er unter Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung den Vertrag unterzeichnet oder Urkunden ausgetauscht hat, die einen Vertrag bilden, solange er seine Absicht nicht klar zu erkennen gegeben hat, nicht Vertragspartei zu werden, oder b) wenn er seine Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, ausgedrückt hat, und zwar bis zum Inkrafttreten des Vertrags und unter der Voraussetzung, daß sich das Inkrafttreten nicht ungebührlich verzögert."

15 — Vgl. oben, Nr. 8.

Nr. 3300/94. Um dem Länsrätt die Beurteilung der Vereinbarkeit des Zuckergesetzes zu ermöglichen, sind zwei zeitliche Umstände angemessen zu berücksichtigen, auf die die schwedische Regierung und die Kommission in ihren Erklärungen hingewiesen haben.

Als das Königreich Schweden die umstrittene Maßnahme traf, hatte es die Beitrittsakte unterzeichnet und ratifiziert, war jedoch noch nicht Mitglied der Union. Im übrigen trat das Zuckergesetz (wenn auch nur einen Tag) vor dem Beitritt und damit vor Verwirklichung des Sachverhalts in Kraft, der nach diesem Gesetz Voraussetzung für das Entstehen der Abgabenschuld ist, also der Besitz einer Zucker- (oder Reis-)Menge von mehr als drei Tonnen.

Nach Auffassung der schwedischen Regierung und der Kommission ist aus diesem Umstand zu folgern, daß es weder um die Vereinbarkeit des Zuckergesetzes mit der Beitrittsakte noch um seine Vereinbarkeit mit der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker gehen kann. Diese beiden Regelungen seien in Schweden zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Maßnahme nicht anwendbar gewesen.

19. Auf diesen Einwand entgegnet die Klägerin — nicht ohne Grund, wie ich meine —, der Erlaß des Zuckergesetzes durch Schweden einen Tag vor dem Beitritt dieses Staates zur Europäischen Union und nach der Unterzeichnung und Ratifizierung des Beitrittsvertrags verstoße möglicherweise gegen das Völkergewohnheitsrecht im Bereich des Abschlusses von Verträgen, so wie es durch Artikel 18 des Wiener Übereinkommens kodifiziert worden sei [16].

Genauer gesagt, verstoße die Einführung der streitigen Abgabe unter den genannten Umständen gegen den Grundsatz von Treu und Glauben in internationalen Beziehungen und stelle ein Verhalten dar, daß Ziel und Zweck des Beitrittsvertrages zumindest im speziellen Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vereiteln könne.

20. Diesen Punkt hat das Länsrätt im Vorlagebeschluß nicht ausdrücklich angesprochen. Das hindert den Gerichtshof aber nicht daran, ihn in dem Auslegungsurteil zu prüfen, um das er ersucht wird.

Nach ständiger Rechtsprechung gehört nämlich zu den dem Gerichtshof durch Artikel 177 des Vertrages übertragenen Befugnissen, Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen, auf die das nationale Gericht bei der Darlegung der Vorlagefragen

16 — Der Wortlaut von Artikel 18 des Wiener Übereinkommens ist oben in Fußnote 14 wiedergegeben.

nicht Bezug genommen hat, die jedoch für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblich sind [17].

21. Zu den Quellen des Gemeinschaftsrechts, auf die der Gerichtshof insoweit zurückgreifen kann, gehören die völkerrechtlichen Grundsätze einschließlich der nicht verbindlichen Grundsätze, die als gewohnheitsrechtliche Regeln oder allgemeine Rechtsgrundsätze angewandt werden [18].

22. Was spezieller die vorliegenden Schlußanträge betrifft, so hat das Gericht erster Instanz in einem vor kurzem auf der Grundlage von Artikel 173 des Vertrages erlassenen Urteil ausgeführt, daß der Grundsatz von Treu und Glauben, eine durch Artikel 18 des Wiener Übereinkommens kodifizierte völkerrechtliche Regel, „im Völkerrecht ... aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes folgt, der nach der Rechtsprechung Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist ... Auf diesen Grundsatz des Vertrauensschutzes kann sich jeder Wirtschaftsteilnehmer berufen, bei dem ein Gemeinschaftsorgan begründete Erwartungen geweckt hat ...“ [19]

Infolgedessen hat das Gericht in der ihm vorliegenden Rechtssache das Recht der Klägerin anerkannt, die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung in bezug auf die Vorschriften eines internationalen Abkommens mit unmittelbarer Wirkung zu verlangen, und bestätigt, daß „[i]n einer Situation, in der die Gemeinschaften ihre Urkunden über die Genehmigung eines internationalen Abkommens hinterlegt haben und das Inkrafttreten dieses Abkommens bekannt ist, ... sich die Wirtschaftsteilnehmer auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen [können], um sich gegen Handlungen der Gemeinschaftsorgane in der Zeit vor dem Inkrafttreten dieses internationalen Abkommens zu wehren, die gegen Bestimmungen dieses Abkommens verstoßen, die nach dessen Inkrafttreten ihnen gegenüber unmittelbare Wirkung entfalten“.

23. Die Frage, ob das Verhalten des Königreichs Schweden in dem uns beschäftigenden Rechtsstreit eine Verletzung des Völkerrechts darstellt oder nicht, liegt außerhalb der

17 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 18. Februar 1964 in den Rechtssachen 73/63 und 74/63 (Rotterdam und Puttershoek, Slg. 1964, 3), vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77 (Simmenthal, Slg. 1978, 1453), vom 20. März 1986 in der Rechtssache 35/85 (Tissier, Slg. 1986, 1207), vom 7. März 1990 in den Rechtssachen C-153/88, C-154/88, C-155/88, C-156/88 und C-157/88 (Fauque u. a., Slg. 1990, I-649), vom 12. Dezember 1990 in der Rechtssache C-241/89 (SARPP, Slg. 1990, I-4695), vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-187/91 (Belovo, Slg. 1992, I-4937) und vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-114/91 (Claeys, Slg. 1992, I-6559).

18 — Vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 27. Februar 1962 in der Rechtssache 10/61 (Kommission/Italien, Slg. 1962, 3, insb. 22 f.), vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74 (Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 22), vom 28. Oktober 1975 in der Rechtssache 36/75 (Rutili, Slg. 1975, 1219, Randnr. 32), vom 27. September 1988 in den Rechtssachen 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85, 125/85, 126/85, 127/85, 128/85 und 129/85 (Ahlström u. a./Kommission, Slg. 1988, 5193, Randnr. 18) und vom 24. November 1992 in der Rechtssache C-286/90 (Poulsen und Diva Navigation, Slg. I-6019, Randnrn. 9 und 10).

19 — Urteil des Gerichts vom 22. Januar 1997 in der Rechtssache T-115/94 (Opel Austria/Rat, Slg. 1997, II-39, Randnrn. 89 bis 93). Mit diesem Urteil hat das Gericht einer Klage der österreichischen Gesellschaft Opel stattgegeben, die auf Nichtigerklärung einer Verordnung des Rates über die Rücknahme von Zollzugeständnissen gerichtet war, mit der auf bestimmte, ausschließlich von Opel hergestellte Erzeugnisse ein Zollsatz wiedereingeführt wurde. Sieben Tage vor Erlaß dieser Verordnung durch den Rat hatten die Gemeinschaften ihre Urkunden über die Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hinterlegt, das zwölf Tage nach Erlaß der Verordnung in Kraft trat und zu seinen wichtigsten Zielen gerade die Abschaffung der Zölle zwischen den vertragschließenden Parteien zählte.

Zuständigkeit des Gerichtshofes; ich sehe von ihrer inhaltlichen Prüfung ab [20].

Nehmen wir gleichwohl an, daß der Rahmen der für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblichen Vorschriften *des Gemeinschaftsrechts* den Grundsatz von Treu und Glauben und den aus ihm in der Gemeinschaftsrechtsordnung folgenden Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes umfassen kann. Selbst in diesem Fall wäre es dem Gerichtshof jedoch unmöglich, dem nationalen Gericht die erforderlichen Auslegungshinweise zur Überprüfung der Vereinbarkeit einer von einem Drittstaat — ein solcher war das Königreich Schweden bis zum 1. Januar 1995 — beschlossenen nationalen Steuermaßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht zu geben.

Der Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits unterscheidet sich nämlich von dem Sachverhalt, um den es im oben zitierten Urteil Opel Austria/Rat ging. In dieser Rechtssache unterlagen die Gemeinschaften — bei der Ausübung ihrer Befugnisse — zweifellos den Bestimmungen des Vertrages und den Rechtsvorschriften zu seiner Durchführung [21]. Im vorliegenden Fall unterlag Schweden vor seinem Beitritt zur Europäischen Union nicht den Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze.

24. Das von mir eben Festgestellte schließt übrigens nicht aus, daß Schweden vom 1. Januar 1995 an als Vollmitglied verpflichtet war — aufgrund der in Artikel 5 des Vertrages ausgesprochenen allgemeinen Verpflichtung und den ihren konkreten Inhalt im Einzelfall bestimmenden jeweiligen Vorschriften des Vertrages [22], u. a. Artikel 40 [23] —, loyal und nach Treu und Glauben bei der Verfolgung der Ziele des Vertrages und der Erfüllung der sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen mitzuarbeiten. Diese Verpflichtung umfaßte außerdem weitere, die Schweden konkret zu erfüllen hatte, nämlich a) die Verpflichtung, alle nationalen Maßnahmen rückgängig zu machen, die der Beitrittsakte sowie den Bestimmungen des Vertrages und des abgeleiteten Rechts im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker zuwiderliefen und die das Königreich möglicherweise — auch vor dem Beitritt — getroffen hatte, und b) die Verpflichtung, alle durch solche Maßnahmen nach dem Beitritt verursachten rechtswidrigen Folgen zu beseitigen [24].

25. Die Vorlagefragen, mit denen wir uns heute befassen, sind in dem oben dargelegten Sinne gehalten. Der Gerichtshof ist meines Erachtens zuständig, in bezug auf das schwedische Zuckergesetz über die Auslegung der Artikel 137 Absatz 2, 145 Absatz 2 und 149 der Beitrittsakte sowie hilfsweise über die

20 — Eine weitere Frage, auf die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht eingegangen zu werden braucht, ist die einer möglicherweise unmittelbaren Wirkung der im Vorlagebeschluß des Länsrätt genannten Gemeinschaftsvorschriften gegenüber einzelnen.

21 — Vgl. Urteil Poulsen und Diva Navigation (zitiert in Fußnote 18).

22 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 2/73 (Geddo, Slg. 1973, 865, Randnr. 4) und vom 19. Mai 1992 in der Rechtssache C-195/90 (Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141).

23 — Vgl. unten, Fußnote 29.

24 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 16. Dezember 1960 zu Artikel 86 EGKS-Vertrag in der Rechtssache 6/60 (Humblet/Belgischer Staat, Slg. 1960, 1165, insb. 1185), vom 29. Januar 1985 in der Rechtssache 231/83 (Cullet, Slg. 1985, 305, Randnr. 16) und vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357, Randnrn. 36 und 37).

Auslegung der Artikel 39 und 40 des Vertrages und der im vorliegenden Fall einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1785/81 und der Verordnung Nr. 3300/94 zu entscheiden.

IV — Entscheidung der ersten Vorlagefrage

26. Auch wenn das Vorlagegericht zwei getrennte Vorlagefragen gestellt hat, betreffen diese Fragen im wesentlichen ein einziges Problem, wie ich im folgenden zeigen werde. In der einen wie der anderen Frage geht es darum, in welchen möglicherweise bestehenden Grenzen die Mitgliedstaaten (darunter die kürzlich der Union beigetretenen) zur Ausübung ihrer Zuständigkeiten in den von gemeinsamen Marktorganisationen auf Gemeinschaftsebene erfaßten Bereichen befugt sind.

27. Betrachten wir das Problem näher. Artikel 40 des Vertrages und das abgeleitete Recht über gemeinsame Agrarmarktorganisationen beschränken die Zuständigkeiten, die ein der Union beitretender Einzelstaat einseitig durch nationale Maßnahmen ausüben kann, die die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beeinträchtigen oder zumindest deren konkrete Verwirklichung behindern können.

Untersuchen wir nun die Artikel 137 Absatz 2, 145 Absatz 2 und 149 der Beitrittsakte. Es ist nicht ersichtlich, welche *sonstigen* Grenzen sich unabhängig von und zusätzlich zu den bereits genannten aus diesen Vorschriften hinsichtlich der im vorliegenden Fall Schweden als jetzigem Mitgliedstaat der Union zuerkannten Zuständigkeit ergeben könnten.

28. Nehmen wir sogar an, daß das Zuckergesetz tatsächlich eine Übergangsmaßnahme ist, die im Sinne und aufgrund von Artikel 149 einzig mit dem Ziel erlassen wurde, die Überleitung der nationalen Regelung zu der Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation ergibt. Für den Erlaß derartiger Maßnahmen verweist diese Vorschrift in der Tat auf das erwähnte Verfahren des Verwaltungsausschusses.

Dieses ist jedoch nicht so ausgestaltet, daß jede konkurrierende Zuständigkeit der neuen Mitgliedstaaten ausgeschlossen wäre. Das Verfahren, auf das sich Artikel 149 bezieht, ist lediglich, auch im Zuckersektor, durch eine stillschweigende Befugnisübertragung vom Rat auf die Kommission sowie durch die entsprechende Verpflichtung der Kommission gekennzeichnet, dem Rat rechtzeitig die von ihr getroffenen Maßnahmen mitzuteilen, wenn diese nicht der Stellungnahme des zuständigen Ausschusses entsprechen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und unter dem Vorsitz eines

Vertreters der Kommission zusammentritt [25]. Die Mitgliedstaaten beteiligen sich im übrigen am Entscheidungsprozeß hinsichtlich der entweder von der Kommission auf die Stellungnahme des Verwaltungsausschusses oder, je nach Fall, vom Rat endgültig getroffenen Maßnahmen [26]: Das soll zeigen, daß sie keinem vollständigen Entzug ihrer Zuständigkeiten zugestimmt haben [27].

Anders ausgedrückt, erfolgt die vorgeschriebene Inanspruchnahme des in Artikel 149 der Beitrittsakte genannten Verfahrens im Bereich der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Rat und nicht zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Das Problem, um das es hier geht, unterscheidet sich daher nicht von dem anderen, allgemeineren Problem der verbleibenden Rolle der Mitgliedstaaten in den von gemeinsamen Marktorganisationen erfaßten Bereichen.

29. Sollte das nicht ausreichen, füge ich hinzu, daß die erste Vorlagefrage meines Erachtens jedenfalls aufgrund eines anderen entscheidenden Arguments nicht bejaht werden kann. Das Zuckergesetz war in Wirklichkeit *keine* Übergangsmaßnahme im Sinne von Artikel 149 der Beitrittsakte. Aus den Materialien dieses Gesetzes geht hervor, daß die vom Königreich Schweden erlassenen Vorschriften nämlich nicht lediglich die Einfuhr des betroffenen Erzeugnisses in das Land zu spekulativen Zwecken verhindern und auch nicht ausschließlich die Mittel sichern sollten, die für die Finanzierung des Absatzes der möglicherweise den normalen Übertragsbestand übersteigenden Zuckermengen auf dem Binnenmarkt benötigt wurden. *Nur dann*, wenn die dem schwedischen Gesetz zugrunde liegenden Zielsetzungen diese und *keine anderen* gewesen wären, könnte man davon ausgehen, daß die von diesem Gesetz getroffene Regelung die Überleitung der bestehenden nationalen Regelungen zu der Regelung erleichtern sollte, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation ergibt. Das ist jedoch nicht der Fall.

Das Zuckergesetz hatte im Gegenteil im Zusammenhang mit der Ausübung der Steuergewalt ein weiteres und anderes Ziel. Es führte eine Abgabe auf die Gewinne ein, die die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer infolge der Überleitung des Preissystems der nationalen Marktregelung zur Gemeinschaftsregelung erzielt hatten. Diese Abgabe war für *alle* von diesen Wirtschaftsteilnehmern in Schweden am 31. Dezember 1994 gelagerten Zuckermengen vorgesehen, nicht nur für die Mengen, die den für Schweden durch die Verordnung Nr. 3300/94 festgesetzten normalen Übertragsbestand überstiegen.

30. Bezüglich der ersten Vorlagefrage ist daher meines Erachtens zu folgern, daß eine nationale Maßnahme wie das Zuckergesetz nicht als eine durch die Artikel 137 Absatz 2, 145 Absatz 2 und 149 der Beitrittsakte

25 — Gemäß Artikel 41 der Verordnung Nr. 1785/81 kann die Kommission in diesem Fall die Anwendung dieser Maßnahmen bis zur Dauer von höchstens einem Monat nach ihrer Mitteilung an den Rat aussetzen, der seinerseits binnen einer Frist von einem Monat anders entscheiden kann.

26 — Vgl. Fußnote 25 und den entsprechenden Teil der Vorschrift.

27 — Vgl. Y. Petit, „Agriculture", in C. Gavalda-R. Kovar (Hrsg.), *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, Paris 1992 (Loseblattausgabe, April 1994), Bd. I, Paragraph 91.

verbotene Übergangsmaßnahme angesehen werden kann.

V — Entscheidung der zweiten Vorlagefrage

31. Ich habe bereits ausgeführt [28], daß auch die zweite Vorlagefrage die Beschränkungen betrifft, denen möglicherweise die Befugnis der Mitgliedstaaten (einschließlich der kürzlich der Union beigetretenen) zum einseitigen Erlaß nationaler Maßnahmen (u. a. Steuermaßnahmen) unterliegt, die die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beeinträchtigen oder das Funktionieren der zur Verfolgung dieser Ziele verwendeten Mechanismen behindern können.

32. Die Gemeinschaftsregelung zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen ist unabhängig und der Einmischung durch die nationalen Gesetze entzogen [29]. So sind gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die von einer auf einem gemeinsamen Preissystem fußenden gemeinsamen Marktorganisation erfaßt werden, nicht mehr befugt, durch einseitig erlassene innerstaatliche Vorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen [30].

33. Die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation schützt jedoch die Erzeuger der Mitgliedstaaten nicht notwendig vor nationalen Maßnahmen — z. B. Steuermaßnahmen oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder der Gesundheit der Tiere —, die Auswirkungen auf das Funktionieren des einheitlichen Marktes oder die Gemeinschaftsregelung für das fragliche Erzeugnis haben, auch wenn sie nicht ausdrücklich für diesen Zweck vorgesehen sind.

34. Insoweit ist auf einen Präzedenzfall hinzuweisen. Im Urteil Irish Creamery Milk Suppliers u. a. [31] hat der Gerichtshof die Gemeinschaftsregelungen über gemeinsame Marktorganisationen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgelegt und dem Vorlagegericht damit die erforderlichen Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit einer indirekten Wertsteuer mit einem nied-

28 — Vgl. oben, Nrn. 26 bis 28.

29 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. Urteile vom 18. Mai 1977 in der Rechtssache 111/76, Van den Hazel, Slg. 1977, 901, vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, vom 16. Januar 1979 in der Rechtssache 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing, Slg. 1979, 1, und vom 13. März 1984 in der Rechtssache 16/83, Prantl, Slg. 1984, 1299) sind die Mitgliedstaaten, wenn die Gemeinschaft gemäß Artikel 40 des Vertrages Regelungen zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen hat, verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von diesen Regelungen abweichen oder ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Dieser Grundsatz gilt natürlich auch für die Einführung von Abgaben auf landwirtschaftliche Erzeugnisse (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 55/83, Italien/Kommission, Slg. 1985, 683, Randnr. 11).

30 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache 31/74 (Galli, Slg. 1975, 47). Gilt das Preissystem, auf dem die gemeinsame Marktorganisation fußt, jedoch nur für die Produktions- und Großhandelsstufe, bleibt die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, gesetzliche Maßnahmen zur Preisgestaltung auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene zu treffen, vorausgesetzt, daß diese nicht die Ziele oder das Funktionieren der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation gefährden (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 18. Oktober 1979 in der Rechtssache 5/79, Buys u. a., Slg. 1979, 3203, Randnr. 18).

31 — Urteil des Gerichtshofes vom 10. März 1981 in den Rechtssachen 36/80 und 71/80 (Slg. 1981, 735).

rigen Satz gegeben, die von der irischen Regierung nur einige Monate lang erhoben wurde. In dieser Rechtssache wurde die Steuer auf das Erzeugnis zu dem Zeitpunkt erhoben, zu dem es zur Verarbeitung, Lagerung oder Ausfuhr geliefert wurde.

Was genau hat der Gerichtshof im Urteil Irish Creamery Milk Suppliers u. a. festgestellt? Die umstrittene Steuer war Teil einer Einkommenspolitik, durch die die Steuerlast auf die verschiedenen Gruppen der erwerbstätigen Bevölkerung verteilt werden sollte. Die gemeinsamen Marktorganisationen stehen einer solchen nationalen Politik grundsätzlich nicht entgegen. Auch dient die Festsetzung gemeinsamer Preise — Richt-, Interventions- oder Mindestpreise — im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen nicht dazu, den Agrarerzeugern unabhängig von allen von den nationalen Steuerbehörden auferlegten Abgaben bestimmte Nettopreise zu garantieren [32].

Auf der Grundlage dieser Überlegungen hat der Gerichtshof ausgeschlossen, daß eine Maßnahme wie die vorübergehend erhobene irische Steuer als solche eine unzulässige Einmischung des innerstaatlichen Rechts in die gemeinsame Marktorganisation darstellt [33].

35. Der Gerichtshof hat jedoch — außer dem genannten Kriterium — im Urteil Irish Creamery Milk Suppliers u. a. ein weiteres Kriterium aufgestellt, das ebenfalls genannt werden muß. Unabhängig von ihrer Auswirkung auf das Einkommen der nationalen Agrarerzeuger können die Mittel zur Durchführung einer u. a. auch die Agrarerzeuger erfassenden nationalen Einkommenspolitik nicht immer als zulässig angesehen werden: Sie sind nämlich mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, wenn sie das Funktionieren der Mechanismen behindern, deren sich die jeweilige Marktorganisation zur Erreichung ihrer Ziele bedient. Der Gerichtshof hat dargelegt, daß diese Mechanismen „im wesentlichen dazu [dienen], auf der Produktions- und Großhandelsstufe ein Preisniveau zu erreichen, das sowohl den Interessen der Gesamtheit der Erzeuger des betreffenden Sektors in der Gemeinschaft als auch den Belangen der Verbraucher Rechnung trägt und das die Versorgung sicherstellt, ohne zur Überschußproduktion anzureizen".

Folglich hat das nationale Gericht die Wirkungen der umstrittenen Steuer zu bewerten, insbesondere wenn sie auf derjenigen Stufe des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erhoben wird, die weitgehend auch von der gemeinsamen Marktorganisation für den betreffenden Sektor erfaßt wird. Die Steuer wird im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht unzulässig, wenn sie das Funktionieren der im Rahmen der jeweiligen gemeinsamen Organisationen vorgesehenen Mechanismen behindert, indem sie sich „spürbar, wenn auch vielleicht unbeabsichtigt, auf das nationale Niveau der Marktpreise auf der Produktions- und der Großhandelsstufe oder auf die Versorgung des nationalen Marktes auswirk[t]".

32 — A. a. O., Randnrn. 13 und 14. Tatsächlich ist nicht nur nach Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik „die Tatsache [zu berücksichtigen], daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt", sondern aus Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b ergibt sich auch, daß die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen in erster Linie als Ergebnis der in Buchstabe a beschriebenen Strukturmaßnahmen zur Steigerung der Produktivität angesehen wird.

33 — A. a. O., Randnr. 14.

Im Rahmen der ihm obliegenden Prüfung hat das nationale Gericht nicht nur den Steuersatz und den Zeitraum, in dem die Steuer erhoben wird, sondern auch die Lage des betreffenden Marktes und die Anzahl der von der Steuer betroffenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu berücksichtigen. Gemäß dem Urteil Irish Creamery Milk Suppliers u. a. ist zwar „[e]ine nur kurze Zeit erhobene Steuer auf eine Vielzahl von Erzeugnissen ... möglicherweise neutral in dem Sinne, daß sie die Struktur der landwirtschaftlichen Erzeugung nicht verändert. Wenn die Steuer jedoch die Erzeuger dazu anreizt, statt der der Steuer unterliegenden Waren zum Teil andere, der Steuer nicht unterliegende Waren zu erzeugen, so besteht die Gefahr, daß die Steuer auf mehreren Märkten zu Verzerrungen führt" [34].

36. Weder im Vorlagebeschluß noch im mündlichen Abschnitt des vorliegenden Verfahrens sind Zahlenangaben gemacht worden, aus denen sich schließen ließe, daß die Zuckerabgabe die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker im oben genannten Sinne beeinträchtigt hat.

Durch die dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegten Unterlagen sind derartige Folgen nicht nachgewiesen worden. Wie wir gesehen haben, sollte die umstrittene Steuermaßnahme zweifellos u. a. der schwedischen Staatskasse Steuereinnahmen sichern und hatte ganz offensichtlich wesentliche Auswirkungen auf das Einkommen der inländischen Agrarerzeuger; sie scheint aber deshalb keine — auch nur vorübergehende — spürbare Auswirkung auf das Preisniveau oder die Versorgung des Zuckermarktes gehabt zu haben [35].

37. Man kann auch nicht sagen, die streitige Abgabe habe, wie die Klägerin behauptet, zu einer Neutralisierung der Wirkungen der Beitrittsakte und der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker geführt. Die infolge des Beitritts des Königreichs Schweden zur Union erwartete Erhöhung der „institutionellen" Preise und des Marktpreises ist exakt eingetreten.

38. Dazu kommt noch weiteres. Wirtschaftlich führte das Zuckergesetz bloß zu einer einmaligen Abschöpfung eines — wenn auch beträchtlichen — Teils des Einkommens, das die Klägerin und die übrigen Agrarerzeuger durch den Verkauf ihrer Erzeugnisse im Rahmen des normalen Wirkens der Gesetze des Marktes und des gemeinsamen Preissystems erzielt hatten. Lassen Sie uns über diesen Umstand nachdenken. Die im Ausgangsrechtsstreit angefochtene Maßnahme ähnelt in mehrfacher Hinsicht derjenigen, mit der der Gerichtshof in der Rechtssache befaßt war, in der es um die vorübergehende Erhöhung der dänischen Grundsteuer für landwirtschaftliche Flächen ging [36].

34 — A. a. O., Randnrn. 15 bis 20.

35 — Ich stelle fest, daß nach den Angaben der Klägerin die durch die Lagerabgabe für Zucker angeblich hervorgerufene Störung der gemeinsamen Marktorganisation nur zur teilweisen „Einziehung" a) des Betrages, der durch den Verkauf des während des Wirtschaftsjahrs 1994/95 erzeugten Zuckers zu den durch die anwendbar gewordenen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgesetzten Preise erzielt worden sei, zum Nachteil sowohl der schwedischen Zuckerhersteller (also der Klägerin selbst) als auch der Zuckerrübenerzeuger und b) des Ausgleichs der Lagerkosten, die die Klägerin gleichwohl gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 1785/81 getragen habe, geführt hat.

36 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 26. Oktober 1983 in der Rechtssache 297/82 (Samvirkende danske Landboforeninger, Slg. 1983, 3299).

39. Die Erhöhung dieser Steuer blieb nur während des Jahres 1980 in Kraft. Sie war von der dänischen Regierung nach der (im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Gesamtprogramms beschlossenen) Abwertung der dänischen Krone und infolgedessen des repräsentativen Kurses der dänischen Krone gegenüber dem Ecu eingeführt worden, der für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik verwendet wurde. Durch die Abänderung dieses repräsentativen Kurses wollte die dänische Regierung die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen vermeiden.

Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, um die es in dem Verfahren ging, war der Wert des Grundstücks, der unter Zugrundelegung einer allgemeinen Bewertung des Bodenverkehrswerts ohne Berücksichtigung des Umfangs oder der Art der tatsächlichen landwirtschaftlichen Erzeugung ermittelt wurde. Diese Steuer sollte die Erhöhung der in dänischen Kronen berechneten Agrarpreise sowie die daraus resultierende spürbare Einkommenssteigerung für die gesamte inländische landwirtschaftliche Erzeugung ausgleichen, die beide auf der erwähnten Abwertung des repräsentativen Kurses beruhten.

Es sei daran erinnert, daß nach den Ausführungen des Gerichtshofes eine innerstaatliche Steuermaßnahme wie die beschriebene mit dem Gemeinschaftsrecht zumindest dann vereinbar ist, wenn sie keine spürbaren Auswirkungen auf das Preisniveau oder — über eine Änderung der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebsbedingungen — auf die Art und den Umfang der Versorgung der Märkte hat [37].

40. Diese bereits von der Rechtsprechung aufgestellten Bewertungskriterien lassen sich mit gutem Grund auf den gegenwärtigen Fall der schwedischen Zuckerabgabe anwenden. Diese Maßnahme war von sehr kurzer Dauer und noch nicht einmal Teil einer allgemeineren nationalen Einkommenspolitik — sie sollte bloß einmalig bestimmte Mehrwerte treffen, die die Klägerin und die schwedischen Zuckerrübenerzeuger, also die Personen, die in einem durch einen spürbaren Unterschied zwischen den „institutionellen" Preisen und den inländischen und gemeinschaftlichen Marktpreisen gekennzeichneten landwirtschaftlichen Sektor tätig waren, aufgrund des Beitritts „im Schlaf erzielt" hatten. Nicht zufällig wurde der Betrag der Zuckerabgabe so festgesetzt, daß er der infolge des Beitritts des Königreichs Schweden zur Union erwarteten Erhöhung des Marktpreises entsprach.

Meines Erachtens hat die Zuckerabgabe, da sie — wie die Klägerin selbst ausführt — zur „Einziehung" eines erhofften Gewinnes führte, auf dem Zuckermarkt nicht nur keine mit Änderungen des Preisniveaus oder des Angebotsumfangs auf dem Markt verbundene Verzerrung oder Störung bewirkt, sondern *konnte* sie aus zwingenden Gründen *auch nicht* bewirken.

37 — A. a. O., Randnrn. 10 bis 16.

Die Zuckerabgabe ist mit anderen Worten unter dem Gesichtspunkt ihrer möglichen Auswirkung auf das Funktionieren der gemeinsamen Agrarpolitik des Sektors absolut neutral. Sie ist keine Abgabe, die realistischerweise Veränderungen der Struktur der landwirtschaftlichen Erzeugung hervorrufen kann; sie kann die betroffenen Erzeuger auch nicht dazu anreizen, statt Zucker andere, der Abgabe nicht unterliegende Waren zu erzeugen, und folglich nicht zu Verzerrungen auf mehreren Märkten führen.

Daher ist zwangsläufig auch die Möglichkeit selbst ausgeschlossen, daß die streitige nationale Maßnahme durch ihre Wirkungen das Funktionieren der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation eingeführten Mechanismen behindern kann.

41. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es Sache des nationalen Gerichts, zu beurteilen, ob und inwieweit die den Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits bildende Steuer tatsächlich solche Wirkungen erzeugt hat [38]. Ich meine jedoch, Ihnen unter Anwendung der vom Gerichtshof selbst anerkannten Entscheidungsbefugnis [39] vorschlagen zu können, direkt über die Wirkungen einer nationalen Steuer wie der im Ausgangsrechtsstreit streitigen zu entscheiden.

42. Angesichts dessen ergibt sich die Antwort auf die zweite Frage des Länsrätt ohne Schwierigkeiten aus den vorangegangenen Überlegungen. Im oben dargelegten Sinne ist die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Abgabe, die die Merkmale der schwedischen Lagerabgabe für Zucker aufweist, mit dem Gemeinschaftsrecht anzuerkennen.

VI — Ergebnis

Aufgrund der dargelegten Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Länsrätt wie folgt zu beantworten:

Die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische

38 — Vgl. u. a. Urteil Samvirkende danske Landboforeninger (a. a. O., Randnr. 17).

39 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 222/82 (Apple and Pear Development Council, Slg. 1983, 4083, Randnr. 31), in dem festgestellt worden ist: „Zwar ist es Sache des nationalen Gerichts zu beurteilen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Abgabe, über die es zu entscheiden hat, tatsächlich solche Wirkungen hat, jedoch ist anzumerken, daß eine Abgabe, deren Aufkommen hauptsächlich für Werbemaßnahmen verwendet wird, die anderenfalls von den Erzeugern selbst hätten finanziert werden müssen, im allgemeinen keine derartigen Wirkungen haben kann."

Union begründenden Verträge, insbesondere die Artikel 137 Absatz 2, 145 Absatz 2 und 149 Absatz 1, ist dahin auszulegen, daß die Erhebung einer nationalen Abgabe auf den normalen Übertragsbestand an Zucker durch einen neuen Mitgliedstaat der Union unter den Bedingungen und Umständen, wie sie in dem — geänderten — schwedischen Lagerabgabegesetz vorgesehen sind, keine verbotene Übergangsmaßnahme darstellt.

Die Regelung über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, insbesondere die Artikel 39 und 40 EG-Vertrag, die Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker und die Verordnung (EG) Nr. 3300/94 der Kommission vom 21. Dezember 1994 mit Übergangsmaßnahmen im Zuckersektor aufgrund des Beitritts Österreichs, Finnlands und Schwedens, ist dahin auszulegen, daß die Erhebung einer Lagerabgabe durch einen neuen Mitgliedstaat der Union auf ein Erzeugnis, das durch einen bedeutsamen Unterschied zwischen den vor dem Beitritt bestehenden „institutionellen" Preisen und inländischen und gemeinschaftlichen Marktpreisen gekennzeichnet ist, nicht von vornherein unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht ist, wenn es sich um eine Steuermaßnahme von sehr kurzer Dauer handelt, die einmalig die von den betreffenden landwirtschaftlichen Erzeugern allein aufgrund des Beitritts erzielten Mehrwerte treffen soll, und wenn der Abgabenbetrag so festgesetzt ist, daß er der infolge des Beitritts erwarteten Erhöhung des Marktpreises entspricht.