JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
17 päivänä kesäkuuta 1997 *

I Ennakkoratkaisukysymykset ja asiaa koskevat oikeussäännöt

1. Nyt käsiteltävinä olevilla kahdella ennakkoratkaisukysymyksellä länsrätten i Jönköpings län (jäljempänä länsrätt) pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaa sen kysymyksen ratkaisemiseksi, onko yhteisön oikeuden mukaista, että jäsenvaltio ottaa käyttöön kansallisen maksun, jonka tarkoituksena ja päämääränä on periä sokerin ja riisin varastointimaksu ja jonka Ruotsin kuningaskunta otti käyttöön juuri ennen sen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaantuloa.

Tarkemmin ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ensisijaisesti seuraavan kysymyksen:

"1) Onko Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjaa ja erityisesti sen 137 artiklan 2 kohtaa, 145 artiklan 2 kohtaa ja 149 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kiellettynä siirtymätoimenpiteenä on pidettävä sitä, että sokerin varastoimisesta tavanomaiseen tasausvarastoon peritään kansallinen maksu, kuten varastointimaksusta annetulla lailla ja sen muutoksella on tehty?

Ja toissijaisesti, jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi,

2) onko sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä ja erityisesti Rooman sopimuksen 39 ja 40 artiklaa, neuvoston asetusta N:o 1785/81 ja komission asetusta N:o 3300/94 tulkittava siten, että kiellettynä puuttumisena yhteiseen markkinajärjestelyyn on pidettävä sitä, että kansallisella tasolla päätetään sokerin varastoimisesta tavanomaiseen tasausvarastoon perittävästä maksusta, kuten varastointimaksusta annetulla lailla ja sen muutoksella on tehty?"

2. Kuten tästä ratkaisuehdotuksesta jäljempänä ilmenee, länsrättin esittämät tulkintakysymykset koskevat jäsenvaltioiden arkaluontoista toissijaista roolia yhteisten markkinajärjestelyjen kattamilla aloilla, joilla

* Alkuperäinen kieli: italia.

yhteisön toimielimillä on periaatteessa yksinomainen toimivalta, "kunhan alue on vallattu". [1]

Ruotsin kuningaskunta toteutti riidanalaisen toimenpiteen ennen liittymissopimuksen voimaantuloa (vaikkakin vain päivää aikaisemmin). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat sitä, missä määrin jäsenvaltiot, jotka ovat juuri liittyneet unioniin, voivat liittymistään edeltävän ajanjakson kuluessa käyttää lainsäädäntövaltaansa sellaisilla maataloustuotannon aloilla, jotka ovat yhteisön tasolla yhteisten markkinajärjestelyjen kattamia.

3. Kuten tiedetään, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin tehty sopimus, joka tuli voimaan 1.1.1995, allekirjoitettiin 24.6.1994, ja Ruotsin kuningaskunta ratifioi sen 15.12.1994 liittymistä koskevan 13.11.1994 järjestetyn kansallisen kansanäänestyksen tuloksen mukaisesti.

4. Toisin kuin aikaisempien yhteisöön liittymisten yhteydessä (1973, [2] 1981, [3] 1986 [4]), Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyssä asiakirjassa (jäljempänä liittymisasiakirja) [5] ei määrätä siirtymäkaudesta, jonka aikana uudet jäsenvaltiot voisivat asteittain ja vähitellen toteuttaa toimia hintatason, tullien tai aikaisemmin voimassa olleiden kansallisten markkinajärjestelyjen perusteella myönnettyjen tukien määrän lähentämiseksi.

Liittymisasiakirjassa, jonka 149 artiklassa määrätään mahdollisuudesta toteuttaa nk. "hallintokomitea"-menettelyn [6] mukaisesti siirtymätoimenpiteitä, jos ne ovat tarpeen helpottamaan siirtymistä uusissa jäsenvaltioissa voimassa olevasta järjestelmästä yhteisten markkinajärjestelyjen soveltamisesta aiheutuvaan järjestelmään, [7] luodaan siten

1 — Ilmaisua on käyttänyt G. Olmi, "Yhteinen maatalouspolitiikka", teoksessa Megret, J, Waelbroeck, M, Louis, J.-V., Vignes, D. ja Dewost, J.-L., *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, vol. 2, Bryssel, toinen painos, 1991, s. 292.

2 — Ks. Tanskan kuningaskunnan, Irlannin ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymisehdoista Euroopan yhteisöihin ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehty asiakirja (EYVL 1972, L 73, 52 artiklan 1 ja 4 kohta).

3 — Ks. Helleenien tasavallan liittymisehdoista Euroopan yhteisöihin ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehty asiakirja (EYVL 1979, L 291, 59 artikla).

4 — Ks. Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista Euroopan yhteisöihin ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1985, L 302, 67 artiklan 3 kohta, 70 artiklan 2 ja 3 kohta ja 131 artikla ja sitä seuraavat artiklat (Espanja) ja 233 artiklan 3 kohta ja 234 artikla ja sitä seuraavat artiklat (Portugali)).

5 — EYVL 1994, C 241, s. 21.

6 — Menettelystä säädetään rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annetun neuvoston asetuksen N:o 136/66/ETY (EYVL 1966, 172, s. 3025) 38 artiklassa ja sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn osalta erityisesti sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1785/81 (EYVL L 177. s. 4), 38—42 artiklassa.

7 — Liittymisasiakirjan 149 artiklan 1 kohdan mukaan nämä toimenpiteet on toteutettava 31 päivänä joulukuuta 1997 päättyvän ajan kuluessa eikä niitä saa soveltaa kyseisen päivän jälkeen.

yleinen periaate, jonka mukaan yhteisestä maatalouspolitiikasta johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia sovelletaan välittömästi ja täysimääräisesti Itävallassa, Suomessa ja Ruotsissa (katso 137 artiklan 2 kohta).

5. Toisaalta, ja tällä kertaa vastaavalla tavalla kuin aikanaan oli menetelty yhteisön edellisten laajentumisten yhteydessä uusien jäsenvaltioiden osalta, [8] sopimusosapuolet ovat nimenomaisesti ottaneet liittymisasiakirjassa huomioon yhteisön maatalousmarkkinoiden asianmukaisen toiminnan mahdollisen häiriintymisen siinä tapauksessa, että uusien jäsenvaltioiden liittyessä Euroopan unioniin niiden alueella on vapaassa vaihdannassa olevien tuotteiden varastoja, jotka määrältään ylittävät sen, minkä voidaan katsoa edustavan tavanomaista tasausvarastoa (ks. liittymisasiakirjan 145 artiklan 2 kohta). [9]

Näin toteutetut varotoimet ovat helposti selitettävissä. Jos yhteisön interventiotuet (erityisesti yhteiseen hintaan tähtäävät järjestelmät) ovat määrätyn tuotteen osalta edullisempia kuin uudessa jäsenvaltiossa ennen liittymistä voimassa olleen kansallisen järjestelmän takaamat tuet, kyseisen valtion tuottajilla on suuri houkutus pitää eri perusteilla ja mitä erilaisimpien tekosyiden varjolla suuria määriä kyseistä tuotetta varastoituna liittymisajankohtaan asti, koska tämä tuote saa liittymispäivänä yhteisön "alkuperäistuotteen" aseman, jolloin se on oikeutettu vastaaviin tukiin. [10]

Liittymisasiakirjan 145 artiklan 2 kohdassa esitetty ratkaisu, joka on sama kuin aikaisempien liittymisten yhteydessä toteutettu ratkaisu, oli velvoittaa uudet jäsenvaltiot poistamaan maataloustuotteiden mahdolliset liian suuret varastot omalla kustannuksellaan ja ilman, että siitä aiheutuu kustannuksia Euroopan unionille.

6. Tämän säännöksen mukaisesti komissio totcutti joulukuussa 1994 tekemällään lainsäädäntöaloitteella toimenpiteet, joista määrätään jo liittymisasiakirjassa, erityisesti sen varalta, että sokerin "laajentuneille" sisämarkkinoille muodostuisi liian suuria varastoja.

8 — Ks. sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 18 päivänä joulukuuta 1967 annetun neuvoston asetuksen N:o 1009/67/CEE (EYVL 1967, 308, s. 1) uusi 33 a artikla, joka otettiin käyttöön Tanskan kuningaskunnan, Irlannin ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymisehdoista Euroopan yhteisöihin (mainittu edellä alaviitteessä 2) tehdyssä asiakirjassa, s. 67; Kreikassa 1 päivänä tammikuuta 1981 olleiden maataloustuotteiden varastoista 1 päivänä tammikuuta 1981 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 9/81 (EYVL L 1, s. 15); Espanjassa olevien maataloustuotteiden varastoista 20 päivänä joulukuuta 1985 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3770/85 ja Portugalissa olevien maataloustuotteiden varastoista 20 päivänä joulukuuta 1985 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3771/85 (EYVL L 362, s. 18 ja 21).

9 — Mainitun 145 artiklan 2 kohdan mukaan tavanomaisen tasausvaraston käsite määritellään kunkin tuotteen osalta "kullekin yhteiselle markkinajärjestelylle ominaisten arviointiperusteiden ja tavoitteiden perusteella".

10 — Ks. Tilgenkamp, A.: "Agriculture (Réglementation relative aux adhésions)", teoksessa Gide-Loyrette-Nouel (dir.), *Dictionnaire du Marché commun*, Pariisi, 1968 (irtolehtipainos, 1992, N:o 3), s. 35.

Riski siitä, että kansalliset taloudelliset toimijat toisivat spekulatiivisessa tarkoituksessa suuria määriä sokeria varastoidakseen tuotteen ja myydäkseen sen edelleen yhteisön markkinoilla liittymisen jälkeen, näytti erityisesti Ruotsissa todelliselta ja kiireellisiä toimia vaativalta. Ei ole sattumaa, että komission yksiköt ja Ruotsin hallitus olivat kiinnittäneet asiaan huomiota liittymisasiakirjan voimaantuloa edeltävinä kuukausina.

Pääasian asianosaiset eivät kiistä sitä, että ennen liittymistä Ruotsin hallituksen vahvistama sokerin viitehinta oli noin 35 prosenttia alhaisempi kuin yhteisön interventiohinta. Erotus oli suurin piirtein yhtä suuri kuin tunnetusti "institutionaalisia" hintoja korkeampien markkinahintojen välinen erotus Ruotsissa ja yhteisössä.

7. Markkinoilta poistettavien sokerin (ja isoglukoosin) määrien määrittämiseksi 21.12.1994 annetussa komission asetuksessa N:o 3300/94 [11] vahvistetaan näiden tuotteiden ja kaikkien uusien jäsenvaltioiden osalta kulutuksen, tuotannon, perinteisen viennin ja puhdistamoiden käyttövarastot huomioon ottaen tarpeellisena pidettävä tavanomainen siirtovarasto. Sokerin osalta asetuksen N:o 3300/94 5 artiklassa vahvistetaan Ruotsille tavanomaiseksi siirtovarastoksi 304 792 tonnia.

Näin Itävalta, Suomi ja Ruotsi velvoitettiin suorittamaan alueellaan 1.1.1995 kello 00.00 vapaassa vaihdannassa olevien tuotteiden varastojen luettelointi, ja tätä toimenpidettä täydensi velvollisuus, jonka mukaan jokaisen henkilön, jolla millä perusteella tahansa oli hallussaan vähintään kolmen tonnin suuruinen sokeri- (tai isoglukoosi-) määrä, oli tehtävä kyseisestä määrästä ilmoitus toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

8. Yhteisön kauttaaltaan ylijäämäiset sokerimarkkinat huomioon ottaen mahdolliset siirtovaraston ylittävät määrät oli vietävä yhteisön alueen ulkopuolelle ilman yhteisön interventiota joko sellaisenaan tai jalostettuina tuotteina. Samassa asetuksessa N:o 3300/94 säädetään, että uusien jäsenvaltioiden oli täytettävä vientivelvoitteensa ennen 1.1.1996 toteuttamalla tarpeen vaatiessa kaikki tarvittavat toimivaltaansa kuuluvat toimenpiteet (ks. 11 artikla).

Muussa tapauksessa Itävallan, Suomen ja Ruotsin oli maksettava viemättä jääneistä sokerimääristä, joita oli pidettävä sisämarkkinoille myytyinä, maksu, joka oli viennille

11 — Itävallan, Ruotsin ja Suomen liittymisen vuoksi sokerialalla toteutettavista siirtymätoimenpiteistä 21 päivänä joulukuuta 1994 annettu komission asetus (EYVL L 341, s. 39)

vahvistetun määräajan viimeisenä päivänä voimassa olleen tuontimaksun suuruinen.

9. Ruotsin lainsäätäjä oli tietoinen liittymisajankohtana mahdollisesti liian suurten sokerivarastojen myymistä koskevista yhteisön säännöksistä säätäessään pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevasta maksusta, joka koski jokaista, jolla oli hallussaan yli kolmen tonnin suuruinen sokeri- (tai riisi-) varasto.

Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että maksu on otettu käyttöön Ruotsin valtiopäivien 20.12.1994 hyväksymällä *lag om lageravgift på socker och ris*illä (sokerin ja riisin varastointimaksusta annettu laki, 1994: 1704, jäljempänä sokerilaki), joka tuli voimaan 31.12.1994, eli ainoastaan päivää ennen Ruotsin kuningaskunnan liittymistä Euroopan unioniin.

10. Sen mukaan, mitä Ruotsin hallitus on esittänyt nyt esillä olevassa asiassa, maksu, joka oli eri suuruinen valkoiselle sokerille ja raakasokerille, on vahvistettu siten, että se vastaa markkinahinnan korotusta, joka oli odotettavissa Ruotsin kuningaskunnan Euroopan unioniin liittymisen johdosta. Sokerilailla pyrittiin itse asiassa kolmitahoiseen tavoitteeseen, joka ilmaistaan selvästi lain valmistelutöissä, eli i) estämään sokerin mahdollinen tuonti Ruotsiin spekulatiivisessa tarkoituksessa, ii) verottamaan voittoa, jota kyseisille taloudellisille toimijoille syntyisi joka tapauksessa pelkästään siitä, että markkinoita koskevista kansallisista säännöksistä siirrytään soveltamaan yhteisön säännöksiä ja iii) varmistamaan Ruotsille tarvittavat varat niiden kulujen kattamiseksi, jotka aiheutuvat (asetuksessa N:o 3300/94 säädettyjen maksujen suorittamisesta) tavanomaisen siirtovaraston ylittävien, markkinoilta viemällä poistamattomien sokerimäärien mahdollisesta myymisestä sisämarkkinoille.

11. Tätä ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvien oikeussääntöjen lyhyttä esittelyä on tarpeen täydentää eräällä toisella seikalla. Sokerilakia muutettiin 1.4.1995 voimaantulleella lailla 1995:329 siten, että maksun suuruutta alennetaan niiden sokerintuottajien osalta, jotka ovat suorittaneet myös asetuksen N:o 1785/81 [12] 8 artiklassa säädetyn varastoinnista perittävän maksun. Näillä maksuilla pyritään rahoittamaan yhteinen varastointikustannusten tasausjärjestelmä, jolla puolestaan pyritään turvaamaan tasainen sokerin tarjonta yhteisön markkinoilla koko vuoden ajan.

12 — Mainittu edellä alaviitteessä 6.

II Pääasian oikeudenkäynnin kohde

12. Pääasiassa kantajana oleva yhtiö, Danisco Sugar AB (jäljempänä Danisco) on ilmeisesti Ruotsin ainoa sokerin tuottaja ja suurin sokerin tuoja Ruotsiin.

Sen nyt esillä olevassa asiassa tekemän ilmoituksen mukaan ja ilman, että Ruotsin hallitus olisi esittänyt vastaväitteitä, Danisco oli tehnyt vuonna 1993 ruotsalaisten sokerijuurikkaantuottajien yhdistyksen Sveriges Betodlares Centralföreningin (jäljempänä SBC) kanssa kaksivuotisen ammattialojen välisen sopimuksen.

Mikäli olen ymmärtänyt Daniscon esittämät huomautukset oikein, SBC:hen kuuluvilla tuottajilla oli sopimuksen mukaan oikeus — samalla kun ilmoitettiin, että tarkoituksena oli noudattaa liittymisajankohdasta alkaen sovellettavia yhteisön säännöksiä, ellei liittymisestä muuta johdu — saada itselleen yli puolet liittymisajankohtana meneillään olevan markkinointivuoden aikana voimassa olleen yhteisön sokerin "vähimmäishinnan" [13] ja Ruotsissa edellisten markkinointivuosien aikana kyseisen tuotteen osalta sovelletun viitehinnan erotuksesta.

13. Daniscon ilmoitettua, että sillä oli 31.12.1994 varastossa 267 134 tonnin suuruinen sokerimäärä, Ruotsin valtion maatalousvirasto vaati siltä 28.6.1995 tekemällään päätöksellä siihen sovellettavaa, noin 435 miljoonan Ruotsin kruunun (SEK) suuruista sokerin varastointimaksua.

SBC haastoi Daniscon oikeuteen tästä huolimatta, koska se katsoi olevansa oikeutettu saamaan vuonna 1993 tehdyn sopimuksen mukaisesta hinnanmukautuksesta aiheutuvan korvauksen takautuvasti vähintään jo toimitettujen juurikkaiden todellisten ostohintojen ja asetuksen N:o 1785/81 4 artiklassa tarkoitettujen, markkinointivuonna 1994/1995 voimassa olleiden ja Ruotsissa liittymisen jälkeen sovellettaviksi tulleiden perushintojen välisen erotuksen suuruisena.

13 — Danisco itse mainitsee nyt esillä olevassa asiassa esittämissään huomautuksissa sokeriin markkinointivuonna 1994/1995 (joka alkaa 1.7.1994 ja päättyy 30.6.1995 asetuksen N:o 1785/81 2 artiklan mukaan) sovellettavan "vähimmäishinnan" täsmentämättä kuitenkaan, onko ilmaisu ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan asetuksen N:o 1785/81 2 artiklassa mainittua tavoitehintaa vai artiklassa 3 mainittua interventiohintaa. Valkoisen sokerin tavoitehinta ja interventiohinta ja juurikkaan perushinta sekä valkoisen sokerin johdetut interventiohinnat, raakasokerin interventiohinta, A-juurikkaan ja B-juurikkaan vähimmäishinnat, tulohinnat ja korvausmäärä varastointikustannusten tasaamiseksi markkinointivuodelle 1994/1995 on vahvistettu 27 päivänä heinäkuuta 1994 annetuissa neuvoston asetuksissa N:o 1873/94 ja N:o 1874/94 (EYVL L 197, s. 11 ja 12).

14. Danisco esitti ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, jota se vaati kumoamaan riidanalaisen toimenpiteen, että Ruotsilla ei ollut kahdenlaisista syistä toimivaltaa antaa sokerilakia yksipuolisesti.

15. Ennen kaikkea Danisco esittää, että sokerilaki vastaa keskeiseltä sisällöltään niiden rahamäärien osittaista takavarikointia, jotka on saatu markkinointivuoden 1994/1995 aikana tuotetun sokerin myynnistä sovellettaviksi tulleilla yhteisön lainsäädännössä vahvistetuilla hinnoilla.

Daniscon mukaan tämä toimenpide antoi ruotsalaisille sokerinvalmistajille ja juurikkaantuottajille mahdollisuuden saada *ja säilyttää täysimääräisenä* asetuksessa N:o 1785/81 vahvistetun interventiohinnan ja perushinnan vasta sen jälkeen, kun kyseisen markkinointivuoden aikana tuotetut ja riidanalaisen maksun alaiset sokerivarastot oli käytetty loppuun. Tämän seurauksena siinä olisi otettu peitellysti käyttöön siirtymäkausi, jonka aikana yhteistä hintajärjestelmää ei sovellettaisi ja joka ei ole yhteensoveltuva liittymisasiakirjan 137 artiklan kanssa.

Toisin sanoen Danisco arvioi, että sokerin varastointimaksu on tarkoitukseltaan tai ainakin vaikutuksiltaan siirtymätoimenpide, jonka liittymisasiakirjan 149 artiklan mukaan ainoastaan yhteisön toimielimet voivat toteuttaa.

Toisaalta asetuksessa N:o 3300/94 ei annettaisi uusille jäsenvaltioille valtuuksia, joiden nojalla ne voisivat periä maksua liittymisajankohtana varastoituna olevista sokerimääristä, mukaan lukien tavanomaisen siirtovaraston mahdollisesti ylittävät määrät. Mainittu asetus N:o 3300/94 olisi ainoa liittymisasiakirjassa sallittu säädös, jolla voitaisiin ottaa käyttöön siirtymäkauden säännöksiä siitä periaatteesta poikkeamiseksi, jonka mukaan maatalouden yhteiset markkinajärjestelyt tulevat voimaan heti liittymisajankohdasta.

16. Danisco esitti lisäksi länsrättille, että Ruotsilla ei mitenkään voinut olla toimivaltaa säätää sokerimaksusta ottaen huomioon ne tiukat rajat, jotka on asetettu jäsenvaltioiden valtuuksille toteuttaa toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa yhteisön tasolla jo käyttöön otetun yhteisen markkinajärjestelyn toimintaan.

Daniscon mukaan näin on asianlaita riidanalaisen kansallisen toimenpiteen osalta, koska sen mielestä se aiheuttaa interventiohinnan osittaisen takavarikoinnin välityksellä häiriöitä sokerialan yhteisessä markkinajärjestelyssä sekä sokerintuottajien että (kasautumisvaikutuksen seurauksena) myös juurikkaantuottajien tappioksi. Danisco arvioi, että tämä päätelmä on tehtävä huolimatta siitä, että riidanalainen toimenpide on

muodollisesti hyväksytty ja saatettu voimaan ennen Ruotsin liittymistä ja että se koskee kansallisen markkinasääntelyn aikana tuotetun ja varastoidun sokerin hallussapitoa.

Daniscon mukaan joulukuussa 1994 annetun sokerilain ja Ruotsin tulevan Euroopan unionin jäsenyyden välillä on läheinen teleologinen yhteys. Toisaalta valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (jäljempänä Wienin yleissopimus) 18 artiklan mukaan [14] Ruotsi oli joka tapauksessa velvollinen — jo ennen allekirjoittamansa ja ratifioimansa liittymisasiakirjan voimaantuloa — pidättäytymään tekemästä tyhjäksi sen tarkoitusta ja päämäärää.

17. Edellä esitetyn toimivaltaongelman lisäksi Danisco on vedonnut länsrättissä toiseen, tällä kertaa aineellisoikeudelliseen näkökohtaan, joka koski sokerilain ja yhteisön oikeuden välistä väitettyä ristiriitaa. Kuten mainitusta vapaassa vaihdannassa olevien varastojen luetteloinnissa oli jo paljastunut, Ruotsissa olleet sokerimäärät olivat tavanomaista siirtovarastotasoa pienemmät, mutta sokerimaksu koski erotuksetta *kaikkia* yksittäisiä Ruotsissa 31.12.1994 olleita sokerivarastoja, jotka ylittivät määrältään kolme tonnia.

Tämän seurauksena riidanalainen toimenpide, vaikka sitä haluttaisiin luonnehtia asetuksen N:o 3300/94 [15] 11 artiklassa tarkoitetuksi "tarvittavaksi toimenpiteeksi tämän asetuksen soveltamiseksi", on julistettava tämän asetuksen, jolla tarkoitettiin yksinomaisesti tavanomaisen normaalin siirtovaraston ylittävien määrien myymiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista, tavoitteiden vastaiseksi.

III Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta ottaa kantaa EY:n perustamissopimuksen ja yhteisön toimielinten antamien säädösten tulkitsemiseen asioissa, jotka koskevat uusien jäsenvaltioiden ennen liittymistään toteuttamia kansallisia toimenpiteitä

18. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse liittymisasiakirjan ja mahdollisesti toissijaisesti sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn, erityisesti EY:n perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 39 ja 40 artiklan sekä asetuksen N:o 1785/81 ja N:o 3300/94

14 — 23.5.1969 tehty valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (*Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma*, vol. 788, s. 354). Wienin yleissopimukseen, jonka on laatinut Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen oikeuden komitea ja joka tuli voimaan 27.1.1980, on sisällytetty yleisen kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä kansainvälisten sopimusten tekemisen sekä niiden pätevyys- ja tehokkuusehtojen osalta. Wienin yleissopimuksen 18 artiklan, jonka otsikko on "Valtion velvollisuus olla tekemättä tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoitusta ja päämäärää ennen valtiosopimuksen voimaantuloa", sanamuoto on seuraava: "Valtion on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän, kun: a) se on allekirjoittanut valtiosopimuksen tai vaihtanut valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat ratifioimis- tai hyväksymisehdoin, jollei se ole selvästi ilmaissut, ettei sen tarkoituksena ole tulla valtiosopimuksen osapuoleksi; tai b) se on ilmaissut suostumuksensa valtiosopimuksen noudattamiseen valtiosopimuksen voimaantuloa edeltäneenä aikana ja ehdolla, ettei voimaantulo kohtuuttomasti viivästy."

15 — Ks. edellä kohta 8.

asian kannalta merkityksellisten säännösten tulkinnasta. Jotta länsrätt voisi arvioida sokerilain yhteensoveltuvuutta näiden säännösten kanssa, on otettava asianmukaisesti huomioon kaksi aikaan liittyvää seikkaa, joita Ruotsin hallitus ja komissio ovat huomautuksissaan korostaneet.

Toteuttaessaan riidanalaisen toimenpiteen Ruotsin kuningaskunta oli allekirjoittanut ja ratifioinut liittymisasiakirjan, mutta se ei ollut vielä Euroopan unionin jäsen. Toisaalta myös sokerilaki tuli voimaan (vaikkakin vain yhtä päivää) ennen liittymisajankohtaa, eli siten myös se tilanne, jota tässä laissa pidetään verovelan synnyttävänä verotettavana tapahtumana, eli yli kolmen tonnin suuruisen sokerimäärän (tai riisimäärän) hallussa pitäminen, konkretisoitui ennen liittymisjankohtaa.

Ruotsin hallitus ja komissio arvioivat, että tämän seikan vuoksi on katsottava, että kyse ei voi olla sokerilain yhteensoveltuvuudesta liittymisasiakirjan tai sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn kanssa. Näitä säännöksiä ja määräyksiä ei sovellettu Ruotsissa kyseistä toimenpidettä toteutettaessa.

19. Danisco vastaa tähän vastaväitteeseen huomauttamalla mielestäni aiheellisesti että se, että Ruotsi antoi sokerilain päivää ennen liittymistään Euroopan unioniin allekirjoitettuaan ja ratifioituaan ennen sitä liittymisasiakirjan, näyttää mahdollisesti valtiosopimusten tekemistä koskevan kansainvälisen tapaoikeuden vastaiselta sellaisena kuin se sisältyy Wienin yleissopimuksen 18 artiklaan. [16]

Tarkemmin ottaen riidanalaisen maksun käyttöön ottaminen mainituissa olosuhteissa olisi vastoin vilpittömän mielen suojan periaatetta kansainvälisissä suhteissa ja vastaisi menettelyä, joka tekee tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän ainakin sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä koskevalla tarkoin määritellyllä alalla.

20. Muodollisesti länsrätt ei ole puuttunut tähän kohtaan ennakkoratkaisupyynnössään. Tämä ei estä yhteisöjen tuomioistuinta tutkimasta kyseistä kohtaa siltä pyydetyssä tulkintaa koskevassa tuomiossa.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kuuluvaan toimivaltaan kuuluu sellaisten yhteisön oikeussääntöjen huomioon ottaminen, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut

16 — Wienin yleissopimuksen 18 artiklan teksti on alaviitteessä 14.

ennakkoratkaisukysymyksiä esittäessään mutta jotka osoittautuvat merkityksellisiksi pääasian ratkaisun kannalta. [17]

21. Niihin yhteisön oikeuden lähteisiin, joita yhteisöjen tuomioistuin voi käyttää asiassa, kuuluvat kansainvälisen oikeuden periaatteet, mukaan lukien ne, jotka eivät ole sitovia ja joita sovelletaan tapaoikeuden sääntöinä tai yleisinä oikeusperiaatteina. [18]

22. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta on merkityksellistä erityisesti, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla äskettäin antamassa tuomiossa todetaan, että vilpittömän mielen periaate, Wienin yleissopimuksen 18 artiklaan sisältyvä kansainvälisen oikeuden sääntö, "on kansainvälisessä oikeudessa seurausta luottamuksensuojan periaatteesta, joka oikeuskäytännön mukaan kuuluu yhteisön oikeusjärjestykseen — — [ja] kaikilla taloudellisilla toimijoilla, joille toimielin on antanut perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota siihen". [19]

Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tunnusti käsiteltävänään olleessa asiassa kantajan oikeuden vaatia kanteen kohteena olevan säännöksen lainmukaisuuden tutkimista sellaisten kansainvälisen sopimuksen määräysten kannalta, joilla on välitön oikeusvaikutus, ja se totesi, että "[s]ellaisessa tilanteessa, jossa Euroopan yhteisöt ovat tallettaneet kansainvälistä sopimusta koskevat hyväksymisasiakirjansa ja jossa kyseisen sopimuksen voimaantulopäivä tiedetään, taloudelliset toimijat voivat vedota luottamuksensuojan periaatteeseen riittäväkseen sen, että toimielimet antavat tämän kansainvälisen sopimuksen voimaantuloa edeltävänä aikana säädöksiä, jotka ovat sopimuksen määräysten vastaisia, sillä voimaantulonsa jälkeen näillä määräyksillä on niiden osalta välitön oikeusvaikutus."

23. Kysymys siitä, loukkaako Ruotsin kuningaskunnan menettely nyt käsiteltävänä olevassa riita-asiassa kansainvälistä oikeutta, ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan, ja siksi jätän sen tutkimatta aineellisilta

17 — Ks. erityisesti asia 73/63 ja 74/63, Rotterdam ja Puttershoek, tuomio 18.2.1964 (Kok. 1964, s. 1); asia 70/77, Simmenthal, tuomio 28.6.1978 (Kok. 1978, s. 1453); asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1207); yhdistetyt asiat C-153/88, C-154/88, C-155/88, C-156/88, C-157/88, Fauque ym., tuomio 7.3.1990 (Kok. 1990, s. I-649); asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4695); asia C-187/91, Belovo, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4937) ja asia C-114/91, Claeys, tuomio 16.12. 1992 (Kok. 1992, s. I-6559).

18 — Ks. asia 10/61, komissio v. Italia, tuomio 27.2.1962 (Kok. 1962, s. 1 ja erityisesti s. 21); asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, 22 kohta); asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219, 32 kohta); yhdistetyt asiat 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85, 125/85, 126/85, 127/85, 128/85 ja 129/85, Ahlström ym. v. komissio, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5193, 18 kohta) ja asia C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992 (Kok. 1992, s. I-6019, 9 ja 10 kohta).

19 — Asia T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok. 1997, s. II-39, 89—93 kohta). Tällä tuomiolla yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi itävaltalaisen yrityksen, Opelin, nostaman kanteen, jolla Opel vaati kumottavaksi tariffimyönnytysten peruuttamisesta annetun neuvoston asetuksen, jolla säädettiin tuontitullin uudelleen käyttöön ottamisesta eräiden yksinomaisesti Opelin valmistamien tuotteiden osalta. Neuvosto oli antanut tämän asetuksen seitsemän päivää sen jälkeen, kun yhteisöt olivat tallettaneet hyväksymisasiakirjansa ja 12 päivää ennen kuin Euroopan talousalueesta tehty sopimus, jonka tärkeimpiin tavoitteisiin kuului nimenomaisesti juuri tullien poistaminen sopimuspuolten väliltä, tuli voimaan.

perusteiltaan. [20] On kuitenkin täsmennettävä, että yhdyn Ruotsin hallituksen ja komission esittämään kantaan.

Myönnettäköön kuitenkin, että pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta merkityksellisiin *yhteisön oikeussääntöihin* saattavat sisältyä vilpittömän mielen periaate ja sen *seurauksena*, yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaate. Tässäkin tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen olisi kuitenkin mahdotonta esittää kansalliselle tuomioistuimelle tarvittavia tulkintaan liittyviä seikkoja sen tutkimiseksi, onko kolmannen valtion, jollainen Ruotsin kuningaskunta oli 1.1.1995 asti, toteuttama fiskaalinen kansallinen toimenpide yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa.

Tilanne, jota pääasia koskee, on itse asiassa erilainen kuin edellä mainitussa asiassa Opel Austria vastaan neuvosto vallinnut tilanne. Kyseisessä asiassa Euroopan yhteisöjä niiden käyttäessä toimivaltaansa sitoivat varmuudella perustamissopimuksen määräykset ja sen soveltamista koskevat oikeussäännöt. [21] Nyt esillä olevassa asiassa Ruotsia eivät ennen sen liittymistä Euroopan unioniin sitoneet yhteisön oikeudesta johtuvat velvoitteet eivätkä myöskään sen yleiset periaatteet.

24. Esittämäni huomautukset eivät toisaalta estä sitä, että 1.1.1995 alkaen Ruotsi oli täysimääräisenä jäsenenä perustamissopimuksen 5 artiklassa ilmaistun yleisen velvollisuuden ja perustamissopimuksen tarkempien määräysten, jotka täsmentävät sen konkreettista sisältöä tapauskohtaisesti, [22] kuten erityisesti 40 artikla, [23] nojalla velvollinen tekemään lojaalia ja vilpitöntä yhteistyötä perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja niistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Tähän velvoitteeseen sisältyi lisäksi muita velvoitteita, jotka Ruotsin kuningaskunta oli velvollinen täyttämään konkreettisesti, eli a) velvollisuus kumota kaikki liittymisasiakirjan, perustamissopimuksen määräysten ja sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä koskevan johdetun oikeuden vastaiset kansalliset toimenpiteet, jotka se oli mahdollisesti toteuttanut ennen liittymistäkin ja b) velvollisuus poistaa kaikki tällaisesta toimenpiteestä johtuvat lainvastaiset seurausvaikutukset [24] liittymisen jälkeen.

25. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on esitetty edellä täsmennetyt ennakkoratkaisukysymykset; katson, että yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen ottamaan kantaa liittymisasiakirjan 137 artiklan 2 kohdan, 145 artiklan 2 kohdan ja 149 artiklan tulkintaan ja toissijaisesti perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklan sekä asetuksen N:o 1785/81 ja

20 — Toinen kysymys, jota ei ole käsitelty tämän asian tutkimisen yhteydessä, on länsrättin ennakkoratkaisupyynnössä mainittujen yhteisön oikeussääntöjen mahdollinen välitön oikeusvaikutus yksityisten kannalta.

21 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation.

22 — Ks. erityisesti asia 2/73, Geddo, tuomio 12.7.1973 (Kok. 1973, s. 865, 4 kohta) ja asia C-195/90, komissio v. Saksa, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3141).

23 — Ks. jäljempänä alaviite 29.

24 — Ks. erityisesti asia 6/60, Humblet v. Belgian valtio, tuomio 16.12.1960 (Kok. 1960, s. 1125 ja erityisesti s. 1127) koskien EHTY:n perustamissopimuksen 86 artiklaa; asia 231/83, Cullet, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 305, 16 kohta) ja yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, 36 ja 37 kohta).

N:o 3300/94 nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisten säännösten tulkintaan suhteessa ruotsalaiseen sokerilakiin.

Tarkastelkaamme seuraavaksi liittymisasiakirjan 137 artiklan 2 kohtaa, 145 artiklan 2 kohtaa ja 149 artiklaa. On mahdotonta nähdä, mitä *muita* itsenäisiä ja täydentäviä rajoituksia edellä esitettyjen lisäksi näistä säännöksistä voisi nyt esillä olevassa tapauksessa johtua Ruotsin tunnustetulle toimivallalle Euroopan unionin jäsenenä.

IV Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisu

26. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muotoillut kaksi erillistä ennakkoratkaisukysymystä, nämä kysymykset koskevat keskeiseltä sisällöltään vain yhtä ongelmaa, kuten osoitan jäljempänä. Kummassakin kysymyksessä on kyse siitä, mitkä ovat mahdollisesti ne rajat, joissa jäsenvaltiot (mukaan lukien vasta äskettäin Euroopan unioniin liittyneet valtiot) voivat käyttää toimivaltaansa aloilla, joita yhteisön tasolla säännellään yhteisillä markkinajärjestelyillä.

28. Olettakaamme hypoteettisesti, että sokerilaki on todellakin siirtymätoimenpide, jonka toteuttamisella pyritään yksinomaan helpottamaan siirtymistä olemassa olevasta kansallisesta järjestelmästä yhteisen markkinajärjestelyn soveltamisesta johtuvaan järjestelmään liittymisasiakirjan 149 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tässä säännöksessä tosin viitataan hallintokomiteamenettelyyn tällaisten toimenpiteiden toteuttamisen osalta.

27. Tarkastelkaamme ongelmaa lähemmin. Perustamissopimuksen 40 artiklassa ja johdetussa oikeudessa, jossa säädetään yhteisistä markkinajärjestelyistä, rajoitetaan toimivaltaa, jota Euroopan unioniin liittyvä yksittäinen valtio voi käyttää yksipuolisesti toteuttamalla kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa haitallisesti yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin tai ainakin vaikeuttaa niiden konkreettista toteuttamista.

Säännöstä ei ole kuitenkaan jäsennetty siten, että se sulkisi kokonaan pois uusien jäsenvaltioiden rinnakkaisen toimivallan. Menettelylle, johon edellä mainitussa 149 artiklassa viitataan, on myös sokerialalla yksinkertaisesti ominaista vallan implisiittinen delegoiminen neuvostolta komissiolle ja vastaavasti komission velvollisuus ilmoittaa hyvissä ajoin neuvostolle toteuttamistaan toimenpiteistä siltä osin, kuin ne eivät ole jäsenvaltioiden edustajien muodostaman toimivaltaisen komitean, jonka puheenjohtajana on komission edustaja, esittämän lausunnon

mukaisia. [25] Jäsenvaltiot osallistuvat päätöksentekoprosessiin sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka ovat joko komission hallintokomitean lausunnon perusteella toteuttamia toimenpiteitä tai neuvoston toteuttamia toimenpiteitä. [26] Tämä osoittaa, että ne eivät ole suostuneet luovuttamaan toimivaltaansa kokonaan. [27]

Toisin sanoen velvollisuus käyttää liittymisasiakirjan 149 artiklassa tarkoitettua menettelyä liittyy komission ja neuvoston väliseen eikä yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. Näin ollen ongelma, josta tässä on kyse, ei eroa toisesta, yleisemmästä ongelmasta, joka liittyy jäsenvaltioiden toissijaiseen rooliin yhteisten markkinajärjestelyjen kattamilla aloilla.

29. Siltä varalta, että tämä ei riittäisi, lisään vielä, että myönteinen vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on mielestäni joka tapauksessa poissuljettu eräällä toisella ratkaisevalla perusteella. Sokerilaki *ei ole* todellisuudessa liittymisasiakirjan 149 artiklassa tarkoitettu siirtymätoimenpide. Kyseisen lain esitöistä ilmenee, että Ruotsin kuningaskunnan antamilla säännöksillä ei pyritä yksinkertaisesti pelkästään estämään kyseisen tuotteen tuontia maahan spekulaatiotarkoituksessa, eikä sillä myöskään pyritä yksinomaisesti varmistamaan riittäviä varoja, joilla voitaisiin rahoittaa normaalin siirtovaraston mahdollisesti ylittävien sokerimäärien myynti sisämarkkinoilla. *Vain ja ainoastaan* siinä tapauksessa, että ruotsalainen laki olisi annettu *pelkästään* näitä tarkoituksia varten, tämän lain säännösten voitaisiin katsoa olevan annettu helpottamaan siirtymistä olemassa olevista kansallisista järjestelmistä yhteisen markkinajärjestelyn noudattamisesta johtuvaan järjestelmään. Näin ei kuitenkaan ole.

Sokerilailla oli päinvastoin myös toinen erillinen tavoite, joka liittyy fiskaalisen toimivallan käyttöön. Siinä otettiin käyttöön maksu, joka peritään siitä voitosta, joka syntyy kyseisille taloudellisille toimijoille siirtymisestä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvasta hintajärjestelmästä yhteisön järjestelmään. Tämä fiskaalinen toimenpide koski *kaikkia* kyseisten toimijoiden hallussa 31.12.1994 Ruotsissa olleita sokerimääriä eikä ainoastaan niitä määriä, jotka ylittivät Ruotsille asetuksessa N:o 3300/94 vahvistetun tavanomaisen siirtovaraston.

30. Tämän vuoksi katson ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta, että sokerilain kaltaista kansallista toimenpidettä ei voida pitää liittymisasiakirjan 137 artiklan

25 — Asetuksen N:o 1785/81 41 artiklan mukaan komissio voi tässä tapauksessa lykätä näiden toimenpiteiden toteuttamista enintään yhdellä kuukaudella lukien siitä päivästä, jona ilmoitus on tehty komissiolle, joka voi puolestaan päättää toisin myös yhden kuukauden määräajassa.

26 — Ks. edellinen alaviite ja tekstin vastaava osa.

27 — Ks. Petit, Y.: "Agriculture", teoksessa C. Gavalda—R. Kovar (toim.), *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, Pariisi, 1992 (irtolehtipainos, huhtikuu 1994), nide I, 91 kohta.

2 kohdassa, 145 artiklan 2 kohdassa ja 149 artiklassa kiellettynä väliaikaisena toimenpiteenä.

V Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisu

31. Olen jo huomauttanut, [28] että myös toinen ennakkoratkaisukysymys koskee rajoituksia, joita mahdollisesti asetetaan (myös vasta äskettäin liittyneiden) jäsenvaltioiden toimivallalle toteuttaa yksipuolisesti kansallisia (myös fiskaalisia) toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa haitallisesti yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin tai estää niiden mekanismien toimintaa, joilla näihin tavoitteisiin pyritään.

32. Yhteisön lainsäädäntö, jossa säädetään yhteisistä markkinajärjestelyistä, on autonominen, eikä siihen voida puuttua kansallisella lainsäädännöllä. [29] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi enää puuttua yksipuolisesti antamillaan kansallisilla säännöksillä hinnanmuodostusmekanismiin sellaisena, kuin se johtuu yhteisestä markkinajärjestelystä, esimerkiksi yhteiseen hintajärjestelmään perustuvan yhteisen markkinajärjestelyn kattamilla aloilla. [30]

33. Yhteisen järjestelyn käyttöönotolla ei kuitenkaan välttämättä ole sitä vaikutusta, että sillä suojeltaisiin jäsenvaltioiden tuottajia esimerkiksi fiskaalisilta tai ympäristönsuojeluun taikka eläinten terveyteen liittyviltä kansallisilta toimenpiteiltä, joilla on vaikutusta yhteismarkkinoiden toimintaan tai kyseistä tuotetta koskevaan yhteisön järjestelmään, vaikka näitä toimenpiteitä ei olisi nimenomaisesti toteutettu tässä tarkoituksessa.

34. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa aikaisemmasta oikeuskäytännöstä. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi asiassa Irish Creamery Milk Suppliers ym. [31] antamassaan tuomiossa eräiden maataloustuotteiden markkinajärjestelyjä koskevia yhteisön säännöksiä ja esitti siten ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle tarvittavat seikat sen arvioimiseksi, oliko sallittua, että Irlannin hallitus määräsi kannettavaksi

28 — Ks. 26—28 kohta edellä.

29 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. asia 111/76, Van den Hazel, tuomio 18.5.1977 (Kok. 1977, s. 901); asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347); asia 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing, tuomio 16.1.1979 (Kok. 1979, s. 1) ja asia 16/83, Prantl, tuomio 13.3.1984 (Kok. 1984, s. 1299), silloin kun yhteisö antaa perustamissopimuksen 40 artiklan nojalla asetuksia, joilla otetaan käyttöön määrätyn alan yhteinen markkinajärjestely, jäsenvaltiot ovat velvollisia pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka poikkeavat näistä asetuksista tai heikentävät niiden tehokkuutta. Tätä periaatetta sovelletaan varmuudella myös maataloustuotteista kannettavien maksujen käyttöönottoon (ks. esim. asia 55/83, Italia v. komissio, tuomio 27.2.1985, Kok. 1985, s. 683, 11 kohta).

30 — Ks. asia 31/74, Galli, tuomio 23.1.1975 (Kok. 1975, s. 47). Kuitenkin jos hintajärjestelmää, johon yhteinen markkinajärjestely perustuu, sovelletaan ainoastaan tuotanto- ja tukkuportaassa, jäsenvaltiot saavat toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, jotka koskevat hinnanmuodostusta vähittäiskauppa- ja kuluttajaportaassa, sillä edellytyksellä, että ne eivät vaaranna kyseisen yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteita tai toimintaa (ks. asia 5/79, Buys ym., tuomio 18.10.1979 (Kok. 1979, s. 3203, 18 kohta)).

31 — Yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers ym., tuomio 10.3.1981 (Kok. 1981, s. 735).

ainoastaan muutaman kuukauden ajan välillistä arvoon perustuvaa maksua, jonka kanta oli alhainen. Tässä asiassa tuotteesta perittiin maksu sillä hetkellä, kun se toimitettiin jalostettavaksi, varastoitavaksi tai vientiin.

Mikä on tarkemmin ottaen seikka, johon yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota asiassa Irish Creamery Milk Suppliers ym. antamassaan tuomiossa? Riidanalainen maksu oli osa tulopolitiikkaa, jonka tarkoituksena oli verorasituksen jakaminen työvoimaan kuuluvien väestönosien kesken, ja yhteiset markkinajärjestelyt eivät periaatteessa estä tällaista kansallista politiikkaa. Toisaalta yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä toteutettavan yhteisten tavoite-, interventio- tai vähimmäishintojen vahvistamisen tarkoituksena ei ole kansallisten viranomaisten määräämistä verorasituksista riippumattoman nettohinnan takaaminen maataloustuottajille. [32]

Näiden seikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin on sulkenut pois sen mahdollisuuden, että Irlannissa perityn väliaikaisen maksun kaltainen toimenpide voisi sellaisenaan olla lainvastaista puuttumista yhteiseen markkinajärjestelyyn kansallisella lailla. [33]

35. Mainitun arviointiperusteen lisäksi yhteisöjen tuomioistuin mainitsi asiassa Irish Creamery Milk Suppliers ym. antamassaan tuomiossa kuitenkin erään toisen arviointiperusteen, josta on myös syytä muistuttaa. Riippumatta siitä, miten kansallisen tulopolitiikan toteuttamiseksi käytetyt, muun muassa näitä maataloustuottajia koskevat keinot vaikuttavat kansallisten maataloustuottajien tuloihin, niitä ei ole aina pidettävä lainmukaisina: ne ovat näet yhteensoveltumattomia yhteisön oikeuden kanssa siltä osin, kuin ne estävät eri markkinajärjestelyjen tavoitteiden saavuttamiseksi käytettyjen mekanismien toimintaa. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi myös, että näiden järjestelmien "pääasiallisena tarkoituksena on sellaisen hintatason saavuttaminen tuotanto- ja tukkuportaassa, jossa otetaan samanaikaisesti huomioon sekä yhteisön kyseisen alan kokonaistuotannon että kuluttajien edut ja jolla varmistetaan tarjonta kannustamatta silti liikatuotantoon."

Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuimen on arvioitava riidanalaisen maksun vaikutukset etenkin siltä osin, kuin niiden maataloustuotteiden markkinointiporras, joita maksu koskee, on laajalti sama kuin yhteisessä markkinajärjestelyssä tarkoitettu markkinointiporras kyseisellä alalla. Fiskaalinen toimenpide on yhteisön oikeuden vastainen siltä osin kun se estää kyseisissä yhteisissä markkinajärjestelyissä käytettävien järjestelmien toimintaa ja kun sillä on "merkittävä, vaikkakin tahaton vaikutus [kansallisten, saman portaan] markkinahintojen tasoon [tai näiden markkinoiden tarjontaan]".

32 — Edellä mainitun tuomion 13 ja 14 kohta. Itse asiassa sen lisäksi, että perustamissopimuksen 39 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määrätään, että yhteistä maatalouspolitiikkaa suunniteltaessa on otettava huomioon "se, että maatalous on jäsenvaltioissa tuotannonala, joka liittyy läheisesti talouteen kokonaisuudessaan", myös sen 1 kohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että maataloudessa työskentelevien tulojen lisäämisen oletetaan johtuvan ensisijaisesti a alakohdassa kuvatuista, tuottavuuden lisäämiseen tähtäävistä rakenteellisista toimenpiteistä.

33 — Tuomion 14 kohta.

Kansallisen tuomioistuimen on asiaa tarkastellessaan otettava huomioon maksun suuruuden ja voimassaolon lisäksi myös kyseisten markkinoiden tilanne ja niiden tuotteiden määrä, joista maksua kannetaan. Asiassa Irish Creamery Milk Suppliers ym. annetun tuomion mukaan, vaikka "[l]yhytaikainen mutta lukuisista tuotteista kannettava vero voi olla tasapuolinen siltä osin, ettei siitä aiheudu muutoksia maataloustuotannon rakenteeseen — —, maksu [joka] kannustaa tuottajia korvaamaan maksunalaisten tuotteiden tuotannon osittain sellaisten muiden tuotteiden tuotannolla, joista maksua ei kanneta, — — on vaarassa aiheuttaa vääristymiä useilla markkinoilla". [34]

36. Ennakkoratkaisukysymyksessä tai asian suullisessa käsittelyssä ei ole annettu numerotietoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että sokerista perittävä maksu on vaarantanut sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet ja toiminnan edellä mainitulla tavalla.

Yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi toimitetuissa asiakirjoissa ei tällaista seurausvaikutusta osoiteta. Kuten olen jo todennut, riidanalaisella fiskaalisella toimenpiteellä pyrittiin varmuudella muun muassa turvaamaan verotuloja Ruotsin valtiolle, ja sillä on ilmeisesti ollut merkittävä vaikutus kansallisten maataloustuottajien tuloihin; mutta siitä ei voida päätellä, että se olisi vaikuttanut hintatasoon tai sokerimarkkinoiden tarjontaan tuntuvasti, edes väliaikaisesti. [35]

37. Ei voida myöskään sanoa, että riidanalainen maksu olisi tehnyt tehottomiksi liittymisasiakirjan ja sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn vaikutukset, kuten Danisco väittää. Ruotsin kuningaskunnan Euroopan unioniin liittymisen jälkeen odotettu "institutionaalisten" hintojen ja markkinahintojen nousu osoittautui nimenomaan oikeaksi.

38. Tässä ei ole vielä kaikki. Sokerilain taloudellinen vaikutus oli yksinkertaisesti se, että sillä vietiin kerralla jopa melko tuntuva osa Daniscon ja muiden maataloustuottajien tuotteidensa myynnistä saamista tuloista tilanteessa, jossa vallitsivat markkinoiden normaalit lait ja jossa sovellettiin yhteistä hintajärjestelmää. Pohtikaamme tätä seikkaa. Pääasiassa riitautetulla toimenpiteellä on useampi yhtymäkohta siihen toimenpiteeseen, joka saatettiin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi maanviljelysmaista Tanskassa kannettavan kiinteistöveron väliaikaista korotusta koskevassa asiassa. [36]

34 — Tuomion 15—20 kohta.

35 — Huomautan, että Daniscon itsensä mukaan sokerin varastointimaksun aiheuttama yhteisen markkinajärjestelyn väitetty häiriytyminen olisi ainoastaan johtanut i) markkinointivuoden 1994/1995 aikana tuotetun sokerin myynnistä yhteisön lainsäädännössä, joka tuli sovellettavaksi sekä ruotsalaisten sokerinvalmistajien (eli Daniscon itsensä) että juurikkaantuottajien kustannuksella, vahvistetuin hinnoin saadun määrän ja ii) Daniscon maksamien varastointikustannusten asetuksen N:o 1785/81 8 artiklan mukaisten korvausten osittaiseen "takavarikointiin".

36 — Ks. asia 297/82, Samvirkende danske Landboforeninger, tuomio 26.10.1983 (Kok. 1983, s. 3299).

39. Kyseinen veronkorotus oli ollut voimassa ainoastaan vuonna 1980. Tanskan hallitus oli ottanut sen käyttöön (talouspoliittisessa kokonaissuunnitelmassa päätetyn) Tanskan kruunun devalvaation ja sen jälkeen tapahtuneen Tanskan kruunun edustavan kurssin, jota käytetään yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi, devalvaation vuoksi ecuun nähden. Tällä edustavan kurssin muutoksella Tanskan hallitus pyrki välttämään valuutan tasausmaksujen käyttöön ottamisen.

Tarkemmin ottaen kanteen kohteena olleen kiinteistöveron määräytymisperusteena oli kiinteistön arvo, joka oli määritelty maan kaupallisen arvon yleisen arvioinnin perusteella ottamatta huomioon tosiasiallisesti saadun maataloustuotannon määrää tai luonnetta. Näin muodostetulla verolla pyrittiin tasaamaan maataloustuotteiden hintojen nousua Tanskan kruunuissa ilmaistuna sekä siitä johtuvaa kaikkien maataloustuottajien tulojen tuntuvaa nousua mainitun edustavan kurssin devalvaation jälkeen.

On tärkeää muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kuvatun kaltainen kansallinen fiskaalinen toimenpide on yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa ainakin siltä osin, kuin sillä ei ole tuntuvia vaikutuksia hintatasoon tai maatilojen rakenteen muutosten kautta markkinoiden tarjonnan luonteeseen ja määriin. [37]

40. Näiden oikeuskäytännössä jo vakiintuneiden arviointiperusteiden soveltamiselle nyt esillä olevaan ruotsalaiseen sokerista perittävään maksuun on olemassa hyviä syitä. Tämä toimenpide oli erittäin lyhytaikainen eikä edes kuulunut yleiseen kansalliseen tulopolitiikkaan, vaan se kohdistui yksinkertaisesti kertaluonteisesti eräisiin myyntivoittoihin: niihin, jotka Danisco ja ruotsalaiset juurikkaantuottajat, eli maataloudessa työskentelevät alalla, jolle on ominaista tuntuva ero "institutionaalisten" hintojen ja kansallisten ja yhteisön markkinahintojen välillä, olivat "saaneet nukkuessaan" liittymisen seurauksena. Ei ole sattumaa, että sokerista perittävän maksun määrä vahvistettiin vastaamaan sitä markkinahinnan korotusta, joka oli odotettavissa Ruotsin kuningaskunnan liityttyä Euroopan unioniin.

Mielestäni siltä osin kuin lopputuloksena on, kuten Danisco itse on todennut, odotetun voiton "takavarikointi", sokerista perittävä maksu ei aiheuttanut *eikä edes voinut* aiheuttaa sokerimarkkinoilla vääristymiä tai häiriöitä, jotka aiheuttaisivat muutoksia hintatasoon tai tarjonnan määrään markkinoilla.

Toisin sanoen sokerista perittävä maksu on ehdottoman neutraali mahdollisilta vaikutuksiltaan alan yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

37 — Edellä mainitun tuomion 10—16 kohta.

Kyse ei ole maksusta, joka voisi realistisesti aiheuttaa muutoksia maataloustuotannon rakenteeseen; se ei voi myöskään kannustaa kyseisiä tuottajia korvaamaan osittain sokerin tuotantoaan tuottamalla muita, maksun soveltamisalaan kuulumattomia tuotteita eikä siten aiheuttaa vääristymiä useille eri markkinoille.

Tämän vuoksi on myös suljettava pois sekin mahdollisuus, että riidanalainen kansallinen maksu voisi vaikutuksillaan estää yhteisten markkinajärjestelyjen osana käyttöön otettujen järjestelyjen toimintaa.

41. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida onko, ja jos on, niin missä määrin, pääasian kohteena olevalla maksulla tosiasiallisesti ollut kuvatun kaltaisia vaikutuksia. [38] Katson kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen itsensä sallimaa harkintakykyä käyttäen [39] voivani ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi suoraan ratkaisunsa pääasian kohteena olevan kaltaisten kansallisten maksujen vaikutuksista.

42. Näin ollen länsrättin esittämään toiseen kysymykseen on helposti johdettavissa vastaus edellä esitetyistä seikoista. Edellä esitetyn mukaisesti on todettava, että sellainen kansallinen fiskaalinen toimenpide, jolla on ruotsalaisen sokerin varastointimaksun kaltaiset ominaispiirteet, on yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa.

VI Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa länsrättin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehtyä asiakirjaa ja erityisesti sen 137 artiklan 2 kohtaa, 145 artiklan 2 kohtaa ja 149 artiklan

38 — Ks. erityisesti edellä mainitun tuomion 17 kohta.

39 — Ks. asia 222/82, Apple and Pear Development Council, tuomio 13.12.1983 (Kok. 1983, s. 4083, 31 kohta), jossa todetaan, että "jos kansallisen tuomioistuimen on arvioitava onko, ja jos on, niin missä määrin, kyseisellä maksulla on tosiasiallisesti ollut tällaisia vaikutuksia, on kuitenkin huomattava, että *pääsääntöisesti* maksulla, jonka tuotto käytetään pääasiallisesti mainostarkoituksiin, jotka muuten olisivat jääneet tuottajien itsensä rahoitettaviksi, ei voi olla tällaisia vaikutuksia" (kursivointi tässä).

1 kohtaa on tulkittava siten, että kiellettynä siirtymätoimenpiteenä ei ole pidettävä sitä, että Euroopan unionin uusi jäsenvaltio perii sokerin varastoimisesta tavanomaiseen tasausvarastoon kansallista maksua ruotsalaisen varastointimaksusta annetun lain ja sen muutoksen perusteella ja niissä olosuhteissa, joissa kyseinen laki on annettu.

Sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklaa, sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1981 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1785/81 ja Itävallan, Ruotsin ja Suomen liittymisen vuoksi sokerialalla toteutettavista siirtymätoimenpiteistä 21 päivänä joulukuuta 1994 annettua komission asetusta (EY) N:o 3300/94 on tulkittava siten, että ei ole sellaisenaan yhteensoveltumatonta yhteisön oikeuden kanssa, että uusi Euroopan unionin jäsenvaltio perii kansallista maksua sellaisen tuotteen varastoimisesta, jolle on ominaista huomattava ero "institutionaalisten" ja kansallisella ja yhteisön tasolla ennen liittymistä sovellettujen hintojen välillä, silloin, kun kyseisellä, erittäin lyhytaikaisella fiskaalisella toimenpiteellä pyritään verottamaan kertaluonteisesti kyseisten maataloustuottajien pelkästään liittymisen seurauksena saamia voittoja ja kun maksun määrä on vahvistettu siten, että se vastaa liittymisestä johtuvaa odotettua hinnankorotusta.