FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 17. juni 1997 *

I — De præjudicielle spørgsmål og deres retlige baggrund

1. Med de to præjudicielle spørgsmål anmoder Länsrätten i Jönköpings län (herefter »Länsrätten«) Domstolen om de fornødne fortolkningsdata med henblik på afsigelse af dom vedrørende foreneligheden med fællesskabsretten af en medlemsstats indførelse af en national afgift, der i henseende til genstand og formål svarer til den lagerafgift på sukker og ris, der blev indført af Kongeriget Sverige lige før ikrafttrædelsen af traktaten om tiltrædelse af Den Europæiske Union.

Nærmere bestemt stiller den forelæggende ret for det første følgende spørgsmål:

»1) Skal traktaten om Sveriges, Finlands og Østrigs tiltrædelse, særlig artikel 137, stk. 2, artikel 145, stk. 2, og artikel 149, stk. 1, fortolkes således, at det skal betragtes som en retsstridig overgangsforanstaltning, at man på nationalt plan træffer bestemmelse om at afgiftspålægge det normalt overførte lager af sukker, således som det er sket ved [lageravgiftslagen] med senere ændring?«

Såfremt spørgsmål 1 besvares nægtende, stilles dernæst følgende spørgsmål:

»2) Skal EF's markedsordning for sukker, særlig Rom-traktatens artikel 39 og 40, Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 og Kommissionens forordning (EF) nr. 3300/94 fortolkes således, at det skal betragtes som et retsstridigt indgreb i markedsordningen, at man på nationalt plan træffer bestemmelse om at afgiftspålægge det normalt overførte lager af sukker, således som det er sket ved [lageravgiftslagen] med senere ændring?«

2. Som det vil fremgå nedenfor i dette forslag til afgørelse, vedrører de fortolkningsspørgsmål, der er rejst af Länsrätten, det omtålelige område for medlemsstaternes tilbageværende kompetence inden for de

* Originalsprog: italiensk.

sektorer, der er omfattet af de fælles markedsordninger, hvori fællesskabsinstitutionerne — når »området først er besat« [1] — principielt har fået enekompetence.

Den omtvistede foranstaltning blev vedtaget af Sverige før (om end kun en enkelt dag før) tiltrædelsestraktatens ikrafttrædelse. De spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, vedrører netop de grænser, inden for hvilke de medlemsstater, der sidst har tiltrådt Unionen, i perioden før tiltrædelsen kunne udøve deres egen lovgivningskompetence inden for landbrugsproduktionssektorerne, som på fællesskabsniveau er omfattet af fælles markedsordninger.

3. Som bekendt blev traktaten om Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union, der trådte i kraft den 1. januar 1995, underskrevet den 24. juni 1994 og ratificeret af Sverige den 15. december 1994 i overensstemmelse med resultatet af den svenske folkeafstemning om tiltrædelsen, der blev afholdt den 13. november 1994.

4. Til forskel fra, hvad der skete ved de foregående tiltrædelser af Fællesskabet (i 1973 [2], 1981 [3] og 1986 [4]), er der ikke i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningen af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (herefter »tiltrædelsesakten«) [5], fastsat nogen overgangsperiode for at gøre det muligt for de nye medlemsstater gradvis at tilpasse sig niveauet for de priser eller toldsatser, der var gældende, eller at tilpasse den støtte, der blev ydet under de foregående nationale markedsordninger.

Selv om der ifølge artikel 149 var mulighed for — i den såkaldte forvaltningskomitéprocedure [6] — at vedtage *ad hoc*-overgangsordninger med henblik på at lette overgangen fra den nationale ordning til den fælles markedsordning [7], knæsatte tiltrædelsesakten således det almindelige princip, at

1 — Dette udtryk stammer fra G. Olmi, Politique agricole commune, i J. Megret, M. Walbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes og J.-L. Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, bind 2, Bruxelles, 2. udg., 1991, s. 292.

2 — Se akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne — Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, artikel 52, stk. 1 og 4 (EFT L 73 af 27.3.1972).

3 — Se akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne — Den Hellenske Republiks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, artikel 59 (EFT L 291 af 19.11.1979).

4 — Se akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne — Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, artikel 67, stk. 3, artikel 70, stk. 2 og 3, og artikel 131 ff. (Spanien) samt artikel 233, stk. 3, og artikel 234 ff. (Portugal) (EFT L 302 af 15.11.1985).

5 — EFT C 241 af 29.8.1994, s. 21.

6 — Indført ved artikel 38 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1959-1962, s. 178), og særlig for så vidt angår den fælles markedsordning for sukker ved artikel 38-42 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4).

7 — I medfør af artikel 149, stk. 1, i tiltrædelsesakten, kan sådanne foranstaltninger vedtages indtil den 31.12.1997 og ikke anvendes efter denne dato.

rettigheder og forpligtelser ifølge den fælles landbrugspolitik straks og fuldt ud skulle gælde i Østrig, Finland og Sverige (se artikel 137, stk. 2).

5. Desuden havde de kontraherende parter denne gang på samme måde som ved de foregående udvidelser af Fællesskabet [8] udtrykkeligt i tiltrædelsesakten henvist til risikoen for forstyrrelser i den gnidningsløse funktion af Fællesskabets landbrugsmarkeder, for så vidt den mulighed forelå, at der ved de nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen på deres områder stadig befandt sig varelagre i fri omsætning, som i mængde oversteg, hvad der måtte anses for at være normalt overførte lagre (se artikel 145, stk. 2, i tiltrædelsestraktaten) [9].

De således vedtagne forsigtighedsforanstaltninger er lette at forklare. Dersom de fælles interventionsgarantier (herunder systemerne med fælles priser) for et bestemt produkt er gunstigere end dem, der gælder ifølge den nationale ordning i en ny medlemsstat før tiltrædelsen, er de producenter, der virker i denne medlemsstat stærkt fristet til — af forskellige grunde og under de mest forskelligartede påskud — at oplægge store lagre af det pågældende produkt indtil tiltrædelsesdatoen, idet produktet fra dette øjeblik vil blive til »et produkt med oprindelse« i Fællesskabet, der herefter er omfattet af de for dette gældende garantier [10].

Den løsning, der er omhandlet i ovennævnte artikel 145, stk. 2, i tiltrædelsesakten, og som er den samme, som allerede var blevet fulgt ved de tidligere tiltrædelser, bestod i et påbud til de nye medlemsstater om for egen regning og uden udgift for Unionen at afvikle eventuelle overskudslagre af landbrugsvarer.

6. I medfør af denne bestemmelse indførte Kommissionen i december 1994 som et initiativ på lovgivningsplan de foranstaltninger, der allerede var omhandlet i tiltrædelsesakten, herunder bl.a. foranstaltninger til imødegåelse af risikoen for opbygning af overdrevet store lagre af sukker på det »udvidede« indre marked.

8 — Se den nye artikel 33a i Rådets forordning nr. 1009/67/EØF af 18.12.1967 om den fælles markedsordning for sukker, der blev indført ved akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningen af traktaterne — Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, s. 67 (fodnote 2), Rådets forordning (EØF) nr. 9/81 af 1.1.1981 om lagrene af landbrugsvarer i Grækenland pr. 1.1.1981 (EFT L 1, s. 15), Rådets forordning (EØF) nr. 3770/85 af 20.12.1985 om lagrene af landbrugsvarer i Spanien og Rådets forordning (EØF) nr. 3771/85 af 20.12.1985 om lagrene af landbrugsvarer i Portugal (EFT L 362, s. 18, henholdsvis s. 21).

9 — I medfør af artikel 145, stk. 2, defineredes begrebet normalt overført lager »for hvert produkt på grundlag af de kriterier og målsætninger, der gælder for hver fælles markedsordning«.

10 — Se A. Tilgenkamp, Agriculture (Réglementation relative aux adhésions) i Gide-Loyrette-Nouel (red.), *Dictionnaire du Marché commun*, Paris, 1968 (løsbladsudgave, 1992, nr. 3), s. 35.

Særlig med henblik på Sverige syntes faren for, at de nationale erhvervsdrivende i vidt omfang ville foretage spekulative indførsler af sukker med henblik på oplagring og videresalg af dette produkt på det fælles marked efter tiltrædelsen, nemlig reel og overhængende. Det er derfor ikke nogen tilfældighed, at denne fare havde tiltrukket sig Kommissionens og den svenske regerings opmærksomhed i månederne før tiltrædelsestraktatens ikrafttrædelse.

Det er ubestridt mellem parterne i hovedsagen, at den referencepris for sukker, der var fastsat af den svenske regering før tiltrædelsen, var ca. 35% lavere end Fællesskabets interventionspris. Forskellen mellem markedspriserne i henholdsvis Sverige og Fællesskabet, hvori de som bekendt var højere end de »institutionelle«, var mere eller mindre af samme størrelse.

7. Med henblik på at fastlægge de mængder af sukker (og isoglucose), der skulle fjernes fra markedet, fastsattes ved Kommissionens forordning nr. 3300/94 af 21. december 1994 (herefter »forordning nr. 3300/94«) [11] vedrørende disse varer det normale lager i hver enkelt af de nye medlemsstater, som fandtes nødvendigt i forhold til forbruget, produktionen og den traditionelle eksport, samt raffinaderiernes driftslagre. Ifølge artikel 5 i forordning nr. 3300/94 blev det normalt overførte lager af sukker fastsat til 304 792 tons for Sveriges vedkommende.

Det blev således pålagt Østrig, Finland og Sverige at foretage en optælling af de varelagre, der var i fri omsætning på deres områder pr. 1. januar 1995 kl. 00.00, hvorefter alle, der under en hvilken som helst form havde lagre af sukker (eller isoglucose) på mindst tre tons, skulle indberette disse til de nationale myndigheder.

8. Da der generelt set var overskud på Fællesskabets sukkermarked, skulle afsætningen af eventuelle overskydende mængder enten i uforarbejdet tilstand eller i form af forarbejdede produkter ske ved eksport til lande uden for Fællesskabet og uden støtte fra dette. Derfor pålagdes det ligeledes ved forordning nr. 3300/94 de nye medlemsstater at foranledige dette inden den 1. januar 1996 ved at træffe alle fornødne foranstaltninger på deres respektive kompetenceområder (se artikel 11).

I modsat fald skulle Østrig, Finland og Sverige af de ikke eksporterede mængder sukker — der skulle betragtes som afsat på det interne marked — betale et beløb, der

11 — Kommissionens forordning (EF) nr. 3300/94 af 21.12.1994 om overgangsforanstaltninger for sukker som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse (EFT L 341, s. 39).

svarede til importafgiften pr. ovennævnte dato for udløbet af fristen for udførsel.

9. De fælles regler om afsætningen af de overskudslagre af sukker, der eventuelt fandtes pr. tiltrædelsesdatoen, blev taget i betragtning af lovgiver i Sverige ved indførelsen af den i hovedsagen anfægtede afgift, der ramte alle, der havde lagre af sukker (eller ris) på over tre tons.

Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, blev den pågældende afgift indført ved lov nr. 1704 af 1994 (herefter »lageravgiftslagen«), som blev vedtaget af Riksdagen den 20. december 1994 og trådte i kraft den 31. december 1994, dvs. blot én dag før Sveriges tiltrædelse af Unionen.

10. Efter hvad den svenske regering har anført under sagen, var afgiftsbeløbet — der var forskelligt for hvidt sukker og råsukker — fastsat således, at det svarede til den forhøjelse af markedsprisen, der var fastsat som følge af Sveriges tiltrædelse af Unionen.

Lageravgiftslagen havde nemlig tre formål, der klart var kommet til udtryk i forarbejderne til loven, nemlig: i) at forebygge mulige indførsler i spekulativt øjemed af sukker til Sverige, ii) at beskatte de fortjenester, der ville blive opnået af de pågældende erhvervsdrivende alene som følge af overgangen fra den nationale markedsordning til den fælles markedsordning, og endelig iii) at skaffe Sverige de fornødne midler til dækning af en eventuel afsætning på det nationale marked (ved betaling af de udgifter, der var omhandlet i forordning nr. 3300/94) af lagre af sukker, der oversteg de normalt overførte lagre, og som ikke var blevet afviklet ved udførsel.

11. Endnu en oplysning skal tilføjes med henblik på denne korte redegørelse for den retlige ramme, der ligger til grund for de præjudicielle spørgsmål. Lageravgiftslagen blev ændret ved lov nr. 329 af 1995, der trådte i kraft den 1. april 1995, med henblik på nedsættelse af afgiftsbeløbet for de sukkerroedyrkere, der tillige havde betalt de i artikel 8 i Rådets forordning nr. 1785/81 (herefter »forordning nr. 1785/81«) [12] omhandlede lagerafgifter. Disse afgifter havde til formål at finansiere den fælles ordning for godtgørelse af omkostningerne ved opretholdelse af et konstant udbud af sukker på det fælles marked gennem hele året.

12 — Se fodnote 6.

II — Genstanden for tvisten i hovedsagen

12. Sagsøgeren i hovedsagen, selskabet Danisco Sugar AB (herefter »Danisco«), er så vidt ses den eneste producent og den største importør af sukker i Sverige.

Efter hvad Danisco har oplyst i sagen, havde selskabet uden indvendinger fra den svenske regering i 1993 indgået en toårig brancheaftale med Sveriges Betodlares Centralförening (herefter »SBC«), den svenske sammenslutning af sukkerroedyrkere.

Denne aftale gav, dersom jeg har forstået Danisco's bemærkninger rigtigt, de avlere, der var tilsluttet SBC — i den erklærede hensigt at indrette sig efter den fællesskabslovgivning, der ville træde i kraft fra datoen for tiltrædelsen og betinget af selve tiltrædelsen — ret til mere end halvdelen af forskellen mellem Fællesskabets »minimumspris« for sukker i det produktionsår, der løb pr. tiltrædelsesdatoen [13], og referenceprisen for produktet i Sverige i de foregående produktionsår.

13. Efter at Danisco havde anmeldt, at selskabet pr. 31. december 1994 havde et lager på 267 134 tons, modtog det fra jordbruksverket ifølge afgørelse af 28. juni 1995 en opgørelse af sukkerafgiften, der for selskabets vedkommende androg ca. 435 mio. SKR.

Til trods herfor anlagde SBC sag mod Danisco og gjorde krav på betaling med tilbagevirkende kraft af den pris, der var fastsat i brancheaftalen af 1993, eller dog i hvert fald forskellen mellem de faktiske indkøbspriser for de allerede leverede roer og de basispriser, der ifølge artikel 4 i forordning 1785 var gældende i produktionsåret 1994/1995, og som var trådt i kraft i Sverige som følge af tiltrædelsen.

13 — Det er Danisco selv, der i sit skriftlige indlæg i sagen har omtalt den »minimumspris« for sukker, der gjaldt for produktionsåret 1994/95 (der begyndte den 1.7.1994 og varede til den 30.6.1995 ifølge bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 1785/81) uden i øvrigt at redegøre for, om der herved skulle forstås indikativprisen ifølge artikel 2 eller interventionsprisen ifølge artikel 3 i forordning nr. 1785/81. Indikativprisen og interventionsprisen for hvidt sukker og råsukker fremstillet af sukkerroer samt de interventionspriser, der var afledt af priserne på hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker og minimumspriserne for sukkerroer A og sukkerroer B, tærskelpriserne og godtgørelsen af udgifterne til oplægning for produktionsåret 1994/95 blev fastsat ved henholdsvis Rådets forordning (EF) nr. 1873/94 og nr. 1874/94 af 27.7.1994 (EFT L 197, s. 11 og 12).

14. Danisco anlagde sag mod Statens jordbruksverk for den forelæggende ret og har med påstand om annullation af ovennævnte afgørelse gjort gældende, at Sverige ikke var kompetent til ensidigt at vedtage lageravgiftslagen. Selskabet har anført to grunde hertil.

15. For det første er lageravgiftslagen ifølge Danisco i det væsentlige ensbetydende med en delvis konfiskation af det vederlag, der er opnået ved salget af sukker, der var fremstillet i produktionsåret 1994/95, til de priser, der var fastsat ved den fællesskabslovgivning, der trådte i kraft.

Ifølge Danisco skulle den pågældende foranstaltning have gjort det muligt for de svenske sukkerfabrikanter og sukkerroedyrkere at opnå *og fuldt ud bevare* henholdsvis den interventionspris og den basispris, der var fastsat efter forordning nr. 1785/81, når først de lagre af sukker, der var fremstillet i løbet af det pågældende produktionsår, og som var genstand for den omtvistede afgift, var opbrugt. Følgelig blev der ved en overrumplende manøvre indført en overgangsperiode, hvorunder det fælles prissystem ikke skulle finde anvendelse, og som var i strid med bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 137.

Ifølge Danisco er lagerafgiften med andre ord enten efter sin genstand eller i hvert fald efter sine virkninger, en overgangsforanstaltning, som det i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 149 var forbeholdt Fællesskabets institutioner at fastsætte.

I øvrigt blev der ifølge Danisco ikke ved forordning nr. 3300/94 givet de nye medlemsstater beføjelser til at beskatte de lagre af sukker, der fandtes pr. tiltrædelsesdatoen — herunder eventuelle mængder, der oversteg de normalt overførte lagre. Og forordning nr. 3300/94 var det eneste retlige instrument, der var tilladt ifølge tiltrædelsesakten, for indførelse af overgangsundtagelser fra princippet om den øjeblikkelige ikrafttrædelse af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer fra og med tiltrædelsen.

16. For Länsrätten har Danisco desuden gjort gældende, at Sverige ikke var kompetent til at indføre lagerafgiften på grund af de omfattende begrænsninger, der er fastsat for medlemsstaternes kompetence til at fastsætte foranstaltninger, der kan gribe ind i funktionen af en fælles markedsordning, der allerede er indført på fællesskabsplan.

Dette var ifølge Danisco tilfældet med den pågældende nationale foranstaltning, der greb forstyrrende ind i den fælles markedsordning for sukker ved delvis konfiskation af interventionsprisen til skade for sukkerproducenterne og (»som kædereaktion«) for sukkerroedyrkerne. Denne konklusion er nødvendig til trods for, at den pågældende

foranstaltning i teknisk henseende var vedtaget og sat i kraft før Sveriges tiltrædelse og ramte lagre af sukker, der var fremstillet og oplagt, mens den nationale markedsordning endnu var gældende.

Efter Danisco's opfattelse var der en snæver, formålsbestemt forbindelse mellem lageravgiftslagen, der blev vedtaget i december 1994, og Sveriges umiddelbart forestående tiltrædelse af Den Europæiske Union. Yderligere burde Sverige i medfør af artikel 18 i Wienerkonventionen om traktatretten af 1969 (herefter »Wienerkonventionen«) [14] i hvert fald — før ikrafttrædelsen af traktaten om tiltrædelse af Unionen, som landet allerede havde underskrevet og ratificeret — have afholdt sig fra at berøve denne dens formål og hensigt.

17. I forbindelse med ovennævnte kompetenceproblem har Danisco for Länsrätten fremsat et andet synspunkt, denne gang materielt, hvorefter lageravgiftslagen påstås at stride mod fællesskabsretten. Som det senere kom frem ved ovenstående optælling af de lagre, der var i fri omsætning, var disse lagre i Sverige mindre end de normalt overførte lagre, hvorfor lagerafgiften vilkårligt har ramt *samtlige* individuelle lagre af sukker, der oversteg tre tons i Sverige pr. 31. december 1994.

Som følge heraf bør den pågældende foranstaltning — også selv om man vil karakterisere den som en »fornøden foranstaltning til at anvende denne forordning« i medfør af artikel 11 i forordning nr. 3300/94 [15] — erklæres stridende mod selve forordningens formål, idet dette alene var at fastsætte de fornødne foranstaltninger til afsætning af de mængder, der oversteg de normalt overførte lagre.

III — Domstolens kompetence til at udtale sig om fortolkningen af EF-traktaten og om retsakter, der er vedtaget af Fællesskabets institutioner over for nationale foranstaltninger vedtaget af nye medlemsstater før tiltrædelsesdatoen

18. Der er her tale om at fortolke tiltrædelsesakten og eventuelt — subsidiært — den fælles markedsordning for sukker og særlig EF-traktatens artikel 39 og 40 (herefter »traktaten«) og de relevante bestemmelser i forordning nr. 1785/81 og forordning nr. 3300/94. For at gøre det muligt for Läns-

14 — Wienerkonventionen om traktatretten af 23.5.1969 (United Nations Treaties Series, bind 788, s. 354, Lovtidende C 1980, nr. 34, s. 108). Wienerkonventionen, der er udarbejdet af FN's folkeretskommission, og har kodificeret retssædvanerne i den almindelige folkeret om fremgangsmåden for indgåelsen af og betingelserne for gyldigheden og gennemførelsen af internationale traktater, trådte i kraft den 27.1.1980. I artikel 18 i Wienerkonventionen, der har overskriften »Forpligtelse til ikke at berøve en traktat dens formål og hensigt forud for dens ikrafttræden«, hedder det: »En stat er forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der ville berøve traktaten dens formål og hensigt, når: a) den har undertegnet traktaten eller udvekslet de instrumenter, der udgør traktaten under forbehold af ratifikation, accept eller godkendelse, så længe den ikke klart har tilkendegivet, at det er dens hensigt ikke at blive deltager i traktaten, eller b) den har udtrykt sit samtykke til at være bundet af traktaten, så længe traktaten ikke er trådt i kraft, forudsat at denne ikrafttræden ikke utilbørligt forsinkes.«

15 — Se punkt 8 ovenfor.

rätten at bedømme lageravgiftslagens forenelighed med fællesskabsretten skal der tages fornødent hensyn til to tidsmæssige omstændigheder, som den svenske regering og Kommissionen har fremhævet i deres skriftlige indlæg.

Da Sverige vedtog den anfægtede lov, havde det underskrevet og ratificeret tiltrædelsestraktaten, men var endnu ikke medlem af Unionen. Før tiltrædelsesdatoen (om end kun en enkelt dag før denne) ligger tillige ikrafttrædelsesdatoen for lageravgiftslagen og følgelig datoen for de faktiske omstændigheder, som ifølge loven udgør den såkaldte forudsætning for pålæggelsen af afgiften, nemlig besiddelsen af et lager af sukker (eller ris), der oversteg tre tons.

På grundlag heraf må man således ifølge den svenske regering og Kommissionen slutte, at man ikke kan rejse spørgsmålet om lageravgiftslagens forenelighed med hverken tiltrædelsesakten eller den fælles markedsordning for sukker. Ingen af disse to retsakter var gældende i Sverige på tidspunktet for den her omhandlede lov.

19. Danisco har — efter min opfattelse ikke uden grund — besvaret denne indvending med, at Sveriges vedtagelse af lageravgiftslagen én dag før landets tiltrædelse af Den Europæiske Union og efter underskrivelsen og ratifikationen af tiltrædelsestraktaten muligt kan stride mod de folkeretlige sædvaner i forbindelse med indgåelse af traktater, således som disse er kodificeret ved Wienerkonventionens artikel 18 [16].

Nærmere betegnet strider indførelsen af den pågældende afgift under ovennævnte omstændigheder efter Danisco's opfattelse mod princippet om god tro i folkeretten, idet den kan ses som en adfærd, der er egnet til at berøve tiltrædelsestraktaten dens formål og hensigt, i hvert fald for så vidt angår det særlige område for den fælles markedsordning for sukker.

20. I teknisk henseende er det pågældende punkt ikke omhandlet i Länsrättens forelæggelseskendelse, men dette er ikke til hinder for, at Domstolen indfortolker det i den anmodning om fortolkning, den har fået forelagt.

Det er nemlig fast praksis, at Domstolen i medfør af traktatens artikel 177 bl.a. er kompetent til at tage hensyn til fællesskabsregler, der ikke er omhandlet i de præjudicielle

16 — Artikel 18 i Wienerkonventionen er gengivet i fodnote 14 ovenfor.

spørgsmål, der forelægges af nationale retter, men som skønnes relevante med henblik på løsningen af hovedsagen [17].

21. Blandt de fællesskabsretlige kilder, Domstolen kan benytte i denne sag, er de folkeretlige grundsætninger, herunder de ikke tvingende grundsætninger, der finder anvendelse som sædvaneretlige regler eller almindelige retsgrundsætninger [18].

22. For så vidt nærmere angår dette forslag har Retten i Første Instans i medfør af traktatens artikel 173 udtalt, at princippet om god tro, der er en folkeretlig sædvaneregel, der er kodificeret ved Wienerkonventionens artikel 18, »svarer til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som efter retspraksis er en del af Fællesskabets retsorden, [som] kan påberåbes af enhver erhvervsdrivende, som en institution har givet visse begrundede forhåbninger« [19].

Herefter anerkendte Retten sagsøgerens adgang til at kræve kontrol af den anfægtede akt i forhold til bestemmelserne i en international aftale, der havde umiddelbar retsvirkning, idet Retten anførte: »Når Fællesskaberne har deponeret deres godkendelsesinstrumenter vedrørende en international aftale, og ikrafttrædelsesdatoen for aftalen er kendt, vil erhvervsdrivende kunne påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning til støtte for, at institutionerne i den periode, som ligger forud for den internationale aftales ikrafttræden, ikke må vedtage retsakter, som er i strid med bestemmelserne heri, og som efter aftalens ikrafttræden vil have direkte virkning for dem«.

23. Spørgsmålet om, hvorvidt Sveriges adfærd i den foreliggende sag, udgør en tilsidesættelse af folkeretten, er unddraget Domstolens kompetence, og jeg skal ikke gå ind

17 — Se bl.a. dom af 18.2.1964, forenede sager 73/63 og 74/63, Rotterdam og Puttershoek, Sml. 1954-1964, s. 455, org. ref. Rec. s. 1, af 28.6.1978, sag 70/77, Simmenthal, Sml. s. 1453, af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. s. 1207, af 7.3.1990, forenede sager C-153/88 til C-157/88, Fauque m.fl., Sml. I, s. 649, af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, af 16.7.1992, sag C-187/91, Belovo, Sml. I, s. 4937, og af 16.12.1992, sag C-114/91, Claeys, Sml. I, s. 6559.

18 — Se dom af 27.2.1962, sag 10/61, Kommissionen mod Italien, Sml. 1954-1964, s. 287, org. ref.: Rec. s. 1, især s. 21, af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22, af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmis 32, af 27.9.1988, forenede sager 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 og 125/85-129/85, Ahlström m.fl., Sml. s. 5193, præmis 18, og af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9 og 10.

19 — Dom af 22.1.1997, sag T-115/94, Opel Austria mod Rådet, Sml. II, s. 39, præmis 89-93. I denne dom antog Retten til påkendelse en sag, der var anlagt af det østrigske Opelselskab, til annullation af en rådsforordning om tilbagekaldelse af toldindrømmelser, hvorved der genindførtes en told på visse varer, der alene fremstilledes af Opel. Den pågældende forordning var blevet vedtaget af Rådet syv dage efter Fællesskabernes deponering af deres godkendelsesdokumenter og 12 dage før ikrafttrædelsen af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der blandt sine vigtigste formål havde afskaffelsen af tolden mellem de kontraherende parter.

på realiteten i det [20]. Jeg skal dog tilkendegive, at jeg er enig med den svenske regering og Kommissionen i deres stillingtagen.

Lad os antage, at man inden for rammerne af de *fællesskabsbestemmelser*, der er relevante for afgørelsen af hovedsagen, kan lægge princippet om god tro og dets *pendant* i Fællesskabets retsorden, nemlig princippet om retssikkerhed og beskyttelsen af den berettigede forventning, til grund. Også i dette tilfælde vil Domstolen være afskåret fra at give den nationale ret de fornødne fortolkningsdata for prøvelsen af foreneligheden med fællesskabsretten af en national afgiftslov, der var vedtaget af et tredjeland, således som Sverige var det indtil den 1. januar 1995.

Den tvist, der er genstand for hovedsagen, er nemlig forskellig fra den, der forelå i Rettens ovennævnte afgørelse i Opel-sagen. I denne var Fællesskaberne — under udøvelsen af deres beføjelser — givet underlagt traktatens regler og retsreglerne vedrørende dens gennemførelse [21]. I det foreliggende tilfælde var Sverige derimod før landets tiltrædelse af Den Europæiske Union ikke underkastet nogen forpligtelser ifølge fællesskabsretten, herunder dennes almindelige grundsætninger.

24. Det, der nu anføres, udelukker i øvrigt ikke, at Sverige fra den 1. januar 1995 som fuldt medlem — i medfør af den almindelige forpligtelse ifølge artikel 5 og de mere specifikke bestemmelser i traktaten, der af og til fastlægger dens konkrete indhold [22], herunder artikel 40 [23] — var forpligtet til redeligt og i god tro at medvirke til opfyldelsen af traktatens mål og de forpligtelser, der følger af denne. Denne forpligtelse indebar desuden også, at Sverige skulle opfylde andre forpligtelser i det konkrete tilfælde, nemlig pligten til: a) at ophæve alle nationale foranstaltninger, der stred mod tiltrædelsesakten og bestemmelserne i traktaten og den afledte ret på området for den fælles markedsordning for sukker, som landet måtte have vedtaget før tiltrædelsen, og b) at fjerne enhver ulovlig virkning, der fulgte af disse foranstaltninger [24] efter tiltrædelsen.

25. De forelagte præjudicielle spørgsmål ligger inden for de ovenfor angivne rammer. Domstolen er efter min opfattelse kompetent til i forhold til den svenske lageravgiftslag at udtale sig om fortolkningen af artikel 137, stk. 2, artikel 145, stk. 2, og artikel 149 i tiltrædelsesakten og subsidiært om traktatens artikel 39 og 40 samt de bestemmelser

20 — Et andet spørgsmål, som det ikke er nødvendigt at gå ind på i denne undersøgelse, er spørgsmålet om den eventuelle umiddelbare retsvirkning over for den enkelte af de fællesskabsregler, der er angivet i Länsrättens forelæggelsesskendelse.

21 — Se dom af 24.11.1992, nævnt i fodnote 18.

22 — Se bl.a. dom af 12.7.1973, sag 2/73, Geddo, Sml. s. 865, præmis 4, og af 19.5.1992, sag C-195/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3141.

23 — Se fodnote 29 nedenfor.

24 — Se bl.a. dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet, Sml. 1954-1964, s. 207, org. ref.: Rec. s. 1125, især s. 1127 (vedrørende EKSF-traktatens artikel 86), af 29.1.1985, sag 231/83, Cullet, Sml. s. 305, præmis 16, og af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 36 og 37.

i forordning nr. 1785/81 og forordning nr. 3300/94, som er af betydning i denne sag.

IV — Besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål

26. Selv om den forelæggende ret har stillet to forskellige præjudicielle spørgsmål, er der dog, som jeg nu skal påvise, i det væsentlige kun tale om at fastlægge de grænser, inden for hvilke medlemsstaterne (herunder de, der senest er tiltrådt Unionen) er beføjede til at udøve deres egen kompetence inden for de samme sektorer, som er omfattet af de fælles markedsordninger inden for Fællesskabet.

27. Jeg vil nu betragte problemet nærmere. Ved traktatens artikel 40 og de heraf afledte bestemmelser om de fælles ordninger for landbrugsmarkederne begrænses den kompetence, som hver enkelt medlemsstat, der tiltræder Unionen, kan udøve ensidigt ved nationale foranstaltninger, der kan gribe ind i målene for den fælles landbrugspolitik eller i det hele taget hindre gennemførelsen af denne.

Jeg vil herefter betragte artikel 137, stk. 2, artikel 145, stk. 2, og artikel 149 i tiltrædelsesakten. Jeg ser ikke i disse bestemmelser, hvilke *andre* uafhængige og yderligere begrænsninger end dem, jeg har omtalt ovenfor, der skulle følge af disse bestemmelser, for den kompetence, der i det foreliggende tilfælde er tillagt Sverige som nuværende medlemsstat af Unionen.

28. Lad det blot være antaget, at lageravgiftslagen faktisk var en overgangsforanstaltning, der alene var fastsat for at lette overgangen fra den tidligere nationale ordning til den, der fulgte af gennemførelsen af de fælles markedsordninger i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 149 og med henblik på de i denne omhandlede mål. Med henblik på fastsættelse af foranstaltninger af denne art henviser denne bestemmelse til den omtalte forvaltningskomitéprocedure.

Men denne procedure er ikke udformet således, at den udelukker enhver sideløbende kompetence for de nye medlemsstater. Den procedure, der er omhandlet i artikel 149, er, også inden for sukkersektoren, ganske enkelt karakteriseret ved en overladelse af beføjelser fra Rådet til Kommissionen og en hertil svarende pligt for Kommissionen til til sin tid at underrette Rådet om de foranstaltninger, den eventuelt har truffet under fravigelse af udtalelsen fra den kompetente forvaltningskomité, der er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og som formand har en

repræsentant for Kommissionen [25]. Medlemsstaterne deltager i øvrigt i beslutningsproceduren vedrørende de foranstaltninger, der endeligt er fastsat af enten Kommissionen efter udtalelse fra forvaltningskomitéen eller af Rådet [26]. Dette viser, at medlemsstaterne ikke har accepteret fuldstændig at opgive deres egen kompetence [27].

Proceduren ifølge artikel 149 i tiltrædelsesakten omfatter således snarere fordelingen af beføjelserne mellem Kommissionen og Rådet end mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Under disse omstændigheder adskiller det her omhandlede problem sig ikke fra det andet mere generelle problem om medlemsstaternes tilbageværende rolle inden for de sektorer, der er omfattet af de fælles markedsordninger.

29. Skulle dette ikke være tilstrækkeligt, skal jeg tilføje, at et bekræftende svar på det første præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse i det hele taget er udelukket på grund af et andet afgørende argument. Lageravgiftslagen var i realiteten *ikke* en overgangsforanstaltning i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 149. De regler, der blev vedtaget af Sverige, forfulgte nemlig, således som det fremgår af loven, ikke alene det formål at hindre, at sukker blev importeret til landet med spekulative formål, og ej heller alene at skaffe de fornødne økonomiske midler til finansiering af afsætningen på det nationale marked af eventuelle overskydende mængder af sukker i forhold til de normalt overførte lagre. Det er således *kun* hvis de formål, der lå til grund for indførelsen af den svenske lov, *og ingen andre* havde spillet ind, at man kunne sige, at disse regler var karakteriseret ved at have til formål at fremme overgangen fra de tidligere nationale ordninger til den, der fulgte af de fælles markedsordninger. Men således forholder det sig ikke.

Lageravgiftslagen havde tværtimod et andet, herfra forskelligt formål, der vedrører udøvelsen af beskatningsmyndigheden. Ved loven indførtes en afgift på fortjenester, der var opnået af de berørte erhvervsdrivende som følge af overgangen fra prisordningen inden for det nationale system til fællesskabsordningen. Denne beskatning blev indført for så vidt angår *alle* sukkermængder, der indehavedes af de berørte erhvervsdrivende i Sverige pr. 31. december 1994, og ikke blot de mængder, der oversteg de normalt overførte lagre, der var fastsat for Sveriges vedkommende ved forordning nr. 3300/94.

30. Jeg finder derfor for så vidt angår det første præjudicielle spørgsmål at måtte konkludere, at en national foranstaltning som lageravgiftslagen ikke kan betragtes som en

25 — Ifølge artikel 41 i forordning nr. 1785/81 kunne Kommissionen i dette tilfælde udsætte gennemførelsen af de af komitéen vedtagne foranstaltninger i højst en måned fra datoen for underretningen af Rådet, der for sit vedkommende kunne træffe en modsat afgørelse, stadig inden for en frist på en måned.

26 — Se fodnote 25 og den hertil hørende del af teksten.

27 — Se Y. Petit, Agriculture i C. Gavalda og R. Kovar (red.) *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, Paris, 1992 (og løsbladsudgaven, april 1994), bind I, afsnit 91.

overgangsforanstaltning, der var forbudt i medfør af artikel 137, stk. 2, artikel 145, stk. 2, og artikel 149 i tiltrædelsesakten.

V — Besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål

31. Jeg har allerede haft anledning til at bemærke [28], at også det andet præjudicielle spørgsmål vedrører eventuelle begrænsninger, der var fastsat for medlemsstaternes beføjelser (herunder de nylig tiltrådte medlemsstater) til ensidigt at fastsætte nationale foranstaltninger (også af fiskal karakter), der kunne gribe ind i målene for den fælles landbrugspolitik eller forstyrre funktionen af de mekanismer, der tjener til at forfølge disse mål.

32. De retsregler i Fællesskabet, hvorved de fælles markedsordninger indføres, er selvstændige, og der kan ikke ske indgreb i dem ved nationale love [29]. F.eks. kan medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis på områder, hvor der gælder en fælles markedsordning, der hviler på et fælles prissystem, ikke længere ensidigt udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning [30].

33. Indførelsen af en fælles ordning har imidlertid ikke nødvendigvis den virkning, at den beskytter medlemsstaternes producenter mod nationale foranstaltninger — f.eks. af beskatningsmæssig karakter eller foranstaltninger til beskyttelse af miljøet eller dyrs sundhed — der griber ind i enhedsmarkedets funktion og i den fælles ordning for det pågældende produkt, ej heller selv om de ikke umiddelbart har til formål at gøre dette.

34. Der er her grund til at erindre om en tidligere af Domstolen afsagt dom. I sagen Irish Creamery Milk Suppliers m.fl. [31] fortolkede Domstolen Fællesskabets regler om de fælles markedsordninger for visse landbrugsvarer og gav således den forelæggende ret de nødvendige data til vurdering af netop tilladeligheden af en indirekte værdiafgift af beskeden

28 — Se punkt 26, 27 og 28 ovenfor.

29 — Ifølge Domstolens faste praksis (se dom af 18.5.1977, sag 111/76, Van den Hazel, Sml. s. 901, af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, af 16.1.1979, sag 151/78, Sukkerfabrikken Nykøbing, Sml. s. 1, og af 13.3.1984, sag 16/83, Prantl, Sml. s. 1299) skal medlemsstaterne, når Fællesskabet i medfør af traktatens artikel 40 fastsætter forordninger, hvorved der indføres en fælles markedsordning for en bestemt sektor, afholde sig fra enhver foranstaltning, der fraviger disse forordninger eller forstyrrer disses funktion. Dette princip finder givet tillige anvendelse på indførelse af afgifter på landbrugsvarer (se f.eks. dom af 27.2.1985, sag 55/83, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 683, præmis 11).

30 — Se dom af 23.1.1975, sag 31/74, Galli, Sml. s. 47. Men når den prisordning, på hvilken den pågældende fælles markedsordning hviler, alene finder anvendelse på produktions- og engroshandelsstadiet, berøres medlemsstaternes kompetence til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen på detailhandels- og forbrugerstadiet ikke, forudsat at de ikke bringer den pågældende fælles markedsordnings formål eller funktion i fare (se dom af 18.10.1979, sag 5/79, Buys m.fl., Sml. s. 3203, præmis 18).

31 — Dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Sml. s. 735.

størrelse, som den irske regering havde indført med gyldighed i nogle få måneder. Afgiften ramte disse varer ved levering til forarbejdning, oplagring eller eksport.

Hvad lagde Domstolen nærmere betegnet vægt på i sagen Irish Creamery Milk Suppliers? Den anfægtede afgift indgik i en indkomstpolitik, der skulle fordele de skattemæssige byrder på de forskellige erhvervsaktive befolkningsgrupper i Irland, og de fælles markedsordninger er principielt ikke til hinder for en sådan national politik. Desuden er fastsættelsen af de fælles priser — enten der er tale om indikativpriser, interventionspriser eller mindstepriser — inden for rammerne af sådanne ordninger ikke bestemt til at sikre producenterne af landbrugsvarer en nettopris, der er uafhængig af enhver af de nationale myndigheder foretaget beskatning [32].

På grundlag af disse betragtninger fandt Domstolen ikke, at en foranstaltning som den midlertidige irske afgift som sådan udgjorde et ulovligt indgreb i den fælles markedsordning fra den nationale lovgivningsmagts side [33].

32 — Samme dom, præmis 13 og 14. Der skal nemlig ifølge artikel 39, stk. 2, litra c), i traktaten ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik tages hensyn til »den kendsgerning, at landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed«, men af selve ordlyden af artikel 39, stk. 1, litra b), fremgår det, at forhøjelsen af de individuelle indkomster for landbrugerne i første række er tænkt at skulle ske ved hjælp af de i litra a) beskrevne strukturforanstaltninger.

33 — Samme dom, præmis 14.

35. Domstolen fastslog dog i sagen Irish Creamery Milk Suppliers — ud over det ovenfor anførte — et andet kriterium, som jeg ligeledes skal erindre om. Uafhængigt af deres indflydelse på de nationale landbrugsproducenters indkomster kan de midler, der benyttes til gennemførelse af en national indkomstpolitik, der ligeledes vedrører disse producenter, ikke altid anses for lovlige. De er nemlig uforenelige med fællesskabsretten, dersom de hindrer de mekanismer i at fungere, som anvendes til opnåelse af de pågældende markedsordningers formål. Domstolen bemærkede her, at de pågældende markedsordningsmekanismer »hovedsagelig [har] til formål at skabe et prisniveau i produktions- og engrosleddet, der tilgodeser både den pågældende sektors fællesskabsproducenters og forbrugeres interesser, og som sikrer forsyningerne uden at tilskynde til overproduktion«.

Det påhviler følgelig de nationale retter at vurdere, hvilke virkninger den anfægtede afgift har, særlig når det stadium for distributionen af landbrugsvarer, på hvilket afgiften pålignes, i det væsentlige er sammenfaldende med det, der tages i betragtning inden for den fælles markedsordning for den pågældende sektor. Pålæggelsen af afgiften er ulovlig i medfør af fællesskabsretten, dersom den skaber hindringer for funktionen af de mekanismer, der tilsigtes indført med de pågældende ordninger og »har en væsentlig indflydelse på det nationale markeds prisniveau i de samme omsætningsled eller på tilførslerne til markedet«.

Ved den undersøgelse, den nationale ret her skal foretage, skal den tage ikke blot afgiftens størrelse og varighed i betragtning, men tillige tage hensyn til situationen på det pågældende marked og antallet af de landbrugsvarer, der ramtes af afgiften. I dommen i sagen Irish Creamery Milk Suppliers hedder det nemlig: »en afgift, der kun gælder i en kort periode, men som rammer et stort antal produkter, kan være neutral i den forstand, at den ikke medfører ændringer i landbrugsproduktionens struktur. Hvis afgiften derimod indbyder producenterne til delvis at erstatte produktionen af afgiftsbelagte produkter med en produktion af andre, afgiftsfrie produkter, er afgiften egnet til at fremkalde forvridning på flere markeder« [34].

36. Men hverken i forelæggelseskendelsen eller under den mundtlige forhandling er der fremkommet talmæssige oplysninger, hvoraf man kan slutte, at lagerafgiften virkede på en måde, der bragte formålet med den fælles markedsordning for sukker eller dennes funktion i fare på den ovenfor anførte måde.

Der fremgår intet af denne art af noget af de dokumenter, der er forelagt Domstolen. Den anfægtede afgiftsmæssige foranstaltning forfulgte sikkert det formål, som vi har set, at sikre et afgiftsmæssigt bidrag til den svenske statskasse, og har efter al sandsynlighed væsentligt påvirket de nationale landbrugsproducenters indkomster, men synes ikke af den grund, ej heller i overgangsfasen, at have øvet nogen relevant indflydelse på prisniveauet eller på forsyningen af sukkermarkedet [35].

37. Det kan ej heller siges, at den pågældende afgift medførte, at virkningerne af tiltrædelsesakten og den fælles markedsordning for sukker blev neutraliseret, således som Danisco har hævdet. Forhøjelsen af de »institutionelle« priser og den markedspris, der forventedes som følge af Sveriges tiltrædelse af Unionen, viste sig som ventet.

38. Herudover blev den økonomiske virkning af lageravgiftslagen simpelt hen én gang for alle, at der opsugedes en, om end ret betydelig del af de indtægter, der blev oppebåret af Danisco og de øvrige berørte svenske sukkerroedyrkere ved salg af deres produkter under normale markedsforhold og det fælles prissystem. Lad os nærmere betragte dette. Den foranstaltning, der er omhandlet i hovedsagen i dag, frembyder mere end ét lighedspunkt med dem, som Domstolen skulle påkende i sagen om den midlertidige forøgelse af beskatningen af landbrugsjordens værdi [36].

34 — Samme dom, præmis 15-20.

35 — Det skal bemærkes, at den påtalte forstyrrelse af den fælles markedsordning som følge af lagerafgiften ifølge Danisco selv medførte en delvis »konfiskation« af: i) provenuet ved salget af sukker, der var fremstillet i produktionsåret 1994/95 til de priser, der var fastsat ved den fællesskabslovgivning, der var trådt i kraft, til skade for både de svenske sukkerfabrikanter (dvs. Danisco selv) og sukkerroeavlere og ii) godtgørelsen af de oplagringsomkostninger, der ligeledes var afholdt af Danisco, i medfør af artikel 8 i forordning nr. 1785/81.

36 — Se dom af 26.10.1983, sag 297/82, Samvirkende danske Landboforeninger, Sml. s. 3299.

39. Denne forøgelse af beskatningen gjaldt kun i året 1980. Den var blevet indført af den danske regering som følge af devalueringen af den danske krone (som led i en national økonomisk helhedsplan) og i denne forbindelse en nedskrivning af vekselkursen inden for den fælles landbrugspolitik i forhold til ecuen. Ved ændringen af denne vekselkurs ønskede den danske regering at undgå indførelse af monetære udligningsbeløb.

Nærmere betegnet var grundlaget for den under sagen omhandlede beskatning grundværdien, som blev ansat ud fra en generel bedømmelse af jordens værdi uden hensyntagen til landbrugsproduktionens faktiske størrelse eller karakter. Formålet med den således udformede beskatning var at udligne den stigning i landbrugspriserne i danske kroner og den heraf følgende betydelige indkomststigning for det danske landbrug, som var resultatet af ovennævnte nedskrivning af den vekselkurs, der anvendes inden for landbrugspolitikken.

Og Domstolen fandt som bekendt, at en sådan beskatningsmæssig foranstaltning var forenelig med fællesskabsretten, i det mindste når der ikke var tale om relevante indvirkninger på prisniveauet eller — gennem ændringen af landbrugsbedrifternes struktur — på arten og mængden af forsyningerne til landbrugsmarkederne [37].

40. Disse vurderingskriterier, som allerede er fastslået i retspraksis, kan med god grund anvendes i den foreliggende sag om den svenske lagerafgift. Foranstaltningen var meget kortvarig og indgik endda ikke i en mere almindelig national indkomstpolitik — da den ganske enkelt én gang for alle skulle ramme visse merværdier, nemlig dem, der opnåedes »uden at løfte en finger« af Danisco og de svenske sukkerroedyrkere takket være tiltrædelsen, dvs. af landbrugerne i en sektor, der var karakteriseret ved en betydelig forskel mellem de »institutionelle« priser og de nationale markedspriser og fællesskabspriserne. Det er ikke nogen tilfældighed, at lagerafgiftens størrelse var blevet fastsat således, at den svarede til den forventede stigning i markedsprisen som følge af Sveriges tiltrædelse af Unionen.

Efter min opfattelse har lagerafgiften, da den — som Danisco selv har anført — bestod i »konfiskation« af en forventet fortjeneste, ikke blot ikke øvet nogen forvridende eller forstyrrende indflydelse på sukkermarkedet, men den *kunne umuligt* gøre dette ved at medføre ændringer i prisniveauet eller de mængder af produktet, som blev udbudt på markedet.

37 — Samme dom, præmis 10-16.

Lagerafgiften er med andre ord absolut neutral for så vidt angår dens mulige indflydelse på den fælles landbrugspolitiks funktion inden for sektoren. Vi står ikke over for en afgift, der realistisk kan medføre ændringer af landbrugsproduktionens struktur eller tilskynde de berørte producenter til delvis at erstatte sukkerproduktionen med produktionen af andre, ikke afgiftsbelagte varer og som følge heraf medføre forvridninger på forskellige markeder.

Som følge heraf udelukkes nødvendigvis også selve muligheden af, at den nationale afgift ved sine virkninger kunne lægge hindringer i vejen for de mekanismer, der er indført ved den fælles markedsordning.

41. Ifølge Domstolens praksis tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, om og i hvilket omfang den i hovedsagen omhandlede nationale afgift konkret har haft virkninger af denne art [38]. Jeg finder imidlertid at kunne foreslå Domstolen under benyttelse af den ret til at skønne, der er tillagt den selv [39], direkte at tage stilling til virkningerne af en national afgift af den i hovedsagen anfægtede beskaffenhed.

42. Herefter følger besvarelsen af det andet af Länsrätten forelagte spørgsmål fuldt ud af ovenstående betragtninger. Det bør under de ovenfor anførte omstændigheder fastslås, at en national afgift, der har de træk som den her omhandlede svenske afgift, er forenelig med fællesskabsretten.

VI — Forslag til afgørelse

På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Länsrätten forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»Tiltrædelsesakten for Østrig, Finland og Sverige, og særlig dennes artikel 137, stk. 2, artikel 145, stk. 2, og artikel 149 skal fortolkes således, at en nytiltrådt

38 — Se bl.a. samme dom, præmis 17.

39 — Se dom af 13.12.1983, sag 222/82, Apple and Pear Development Council, Sml. s. 4083, præmis 31, hvori Domstolen har anført: »Selv om det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvorvidt, og i bekræftende fald i hvilket omfang, den afgift, den skal bedømme, rent faktisk har haft sådanne virkninger, skal ikke desto mindre bemærkes, at en afgift, hvis provenu hovedsagelig anvendes til reklameforanstaltninger, som producenterne ellers selv måtte finansiere, *i almindelighed* ikke kan have sådanne virkninger« (min fremhævelse).

medlemsstats pålæggelse af afgift på de normalt overførte lagre af sukker efter de regler og under de omstændigheder, dette er sket ved den svenske lageravgiftslag med senere ændring, ikke er en forbudt overgangsforanstaltning.

Bestemmelserne vedrørende den fælles markedsordning for sukker, særlig EF-traktatens artikel 39 og 40, Rådets forordning nr. 1785/81 og Kommissionens forordning nr. 3300/94 skal fortolkes således, at en nytiltrådt medlemsstats indførelse af en national afgift på lagre af et produkt, der er karakteriseret ved en betydelig forskel mellem de 'institutionelle' priser og de nationale markedspriser og fællesskabspriser, der var gældende før tiltrædelsen, ikke i sig selv er uforenelig med fællesskabsretten, under forudsætning af, at den pågældende foranstaltning, når den er af meget kort varighed og er bestemt til én gang for alle at ramme de merværdier, der opnås af de pågældende landbrugsproducenter, alene som følge af tiltrædelsen, og under forudsætning af, at beløbet fastsættes således, at det svarer til den markedsprisforøgelse, som forventes som følge af selve tiltrædelsen.«