# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 17 juni 1997 *

## I — Tolkningsfrågorna och de tillämpliga bestämmelserna

1. Genom de två aktuella tolkningsfrågorna önskar Länsrätten i Jönköpings län (nedan kallad länsrätten) få nödvändiga tolkningsdata för att kunna uttala sig om huruvida det är förenligt med gemenskapsrätten att en medlemsstat inför en avgift som med avseende på sitt ändamål och syfte motsvarar den lageravgift på socker och ris som Konungariket Sverige införde dagen före ikraftträdandet av fördraget om anslutning till Europeiska unionen.

Den nationella domstolen ställer närmare bestämt i första hand följande fråga:

"1) Skall Anslutningsfördraget med Sverige, Finland och Österrike, särskilt artiklarna 137(2), 145(2) och 149(1), tolkas så att det skall anses som en otillåten övergångsåtgärd att på nationell nivå besluta om avgifter på det normala övergångslagret av socker i enlighet med vad som skett genom den svenska sockerlagen med senare ändring?"

Om svaret på den första frågan är nekande, ställs i andra hand följande fråga:

"2) Skall EG:s marknadsordning för socker, särskilt artiklarna 39—40 i Romfördraget, rådets förordning (EEG) nr 1785/81 och kommissionens förordning (EG) nr 3300/94, tolkas så att det skall anses som ett otillåtet ingripande i marknadsordningen att på nationell nivå besluta om avgifter på det normala övergångslagret av socker i enlighet med vad som skett genom den svenska sockerlagen med senare ändring?"

2. Som kommer att framgå av detta förslag till avgörande gäller länsrättens tolkningsfrågor det svåra problemet avseende medlemsstaternas restkompetens inom de områden

* Originalspråk: italienska.

som täcks av den gemensamma organisationen av marknaden, där gemenskapsinstitutionerna — när väl "terrängen har intagits" [1] — har en i princip exklusiv behörighet.

Åtgärden vidtogs av Sverige före anslutningsfördragets ikraftträdande (även om det bara rörde sig om en dag). De frågor som den nationella domstolen har ställt gäller just inom vilka gränser de medlemsstater som senast har anslutit sig till unionen under den period som föregick anslutningen fick utöva den egna lagstiftningsmakten inom de produktionssektorer inom jordbruket som på gemenskapsnivå omfattas av en gemensam organisation av marknaden.

3. Som bekant undertecknades fördraget om Sveriges, Finlands och Österrikes anslutning till Europeiska unionen den 24 juni 1994. Det ratificerades av Sverige den 15 december 1994 i enlighet med utgången av den folkomröstning som ägde rum den 13 november 1994 och trädde i kraft den 1 januari 1995.

4. Till skillnad från vad som var fallet vid de föregående anslutningarna till gemenskapen (år 1973 [2], år 1981 [3] och år 1986 [4]) föreskrivs i akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, nedan kallad anslutningsakten) [5] inte någon övergångsperiod för att möjliggöra för de nya medlemsstaterna att gradvis och i etapper anpassa den prisnivå, de tullsatser eller den stödnivå som tillämpades när de tidigare nationella organisationerna av marknaden gällde.

Genom att det i artikel 149 i anslutningsakten föreskrivs att det är möjligt att — enligt förfarandet med en förvaltningskommitté [6] — anta därtill avsedda övergångsåtgärder för att underlätta övergången från den nationella ordningen till den ordning som skall gälla vid en gemensam organisation av marknа-

1 — Det nämnda uttrycket återfinns i G. Olmi, *Politique agricole commune*, i J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes och J.-L. Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, vol. 2, Bryssel, 2 uppl., 1991, s. 292.

2 — Se Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna och anpassning av fördragen (EGT L 73, 1972), artikel 52.1 och 52.4.

3 — Se Akten om anslutningsvillkoren för Hellenska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna och anpassning av fördragen (EGT L 291, 1979), artikel 59.

4 — Se Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna och anpassning av fördragen (EGT L 302, 1985), artiklarna 67.3, 70.2 och 70.3 och 131 och följande artiklar (Spanien) samt artiklarna 233.3 och 234 och följande artiklar (Portugal).

5 — EGT C 241, 1994, s. 21.

6 — Införd genom artikel 38 i rådets förordning (EEG) nr 136/66 av den 22 september 1966 om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT 172, s. 3025) och särskilt föreskriven beträffande den gemensamma organisationen av marknaden för socker i artikel 38— 42 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4).

den [7] har anslutningsakten stadfäst den allmänna principen att de rättigheter och skyldigheter som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken omedelbart skall gälla fullt ut i Österrike, Finland och Sverige (se artikel 137.2).

5. För övrigt hade de avtalsslutande parterna denna gång på motsvarande sätt som hade skett vid de föregående utvidgningarna av gemenskapen med nya medlemsstater [8] uttryckligen i anslutningsakten visat på risken för störningar av gemenskapens jordbruksmarknaders funktion, eftersom det då nya medlemsstater inträder i unionen kan finnas lager av varor i fri omsättning på deras territorier som är större än vad som kan anses motsvara så kallade normala övergångslager (se artikel 145.2 i anslutningsakten). [9]

De försiktighetsåtgärder som på detta sätt har vidtagits är lätta att förklara. När gemenskapens interventionsgarantier (däribland de gemensamma prissystemen) för en bestämd vara är fördelaktigare än de som före anslutningen gäller enligt den nationella ordningen i en ny medlemsstat, är producenterna i denna stat starkt lockade att — av olika skäl och med de mest skilda ursäkter — binda stora lager av varan i fråga fram till anslutningsdagen, eftersom varan i det ögonblicket får beteckningen "ursprungsprodukt" från gemenskapen och därigenom kommer att åtnjuta motsvarande garantier. [10]

Den lösning som har framställts i ovannämnda artikel 145.2 i anslutningsakten och som är densamma som redan har använts vid de föregående anslutningarna består i att ålägga de nya medlemsstaterna skyldigheten att avveckla eventuella överskottslager av jordbruksprodukter på deras egen bekostnad och utan ekonomisk belastning för unionen.

6. I enlighet med denna bestämmelse beslutade kommissionen i december 1994 genom en rättsakt de åtgärder som redan föreskrevs i anslutningsakten, bland annat med avseende på risken att det bildas överskottslager på den "utvidgade" inre marknaden för socker.

7 — Enligt artikel 149.1 i anslutningsakten kan sådana åtgärder beslutas under tiden fram till och med den 31 december 1997 och får inte tillämpas efter den dagen.

8 — Se rådets förordning (EEG) nr 1009/67 av den 18 december 1967 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker, ny artikel 33a införd genom Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna och anpassning av fördragen (ovan fotnot 2), s. 67, rådets förordning (EEG) nr 9/81 av den 1 januari 1981 om lager av jordbruksprodukter i Grekland den 1 januari 1981 (EGT L 1, s. 15), rådets förordning (EEG) nr 3770/85 av den 20 december 1985 om lager av jordbruksprodukter i Spanien, och rådets förordning (EEG) nr 3771/85 av den 20 december 1985 om lager av jordbruksprodukter i Portugal (EGT L 362, s. 18 respektive s. 21).

9 — Begreppet normal lagring skall för varje varuslag definieras "på grundval av de kriterier och mål som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden för varan" (artikel 145.2 i anslutningsakten).

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

Med avseende särskilt på Sverige föreföll det nämligen finnas en verklig och överhängande fara för att de inhemska ekonomiska aktörerna i hög grad skulle ägna sig åt import i spekulationssyfte av socker avsett för lagring och återförsäljning på gemenskapsmarknaden efter anslutningen. Det var inte en tillfällighet att denna fara hade uppmärksammats av kommissionens administrativa avdelningar och av den svenska regeringen under de månader som föregick anslutningsfördragets ikraftträdande.

Det är ostridigt mellan parterna i målet vid den nationella domstolen att det referenspris för socker som den svenska regeringen hade fastställt före anslutningen var ungefär 35 procent lägre än gemenskapens interventionspris. Skillnaden mellan marknadspriserna, vilka som bekant är högre än "de institutionella" priserna, i Sverige och marknadspriserna i gemenskapen var ungefär lika stor.

7. För att bedöma vilka kvantiteter socker (eller isoglukos) som skulle tas bort från marknaden fastslogs i kommissionens förordning (EG) nr 3300/94 av den 21 december 1994 [11] (nedan kallad förordning nr 3300/94) beträffande sådana varor i var och en av de nya medlemsstaterna det normala övergångslager som ansågs nödvändigt med hänsyn till konsumtion, produktion, traditionell export och raffinaderiernas driftlager. Enligt artikel 5 i förordning nr 3300/94 fastställdes det normala övergångslagret för socker för Sverige till 304 792 ton.

Österrike, Finland och Sverige förpliktades således att inventera lagren av varor i fri omsättning inom sitt respektive territorium den 1 januari 1995, kl. 0.00. Varje innehavare av en kvantitet socker (eller isoglukos) på minst tre ton skulle anmäla denna kvantitet till de behöriga nationella myndigheterna, oavsett anledningen till innehavet.

8. Eftersom gemenskapsmarknaden för socker generellt karakteriseras av överskott, måste saluföringen av eventuella överskottskvantiteter ske genom export från gemenskapen antingen i naturligt tillstånd eller som bearbetade produkter utan gemenskapsintervention. Således förpliktades genom förordning nr 3300/94 de nya medlemsstaterna att senast den 1 januari 1995 säkerställa detta och därvid vidta alla åtgärder som är nödvändiga för detta ändamål inom sin respektive behörighet (se artikel 11).

I annat fall var Österrike, Finland och Sverige skyldiga att, för de kvantiteter socker som inte exporterats, och som betraktas som salufördа på den inre marknaden, betala ett belopp som motsvarade den importavgift

11 — Kommissionens förordning (EG) nr 3300/94 av den 21 december 1994 om övergångsåtgärder för socker till följd av Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning (EGT L 341, s. 39)

som var tillämplig den ovan nämnda förfallodagen för exporten.

9. Gemenskapsregleringen avseende saluföring av de överskottslager av socker som eventuellt fanns vid dagen för anslutningen beaktades av den svenske lagstiftaren då han inrättade den avgift som det är fråga om i målet vid den nationella domstolen och som togs ut av var och en som innehade socker (eller ris) i lager för den del som omfattade mer än tre ton.

Som framgår av beslutet om hänskjutande infördes avgiften i fråga genom lag 1994: 1704 (nedan kallad sockerlagen), som beslutades av den svenska riksdagen den 20 december 1994 och trädde i kraft den 31 december samma år, det vill säga endast en dag före Sveriges anslutning till unionen.

10. Enligt vad den svenska regeringen har anfört under det förevarande förfarandet fastställdes avgiftssatsen — olika avgifter för raffinerat socker och råsocker — för att motsvara den höjning av marknadspriset som skulle bli en följd av Sveriges anslutning till unionen.

Sockerlagen hade nämligen tre syften, vilket klart uttrycks i förarbetena till denna lag, nämligen i) att motverka import av socker till Sverige i spekulationssyfte, ii) att avgiftsbelägga de vinster som skulle uppstå för de berörda ekonomiska aktörerna enbart på grund av övergången från den nationella ordningen till gemenskapsordningen, och slutligen iii) att ge Sverige nödvändiga resurser för att kompensera kostnaderna för eventuell saluföring på den inre marknaden (genom utbetalning av de importavgifter som föreskrivs i förordning nr 3300/94) av kvantiteter socker som överstiger det normala övergångslagret och som inte tas bort från marknaden genom export.

11. Denna korta redogörelse för den lagstiftning som ligger bakom tolkningsfrågorna bör kompletteras med en annan uppgift. Sockerlagen ändrades genom lag 1995: 329, som trädde i kraft den 1 april 1995, för att minska den omtvistade avgiften för de sockerproducenter som även hade betalat avgift för lagret enligt artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 (nedan kallad förordning nr 1785/81). [12] Dessa avgifter var avsedda att finansiera det gemensamma systemet med kompensation för kostnaderna för systemet, som i sin tur syftar till att åstadkomma ett jämnt utbud av socker under hela året.

12 — Rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 (ovan fotnot 6), med senare tillägg och ändringar.

## II — Tvisteföremålet i målet vid den nationella domstolen

12. Det bolag som är klagande i målet vid den nationella domstolen, Danisco Sugar AB (nedan kallat Danisco), förefaller vara den enda sockertillverkaren och den största sockerimportören i Sverige.

Enligt vad Danisco har uppgett i detta mål och utan att den svenska regeringen har invänt mot det, hade Danisco år 1993 slutit ett branschavtal med *Sveriges Betodlares Centralförening* (nedan kallad SBC), den svenska sammanslutningen av producenter av sockerbetor, för en tvåårsperiod.

Detta avtal — som uttryckligen är avsett att vara konformt med den gemenskapsrättsliga lagstiftning som är tillämplig från dagen för anslutningen — innebär, om jag har förstått Daniscos inlaga rätt, att de producenter som är anslutna till SBC är berättigade till mer än hälften av mellanskillnaden mellan gemenskapens "minimipris" för socker under det vid dagen för anslutningen pågående regleringsåret [13] och det referenspris som gällde för produkten i Sverige under de föregående regleringsåren.

13. Efter att Danisco hade förklarat sig ha 267 134 ton socker i lager den 31 december 1994 beslutade Statens jordbruksverk den 28 juni 1995 att påföra Danisco en lageravgift på socker på cirka 434 000 000 SKR.

Trots detta väckte SBC talan mot Danisco. SBC yrkade därvid retroaktiv betalning av mellanskillnaden i förhållande till det pris som föreskrivits i branschavtalet av år 1993, åtminstone avseende skillnaden mellan det faktiska inköpspriset för de betor som redan hade lämnats i förvar och de baspriser enligt artikel 4 i förordning nr 1785/81 som gällde under regleringsåret 1994/95 och som blivit tillämpliga i Sverige genom anslutningen.

13 — Det är Danisco självt som i sin inlaga i förevarande mål har hänvisat till det "minimipris" för socker som är tillämpligt regleringsåret 1994/95 (som började den 1 juli 1994 och löpte ut den 30 juni 1995 enligt artikel 2 i förordning nr 1785/81), dock utan att klargöra om med detta uttryck avses riktpriset enligt artikel 2 eller interventionspriset enligt artikel 3 i förordning nr 1785/81. Riktpriset och interventionspriset för vitsocker och baspriset för betor samt det härledda interventionspriset för vitsocker, interventionspriset för råsocker, minimipriset för A-betor och B-betor, tröskelpriset och ersättningsbeloppet för kompensation för lagringskostnader fastställdes för regleringsåret 1994/95 genom rådets förordningar (EG) nr 1873/94 och 1874/94 av den 27 juli 1994 (EGT L 197, s. 11 och 12).

14. Danisco överklagade Statens jordbruksverks beslut till den hänskjutande domstolen och yrkade att denna skulle undanröja beslutet. Danisco hävdade att Sverige inte hade befogenhet att ensidigt anta sockerlagen och det av två skäl.

15. Först och främst innebär sockerlagen enligt Danisco i grunden en konfiskering av en del av inkomsten av försäljning av socker som producerats under regleringsåret 1994/95 till priser som fastställts genom den gemenskapslagstiftning som blivit tillämplig.

Åtgärden i fråga skulle ha möjliggjort för svenska sockerproducenter och svenska betodlare att uppnå *och helt bibehålla* de interventionspriser respektive de baspriser som fastslagits genom förordning nr 1785/81 när väl en gång de lager av socker som producerats under regleringsåret i fråga och som är föremål för den ifrågasatta beskattningen hade tagit slut. Följaktligen skulle det otillbörligen ha införts en övergångsperiod då det gemensamma prissystemet inte tillämpades, vilket är oförenligt med artikel 137 i anslutningsakten.

Med andra ord utgör sockeravgiften enligt Danisco på grund av sitt syfte eller åtminstone på grund av sina verkningar en övergångsåtgärd som enligt artikel 149 i anslutningsakten enbart får beslutas av gemenskapsinstitutionerna.

De nya medlemsstaterna har för övrigt inte genom förordning nr 3300/94 tilldelats någon befogenhet att avgiftsbelägga de sockerlager som fanns på anslutningsdagen, däribland eventuella kvantiteter socker som överstiger det normala övergångslagret. Denna förordning är den enda lagstiftningsåtgärd som tillåts enligt anslutningsakten för att införa övergångsundantag från principen att bestämmelserna i den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna omedelbart skall träda i kraft från anslutningsdagen.

16. Danisco har vid länsrätten bland annat anfört att det är uteslutet att Sverige är behörigt att införa sockeravgiften på grund av de långtgående begränsningarna av medlemsstaternas rätt att vidta åtgärder ägnade att inverka på funktionen hos en gemensam organisation av marknaden som redan har införts på gemenskapsnivå.

Enligt Danisco är detta fallet beträffande den nationella åtgärden i fråga, vilken skulle ha stört den gemensamma organisationen av marknaden för socker genom konfiskeringen av en del av interventionspriset till skada dels för sockerproducenterna, dels ("som en kedjereaktion") för betodlarna. Detta måste bli slutsatsen oberoende av om åtgärden tekniskt sett har vidtagits och trätt i kraft före

Sveriges anslutning och har drabbat innehav av socker som har producerats och magasinerats medan den nationella marknadsorganisationen var i kraft.

Enligt Daniscos mening finns det ett nära samband mellan sockerlagen, som antogs i december 1994, och Sveriges nära förestående inträde i Europeiska unionen. Vidare var Sverige på grund av artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtten (nedan kallad Wienkonventionen) [14] under alla omständigheter förpliktat att — även före ikraftträdandet av fördraget om anslutning till Europeiska unionen, som Sverige redan hade undertecknat och ratificerat — avhålla sig från att omintetgöra dess ändamål och syfte.

17. Förutom det behörighetsproblem som har belysts ovan har Danisco tagit upp en annan, och denna gång grundläggande, fråga vid länsrätten, nämligen påståendet att sockerlagen strider mot gemenskapsrätten. De befintliga sockerkvantiteterna i Sverige var lägre än nivån på det normala övergångslagret, vilket senare visade sig genom den ovannämnda inventeringen av lager i fri omsättning, medan sockeravgiften utan åtskillnad togs ut på *alla* lager av socker i Sverige som den 31 december 1994 omfattade mer än tre ton.

Åtgärden i fråga skall enligt Danisco följaktligen — även om den skulle kvalificeras som en "åtgärd som är nödvändig för tillämpning av denna förordning" i den mening som avses i artikel 11 i förordning nr 3300/94 [15] — förklaras strida mot denna förordnings syfte, som enbart är att åtgärder som är nödvändiga för saluföring av kvantiteter som överstiger de normala övergångslagren skall vidtas.

## III — Domstolens behörighet att uttala sig om tolkningen av EG-fördraget och om rättsakter som gemenskapsinstitutionerna har beslutat i förhållande till nationella åtgärder som vidtagits av nya medlemsstater före anslutningsdagen

18. Det är här fråga om att tolka anslutningsakten och eventuellt — i andra hand — den gemensamma organisationen av marknaden för socker och i synnerhet artiklarna 39 och 40 i EG-fördraget (nedan kallat fördraget) och relevanta bestämmelser i förordning nr 1785/81 och förordning nr 3300/94. För

14 — Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (Förenta nationernas traktatsamling, vol. 788, s. 354). I Wienkonventionen, som utarbetades av Förenta nationernas kommitté för internationell rätt, har de sedvanerättsliga reglerna i folkrätten kodifierats. Den trädde i kraft den 27 januari 1980. Artikel 18 i Wienkonventionen, med rubriken "Förpliktelse att ej omintetgöra en traktats ändamål och syfte före dess ikraftträdande", lyder: "En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten, eller b) traktaten föreskriver att endast särskilt avgivna reservationer, som ej omfattar reservationen i fråga, får göras."

15 — Se ovan punkt 8.

att möjliggöra för länsrätten att bedöma sockerlagens förenlighet skall det tas hänsyn till två omständigheter av tidsmässig art som den svenska regeringen och kommissionen har framhållit i sina inlagor.

När Sverige antog den ifrågasatta regleringen hade staten undertecknat och ratificerat anslutningsakten men var ännu inte medlem av unionen. Vidare trädde sockerlagen i kraft före anslutningsdagen (även om det bara var fråga om en enda dag) och följaktligen före det ögonblick då den faktiska situation uppstod då de så kallade förutsättningarna för skattskyldighet enligt sockerlagen var uppfyllda, det vill säga innehav av en kvantitet socker (eller ris) som omfattar mer än tre ton.

På grund av den omständigheten måste man alltså enligt den svenska regeringen och kommissionen dra slutsatsen att det inte är relevant att fråga om sockerlagen är förenlig med anslutningsakten eller med den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Ingen av de aktuella regleringarna var tillämplig på Sverige när den ifrågavarande åtgärden vidtogs.

19. Danisco har bemött den invändning som nu har återgetts genom att anföra — enligt min mening inte utan grund — att Sveriges antagande av sockerlagen en dag före dess anslutning till Europeiska unionen och efter undertecknandet och ratifikationen av anslutningsfördraget kan strida mot den internationella sedvanerättens regler beträffande ingående av traktater såsom de har kodifierats i artikel 18 i Wienkonventionen. [16]

Närmare bestämt strider införandet av avgiften i fråga under de omständigheter som angetts ovan mot principen om tro och heder i internationella förbindelser och utgör ett handlingssätt som är ägnat att omintetgöra anslutningsaktens ändamål och syfte åtminstone just inom området för den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

20. Tekniskt sett har denna fråga inte tagits upp av länsrätten i beslutet om hänskjutande. Detta utgör emellertid inget hinder för att domstolen tar hänsyn till den i den tolkningsdom som den har ombetts att meddela.

Det utgör nämligen fast rättspraxis att domstolens behörighet enligt artikel 177 i fördraget även omfattar rätten att ta hänsyn till gemenskapsrättsliga regler som det inte hänvisas till i den nationella domstolens tolkningsfrågor men som förefaller relevanta för

16 — Lydelsen av artikel 18 i Wienkonventionen återges ovan i fotnot 14.

att kunna avgöra målet vid den nationella domstolen. [17]

21. Bland de rättskällor som domstolen kan använda i detta fall finns internationella rättsgrundsatser, däribland sådana som inte är av tvingande art, vilka tillämpas som sedvanerättsliga bestämmelser eller allmänna rättsprinciper. [18]

22. Vad närmare bestämt gäller föremålet för detta förslag till avgörande har förstainstansrätten i en dom under senare tid avseende artikel 173 i fördraget uttalat att principen om tro och heder, som är en internationell sedvanerättslig regel som har kodifierats genom artikel 18 i Wienkonventionen, "inom folkrätten följer av principen om skydd för berättigade förväntningar vilken enligt rättspraxis utgör en del av gemenskapens rättsordning ... Varje ekonomisk aktör hos vilken en institution har väckt välgrundade förhoppningar har rätt att göra gällande principen om skydd för berättigade förväntningar". [19]

När detta hade fastslagits tillerkände förstainstansrätten, i det fall som den hade att avgöra, sökanden en rätt att begära att den ifrågasatta förordningens lagenlighet prövades med beaktande av de bestämmelser i ett internationellt avtal som har direkt effekt och uttalade att "[i] en situation där gemenskaperna har deponerat sina godkännandeinstrument för ett internationellt avtal och där dagen för detta avtals ikraftträdande är känt, kan de ekonomiska aktörerna göra gällande principen om skydd för berättigade förväntningar för att motsätta sig att institutionerna, under den period som föregår det internationella avtalets ikraftträdande, antar sådana rättsakter som strider mot bestämmelser i avtalet som, efter avtalets ikraftträdande, har direkt effekt".

23. Frågan huruvida Sveriges beteende i det förevarande fallet utgör en överträdelse av folkrätten omfattas inte av domstolens behörighet och jag avstår från att bedöma den i sak. [20] Jag vill emellertid klargöra att jag intar

17 — Se bland annat dom av den 18 februari 1964 i de förenade målen 73/63 och 74/63, Rotterdam och Puttershoek (Rec. 1964, s. 1), av den 28 juni 1978 i mål 70/77, Simmenthal (Rec. 1978, s. 1453), av den 20 mars 1986 i mål 35/85, Tissier (Rec. 1986, s. 1207), av den 7 mars 1990 i de förenade målen C-153/88— C-157/88, Fauque (Rec. 1990, s. I-649), av den 12 december 1990 i mål C-241/89, SARPP (Rec. 1990, s. I-4695), av den 16 juli 1992 i mål C-187/91, Belovo (Rec. 1992, s. I-4937), av den 16 december 1992 i mål C-114/91, Claeys (Rec. 1992, s. I-6559).

18 — Se dom av den 27 februari 1962 i mål 10/61, kommissionen mot Italien (Rec. 1962, s. 1, särskilt s. 21), av den 4 december 1974 i mål 41/74, van Duyn (Rec. 1974, s. 1337), punkt 22, av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, Rutili (Rec. 1975, s. 1219), punkt 32, av den 27 september 1988 i de förenade målen 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 och 125/85— 129/85, Ahlström m. fl. mot kommissionen (Rec. 1988, s. 5193), punkt 18, av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation (Rec. 1992, s. I-6019), punkterna 9 och 10.

19 — Dom av den 22 januari 1997 i mål T-115/94, Opel Austria mot rådet (REG 1997, s. II-39), punkt 89— 93. I denna dom biföll förstainstansrätten en talan om ogiltigförklaring av en rådsförordning om återkallande av tullkoncessioner som återupprättade en importavgift för vissa produkter som enbart tillverkades av Opel. Rådet hade antagit förordningen i fråga sju dagar efter det att gemenskaperna hade godkänt EES-avtalet och deponerat sina godkännandeinstrument och tolv dagar före dagen för ikraftträdandet av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, som hade som ett av sina viktigaste syften att avskaffa tullar mellan de avtalsslutande parterna.

20 — En annan fråga som inte behöver utredas för att besvara de ställda frågorna är om de gemenskapsrättsliga bestämmelser som nämns i länsrättens beslut om hänskjutande har direkt effekt i förhållande till enskilda.

samma ståndpunkt som den svenska regeringen och kommissionen.

Låt oss anta att principen om tro och heder ingår bland de *gemenskapsrättsliga* bestämmelser som är relevanta för avgörandet av målet vid den nationella domstolen, liksom dess motsvarighet inom gemenskapsrätten, nämligen rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Inte heller i ett sådant fall får EG-domstolen förse den nationella domstolen med de tolkningsdata som är nödvändiga för prövningen av om en nationell beskattningsåtgärd som har beslutats av tredje land, vilket Sverige var fram till den 1 januari 1995, är förenlig med gemenskapsrätten.

Omständigheterna i målet vid den nationella domstolen skiljer sig nämligen från dem som var föremål för det nämnda uttalandet av domstolen i målet Opel. I det målet omfattades gemenskapen — i utövandet av sina befogenheter — utan tvivel av fördragets regler och de rättsregler som gällde dess tillämpning. [21] I det förevarande fallet omfattades Sverige före sin anslutning till Europeiska unionen inte av förpliktelser grundade på gemenskapsrätten, däribland dess allmänna principer.

21 — Se dom av den 24 november 1992, ovan fotnot 18.

24. Vad som nu har anförts utesluter dock inte att Sverige från och med den 1 januari 1995 i egenskap av fullvärdig medlem var förpliktad — i enlighet med den allmänna förpliktelsen i artikel 5 och andra mer specifika bestämmelser i fördraget som bestämmer dess konkreta innehåll från fall till fall, [22] däribland artikel 40 [23] — att lojalt och under iakttagande av tro och heder samarbeta för att uppnå fördragets mål och fullgöra de skyldigheter som följer av detta fördrag. Denna skyldighet innebär vidare andra skyldigheter som Sverige är förpliktat att uppfylla i praktiken, nämligen att a) efter anslutningen upphäva alla bestämmelser på nationell nivå som strider mot anslutningsakten och mot bestämmelserna i fördraget och sekundärrätten inom området för den gemensamma organisationen av marknaden för socker och som Sverige kan ha antagit före anslutningen och b) undanröja alla rättsstridiga effekter av sådana åtgärder. [24]

25. De föreliggande tolkningsfrågorna skall läsas mot bakgrund av de ovan redovisade omständigheterna. Domstolen är således enligt min mening behörig att beträffande den svenska sockerlagen uttala sig om tolkningen av artiklarna 137.2, 145.2 och 149 i anslutningsakten, och i andra hand om tolk-

22 — Se bland annat dom av den 12 juli 1973 i mål 2/73, Geddo (Rec. 1973, s. 865), punkt 4, och av den 19 maj 1992 i mål C-195/90, kommissionen mot Tyskland (Rec. 1992, s. I-3141).

23 — Se nedan fotnot 29.

24 — Se bland annat dom av den 16 december 1960 i mål 6/60, Humblet mot Belgiska staten (om artikel 86 i EKSG-fördraget, Rec. 1960, s. 1093, särskilt s. 1127), av den 29 januari 1985 i mål 231/83, Cullet (Rec. 1985, s. 305), punkt 16, av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m. fl. (Rec. 1991, s. I-5357), punkterna 36 och 37.

ningen av artiklarna 39 och 40 i fördraget och de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1785/81 och förordning nr 3300/94.

## IV — Svaret på den första tolkningsfrågan

26. Även om den nationella domstolen har framställt två olika tolkningsfrågor, är det ämne som avses i huvudsak detsamma, vilket jag nu skall visa. Det gäller i båda frågorna att bedöma inom vilka gränser som medlemsstaterna (däribland de som nyligen har anslutit sig till unionen) eventuellt är behöriga att agera inom de områden som täcks av den gemensamma organisationen av marknaden på gemenskapsnivå.

27. Jag skall nu övergå till att behandla problemet närmare. Genom artikel 40 i fördraget och de sekundärrättsliga bestämmelser genom vilka den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaden infördes, begränsas den behörighet som en enskild stat som blir medlem av unionen ensidigt kan utöva genom nationella åtgärder ägnade att inverka på den gemensamma jordbrukspolitikens syften och således att hindra att dessa syften faktiskt uppnås.

Låt oss nu betrakta artiklarna 137.2, 145.2 och 149 i anslutningsakten. Det är omöjligt att se vilka *andra* gränser för den behörighet som i förevarande fall har tillerkänts Sverige såsom nuvarande medlem av unionen — självständiga och tillkomna senare i förhållande till dem som jag har redogjort för ovan — som kan härledas från dessa bestämmelser.

28. Det skall även medges att sockerlagen i själva verket utgör en övergångsåtgärd uteslutande avsedd att underlätta övergången från de gällande nationella ordningarna till den som följer av genomförandet av en gemensam organisation av marknaden i den mening och för att uppnå de verkningar som avses i artikel 149 i anslutningsakten. För vidtagande av detta slags åtgärder hänvisas i den sistnämnda bestämmelsen till det ovannämnda förfarandet vid förvaltningskommittén.

Detta förfarande är emellertid inte utformat så, att det utesluter all konkurrerande behörighet för de nya medlemsstaterna. Det förfarande som det hänvisas till i den nämnda artikel 149 kännetecknas även inom sockersektorn helt enkelt av att rådet underförstått har delegerat behörighet till kommissionen samt av att kommissionen har en motsvarande skyldighet att genast underrätta rådet om vidtagna åtgärder som inte är förenliga med den behöriga kommitténs yttrande. Kommittén skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande. [25] Medlems-

25 — Enligt artikel 41 i förordning nr 1785/81 får i sådana fall kommissionen uppskjuta verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som inte får överstiga en månad från dagen då rådet underrättades. Rådet får i sin tur fatta ett annat beslut inom en månad.

staterna deltar för övrigt i beslutsprocessen beträffande de åtgärder som slutligen beslutas, efter omständigheterna antingen av kommissionen efter förvaltningskommitténs yttrande eller av rådet. [26] Detta visar att medlemsstaterna inte har godtagit att helt fråntas sina befogenheter. [27]

Med andra ord är det snarare inom det område där det råder en fördelning av behörigheten mellan kommissionen och rådet än där den fördelas mellan gemenskapen och medlemsstaterna som det förfarande som föreskrivs i artikel 149 i anslutningsakten skall användas. Om detta är fallet skall det förevarande problemet bedömas på samma sätt som det mer allmänna problemet avseende vilken roll medlemsstaterna fortfarande har inom de områden som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden.

29. Om detta inte skulle vara tillräckligt, vill jag tillägga att ett jakande svar på den första frågan enligt min mening är uteslutet på grund av ett annat och avgörande argument. Sockerlagen är i själva verket *inte* en övergångsåtgärd i den mening som avses i artikel 149 i anslutningsakten. Syftet med de bestämmelser som Sverige har beslutat, vilket framgår av förarbetena till lagen, är varken enbart att motverka import till Sverige av varan i fråga i spekulationssyfte eller enbart att tillhandahålla nödvändiga resurser för att finansiera saluföring på den inre marknaden av de kvantiteter socker som eventuellt överstiger det normala övergångslagret. Det är emellertid *enbart* om de syften som ligger bakom den svenska lagen hade varit dessa och *inga andra* som den förevarande regleringen skulle vara avsedd att underlätta övergången från de nationella ordningar som gällde i de nya medlemsstaterna till den ordning som följer av genomförandet av en gemensam organisation av marknaden. Detta är emellertid inte fallet.

Sockerlagen har däremot ytterligare ett syfte som gäller utövandet av beskattningsmakten. Genom lagen infördes en avgift på vinsterna för de berörda ekonomiska aktörerna på grund av övergången från den nationella marknadsordningen till gemenskapsordningen. Denna avgift föreskrevs för *hela* den kvantitet socker som innehades av de berörda ekonomiska aktörerna i Sverige den 31 december 1994 och inte enbart för kvantiteter som översteg det normala övergångslager som för Sveriges del fastställts genom förordning nr 3300/94.

30. Jag ser mig således med avseende på den första frågan tvungen att föreslå att en sådan nationell åtgärd som sockerlagen inte skall

26 — Se föregående fotnot och motsvarande del av texten.

27 — Se Y. Petit, "Agriculture", i C. Gavalda— R. Kovar (red.), *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, Paris, 1992 (och i lösbladssystem april 1994), band I, stycke 91.

anses som en otillåten övergångsåtgärd enligt artiklarna 137.2, 145.2 och 149 i anslutningsakten.

## V — Svaret på den andra tolkningsfrågan

31. Jag har redan haft anledning att anmärka [28] att den andra tolkningsfrågan avser de eventuella begränsningar av medlemsstaternas (däribland de nya medlemsstaternas) behörighet att ensidigt vidta nationella åtgärder (även skattemässiga) som kan strida mot målen för den gemensamma jordbrukspolitiken eller hindra funktionen av de mekanismer som används för att uppnå dessa mål.

32. Den gemenskapsreglering genom vilken den gemensamma organisationen av marknaden har införts är självständig, och nationell lagstiftning kan inte inverka på den. [29] Till exempel får medlemsstaterna enligt domstolens rättspraxis, inom de områden som omfattas av en gemensam marknadsorganisation, särskilt när denna organisation grundar sig på ett gemensamt prissystem, inte längre ingripa i den gemensamma marknadens prisbildningsmekanism genom att ensidigt anta nationella bestämmelser. [30]

33. Inrättandet av en gemensam organisation av marknaden får likväl inte nödvändigtvis till följd att producenterna i medlemsstaterna skyddas mot nationella åtgärder — skattemässiga åtgärder till exempel eller åtgärder för miljöskydd eller djurs hälsa — som inverkar på den gemensamma marknadens funktion och på gemenskapsordningen för varan i fråga, även om det inte uttryckligen är avsikten med dem.

34. Det faller sig här lämpligt att erinra om ett tidigare rättsfall. I domen i målet Irish Creamery Milk [31] tolkade domstolen de gemenskapsregler varigenom en gemensam organisation av marknaden för vissa jordbruksprodukter infördes och gav således den nationella domstolen upplysningar om de kriterier som den sistnämnda behövde för att kunna bedöma om en indirekt skatt på

28 — Se ovan punkt 26—28.

29 — Enligt domstolens fasta rättspraxis (se dom av den 18 maj 1977 i mål 111/76, Officier van Justitie mot Van den Hazel, Rec. 1977, s. 901, av den 29 november 1978 i mål 83/78, Pigs Marketing Board mot Redmond, Rec. 1978, s. 2347, av den 16 januari 1979 i mål 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing mot jordbruksministeriet, Rec. 1979, s. 1, av den 13 mars 1984 i mål 16/83, Prantl, Rec. 1984, s. 1299), får medlemsstaterna när gemenskapen i enlighet med ar-tikel 40 i fördraget har beslutat om förordningar om upprättandet av en ge-mensam organisation av mark-na-den inom en bestämd sektor inte göra någ-ra undantag från dessa förordningar eller i övrigt åsidosätta dem. Denna princip är naturligtvis även tillämplig på införandet av avgifter på jordbruksprodukter (se till exempel dom av den 27 februari 1985 i mål 55/83, Italien mot kommissionen, Rec. 1985, s. 683, punkt 11).

30 — Se dom av den 23 januari 1975 i mål 31/74, Galli (Rec. 1975, s. 47). När det prissystem som ligger till grund för den gemensamma organisationen av marknaden i fråga endast tillämpas i produktions- och grossistledet, får medlemsstaterna — utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i fördraget — vidta lagstiftningsåtgärder i fråga om prisbildningen i detaljhandels- och konsumentledet, under förutsättning att dessa åtgärder inte äventyrar den berörda gemensamma marknadsorganisationens mål eller funktion (se dom av den 18 oktober 1979 i mål 5/79, Buys, Rec. 1979, s. 3203, punkt 18).

31 — Dom av den 10 mars 1981 i de förenade målen 36/80 och 71/80 (Rec. 1981, s. 735).

värdet, med sänkt avgiftssats, som den irländska regeringen endast hade tillämpat under några månader, var förenlig med gemenskapsrätten. Skatten togs i det fallet ut på produkten när den levererades för bearbetning, lagring eller export.

Vad har domstolen närmare fastslagit i målet Irish Creamery Milk? Den omtvistade avgiften visade sig vara ett led i en inkomstpolitik som syftade till att fördela skattebördan mellan de olika sektorerna av den förvärvsarbetande befolkningen i Irland. De gemensamma marknadsorganisationerna hindrar i princip inte en sådan inhemsk politik. Vidare är fastställandet av gemensamma priser — riktpriser, interventionspriser eller minimipriser — inom ramen för dessa organisationer inte till för att garantera jordbruksproducenterna ett nettopris som är helt oberoende av inhemsk beskattning. [32]

På grundval av vad som har angetts ovan fastslog domstolen att en sådan tillfällig avgift som den irländska inte som sådan innebär att inhemsk lag utgör en otillåten inblandning i den gemensamma organisationen av marknaden. [33]

35. Jag vill även erinra om att domstolen i målet Irish Creamery Milk emellertid har fastställt ännu ett kriterium, förutom det som just har nämnts. De metoder som använts för att föra en nationell inkomstpolitik som bland annat omfattar jordbruksproducenterna skall, oberoende av hur de påverkar de inhemska jordbruksproducenternas inkomster, inte alltid anses rättsenliga. De är oförenliga med gemenskapsrätten om de hindrar de mekanismer från att fungera som används för att uppnå målet med de enskilda gemensamma organisationerna av marknaden.

Domstolen påpekade att dessa mekanismer "huvudsakligen [syftar] till att nå en prisnivå i produktions- och grossistledet som tillvaratar såväl alla gemenskapsproducenters intressen inom den berörda sektorn som konsumenternas intressen och som säkerställer försörjningen utan att uppmuntra till överproduktion".

Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att bedöma vilka verkningar den avgift har fått som den anmodats att pröva, i synnerhet då det avsättningsled för jordbruksprodukterna där skatten tas ut i stor utsträckning sammanfaller med det som omfattas av den gemensamma marknadsorganisationen inom sektorn i fråga. Beskattningen blir rättsstridig i gemenskapsrättens mening om den hindrar de mekanismer från att fungera som används för att uppnå målet med de berörda organisationerna, då de, "även om detta inte är avsikten, får ett stort inflytande på den nationella marknadens prisnivå ... eller på försörjningen på denna marknad".

32 — Ibidem, punkterna 13 och 14. Det skall nämligen inte enbart tas hänsyn till "det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet" vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artikel 39.2. c i fördraget, utan det framgår redan av ordalydelsen av artikel 39.1 b att en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket främst anses vara ett resultat av de strukturåtgärder som beskrivs i a.

33 — Ibidem, punkt 14.

I det mål som den har att avgöra skall den nationella domstolen inte enbart ta hänsyn till avgiftens storlek och den tid den gäller utan också till situationen på ifrågavarande marknad och antalet jordbruksprodukter som drabbas av avgiften. Enligt domen i målet Irish Creamery Milk kan "[e]n avgift som tas ut under en kort period på ett stort antal produkter ... vara neutral i den bemärkelsen att den inte ändrar jordbruksproduktionens struktur. Om avgiften däremot uppmuntrar producenterna att ersätta en del av produktionen av de avgiftsbelagda produkterna med produktion av andra produkter som inte är avgiftsbelagda, riskerar den att orsaka störningar på flera marknader". [34]

36. Det har varken av beslutet om hänskjutande eller under det muntliga förfarandet i det förevarande målet framkommit sifferuppgifter av vilka den slutsatsen kan dras att sockeravgiften skulle ha fungerat så, att syftet med den gemensamma marknaden för socker och dess funktion omintetgjordes på sådant sätt som beskrivs ovan.

Någon sådan slutsats kan inte dras av någon av de handlingar som har ingetts till domstolen. Den ifrågasatta skattebestämmelsen hade naturligtvis bland annat till syfte att säkerställa en skatteintäkt för den svenska statskassan och har uppenbarligen haft väsentlig inverkan på de inhemska jordbruksproducenternas inkomster. Icke desto mindre förefaller den inte ens tillfälligt ha haft någon större inverkan vare sig på prisnivån eller på försörjningen inom sockermarknaden. [35]

37. Det kan heller inte sägas att avgiften i fråga skulle ha inneburit att verkan av anslutningsakten och den gemensamma organisationen av marknaden för socker har neutraliserats, såsom Danisco hävdar. De "institutionella" priserna och marknadspriset har som väntat ökat till följd av Sveriges inträde i unionen.

38. Till detta kommer att den ekonomiska effekten av sockerlagen helt enkelt var att den som en engångsåtgärd eliminerade en del av Daniscos och övriga berörda svenska jordbruksproducenters intäkter på grund av försäljning av deras varor, även om det var en relativt varaktig del, mot bakgrund av marknadens normala lagar och det gemensamma prissystemet. Låt oss betrakta denna omständighet. Den åtgärd som är föremål för målet vid den nationella domstolen uppvisar mer än en likhet med den som domstolen hade att pröva i fallet med den tillfälliga höjningen av den danska fastighetsskatten på jordbruksmark. [36]

34 — Ibidem, punkt 15—20.

35 — Det skall anmärkas att enligt Danisco har den påstådda störningen av den gemensamma organisationen av marknaden på grund av sockeravgiften visat sig genom "konfiskeringen" till viss del i) av inkomsten från försäljning av socker som producerats under regleringsåret 1994/95 till priser som fastställts genom den gemenskapslagstiftning som blivit tillämplig, till skada dels för de svenska sockerproducenterna (det vill säga för Danisco), dels för betodlarna, ii) av det belopp som skulle återbetalas till Danisco för lagerkostnader i enlighet med artikel 8 i förordning nr 1785/81.

36 — Dom av den 26 oktober 1983 i mål 297/82, Samvirkende danske Landboforeninger (Rec. 1983, s. 3299).

39. Denna skattehöjning var gällande endast under år 1980. Den infördes av den danska regeringen efter en devalvering av den danska kronan (som beslutades inom ramen för en helhetslösning för den ekonomiska politiken) och den motsvarande nedskrivningen av den danska kronans representativa växelkurs i förhållande till ecun, som användes för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den danska regeringens avsikt med ändringen av denna representativa växelkurs var att undvika införandet av monetära utjämningsbelopp.

För den fastighetsskatt som det var fråga om i målet var beskattningsunderlaget närmare bestämt fastighetens värde, som bestämdes enligt en allmän bedömning av fastighetens marknadsvärde, utan att ta hänsyn till storleken på eller arten av den jordbruksproduktion som faktiskt ägde rum. Den skatt som beräknades på detta sätt var avsedd att kompensera för ökningen av jordbrukspriserna uttryckt i danska kronor och den följande, märkbara ökningen av inkomsterna inom den inhemska jordbruksproduktionen som helhet beroende på nedskrivningen av den representativa växelkursen.

Det bör erinras om att domstolen ansåg att en nationell beskattningsåtgärd av den typ som nu har beskrivits var förenlig med gemenskapsrätten, åtminstone när inte prisnivån eller — genom ändringen av jordbruksföretagens struktur — arten och volymen av försörjningen av marknaderna påverkades i någon högre grad. [37]

40. Dessa bedömningskriterier som redan har fastslagits i rättspraxis kan på goda grunder tillämpas i det förevarande fallet med den svenska sockeravgiften. Åtgärden var mycket kortvarig och ingick inte ens i en mera allmän nationell inkomstpolitik, eftersom den syftade till att som en engångsåtgärd omfatta vissa mervärden, nämligen de som "förvärvades över en natt" av Danisco och de svenska betodlarna på grund av anslutningen, det vill säga av jordbruksbefolkningen inom en sektor som kännetecknades av en betydande skillnad mellan "de institutionella" priserna och marknadspriserna inom landet och inom gemenskapen. Det är inte en tillfällighet att skattesatsen för sockeravgiften hade fastställts så, att den skulle motsvara ökningen av marknadspriset med hänsyn till Sveriges inträde i unionen.

Jag anser att sockeravgiften, vilken utgjorde en "konfiskering" av en förväntad vinst, vilket Danisco har påpekat, inte endast inte har lett till, men på grund av omständigheterna *inte heller har kunnat* leda till, någon snedvridande eller störande effekt på sockermarknaden som innebar ändringar av prisnivån eller av den kvantitet varor som utbjöds på marknaden.

37 — Ibidem, punkt 10— 16.

Sockeravgiften är med andra ord fullständigt neutral vad beträffar dess inverkan på den gemensamma jordbrukspolitikens funktion inom sektorn. Vi står här inte inför en avgift som realistiskt sett kan leda till ändringar av jordbruksproduktionens struktur eller förmå de berörda producenterna att delvis ersätta sockerproduktionen med produktion av varor som inte beskattas och den kan således inte leda till snedvridningar på olika marknader.

Av detta följer att det är uteslutet att den nationella avgiften genom sina verkningar skulle hindra de mekanismer från att fungera som har införts genom den gemensamma organisationen av marknaden.

41. Enligt domstolens rättspraxis ankommer det på den nationella domstolen att bedöma om och i vilken utsträckning den nationella avgift som det är fråga om i målet vid den nationella domstolen har haft verkningar av den angivna arten. [38] Jag anser emellertid — och därvid utnyttjar jag den av domstolen [39] medgivna bedömningsmöjligheten — att jag kan föreslå att domstolen direkt avgör frågan om vilka verkningar en nationell avgift av den typ som tvisten vid den nationella domstolen gäller kan få.

42. När detta är fastställt följer helt enkelt svaret på den andra frågan från länsrätten av det ovan anförda. Det skall fastslås att under de villkor som anges ovan är en nationell avgift av sådant slag som den svenska sockeravgiften förenlig med gemenskapsrätten.

## Förslag till avgörande

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag domstolen att besvara länsrättens tolkningsfrågor på följande sätt:

Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige, särskilt artiklarna 137.2, 145.2 och 149 i denna, skall tolkas så, att det inte skall anses som en otillåten övergångs-

38 — Se bland annat domen i målet Samvirkende danske Landboforeninger, punkt 17.

39 — Se dom av den 13 december 1983 i mål 222/82, Apple and Pear Development Council (Rec. 1983, s. 4083), punkt 31, där domstolen har fastslagit att "[ä]ven om det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om och i förekommande fall i vilken utsträckning den avgift som den skall bedöma rent faktiskt har haft sådana verkningar, skall det icke desto mindre anmärkas att en avgift där förtjänsterna huvudsakligen används till reklamkampanjer som producenterna annars själva skulle finansiera *i allmänhet* inte kan ha sådana verkningar" (min kursivering).

åtgärd att en stat som står i begrepp att ansluta sig [till Europeiska unionen] beslutar om avgifter på det normala övergångslagret av socker på de villkor och under de förhållanden som avses i den svenska sockerlagen i ändrad lydelse.

Bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för socker, särskilt artiklarna 39 och 40 i EG-fördraget, rådets förordning nr 1785/81 och kommissionens förordning nr 3300/94, skall tolkas så, att det inte i sig är oförenligt med gemenskapsrätten att en stat som står i begrepp att ansluta sig till Europeiska unionen inför en inhemsk avgift på lagret av en vara, vilken kännetecknas av att det före anslutningen fanns en betydande skillnad mellan "de institutionella" priserna och marknadspriserna inom landet och inom gemenskapen, förutsatt att beskattningsåtgärden i fråga är mycket kortvarig och syftar till att som en engångsåtgärd omfatta vissa mervärden som de berörda jordbruksproducenterna förvärvar enbart på grund av anslutningen och att dess belopp är fastställt så, att det motsvarar den förväntade ökningen av marknadspriset till följd av anslutningen.