# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 17 juni 1997 *

## I — De prejudiciële vragen en hun juridische context

1. Met de twee onderhavige prejudiciële vragen verzoekt Länsrätten i Jönköpings län (hierna: „Länsrätt") het Hof om de uitleggingselementen die nodig zijn om te kunnen beslissen, of de invoering door een Lid-Staat van een nationale heffing met het doel en oogmerk van de door het Koninkrijk Zweden daags vóór de toetreding tot de Europese Unie ingestelde opslagheffing op suiker en rijst verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

Meer bepaald stelt de nationale rechter allereerst de volgende vraag:

„1) Moet de Toetredingsakte van Zweden, Finland en Oostenrijk, inzonderheid de artikelen 137, lid 2, 145, lid 2, en 149, lid 1, aldus worden uitgelegd, dat een nationale maatregel als de Zweedse lageravgiftslag, zoals gewijzigd, waarbij opslagheffingen op de normale overdrachtshoeveelheden suiker worden vastgesteld, een ongeoorloofde overgangsmaatregel vormt?"

en, subsidiair, voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, de volgende vraag:

„2) Moet de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, inzonderheid de artikelen 39 en 40 EG-Verdrag, verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad en verordening (EG) nr. 3300/94 van de Commissie, dan aldus worden uitgelegd, dat een nationale maatregel als de Zweedse lageravgiftslag, zoals gewijzigd, waarbij opslagheffingen op de normale overdrachtshoeveelheden suiker worden vastgesteld, een ongeoorloofde ingreep in de marktordening vormt?"

2. Zoals uit de onderhavige conclusie nog zal blijken, betreffen de door het Länsrätt opgeworpen uitleggingsvragen het delicate probleem van de overblijvende rol voor de Lid-Staten op de door de gemeenschap-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

pelijke marktordeningen bestreken gebieden, waarop de gemeenschapsinstellingen — zodra „het terrein bezet is" [1] — een in beginsel exclusieve bevoegdheid hebben.

De litigieuze maatregel is door het Koninkrijk Zweden vastgesteld vóór (zij het slechts een dag vóór) de inwerkingtreding van de Toetredingsakte. De vragen van de verwijzende rechter betreffen dan ook de grenzen waarbinnen de net tot de Unie toegetreden Lid-Staten gedurende de periode vóór hun toetreding hun regelgevende bevoegdheden kunnen uitoefenen in de sectoren van de landbouw die onder de gemeenschappelijke marktordeningen vallen.

3. Zoals bekend, is de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, die op 1 januari 1995 in werking trad, op 24 juni 1994 ondertekend en op 15 december daaraanvolgend door het Koninkrijk Zweden geratificeerd in vervolg op de uitslag van het nationale referendum over de toetreding van 13 november 1994.

4. Anders dan bij de vorige toetredingen tot de Gemeenschap (in 1973 [2], 1981 [3] en 1986 [4]), voorziet de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (hierna: „Toetredingsakte") [5] niet in een overgangsperiode waarin de nieuwe Lid-Staten het prijspeil, de tarieven van de douanerechten of het bedrag van de subsidies die onder vigeur van de voordien geldende nationale marktordeningen werden toegekend, geleidelijk kunnen aanpassen.

Afgezien van het bepaalde in artikel 149, dat ad-hoc-overgangsmaatregelen — volgens de zogenoemde procedure van het beheerscomité [6] — kunnen worden genomen ter vergemakkelijking van de overgang van de nationale regeling naar die welke voortvloeit uit de toepassing van de gemeenschappelijke marktordening [7], is de Toetredings-

1 — De uitdrukking is van G. Olmi, „Politique agricole commune", in J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes en J.-L. Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, band 2, Brussel, 2de uitgave, 1991, blz. 292.

2 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de aanpassing der Verdragen (PB 1972, L 73, artikel 52, leden 1 en 4).

3 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden tot de Europese Gemeenschappen van de Helleense Republiek en de aanpassing der Verdragen (PB 1979, L 291, artikel 59).

4 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing der Verdragen [PB 1985, L 302, artikelen 67, lid 3, 70, leden 2 en 3, en 131 e. v. (Spanje) en artikelen 233, lid 3, en 234 e. v. (Portugal)].

5 — PB 1994, C 241, blz. 21.

6 — Ingevoerd bij artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, blz. 3025) en, wat de gemeenschappelijke marktordening voor suiker betreft, nader geregeld in de artikelen 38-42 van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1981, L 177, blz. 4).

7 — Naar luid van artikel 149, lid 1, van de Toetredingsakte kunnen deze maatregelen worden genomen tot 31 december 1997 en is de toepassing ervan tot die datum beperkt.

akte dus gebaseerd op het algemene beginsel, dat de uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid voortvloeiende rechten en plichten onmiddellijk en volledig van toepassing waren in Oostenrijk, Finland en Zweden (zie artikel 137, lid 2).

5. Anderzijds, en dit sluit wel aan bij de praktijk bij de vorige uitbreidingen van de Gemeenschap [8], hebben de verdragsluitende partijen in de Toetredingsakte uitdrukkelijk rekening gehouden met het gevaar van eventuele verstoringen van de normale werking van de landbouwmarkten van de Gemeenschap doordat zich bij de toetreding van de nieuwe Lid-Staten op hun grondgebied voorraden producten in het vrije verkeer bevinden die de normaal geachte overdrachtshoeveelheid overschrijden (zie artikel 145, lid 2, van de Toetredingsakte). [9]

Deze voorzorgsmaatregelen zijn gemakkelijk te verklaren. Wanneer voor een bepaald product de communautaire interventiewaarborgen (met name de gemeenschappelijke prijsstelsels) gunstiger zijn dan die die in de nieuwe Lid-Staat vóór zijn toetreding gelden, zullen de producenten van die staat sterk geneigd zijn — om verschillende redenen en onder de meest uiteenlopende voorwendselen — tot de datum van de toetreding aanzienlijke voorraden van het betrokken product te houden, daar het vanaf die datum als „product van herkomst" uit de Gemeenschap geldt en voor de desbetreffende waarborgen in aanmerking komt. [10]

De in artikel 145, lid 2, van de Toetredingsakte gekozen oplossing, die identiek is aan die bij de vorige toetredingen, bestaat erin, dat de nieuwe Lid-Staten voor eigen rekening en zonder financiële lasten voor de Unie ervoor moeten zorgen dat eventuele landbouwoverschotten worden afgebouwd.

6. Overeenkomstig deze bepaling heeft de Commissie in december 1994 bij een normatieve handeling uitvoering gegeven aan de reeds in de Toetredingsakte voorziene maatregelen, met name tegen het risico van te grote voorraadvorming op de „uitgebreide" interne suikermarkt.

8 — Zie verordening nr. 1009/67/EEG van de Raad van 18 december 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1967, blz. 1), nieuw artikel 33 bis, ingevoerd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (aangehaald in voetnoot 2), blz. 67; verordening (EEG) nr. 9/81 van de Raad van 1 januari 1981 inzake de voorraden landbouwprodukten in Griekenland per 1 januari 1981 (PB 1981, L 1, blz. 15); verordening (EEG) nr. 3770/85 van de Raad van 20 december 1985 inzake de voorraden landbouwprodukten in Spanje, en verordening (EEG) nr. 3771/85 van de Raad van 20 december 1985 inzake de voorraden landbouwprodukten in Portugal (PB 1985, L 362, blz. 18 resp. 21).

9 — Het begrip normale overdrachtshoeveelheid wordt „voor elk produkt omschreven aan de hand van de criteria en doelstellingen van elke gemeenschappelijke marktordening" (artikel 145, lid 2, van de Toetredingsakte).

10 — Zie A. Tilgenkamp: „Agriculture (Réglementation relative aux adhésions)", in Gide-Loyrette-Nouel (red.), *Dictionnaire du Marché commun*, Parijs, 1968 (losbladig supplement, 1992, nr. 3), blz. 35.

Wat meer bepaald Zweden betreft, leek het gevaar, dat de nationale marktdeelnemers op grote schaal en uit speculatieve overwegingen suiker zouden invoeren met het oog op voorraadvorming en doorverkoop op de gemeenschapsmarkt na de toetreding, namelijk reëel en acuut. Niet toevallig had het de aandacht van de administratieve diensten van de Commissie en van de Zweedse regering in de maanden vóór de inwerkingtreding van de Toetredingsakte.

Tussen partijen in het hoofdgeding is onbetwist, dat de referentieprijs voor suiker in Zweden vóór de toetreding ongeveer 35 % lager was dan de communautaire interventieprijs. Tussen de respectieve marktprijzen van Zweden en de Gemeenschap, die zoals bekend hoger zijn dan de „institutionele" prijzen, bestond min of meer hetzelfde verschil.

7. Ter bepaling van de weg te werken hoeveelheden suiker (en isoglucose) gaf de Commissie in verordening (EG) nr. 3300/94 van 21 december 1994 [11] voor elk van de nieuwe Lid-Staten aan, wat de normaal noodzakelijke overdrachtshoeveelheid voor deze producten was uitgaande van het verbruik, de productie, de traditionele uitvoer en de werkvoorraden van de raffinaderijen. Volgens artikel 5 van verordening nr. 3300/94 bedroeg de normale overdrachtshoeveelheid van suiker voor Zweden 304 792 ton.

Oostenrijk, Finland en Zweden moesten daartoe een inventaris opmaken van de producten die op hun grondgebied op 1 januari 1995 om 0.00 uur in het vrije verkeer waren, en eenieder die, in welk verband dan ook, een hoeveelheid suiker (of isoglucose) van ten minste 3 000 kg, in voorraad had, moest dit bij de bevoegde nationale instanties aangeven.

8. In verband met de overschotsituatie die over het geheel genomen op de communautaire suikermarkt heerste, moesten eventuele overschotten, hetzij in de natuurlijke staat van het product, hetzij in de vorm van verwerkte producten, zonder gemeenschapssteun buiten de Gemeenschap worden afgezet. Krachtens dezelfde verordening nr. 3300/94 moesten de nieuwe Lid-Staten hierin per 1 januari 1996 voorzien, zo nodig door in het kader van hun respectieve bevoegdheden alle dienstige maatregelen te nemen (zie artikel 11).

Voor de niet-uitgevoerde hoeveelheden suiker — die werden beschouwd als afgezet op de interne markt — werd van Oostenrijk, Finland en Zweden een bedrag geheven

11 — Verordening tot vaststelling van overgangsmaatregelen in de sector suiker als gevolg van de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden (PB 1994, L 341, blz. 39).

gelijk aan de op de laatste dag van de termijn voor export geldende importheffing.

9. De gemeenschapsregeling betreffende de afzet van eventueel op de dag van de toetreding bestaande te grote suikervoorraden heeft de Zweedse wetgever voor ogen gestaan, toen hij de in het hoofdgeding bestreden heffing instelde, die verschuldigd is door eenieder die een voorraad suiker (of rijst) van meer dan 3 000 kg had.

Blijkens de verwijzingsbeschikking is deze heffing ingesteld bij wet nr. 1704 van 1994 (hierna: „suikerwet"), die op 20 december 1994 door het Zweedse parlement is goedgekeurd en op 31 december daaraanvolgend, dat wil zeggen slechts één dag vóór de toetreding van Zweden tot de Unie, in werking is getreden.

10. De Zweedse regering heeft verklaard, dat het bedrag van de heffing — verschillend voor witte en ruwe suiker — zodanig is vastgesteld, dat het overeenkomt met de ten gevolge van de toetreding van Zweden tot de Unie verwachte stijging van de marktprijs.

De suikerwet heeft namelijk een drieledig oogmerk, dat in de voorstukken duidelijk tot uiting komt: i) eventuele speculatieve importen van suiker in Zweden voorkomen, ii) de door de marktdeelnemers enkel ten gevolge van de overgang van de nationale marktregeling naar de gemeenschapsregeling hoe dan ook behaalde winst belasten, en ten slotte iii) Zweden van de nodige middelen voorzien om de kosten te dekken van de eventuele afzet op de interne markt (door de betaling van de bij verordening nr. 3300/94 vastgestelde bedragen) van de hoeveelheden suiker die de normale overdrachthoeveelheid overschreden en niet door export waren weggewerkt.

11. Tot slot van dit korte overzicht van de juridische context van de prejudiciële vragen wil ik nog het volgende opmerken. De suikerwet is gewijzigd bij de op 1 april 1995 van kracht geworden wet nr. 329; daarbij is het bedrag van de heffing verlaagd voor de suikerproducenten die ook de opslagbijdragen van artikel 8 van verordening nr. 1785/81 [12] hadden voldaan. Deze bijdragen zijn bestemd ter financiering van het gemeenschappelijke vereveningsstelsel van de opslagkosten, dat zelf ertoe strekt een constant suikeraanbod op de gemeenschapsmarkt gedurende het gehele jaar veilig te stellen.

12 — Reeds aangehaald in voetnoot 6.

## II — Voorwerp van het geschil in het hoofdgeding

12. Verzoekster in het hoofdgeding, Danisco Sugar AB (hierna: „Danisco"), blijkt de enige producent en de voornaamste importeur van suiker in Zweden te zijn.

Danisco heeft — door de Zweedse regering onweersproken — verklaard in 1993 met de Sveriges Betodlares Centralförening (hierna: „SBC"), de Zweedse beroepsvereniging van suikerbietentelers, een overeenkomst voor een duur van twee jaar te hebben gesloten.

Volgens deze overeenkomst, die uitdrukkelijk gesloten was met het oog op de naleving van het vanaf de toetreding toepasselijke gemeenschapsrecht en onder voorbehoud van deze toetreding, hadden — als ik Danisco's opmerkingen goed begrijp — de bij de SBC aangesloten telers recht op betaling van meer dan de helft van het verschil tussen de communautaire „minimumprijs" voor suiker die gedurende het op de dag van de toetreding lopende verkoopseizoen gold [13], en de tijdens de vorige seizoenen in Zweden geldende referentieprijs voor het product.

13. Nadat Danisco aangifte had gedaan van een suikervoorraad op 31 december 1994 van 267 134 ton, vorderde de Zweedse nationale dienst landbouwmarkt bij beschikking van 28 juni 1995 van haar betaling van ongeveer 435 miljoen Zweedse kronen ter zake van opslagheffing op suiker.

Desondanks heeft SBC Danisco gedagvaard en alsnog betaling gevorderd van de in de overeenkomst van 1993 voorziene prijsaanpassing, althans tot het beloop van het verschil tussen de werkelijke aankoopprijzen van de reeds geleverde bieten en de bij artikel 4 van verordening nr. 1785/81 bedoelde basisprijzen die tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 golden en ten gevolge van de toetreding in Zweden toepasselijk waren geworden.

13 — In haar opmerkingen spreekt Danisco zelf van de „minimumprijs" tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 (dat volgens artikel 2 van verordening nr. 1785/81 begint op 1 juli 1994 en eindigt op 30 juni 1995), zonder evenwel te preciseren, of hiermee de richtprijs van artikel 2 dan wel de interventieprijs van artikel 3 van verordening nr. 1785/81 wordt bedoeld. De richtprijs en de interventieprijs voor witte suiker en de basisprijs van bieten, alsmede de voor het verkoopseizoen 1994/1995 afgeleide interventieprijzen voor witte suiker, de interventieprijs voor ruwe suiker, de minimumprijzen voor A-suikerbieten en B-suikerbieten, de drempelprijzen, en het bedrag van de vergoeding voor de verevening van de opslagkosten zijn respectievelijk vastgesteld bij de verordeningen (EG) nr. 1873/94 en nr. 1874/94 van de Raad van 27 juli 1994 (PB 1994, L 197, blz. 11 en 12).

14. Voor de verwijzende rechter, bij wie zij de nietigverklaring van de bestreden maatregel vordert, betoogde Danisco, dat Zweden om tweeërlei reden niet bevoegd was tot eenzijdige vaststelling van de suikerwet.

15. Om te beginnen betoogt Danisco, dat de suikerwet in wezen neerkomt op een gedeeltelijke confiscatie van de opbrengst van de verkoop van de in het verkoopseizoen 1994/1995 geproduceerde suiker tegen de *prijzen die door de toepasselijk geworden* gemeenschapsregeling waren vastgesteld.

Volgens Danisco kregen de Zweedse suikerproducenten en bietentelers als gevolg van de bestreden wet eerst na uitputting van de voorraden van de tijdens het betrokken seizoen geproduceerde suiker, waarover de heffing was verschuldigd, aanspraak op de bij verordening nr. 1785/81 vastgestelde interventie-respectievelijk basisprijs en op *volledig behoud* daarvan. Bijgevolg heeft de wet tersluiks een overgangsperiode ingevoerd waarin het gemeenschappelijk prijsstelsel in strijd met artikel 137 van de Toetredingsakte niet van toepassing was.

Anders gezegd, volgens Danisco vormt de opslagheffing op suiker gelet op haar doel of althans op haar effecten, een overgangsmaatregel die ingevolge artikel 149 van de Toetredingsakte alleen de gemeenschapsinstelling konden vaststellen.

Anderzijds verleende verordening nr. 3300/94 de nieuwe Lid-Staten geen enkele bevoegdheid om de op de dag van de toetreding bestaande suikervoorraden — waaronder eventuele overschotten ten opzichte van de nationale overdrachtshoeveelheden — te belasten. Nochtans is verordening nr. 3300/94 het enige volgens de Toetredingsakte geoorloofde regelgevende *instrument om tijdelijke uitzonderingen* vast te stellen op het beginsel van de onmiddellijke inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordeningen na de toetreding.

16. Voor het Länsrätt betoogde Danisco bovendien, dat Zweden niet bevoegd kon zijn om de heffing op suiker in te voeren, gezien de strikte grenzen die aan de bevoegdheid van de Lid-Staten zijn gesteld om maatregelen te nemen die de werking van een reeds op gemeenschapsniveau ingestelde gemeenschappelijke marktordening kunnen aantasten.

Volgens Danisco is dit bij de litigieuze nationale maatregel evenwel het geval. Door de gedeeltelijke confiscatie van de interventieprijs is de gemeenschappelijke marktordening voor suiker verstoord ten nadele zowel van de suikerproducenten als (door het „cascade"-effect) van de bietentelers. Danisco acht deze conclusie onvermijdelijk,

al is de litigieuze maatregel formeel vóór de toetreding van Zweden vastgesteld en van kracht geworden en betreft hij het in voorraad houden van onder vigeur van de nationale marktregeling geproduceerde en opgeslagen suiker.

Volgens Danisco bestond er een nauwe teleologische samenhang tussen de in december 1994 vastgestelde suikerwet en de op handen zijnde toetreding van Zweden tot de Europese Unie. Anderzijds moest Zweden zich ingevolge artikel 18 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (hierna: „Verdrag van Wenen") [14] vóór de inwerkingtreding van de door haar ondertekende en geratificeerde Toetredingsakte in elk geval onthouden van handelingen die de Akte haar voorwerp en haar doel zouden ontnemen.

17. Naast het zojuist geschetste bevoegdheidsprobleem heeft Danisco voor het Länsrätt nog een ander — ditmaal materieel — aspect aan de gestelde contradictie tussen de suikerwet en het gemeenschapsrecht ten grondslag gelegd. Uit de genoemde inventarisatie van de voorraden in het vrije verkeer zou namelijk zijn gebleken, dat de hoeveelheid suiker in Zweden onder het niveau van de normale overdrachtshoeveelheid lag, terwijl de heffing zonder onderscheid van *alle* op 31 december 1994 in Zweden bestaande individuele suikervoorraden boven 3 000 kg werd geheven.

Bijgevolg zou de litigieuze maatregel — ook al wil men hem aanmerken als een „dienstige maatregel (...) voor de toepassing van deze verordening" in de zin van artikel 11 van verordening nr. 3300/94 [15] — in strijd zijn met de doelstellingen van deze verordening, volgens welke enkel maatregelen moesten worden genomen voor de afzet van de hoeveelheden die de normale overdrachtshoeveelheden overschreden.

## III — Bevoegdheid van het Hof tot uitlegging van het EG-Verdrag en van de handelingen van de gemeenschapsinstellingen in verband met door de nieuwe Lid-Staten vóór de datum van hun toetreding vastgestelde nationale maatregelen

18. Het gaat hier om de uitlegging van de Toetredingsakte, en eventueel — subsidiair — van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, inzonderheid van de artikelen 39 en 40 EG-Verdrag (hierna: „Verdrag") alsook van de relevante bepalingen van verordening nr. 1785/81 en verordening

14 — Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (*Recueil des traités des Nations unies*, band 788, blz. 354). Het op 27 januari 1980 in werking getreden Verdrag van Wenen, opgesteld door de commissie internationaal recht van de Verenigde Naties, is een codificatie van het algemene internationale gewoonterecht inzake de totstandkoming van en de voorwaarden voor de geldigheid en de doeltreffendheid van internationale verdragen. Artikel 18 van het Verdrag van Wenen getiteld „Verplichting voorwerp en doel van een verdrag niet ongedaan te maken alvorens zijn inwerkingtreding" luidt als volgt: „Een Staat moet zich onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, indien: a) hij het verdrag heeft ondertekend of de akten die het verdrag vormen heeft uitgewisseld onder voorbehoud van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, totdat hij zijn bedoeling geen partij te willen worden bij het verdrag kenbaar heeft gemaakt; of b) hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking heeft gebracht in de periode die aan de inwerkingtreding van het verdrag voorafgaat op voorwaarde dat deze inwerkingtreding niet onnodig wordt vertraagd."

15 — Zie punt 8 supra.

nr. 3300/94. Om het Länsrätt in staat te stellen de verenigbaarheid van de suikerwet te toetsen, moet rekening worden gehouden met een tweevoudige omstandigheid van tijd, waarop de Zweedse regering en de Commissie in hun opmerkingen de nadruk hebben gelegd.

Toen het Koninkrijk Zweden de bestreden maatregel nam, had het de Toetredingsakte ondertekend en geratificeerd, doch het was nog geen lid van de Unie. Anderzijds is de inwerkingtreding van de suikerwet ook vóór de datum van toetreding (zij het slechts een dag eerder) gelegen en dus ook het tijdstip waarop de feitelijke situatie zich concretiseerde die de wet als voorwaarde voor de verschuldigdheid van de heffing stelt, te weten het in voorraad houden van een hoeveelheid suiker (of rijst) van meer dan 3 000 kg.

Gelet op deze omstandigheid kan volgens de Zweedse regering en de Commissie de verenigbaarheid van de suikerwet met de Toetredingsakte of met de gemeenschappelijke marktordening voor suiker in geen geval in het geding zijn. Deze twee regelingen waren op het tijdstip dat de betrokken maatregel werd genomen, in Zweden niet van toepassing.

19. Danisco beantwoordt dit bezwaar met de opmerking — mijns inziens niet geheel ten onrechte — dat de vaststelling van de suikerwet door Zweden een dag vóór de toetreding tot de Europese Unie en na de ondertekening en ratificatie van het Toetredingsverdrag mogelijkerwijs in strijd kan zijn met het internationaal gewoonterecht inzake het sluiten van verdragen, zoals dit is gecodificeerd in artikel 18 van het Verdrag van Wenen. [16]

In het bijzonder zou de invoering van de betrokken heffing onder de gegeven omstandigheden in strijd zijn met het beginsel van de goede trouw in de internationale betrekkingen en zou zij een handeling vormen die de Toetredingsakte haar voorwerp en haar doel kan ontnemen, althans op het gebied van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker.

20. Ofschoon het Länsrätt dit punt in de verwijzingsbeschikking niet formeel heeft opgeworpen, kan het Hof het in het gevraagde uitleggingsarrest toch onderzoeken.

Volgens vaste rechtspraak immers kan het Hof krachtens artikel 177 van het Verdrag rekening houden met bepalingen van gemeenschapsrecht waarnaar de nationale rechter in zijn prejudiciële vragen niet heeft

16 — Voor de tekst van artikel 18 van het Verdrag van Wenen, zie voetnoot 14.

verwezen, doch die ter beslechting van het hoofdgeding relevant blijken. [17]

21. Tot de bronnen van gemeenschapsrecht die het Hof ter zake kan gebruiken, behoren de beginselen van internationaal publiekrecht, daaronder begrepen die van niet-dwingende aard, welke worden toegepast als regels van gewoonterecht of algemene rechtsbeginselen. [18]

22. In dit verband zou ik willen wijzen op een onlangs door het Gerecht van eerste aanleg op basis van artikel 173 van het Verdrag gewezen arrest. Het overwoog daarin, dat het beginsel van de goede trouw, dat een in artikel 18 van het Verdrag van Wenen neergelegde internationale rechtsregel is, „in het internationale publiekrecht het uitvloeisel vormt van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, dat volgens de rechtspraak deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde (...). Elke marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, kan zich op het vertrouwensbeginsel beroepen." [19]

Het Gerecht erkende in die zaak verzoekers eis, de wettigheid van de bestreden handeling te toetsen aan de rechtstreeks werkende bepalingen van een internationale overeenkomst, en besliste dat „in een situatie waarin de Gemeenschappen hun akten van goedkeuring van een internationale overeenkomst hebben neergelegd en de datum van inwerkingtreding van die overeenkomst bekend is, (...) marktdeelnemers met een beroep op het vertrouwensbeginsel elke door de instellingen in de periode die aan de inwerkingtreding van deze internationale overeenkomst voorafgaat, vastgestelde handeling [kunnen] aanvechten die in strijd is met de bepalingen van die overeenkomst die na inwerkingtreding rechtstreekse werking voor hen hebben".

23. De vraag, of de handelwijze van Zweden in casu al dan niet een schending van het internationaal publiekrecht vormt, valt buiten de bevoegdheid van het Hof en ik zal dit

17 — Zie met name arresten van 18 februari 1964 (gevoegde zaken 73/63 en 74/63, Internationale Crediet- en Handelsvereniging Rotterdam, Jurispr. 1964, blz. 1); 28 juni 1978 (zaak 70/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1453); 20 maart 1986 (zaak 35/85, Tissier, Jurispr. 1986, blz. 1207); 7 maart 1990 (gevoegde zaken C-153/88— C-157/88, Fauque, Jurispr. 1990, blz. I-649); 12 december 1990 (zaak C-241/89, SARPP, Jurispr. 1990, blz. I-4695); 16 juli 1992 (zaak C-187/91, Belovo, Jurispr. 1992, blz. I-4937), en 16 december 1992 (zaak C-114/91, Claeys, Jurispr. 1992, blz. I-6559).

18 — Zie arresten van 27 februari 1962 (zaak 10/61, Commissie/Italië, Jurispr. 1962, blz. 1, inz. blz. 21); 4 december 1974 (zaak 41/74, van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337, r. o. 22); 28 oktober 1975 (zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219, r. o. 32); 27 september 1988 (gevoegde zaken 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 en 125/85-129/85, Ahlström e. a., Jurispr. 1988, blz. 5193, r. o. 18), en 24 november 1992 (zaak C-286/90, Poulsen en Diva Navigation, Jurispr. 1992, blz. I-6019, r. o. 9 en 10).

19 — Arrest van 22 januari 1997 (zaak T-115/94, Opel Austria, Jurispr. 1997, blz. II-39, r. o. 89-93). Het beroep van de Oostenrijkse vennootschap Opel tot nietigverklaring van een verordening van de Raad houdende intrekking van tariefconcessies waarbij een invoerrecht over een aantal alleen door Opel geproduceerde producten werd hersteld, is toegewezen. Deze verordening was door de Raad vastgesteld zeven dagen na de neerlegging door de Gemeenschappen van hun akten van goedkeuring en twaalf dagen vóór de inwerkingtreding van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische ruimte, waarvan een van de belangrijkste doelstellingen juist de opheffing van de douanerechten tussen de overeenkomstsluitende partijen was.

punt dan ook laten rusten. [20] Toch deel ik het standpunt van de Zweedse regering en de Commissie.

Ook indien het beginsel van de goede trouw, met zijn *uitvloeisel* in de gemeenschappelijke rechtsorde, het beginsel van de rechtszekerheid en van de bescherming van het gewettigd vertrouwen, zou behoren tot het in casu relevante gemeenschapsrechtelijke toetsingskader, dan nog kan het Hof de nationale rechter niet de uitleggingselementen verschaffen die hij nodig heeft ter beoordeling van de verenigbaarheid van een belastingmaatregel van een derde staat, zoals het Koninkrijk Zweden tot 1 januari 1995 was, met het gemeenschapsrecht.

De situatie waarop het hoofdgeding betrekking heeft, verschilt namelijk van die in het arrest Opel Austria (reeds aangehaald). In die zaak waren de Gemeenschappen — in de uitoefening van hun bevoegdheden — stellig onderworpen aan de verdragsbepalingen en aan de rechtsregels die de toepassing ervan beheersen. [21] In casu was Zweden vóór zijn toetreding tot de Europese Unie niet aan de verplichtingen van gemeenschapsrecht, waaronder de algemene beginselen daarvan, onderworpen.

24. Het voorgaande neemt overigens niet weg, dat Zweden — vanaf 1 januari 1995 als volwaardig lid — krachtens de algemene verplichting van artikel 5 en de specifiekere verdragsbepalingen die de concrete inhoud ervan naar gelang van het geval aangeven [22], met name artikel 40 [23], loyaal en te goeder trouw moest meewerken aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag en de uitvoering van de eruit voortvloeiende verplichtingen. Bovendien bracht deze verplichting nog andere mee, die het Koninkrijk Zweden concreet moest nakomen, te weten a) de verplichting om elke met de Toetredingsakte, de verdragsbepalingen en het afgeleide recht inzake de gemeenschappelijke marktordening voor suiker strijdige nationale maatregel in te trekken, ook indien hij vóór de toetreding was genomen, en b) de verplichting om alle onwettige gevolgen van een dergelijke maatregel [24] na de toetreding ongedaan te maken.

25. De onderhavige prejudiciële vragen dienen met de voormelde preciseringen te worden gelezen; aldus is het Hof met betrekking tot de Zweedse suikerwet mijns inziens bevoegd de artikelen 137, lid 2, 145, lid 2, en 149 van de Toetredingsakte en subsidiair de artikelen 39 en 40 van het Verdrag en de

20 — In het kader van de onderhavige zaak is een andere vraag niet behandeld, namelijk die van de eventuele rechtstreekse werking van de in de verwijzingsbeschikking van het Länsrätt aangegeven gemeenschapsregelen tegenover particulieren.

21 — Zie arrest Poulsen en Diva Navigation (aangehaald in voetnoot 18).

22 — Zie met name arresten van 12 juli 1973 (zaak 2/73, Geddo, Jurispr. 1973, blz. 865, r. o. 4) en 19 mei 1992 (zaak C-195/90, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1992, blz. I-3141).

23 — Zie voetnoot 29 hierna.

24 — Zie met name arresten van 16 december 1960 betreffende artikel 86 EGKS-Verdrag (zaak 6/60, Humblet, Jurispr. 1960, blz. 1167, inz. blz. 1172), 29 januari 1985 (zaak 231/83, Cullet, Jurispr. 1985, blz. 305, r. o. 16) en 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich, Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 36 en 37).

in casu relevante bepalingen van de verordeningen nr. 1785/81 en nr. 3300/94 uit te leggen.

Bezien wij nu de artikelen 137, lid 2, 145, lid 2, en 149 van de Toetredingsakte. Niet valt in te zien, welke *andere* autonome en extra beperkingen dan die waarop ik hiervoor heb gewezen, uit deze bepalingen zouden kunnen voortvloeien voor de bevoegdheid die in casu aan Zweden is toegekend als staat die voortaan lid van de Unie is.

## IV — De eerste prejudiciële vraag

26. De verwijzende rechter heeft weliswaar twee verschillende prejudiciële vragen gesteld, doch deze betreffen, zoals wij zullen zien, in wezen een en hetzelfde probleem, namelijk de grenzen die aan de bevoegdheidsuitoefening van de Lid-Staten (waaronder de recent tot de Unie toegetreden staten) zijn gesteld ten aanzien van de gebieden die door de gemeenschappelijke marktordeningen worden bestreken.

28. Laten wij eens aannemen, dat de suikerwet daadwerkelijk een overgangsmaatregel is die uitsluitend is genomen ter vergemakkelijking van de overgang van de bestaande nationale regeling naar die van de gemeenschappelijke marktordening, in de zin van artikel 149 van de Toetredingsakte. Voor het nemen van dergelijke maatregelen verwijst deze bepaling evenwel naar de procedure van het beheerscomité.

27. Laten we dit probleem nader onderzoeken. Artikel 40 van het Verdrag en het afgeleide recht betreffende de gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten beperken de bevoegdheden die een individuele staat die tot de Unie toetreedt, eenzijdig kan uitoefenen via nationale maatregelen die de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kunnen aantasten of althans de concrete verwezenlijking ervan kunnen belemmeren.

De opzet hiervan sluit evenwel niet iedere concurrerende bevoegdheid van de nieuwe Lid-Staten uit. De in artikel 149 bedoelde procedure is ook in de sector suiker niets meer dan een impliciete bevoegdheidsdelegatie door de Raad aan de Commissie, met een overeenkomstige verplichting van de Commissie om de door haar genomen maatregelen tijdig ter kennis van de Raad te brengen, wanneer deze afwijken van het advies van het bevoegde comité bestaande uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger

van de Commissie. [25] De Lid-Staten blijven overigens betrokken bij de besluitvorming over de maatregelen die uiteindelijk hetzij door de Commissie op advies van het beheerscomité, hetzij in voorkomend geval door de Raad worden vastgesteld [26]: dit wijst erop dat zij geen volledige bevoegdheidsoverdracht hebben aanvaard. [27]

Met andere woorden, de in artikel 149 van de Toetredingsakte voorgeschreven procedure betreft niet de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, maar die tussen de Commissie en de Raad. Zo gezien, verschilt het onderhavige probleem niet van het andere algemenere probleem van de overblijvende rol voor de Lid-Staten op de door de gemeenschappelijke marktordeningen bestreken gebieden.

29. Voor het geval het voorgaande niet zou volstaan, voeg ik eraan toe, dat een bevestigend antwoord op de eerste prejudiciële vraag mijns inziens om een andere, doorslaggevende reden is uitgesloten. De suikerwet was namelijk *geen* overgangsmaatregel in de zin van artikel 149 van de Toetredingsakte. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de wet beoogde deze niet enkel en alleen te voorkomen, dat het betrokken product voor speculatieve doeleinden werd ingevoerd, en strekte zij er evenmin uitsluitend toe de nodige middelen te verkrijgen ter financiering van de afzet op de binnenlandse markt van de hoeveelheden suiker die de normale overdrachtshoeveelheid eventueel overschreden. *Slechts* indien dit en geen *enkel ander* doel aan de Zweedse wet ten grondslag had gelegen, zou zij kunnen worden geacht te zijn bedoeld om de overgang van de bestaande nationale regelingen naar die voortvloeiend uit de toepassing van de gemeenschappelijke marktordening te vergemakkelijken. Dat is evenwel niet het geval.

De suikerwet had nog een ander en verschillend doel, verband houdend met de uitoefening van de bevoegdheid tot belastingheffing. Zij voerde een heffing in op de als gevolg van de overgang van het prijsstelsel van de nationale marktregeling naar de gemeenschapsregeling door de betrokken marktdeelnemers behaalde winst. Deze belasting betreft *alle* op 31 december 1994 door de betrokken marktdeelnemers in Zweden in voorraad gehouden hoeveelheden suiker en niet alleen de overschotten ten opzichte van de bij verordening nr. 3300/94 voor Zweden vastgestelde normale overdrachtshoeveelheid.

30. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft dient mijns inziens derhalve de conclusie te zijn, dat een nationale maatregel als de suikerwet niet kan worden beschouwd als een door de artikelen 137, lid 2, 145, lid 2,

25 — In dat geval kan de Commissie volgens artikel 41 van verordening nr. 1785/81 de toepassing van deze maatregelen aanhouden tot ten hoogste een maand na kennisgeving aan de Raad, die op zijn beurt binnen een maand een andersluidend besluit kan nemen.

26 — Zie vorige voetnoot en het overeenkomstige gedeelte van de tekst.

27 — Zie Y. Petit: „Agriculture", in C. Gavalda-R. Kovar (red.), *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, Parijs, 1992 (losbladige uitgave, april 1994), band I, par. 91.

en 149 van de Toetredingsakte verboden overgangsmaatregel.

## V — De tweede prejudiciële vraag

31. Zoals gezegd [28], heeft ook de tweede vraag betrekking op de eventuele grenzen die aan de bevoegdheid van de Lid-Staten (waaronder de recent tot de Unie toegetreden staten) zijn gesteld om eenzijdig nationale maatregelen (waaronder fiscale) te nemen die in strijd kunnen zijn met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of de werking van de mechanismen ter verwezenlijking van deze doelstellingen kunnen belemmeren.

32. De gemeenschapsregeling waarbij de gemeenschappelijke marktordeningen worden ingesteld, is autonoom en onttrokken aan inmenging van de nationale wetten. [29]

Op gebieden bijvoorbeeld waarvoor een gemeenschappelijke marktordening op basis van een gemeenschappelijke prijsregeling geldt, mogen de Lid-Staten volgens vaste rechtspraak niet meer eenzijdig ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme zoals dat uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit. [30]

33. Het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening betekent evenwel niet noodzakelijkerwijs, dat de producenten van de Lid-Staten beschermd zouden zijn tegen nationale maatregelen — bijvoorbeeld fiscale maatregelen of maatregelen ter bescherming van het milieu of de gezondheid van dieren — die gevolgen hebben voor de werking van de markt en op de gemeenschapsregeling voor het betrokken product, ook al zijn zij niet uitdrukkelijk daarop gericht.

34. Ik wil in dit verband herinneren aan een precedent in de rechtspraak. In het arrest Irish Creamery Milk Suppliers Association [31] heeft het Hof de gemeenschapsregelingen betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor bepaalde landbouwproducten uitgelegd en daarbij de nationale rechter de nodige elementen gegeven ter beoordeling van de toelaatbaarheid van een geringe indi-

28 — Zie punten 26-28 supra.

29 — Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie arresten van 18 mei 1977, zaak 111/76, Van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901; 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347; 16 januari 1979, zaak 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing, Jurispr. 1979, blz. 1, en 13 maart 1984, zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1299) mogen de Lid-Staten, wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 40 van het Verdrag verordeningen tot instelling van een gemeenschappelijke marktordening in een bepaalde sector vaststelt, geen maatregelen nemen die van deze verordeningen afwijken of hun goede werking verstoren. Dit beginsel is stellig ook van toepassing op de instelling van belastingen op landbouwproducten (zie bijvoorbeeld arrest van 27 februari 1985, zaak 55/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 683, r. o. 11).

30 — Zie arresten van 23 januari 1975 (zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47). Ofschoon de prijsregeling waarop de gemeenschappelijke marktordening is gebaseerd, alleen van toepassing is op de productie- en groothandelsfase, staat het de Lid-Staten vrij om in de detailhandel- en consumptiefase maatregelen inzake de prijsvorming te nemen, mits deze de doelstellingen of de werking van de betrokken gemeenschappelijke marktordening niet in gevaar brengen (zie arrest van 18 oktober 1979, zaak 5/79, Buys, Jurispr. 1979, blz. 3203, r. o. 18).

31 — Arrest van 10 maart 1981 (gevoegde zaken 36/80 en 71/80, Jurispr. 1981, blz. 735).

recte belasting op de waarde, die de Ierse regering slechts gedurende enkele maanden had opgelegd. Die belasting werd geheven op het ogenblik dat het product werd geleverd met het oog op verwerking, opslag of export.

Wat heeft het Hof nu precies gezegd in het arrest Irish Creamery Milk Suppliers Association? De betwiste belasting vormde een onderdeel van een inkomensbeleid waarmee een verdeling van de fiscale lasten over de verschillende sectoren van de beroepsbevolking werd beoogd, en de gemeenschappelijke marktordeningen staan in beginsel niet in de weg aan een dergelijk nationaal beleid. Anderzijds heeft de vaststelling van gemeenschappelijke indicatieve, interventie- of minimumprijzen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen niet tot doel, de landbouwproducenten ongeacht de door de nationale instanties opgelegde fiscale lasten een nettoprijs te waarborgen. [32]

Op basis van deze overwegingen achtte het Hof een maatregel als de tijdelijke Ierse heffing niet als zodanig in strijd met de gemeenschappelijke ordening der markten. [33]

35. Naast dit criterium heeft het Hof in het arrest Irish Creamery Milk Suppliers Association nog een criterium gehanteerd. Ongeacht de invloed op het inkomen van de nationale landbouwproducenten, hoeven de onder meer op hen toepasselijke maatregelen voor het tot stand brengen van een nationaal inkomensbeleid niet steeds geoorloofd te worden geacht: zij zijn onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, indien zij een belemmering vormen voor de werking van de mechanismen met behulp waarvan de diverse marktordeningen hun doelstellingen bereiken. Het Hof preciseerde dat deze mechanismen „in hoofdzaak ten doel [hebben], in het produktie- en groothandelsstadium tot een prijspeil te komen dat rekening houdt met zowel de belangen van de gehele communautaire produktie in de betrokken sector als die van de verbruikers, en dat de bevoorrading verzekert zonder een overtollige produktie aan te moedigen".

Derhalve dient de nationale rechter de gevolgen van de betwiste belasting te beoordelen, vooral indien het stadium van de verhandeling van de landbouwproducten waarop de belasting van invloed is, in grote mate samenvalt met die welke de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector op het oog heeft. De belasting is onverenigbaar met het gemeenschapsrecht indien zij de werking van de door de betrokken gemeenschappelijke ordeningen ingestelde mechanismen verstoort doordat zij „een aanmerkelijke — al zij het geen doelbewuste — invloed [heeft] op het prijspeil op de binnenlandse markt [in dezelfde stadia of op de bevoorrading van deze markt]".

32 — Arrest (reeds aangehaald, r. o. 13 en 14). Niet alleen moet krachtens artikel 39, lid 2, sub c, van het Verdrag bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening gehouden worden met „het feit, dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie", doch volgens lid 1, sub b, ervan wordt de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn, geacht voort te vloeien uit de sub a beschreven structurele maatregelen tot verhoging van de productiviteit.

33 — R. o. 14 van het arrest.

Bij zijn onderzoek dient de nationale rechter niet alleen rekening te houden met het tarief en de geldigheidsduur van de belasting, maar ook met de situatie op de betrokken markt en het aantal belaste landbouwproducten. Volgens het arrest Irish Creamery Milk Suppliers Association kan „een belasting van korte duur die geldt voor een groot aantal produkten, [namelijk] neutraal zijn doordat zij geen wijziging meebrengt van de structuur van de landbouwproduktie. [Een] belasting [die] de producenten evenwel ertoe aanzet, de produktie van de belaste produkten gedeeltelijk te vervangen door produktie van niet belaste produkten, [dreigt] op verschillende markten verstoringen [te veroorzaken]." [34]

36. Noch in de verwijzingsbeschikking, noch ter terechtzitting zijn evenwel cijfers verstrekt op basis waarvan de heffing op suiker kan worden geacht de doelstellingen en de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker in bovenbedoelde zin te hebben gedwarsboomd.

Uit de aan het Hof voorgelegde documenten blijkt niet van een dergelijk gevolg. Stellig strekte de bestreden belastingmaatregel, zoals gezegd onder meer tot stijving van de Zweedse schatkist en had hij duidelijk belangrijke gevolgen voor het inkomen van de nationale landbouwproducenten; daarom is echter nog niet gezegd, dat er sprake is van een — zij het ook maar tijdelijke — aanmerkelijke beïnvloeding van het prijspeil of de voorziening van de suikermarkt. [35]

37. Evenmin kan de betrokken belasting, zoals Danisco stelt, worden geacht de gevolgen van de Toetredingsakte en van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker te hebben geneutraliseerd. De na de toetreding van Zweden tot de Unie verwachte stijging van de „institutionele" prijzen en van de marktprijs werd juist bewaarheid.

38. Er is echter meer. Economisch gesproken had de suikerwet gewoon tot gevolg, in één keer een vrij behoorlijk deel van de inkomsten af te romen die Danisco en andere landbouwproducenten in de context van het normale spel van de marktwetten en van het stelsel van de gemeenschappelijke prijzen uit de verkoop van hun producten behaalden. Laten wij dit punt even nader bekijken. De in het hoofdgeding bestreden maatregel is in meer dan een opzicht vergelijkbaar met die waarover het Hof zich in de zaak over de tijdelijke verhoging van de Deense grondbelasting op landbouwgrond diende uit te spreken. [36]

34 — R. o. 15-20.

35 — Volgens Danisco zelf leidde de door de opslagheffing op suiker veroorzaakte verstoring van de gemeenschappelijke marktordening alleen tot „gedeeltelijke" confiscatie: namelijk i) van de opbrengst van de verkoop van de tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 geproduceerde suiker tegen de prijzen die bij de toepasselijk geworden gemeenschapsregeling waren vastgesteld, ten nadele zowel van de Zweedse suikerproducenten (dat wil zeggen Danisco zelf) als van de bietentelers, en ii) van de terugbetaling van de krachtens artikel 8 van verordening nr. 1785/81 nochtans door Danisco gedragen kosten.

36 — Zie arrest van 26 oktober 1983 (zaak 297/82, Samvirkende danske Landboforeninger, Jurispr. 1983, blz. 3299).

39. De betrokken belastingverhoging gold alleen gedurende het jaar 1980. Zij was door de Deense regering ingevoerd na de (in het kader van een globaal economisch beleidsprogramma besloten) devaluatie van de Deense kroon en dus van de bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebruikte representatieve koers van de Deense kroon ten opzichte van de ECU. Met de wijziging van deze representatieve koers wilde de Deense regering de invoering van monetair compenserende bedragen voorkomen.

De omstreden grondbelasting werd geheven over de waarde van de grond, vastgesteld op basis van een algemene taxatie van de marktwaarde en zonder rekening te houden met de omvang en de aard van de daadwerkelijke opbrengst van de landbouwproducten. Zij diende ter compensatie van de stijging van de in Deense kronen uitgedrukte landbouwprijzen, alsmede van de daaruit voortvloeiende aanzienlijke inkomensstijging voor de nationale landbouw, welke stijgingen het gevolg waren van voormelde devaluatie van de representatieve koers.

Het Hof nu heeft beslist, dat een nationale belastingmaatregel van dit type verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, althans wanneer hij geen merkbare invloed heeft op het prijspeil of — via een wijziging in de structuur van de landbouwbedrijven — op de aard en het volume van de voorziening van de markt. [37]

40. Er zijn goede redenen om deze door de rechtspraak reeds aangegeven beoordelingscriteria op het onderhavige geval van de Zweedse suikerheffing toe te passen. De maatregel was van zeer korte duur en maakte zelfs geen deel uit van een globaler nationaal inkomensbeleid — daar hij alleen een heffing ineens betrof van bepaalde meeropbrengsten die door Danisco en de Zweedse bietentelers ten gevolge van de toetreding „slapend" werden gerealiseerd, dat wil zeggen door de landbouwbevolking in een sector waarin zich een aanmerkelijk verschil voordeed tussen de „institutionele" prijzen en de nationale en communautaire prijzen. Niet toevallig is de heffing op suiker bepaald op een even hoog bedrag als waarmee de marktprijs verwacht werd na de toetreding van Zweden tot de Unie te zullen stijgen.

In zover de suikerheffing gelijk stond aan een „confiscatie" van verwachte winst, zoals Danisco zelf opmerkt, heeft zij mijns inziens op de suikermarkt niet alleen niet geleid tot een verstoring of ontregeling, bestaande in wijzigingen in het prijspeil of in het aanbodvolume op de markt, maar *kon zij dat ook niet.*

37 — Arrest (reeds aangehaald, r. o. 10-16).

Met andere woorden, de suikerheffing is volkomen neutraal wat haar mogelijke invloed op de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de sector betreft. Het is geen heffing die welbeschouwd wijzigingen in de structuur van de landbouwproductie kan veroorzaken; evenmin kan zij de betrokken producenten ertoe aanzetten, de suikerproductie gedeeltelijk te staken en andere niet belaste goederen te produceren, noch bijgevolg verstoringen op verschillende markten teweegbrengen.

De mogelijkheid dat de litigieuze nationale heffing effecten kon sorteren waardoor de werking van de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening werd belemmerd, moet dus eveneens worden uitgesloten.

41. Volgens de rechtspraak van het Hof moet de nationale rechter beoordelen, of, en zo ja in hoeverre, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde heffing daadwerkelijk zulke effecten heeft gehad. [38] Toch meen ik, gelet op de door het Hof zelf aangenomen beoordelingsbevoegdheid [39], het Hof te mogen voorstellen zich rechtstreeks uit te spreken over de gevolgen van een nationale heffing als in het hoofdgeding aan de orde is.

42. Het antwoord op de tweede vraag van het Länsrätt vloeit eenvoudig voort uit het hiervoor gezegde. Onder de voormelde restricties moet de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een nationale heffing met de kenmerken van de Zweedse opslagheffing op suiker worden erkend.

## VI — Conclusie

Mitsdien stel ik het Hof voor, de vragen van het Länsrätt te beantwoorden als volgt:

„De Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdra-

38 — Zie met name arrest (reeds aangehaald, r. o. 17).

39 — Zie arrest van 13 december 1983 (zaak 222/82, Apple and Pear Development Council, Jurispr. 1983, blz. 4083, r. o. 31), waarin het Hof verklaarde: „Ofschoon het aan de nationale rechter staat om te beoordelen of en zo ja, in hoeverre, een heffing waarover hij heeft te oordelen daadwerkelijk zulke gevolgen heeft gehad, moet toch worden opgemerkt, dat *in het algemeen* een heffing waarvan de opbrengst hoofdzakelijk wordt gebruikt voor publiciteit die anders door de producenten zelf had moeten worden gefinancierd, niet zulke gevolgen kan hebben" (cursivering van mij).

gen waarop de Europese Unie is gegrond, inzonderheid de artikelen 137, lid 2, 145, lid 2, alsmede 149, lid 1, moet aldus worden uitgelegd, dat het vorderen door een nieuwe Lid-Staat van de Unie van een tijdelijke normale nationale opslagheffing op suiker zoals bepaald in de Zweedse wet betreffende de opslagheffing, zoals gewijzigd, en in de omstandigheden waaronder deze wet is vastgesteld, geen ongeoorloofde overgangsmaatregel vormt.

De gemeenschappelijke marktordening voor suiker, inzonderheid de artikelen 39 en 40 EG-Verdrag, verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, en verordening (EG) nr. 3300/94 van de Commissie van 21 december 1994 tot vaststelling van overgangsmaatregelen in de sector suiker als gevolg van de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden, moet aldus worden uitgelegd, dat de oplegging door een nieuwe Lid-Staat van de Unie van een nationale opslagheffing op een product dat wordt gekenmerkt door een beduidend verschil tussen de ‚institutionele' prijzen en de vóór de toetreding bestaande nationale en communautaire marktprijzen op zich niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht is, voor zover de betrokken fiscale maatregel van korte duur is en het een eenmalige heffing betreft over de enkel ten gevolge van de toetreding door de betrokken landbouwproducenten geboekte meerwaarden en het bedrag van de heffing even hoog is als het bedrag van de ten gevolge van de toetreding verwachte stijging van de marktprijs."