FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 9. juli 1998 *

I — Indledning

1. Uudenmaan lääninoikeus (Finland) (regionen Uusimaa's forvaltningsdomstol i første instans) har i den foreliggende sag anmodet Domstolen om at fortolke artikel 99 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (94/C 241/08) [1] (herefter »tiltrædelsesakten«), som ændret ved Rådets afgørelse 95/1/EF, Euratom, EKSF af 1. januar 1995 om tilpasning af retsakterne vedrørende nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union [2].

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretlige bestemmelser*

2. I henhold til artikel 3 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »traktaten«) skal Fællesskabets virke bl.a. indebære:

»a) ophævelse, medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning

b) ...

c) oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne

...«

3. Traktatens tredje del, som omhandler »Fællesskabets politikker«, indeholder i afsnit I (artikel 9-37) en række bestemmelser, der skal sikre de frie varebevægelser på

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT 1994 C 241, s. 21.

2 — EFT L 1, s. 1.

Fællesskabets toldområde, nemlig den første af de fire grundlæggende friheder, der er knæsat i traktaten.

4. Traktatens artikel 9 bestemmer:

»1. Fællesskabets grundlag er en toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjelande.

2. Bestemmelserne i kapital 1, første afdeling, og i kapitel 2 i dette afsnit finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.«

5. Traktatens artikel 10, stk. 1, omhandler de betingelser, hvorpå varer hidrørende fra tredjeland anses for frit at kunne omsættes i en medlemsstat. Artikel 10, stk. 1, bestemmer:

»1. Ved varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, forstås sådanne fra tredjeland hidrørende varer, for hvilke de af vedkommende medlemsstat foreskrevne formaliteter i forbindelse med indførslen er blevet opfyldt, og for hvilke denne medlemsstat har opkrævet gældende told og afgifter med tilsvarende virkning, og for hvilke disse told- og afgiftsbeløb ikke er blevet helt eller delvis godtgjort.«

6. Desuden bestemmer traktatens artikel 12:

»Medlemsstaterne afstår fra at indføre ny indbyrdes told ved ind- og udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning og fra at forhøje de toldsatser og afgifter, som de anvender i deres indbyrdes samhandel.«

7. Ifølge traktatens artikel 13 skal medlemsstaterne gradvis i løbet af overgangsperioden afskaffe både den indførselstold og de afgifter, der har tilsvarende virkning som indførselstold, og som er i kraft mellem medlemsstaterne [3].

3 — Endelig bestemmer traktatens artikel 16, at medlemsstaterne senest ved udgangen af første etape indbyrdes skal afskaffe udførselstold og afgifter med tilsvarende virkning.

8. Tiltrædelsesaktens artikel 2 bestemmer:

»Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

9. Det fremgår således af denne artikel, at for de nye medlemsstater udgør den allerede eksisterende fællesskabsret »gældende fællesskabsret«, og at fællesskabsrettens bestemmelser derfor i det hele har fuld virkning i Unionens nye medlemsstater og er bindende for disse stater på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i tiltrædelsesakten.

10. Tiltrædelsesaktens artikel 98 bestemmer:

»Den basistoldsats, der anvendes med henblik på den gradvise indførelse af den fælles toldtarif, jf. artikel 99, er for hver vare den sats, som Republikken Finland faktisk anvendte den 1. januar 1994.«

11. Endelig er tiltrædelsesaktens artikel 99 affattet således:

»Republikken Finland kan i en periode på tre år efter tiltrædelsen opretholde sin tarif gældende for tredjelande for de i bilag XI anførte varer.

I denne periode skal Republikken Finland anvende en sats, hvorved forskellen mellem dens basistoldsats og satsen i den fælles toldtarif nedsættes i følgende tempo:

— den 1. januar 1996 nedsættes forskellen mellem basistoldsatsen og satsen i den fælles toldtarif til 75%

— den 1. januar 1997 nedsættes forskellen mellem basistoldsatsen og satsen i den fælles toldtarif til 40%.

Republikken Finland anvender den fælles toldtarif i fuldt omfang fra den 1. januar 1998.«

B — *National lovgivning*

12. Hvad angår indførslen af varer hidrørende fra en anden medlemsstat inden for Det Europæiske Fællesskab, som allerede er

blevet pålagt told i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif [4], bestemmer § 1 i den finske lov nr. 1255/94 (laki eräistä väliaikaisista tulleista) af 16. december 1994 om visse former for midlertidig told, følgende:

»Ved indførsel af varer med oprindelse uden for Fællesskabet, som er anført i bilaget til denne lov, opkræves der en told i overensstemmelse med bilaget.

I forbindelse med indførslen fra en anden af Fællesskabets medlemsstater af en vare, som er blevet pålagt told i henhold til forordning (EØF) nr. 2658/87 om told-og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif, og som er blevet indført fra et tredjeland til Fællesskabets toldområde, opkræves der en told, som svarer til forskellen mellem den told, der er anført i bilaget, og den told, som er opkrævet ved indførslen til Fællesskabet.

...«

13. Den nævnte lovs § 2 bestemmer bl.a., at indførslen af en vare, der er omhandlet i § 1, stk. 2, skal angives til toldmyndighederne efter regler, der er fastsat ved bekendtgørelse.

14. Endelig bestemmer samme lovs § 3 følgende:

»Denne lov træder i kraft på en dato, der fastsættes ved bekendtgørelse, og forbliver i kraft indtil udgangen af 1997. Den finder ikke anvendelse på varer, der er blevet bragt i fri omsætning, eller som skulle have været angivet til fortoldning, før dens ikrafttræden.«

15. Lov nr. 1255/94 blev sat i kraft den 1. januar 1995 og skulle forblive i kraft indtil udgangen af 1997.

16. Lovens § 1, stk. 2, er endelig blevet ophævet ved lov nr. 413/96 af 14. juli 1996 [5], der er i kraft i øjeblikket.

4 — EFT L 256, s. 1.

5 — Lov om ændring af § 1 samt af den nomenklatur, der er indeholdt i bilaget til lov om visse former for midlertidig told (laki eräistä väliaikaisista tulleista annetun lain 1 §:n ja liitteenä olevan luettelon muuttamisesta).

III — Faktiske omstændigheder

17. Det finske selskab KappAhl Oy (herefter »KappAhl Oy«) har mellem den 29. marts 1995 og den 26. juni 1996 fra Sverige til Finland indført tekstilvarer og beklædningsgenstande med oprindelse i tredjelande. Ved indførslen til Sverige var disse varer blevet pålagt den told, der skulle betales i henhold til forordning nr. 2658/87, og varerne var i fri omsætning i Sverige.

18. Ved indførslen til Finland af de nævnte varer traf Lahden tullikamari (Lathi's toldkammer) afgørelse om, at KappAhl Oy skulle betale forskellen mellem den told, der var foreskrevet i overensstemmelse med bilaget til lov nr. 1255/94, og den told, der var blevet opkrævet ved indførslen til Fællesskabet, i den foreliggende sag til Sverige. KappAhl Oy havde angivet de nævnte varer til toldmyndighederne.

19. KappAhl Oy har anlagt sag til prøvelse af Lahden tullikamari's afgørelser om at opkræve told med påstand om ophævelse af i alt 1 056 afgørelser truffet af Lahden tullikamari om pålæggelse af told for perioden mellem den 29. maj 1995 og den 9. juli 1996. KappAhl Oy har endvidere nedlagt påstand om tilbagebetaling af told med et samlet beløb af 6 911 586 FIM med rente efter loven.

20. KappAhl Oy har for den nationale ret gjort gældende dels, at § 1, stk. 2, i lov nr. 1255/94 klart var i strid med traktatens artikel 9, 12 og 13, dels at den pågældende bestemmelse ikke havde hjemmel i nogen af de undtagelsesbestemmelser, der var fastsat for overgangsperioden.

21. KappAhl Oy har konkret anført, at tiltrædelsesaktens artikel 99, som var en bestemmelse, der indførte en undtagelse til fællesskabsrettens grundlæggende princip om frie varebevægelser, skulle fortolkes snævert. Hverken affattelsen af denne artikel eller det formål, som den forfølger, tillader Republikken Finland at opkræve told af varer, der var i fri omsætning i Fællesskabet, efter at de var blevet indført til en anden medlemsstat. KappAhl Oy har desuden understreget, at da traktatens artikel 9, 12 og 13 har direkte virkning, er de finske myndigheder forpligtet til at anvende disse trinhøjere regler og tilsvarende forpligtet til ikke at anvende trinlavere regler, der er i strid hermed, såsom bestemmelsen i § 1, stk. 2, i lov nr. 1255/94.

22. De finske myndigheder mener derimod, at tiltrædelsesaktens artikel 99 er affattet tvetydigt, for ikke at sige uheldigt. De har anført, at told ikke anvendes på lande, men på varer, og at det må antages, at den nævnte artikel både omfatter varer indført fra tredjelande og varer med oprindelse i disse lande.

23. Ifølge Finansministeriet støttes den fortolkning, som de finske myndigheder har anlagt, af elementer, der fremgår af forhandlingsfasen forud for tiltrædelsen. Ministeriet har endvidere anført, at det under hensyn til det enhedsmarked, der blev indført i begyndelsen af 1993, klart fremgår, at den undtagelse, der er blevet indrømmet Republikken Finland, ikke kan beskytte dens udsatte erhvervssektorer, såfremt det viser sig umuligt at opkræve told også af varer, der indføres via en anden medlemsstat. Finansministeriet er af den opfattelse, at såfremt det er muligt at undgå, at de finske myndigheder opkræver den såkaldt supplerende told, ved at føre varerne i transit gennem en anden medlemsstat, vil man aldrig til Finland indføre varer direkte fra tredjelande.

24. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at Kommissionen i sin skrivelse af 19. december 1995 havde anfægtet denne lovgivningsforanstaltning, der var blevet truffet af Republikken Finland. Kommissionen anførte i skrivelsen, at tiltrædelsesaktens artikel 99 ikke tillod en undtagelse fra det almindelige princip om frie varebevægelser som den, der var blevet indført ved den omtvistede bestemmelse i § 1, stk. 2, i lov nr. 1255/94.

25. De finske myndigheder svarede, at de ikke kunne tiltræde Kommissionens opfattelse, men at de af praktiske grunde havde besluttet at ophæve den anfægtede bestemmelse med virkning fra den 1. juli 1996.

IV — Det præjudicielle spørgsmål

26. Da Uudenmaan lääninoikeus nærer tvivl om fortolkningen af tiltrædelsesaktens artikel 99 har den udsat sagen og besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til traktatens artikel 177:

»Skal artikel 99 i akten vedrørende Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse fortolkes således, at den også omfatter de varer med oprindelse i tredjelande, som er blevet bragt i fri omsætning i en af Det Europæiske Fællesskabs andre medlemsstater og derfra er blevet indført til Finland?«

V — Realiteten

27. KappAhl Oy har anført, at tiltrædelsesaktens artikel 99 skal fortolkes snævert, da den indfører en undtagelse til det grundlæggende princip om frie varebevægelser. Hverken denne artikels ordlyd eller formål tillader Republikken Finland at opkræve told af varer, der var i fri omsætning inden for Fællesskabet, ved deres indførsel til en anden medlemsstat. KappAhl Oy har sammenfattende anført, at den omtvistede bestemmelse

i § 1, stk. 2, i lov nr. 1255/94 er i strid med traktatens artikel 9, 12 og 13 samt med tiltrædelsesaktens artikel 99.

28. Den finske regering er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at tiltrædelsesaktens artikel 99 er tvetydigt affattet, og at den ikke gør det muligt præcist at fastslå, om den indførte undtagelse både vedrører varer, der direkte er indført fra tredjeland til Finland, og varer, der alene hidrører fra tredjelande, og som er blevet bragt i fri omsætning inden for Fællesskabet.

29. Ifølge den finske regering fremgår det af artikel 99, sammenholdt med artikel 98, som omhandler den basistoldsats, der anvendes for hver vare, at eftersom told ikke finder anvendelse på lande, men på varer, er de varer, der er i fri omsætning inden for Fællesskabet, ved deres indførsel til Finland underkastet den supplerende told, der blev indført ved lov nr. 1255/94.

30. Kommissionen deler ikke den finske regerings synspunkt til trods for den tvetydige affattelse af artikel 99, som den har henvist til. Kommissionen har til støtte herfor anført tre grunde: den pågældende bestemmelses karakter af undtagelsesbestemmelse, som skal fortolkes snævert, dens formål, samt gennemgangen af de forberedende arbejder til tiltrædelsesakten. Kommissionen har konkluderet, at tiltrædelsesaktens artikel 99 ikke vedrører varer med oprindelse i tredjelande, der er i fri omsætning inden for Fællesskabet, og som derefter indføres til Finland.

31. Det bemærkes for det første, at tiltrædelsesakten (artikel 2) bygger på et princip om, at fællesskabsrettens bestemmelser (både de primære og afledte bestemmelser) umiddelbart og fuldt ud gælder i Finland, dog med forbehold af overgangsbestemmelser, som er indeholdt i andre af tiltrædelsesaktens bestemmelser [6].

32. Det skal desuden anføres, at i henhold til traktatens artikel 9, 12, 13 og 16 frembyder den toldunion, som Fællesskabet er baseret på, to grundlæggende elementer: det første er det »generelle og kategoriske« [7] forbud mod medlemsstaternes opkrævning af import- og eksportafgifter samt alle afgifter med tilsvarende virkning. Dette element suppleres af bestemmelserne om ophævelse af alle former for kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne (traktatens artikel 12-17 og artikel 30-37). Disse bestemmelser knæsætter den første af Fællesskabets fire grundlæggende friheder, nemlig frie varebevægelser. Toldunionens andet grundlæggende element består i vedtagelsen af en fælles toldtarif, der finder anvendelse på samhandel mellem medlemsstaterne og tredjelande (artikel 18-29).

6 — Jf. f.eks. dom af 9.12.1982, sag 258/81, Metallurgiki Halyps mod Kommissionen, Sml. s. 4261, præmis 8.

7 — Jf. f.eks. dom af 14.9.1995, forenede sager C-485/93 og C-486/93, Simitzi, Sml. I, s. 2655, præmis 14.

Der skal således klart sondres mellem disse to elementer ved toldunionen, hvilket KappAhl Oy med rette har anført.

33. Forbuddet mod at anvende import- og eksportafgifter mellem medlemsstaterne samt alle afgifter med tilsvarende virkning, finder anvendelse både på varer med oprindelse i medlemsstaterne og på varer med oprindelse i tredjelande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne: i overensstemmelse med Domstolens faste praksis [8] er sidstnævnte varer »endeligt og fuldstændigt« ligestillet med varer med oprindelse i medlemsstaterne.

34. Jeg mener, at tiltrædelsesaktens artikel 99 skal fortolkes under hensyn til dette grundlæggende princip.

35. Det fremgår for det første af en fortolkning med udgangspunkt i denne artikels ordlyd, at den ikke indeholder en midlertidig undtagelse med hensyn til anvendelsen af den fælles toldtarif i samhandelen mellem en medlemsstat og tredjelande. Dels vedrører denne undtagelse kun visse produkter med oprindelse i tredjelande, som er opregnet i bilag XI, dels kan den ikke forlænges ud over en periode af tre år efter Republikken Finlands tiltrædelse af Fællesskaberne.

36. Artikel 99 foreskriver ikke nogen undtagelse til princippet om forbud mod opretholdelse eller indførelse af ny told mellem medlemsstaterne; den vedrører med andre ord ikke de frie varebevægelser inden for det indre marked, dvs. inden for Fællesskabets toldområde. En så væsentlig undtagelse til det for det fælles marked grundlæggende princip om forbud mod told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne — hvilket princip finder anvendelse på alle produkter og varer — skal fremgå klart og ubestrideligt af selve ordlyden af tiltrædelsesaktens artikel 99 og skal fortolkes snævert [9].

37. Det er i øvrigt denne konklusion man når til, såfremt man anvender de fortolkningsregler, som Kommissionen allerede har fastslået med hensyn til undtagelser i tiltrædelsesakter. Det fastslås således i Domstolens praksis, at undtagelserne: a) skal være foreskrevet udtrykkeligt [10], b) skal fortolkes

8 — Jf. f.eks. dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke og Schou, Sml. s. 1921, præmis 14 og 15, og af 11.6.1985, sag 288/83, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1761, præmis 24. Jf. endvidere dom af 22.3.1990, sag C-83/89, Houben, Sml. I, s. 1161, præmis 9 og 10.

9 — Jf. f.eks. dom af 15.4.1997, sag C-272/95, Deutsches Milch-Kontor, Sml. I, s. 1905, præmis 35, samt ældre domme af 13.11.1964, forenede sager 90/63 og 91/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 555, org. ref.: Rec. s. 1217, og af 20.4.1978, forenede sager 80/77 og 81/77, Les commissionnaires réunis mod Ramon, Sml. s. 927, præmis 24.

10 — Jf. f.eks. dommen i sagen Metallurgiki Halyps mod Kommissionen, anført i fodnote 6 (præmis 8).

snævert [11], og c) skal fortolkes med henblik på en lettere gennemførelse af traktatens formål og en uindskrænket anvendelse af dens regler [12].

38. Jeg mener, at undtagelsen i artikel 99 vedrører varer fra tredjelande, der er direkte indført til Finland, og derfor ikke varer med oprindelse i medlemsstaterne, som varer med oprindelse i tredjelande, der er i fri omsætning i en af medlemsstaterne, ligestilles med.

39. Da bestemmelserne i tiltrædelsesakten skal fortolkes under hensyn til Fællesskabets grundlag og system, som fastsat i traktaten [13], mener jeg, at ordlyden af denne bestemmelse er klar, og at den skal fortolkes snævert. Følgelig skal dens anvendelsesområde ikke udstrækkes til at omfatte varer med oprindelse i tredjelande, der allerede er i fri omsætning inden for Fællesskabet.

40. Denne konklusion støttes desuden af den totale ligestilling af varer med oprindelse i medlemsstaterne og varer hidrørende fra tredjelande, som frit kan omsættes inden for medlemsstaterne, for så vidt angår anvendelsen på disse varer af bl.a. artikel 12, i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, hvilket i øvrigt er fastslået i Domstolens faste praksis [14].

41. Efter min opfattelse er kun en snæver fortolkning af tiltrædelsesaktens artikel 99 i overensstemmelse med formålet med oprettelse af det fælles marked samt formålet med sikringen af de frie varebevægelser. Denne fortolkning svarer med andre ord til virkeliggørelsen af traktatens mål, den fulde anvendelse af dens regler, samt med selve begrundelsen for den overgangsordning, der er indført ved nævnte artikel [15], som jeg skal gennemgå i det følgende.

42. En systematisk fortolkning af artikel 99 bekræfter denne konklusion. Bestemmelsen er indeholdt i tiltrædelsesaktens kapitel 4, der har overskriften »Forbindelser med tredjelande, herunder toldunion« (artikel 97-105).

11 — Jf. f.eks. dom af 29.3.1979, sag 231/78, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1447, præmis 16, af 23.3.1983, sag 77/82, Peskeloglou, Sml. s. 1085, præmis 12, af 10.5.1984, sag 58/83, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2027, præmis 9, og af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 26.

12 — Dom af 25.2.1988, forenede sager 194/85 og 241/85, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1037, præmis 19 og 20, der vedrørte princippet om fri bevægelighed for landbrugsprodukter.

13 — Jf. f.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, anført i fodnote 11 (præmis 12).

14 — Jf. bl.a. andet dommen i sagen Donckerwolcke og Schou, anført i fodnote 8 (præmis 14 og 15).

15 — Domstolen har gentagne gange fortolket bestemmelser i en tiltrædelsesakt, der indfører undtagelser til det ene eller det andet princip, således at denne fortolkning rettes mod begrundelsen for den indførte overgangsordning; jf. f.eks. dom af 27.9.1989, sag 9/88, Lopes da Veiga, Sml. s. 2989, præmis 10, vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, og af 27.3.1990, sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417, præmis 13, vedrørende fri erlæggelse af tjenesteydelser. Jf. endvidere dom af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 15-27, vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed.

Dette kapitel indeholder bl.a. en særlig ordning vedrørende Republikken Finlands anvendelse af internationale aftaler, som Fællesskabet har indgået med tredjelande [16].

43. Den eneste bestemmelse i kapitel 4, som ikke vedrører forbindelserne udadtil, er artikel 101, hvorefter Republikken Finland indtil den 31. december 1999 årligt kan åbne et toldfrit toldkontingent for styrén [17]. Jeg skal dog gentage, at det her drejer sig om en særlig bestemmelse, der i modsætning til artikel 99 udtrykkelig foreskriver visse restriktioner for anvendelsen af undtagelsen, for ikke at tilsidesætte princippet om frie varebevægelser [18]. Der eksisterer desuden i dette tilfælde en særlig bestemmelse vedrørende udførsel af bestemte varer fra Finland til de andre medlemsstater [19].

44. Den finske regering har derefter fremført en række argumenter, der udledes af en teleologisk fortolkning af tiltrædelsesaktens artikel 99. Regeringen har for det første anført, at undtagelsen i artikel 99 med henblik på Republikken Finland var blevet foreskrevet for at lette tilpasningen af udsatte industrisektorer i forbindelse med tiltrædelsen og for at give Republikken Finland lejlighed til etapevis at ophæve sin tidligere toldbeskyttelse [20]. Denne undtagelse gør det imidlertid ikke muligt at beskytte disse udsatte sektorer, såfremt det var udelukket også at anvende told på varer med oprindelse i tredjelande, der er blevet indført via en anden medlemsstat. Såfremt det var muligt at undgå de finske myndigheders opkrævning af den nævnte tillægstold ved at indføre varen gennem en anden medlemsstat, ville varer med oprindelse i tredjelande aldrig blive indført direkte til Finland.

45. Den finske regering har endvidere understreget, at det er muligt, at varer med oprindelse i tredjelande og bestemt for Finland fortoldes i en anden medlemsstat og derefter indføres til finsk område. Den har understreget, at en sådan fremgangsmåde vil forstyrre samhandelen og fordreje konkurrencen, hvilket vil være i strid med formålet

16 — Det drejer sig om tiltrædelsesaktens artikel 100 og artikel 102-105.

17 — En slags karbonhydrid, der indgår i sammensætningen af talrige plasticstoffer.

18 — Artikel 101, stk. 1, bestemmer, at Republikken Finland indtil den 31.12.1999 årligt kan åbne et toldfrit toldkontingent på 21 000 tons styrén, på betingelse af, at de pågældende varer: a) overgår til fri omsætning på Republikken Finlands område og forbruges dér eller bliver forarbejdet, således at de får oprindelsesstatus i Fællesskabet, og b) forbliver under toldtilsyn i henhold til de relevante fællesskabsbestemmelser om endelig anvendelse.

19 — Det bestemmes i artikel 101, stk. 2 og 3, at bestemmelserne i stk. 1 kun finder anvendelse, hvis der sammen med erklæringen om overgang til fri omsætning forelægges en bekræftelse fra de kompetente finske myndigheder om, at de pågældende varer henhører under de i stk. 1 nævnte bestemmelser. Kommissionen og de kompetente finske myndigheder skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det endelige forbrug af de pågældende varer eller den forarbejdning, hvorved de opnår oprindelsesstatus i Fællesskabet, finder sted på Republikken Finlands område.

20 — Den finske regering har anført (punkt 11 i de skriftlige indlæg), at den told, der blev opkrævet af bestemte varer med oprindelse i tredjelande, faktisk oversteg de i den fælles toldtarif fastsatte satser med 20%.

med oprettelsen af et enhedsmarked, som består i at sikre alle erhvervsdrivende ens konkurrencevilkår [21].

46. Vedrørende dette spørgsmål og med udgangspunkt i princippet om, at tiltrædelsesaktens artikel 99 ikke vedrører varer med oprindelse i tredjelande, der er i fri omsætning inden for Fællesskabet, og som derefter indføres til Finland, har Kommissionen erkendt, at den fortolkning, som den foreslår, indgår i tilnærmelsen mellem den toldtarif, der er fastsat af Republikken Finland, og Fællesskabets toldtarif. Kommissionen har anført, at artikel 99 for en overgangsperiode fastsatte maksimumsforskellen mellem de to tariffer, som Finland skulle bruge under hensyn til forholdet mellem omkostninger og fordele. De ringe forskelle mellem de to tariffer skulle undgå omlægning af samhandelen ved samtidig at indebære en beskyttelse af udsatte industrisektorer, idet disse skulle tilskyndes til hurtigt at tilpasse sig Fællesskabets realiteter.

47. Jeg mener, at den mærkbare forøgelse af risikoen for omlægning af samhandelen — fordi Republikken Finland efter sin tiltrædelse af Fællesskaberne ikke længere kan udøve kontrol ved Fællesskabets indre grænser — ikke kan begrunde opkrævning af den omtvistede tillægstold, der opkræves i henhold til national ret, fordi opkrævning af denne told er direkte i strid med et af traktatens grundlæggende principper.

21 — Den finske regering har anført (punkt 13 i de skriftlige indlæg), at såfremt der ikke findes en ensartet ydre tarif over for tredjelande, vil gennemførelsen af forbuddet mod told på det indre marked, som udgør det andet led i toldunionen, ikke være mulig uden at forstyrre samhandelen.

48. Jeg mener ligeledes, at der ikke i den foreliggende sag foreligger nogen tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af erhvervsdrivende, som skulle følge af forskellen i behandling, med hensyn til told, af produkter med oprindelse i tredjelande, der direkte indføres til Finland, og af produkter, som er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat, og derefter indføres til Finland. I det foreliggende tilfælde foreligger der en forskellig behandling af forskellige situationer, hvilket ikke er forbudt i henhold til fællesskabsretten.

49. Den finske regering har endelig forsøgt at underbygge sit standpunkt ved at henholde sig til en fortolkning af tilblivelseshistorien for artikel 99. Den har således anført, at den hævdede fortolkning støttes på elementer, der går tilbage til forhandlingerne vedrørende Finlands tiltrædelse af Fællesskaberne. Da forhandlingerne med Kommissionen blev påbegyndt, forsøgte Republikken Finland at opretholde kontrollen ved grænserne i en bestemt periode. Dette lykkedes imidlertid ikke, og de nye medlemsstater blev således forpligtet til at ophæve kontrollen ved grænserne over for de øvrige medlemsstater.

50. Den finske regering har endvidere henvist til en fælles erklæring, som medlemsstaterne fremsatte på det pågældende tidspunkt, og som indeholdt en skriftlig betingelse, hvorefter anvendelsen af den midlertidige told ikke tillod tilvejebringelse af kontrolforanstaltninger ved de indre grænser inden for Fællesskabet. Denne betingelse ville blive

uden genstand, såfremt Republikken Finlands mulighed for at opkræve højere told end den, der er fastsat i den fælles toldtarif, kun omfatter indførsel til Finland af varer, der direkte hidrører fra tredjelande.

51. Ifølge Kappahl Oy udgør oplysningerne vedrørende tiltrædelsesforhandlingerne, de standpunkter, som de berørte parter har indtaget under disse forhandlinger, og de personlige synspunkter, der er blevet fremsat af Kommissionens tjenestemænd vedrørende spørgsmålet, og som den finske regering har påberåbt sig, lige så meget kilder, der alene er til rådighed for den finske regering. Disse elementer, der ikke er tilgængelige for offentligheden, kan derfor ikke lægges til grund ved fortolkningen af tiltrædelsesaktens artikel 99, idet man i modsat fald vil skade det princip om ligestilling af parterne i forbindelse med rettergangen, der er knæsat i artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

52. Den finske regerings argumentation kan ikke lægges til grund.

53. Jeg mener, at de elementer, som vedrører oplysninger vedrørende forløbet af forhandlingerne mellem Republikken Finland og Fællesskabet, ikke kan lægges til grund ved fortolkningen af nogen som helst bestemmelse i tiltrædelsesakten, eftersom de ikke er kommet til udtryk i ordlyden af den bestemmelse, der skal fortolkes. Det er herved tilstrækkeligt at anføre, at Domstolen gentagne gange har udtalt, at erklæringer, der er optaget i et rådsprotokollat i forbindelse med de forberedende arbejder, der fører til vedtagelsen af en retsakt, »ikke (kan) tjene som fortolkningsbidrag ... når erklæringens indhold ikke har fundet udtryk i den omtvistede bestemmelses ordlyd, og erklæringen følgelig er uden retlig betydning« [22].

54. Kommissionen har oplyst, at Finlands Faste Repræsentation under forhandlingerne havde krævet indførelse af en fællesskabsprocedure, der skulle afværge risikoen for fordrejning af samhandelen, men at der dog ikke er blevet indført nogen procedure herom. Den Faste Repræsentation har derefter, da Republikken Finlands krav ikke blev efterkommet, udtrykkeligt krævet at kunne pålægge varer med oprindelse i tredjelande, der blev indført til Finland gennem en anden medlemsstats område, en told med et beløb svarende til forskellen mellem den nationale tarif og Fællesskabets tarif. Som Kommissionen imidlertid med rette har anført, er eksistensen af en differentieret toldtarif uløselig forbundet med kontrolsystemer og må nødvendigvis indebære indførelse af en beskyttelsesmekanisme. Fællesskabet har imidlertid ikke indrømmet Republikken Finland en undtagelse af en sådan rækkevidde.

55. Desuden er muligheden for at opretholde en differentieret tarifmæssig behand-

22 — Jf. dom af 13.2.1996, forenede sager C-197/94 og C-252/94, Bautiaa og Société française maritime, Sml. I, s. 505, præmis 51, af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18, og den ældre dom af 30.1.1985, sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 427, præmis 13.

ling for visse varer, der indføres til Finland efter at være bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat, ikke nævnt udtrykkeligt og ubestrideligt hverken i Kommissionens oprindelige svar på det nævnte krav fra Finlands Faste Repræsentation eller i tiltrædelsesaktens ordlyd.

57. Denne fælles holdning er genspejlet i tiltrædelsesaktens artikel 153, der bestemmer:

»For at undgå forstyrrelser i det indre markeds funktion, må anvendelsen af de nye medlemsstaters nationale lovgivning i de overgangsperioder, som der er henvist til i denne akt, ikke medføre grænsekontrol.«

56. Fællesskabet har derimod i oktober 1993 indtaget følgende fælles holdning [23]: »Fællesskabet kan acceptere, at Finland i en periode af tre år fra tiltrædelsen opretholder sin told for de i bilaget anførte varer, hvis satser er højere end dem, der følger af den fælles toldtarif, dog således at denne opretholdelse ikke kan medføre kontrol ved de indre grænser. I øvrigt opfordrer Fællesskabet Finland til at overveje muligheden for i løbet af denne overgangsperiode at foretage en gradvis tilnærmelse af ovennævnte satser til den fælles toldtarif« [24].

58. Desuden har Kommissionen, idet den udtrykkeligt forkastede indførelsen af det EF-kontrolsystem, som Republikken Finland havde foreslået under tiltrædelsesforhandlingerne, konkluderet, at det eneste ægte alternativ synes at have været enten at indføre kontrol ved de indre grænser, hvilken løsning Fællesskabet udtrykkeligt afviste, eller risikoen for omlægning af samhandelen.

59. Jeg mener ikke desto mindre, at risikoen for omlægning af samhandelen efter en sidste betragtning vil kunne anses for at være mindre alvorlig end den risiko, der består i uovervejet at tolerere en tilsidesættelse af respekten for en grundlæggende rettighed, nemlig de frie varebevægelser, ved en udvidende fortolkning af tiltrædelsesaktens artikel 99, der bør fortolkes snævert, da den har karakter af undtagelsesbestemmelse. En vid fortolkning vil kunne virke som en trojansk hest til omgåelse af fællesskabsrettens

23 — Skrivelserne fra Finlands Faste Repræsentation af 10.5.1993 og 1.6.1993 er indeholdt i bilag III og IV til Kommissionens skriftlige indlæg. Fællesskabets ovennævnte fælles holdning blev vedtaget af De Faste Repræsentanters Komité under dens møde den 27.10.1993. Dette dokument er indeholdt i bilag IV til Kommissionens skriftlige indlæg.

24 — Dette fremgår ligeledes at skrivelse nr. 14 923 af 15.12.1995, som Kommissionens kompetente tjenestegren har tilstillet Finlands Faste Repræsentation ved Fællesskaberne, og hvorved Kommissionen meddelte den finske regering, at tiltrædelsesaktens artikel 99 ikke tillod en sådan undtagelse til det grundlæggende princip om frie varebevægelser, og opfordrede regeringen til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at ophøre med at tilsidesætte — ved at opretholde lov nr. 1255/94 — de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 9. Ved skrivelse af 25.3.1996 meddelte den finske regering, at den ikke delte Kommissionens synspunkt vedrørende fortolkningen af artikel 99; den besluttede dog af praktiske grunde at ophæve den omtvistede bestemmelse i lov nr. 1255/94.

grundlæggende princip om frie varebevægelser, som er nedfældet i traktaten.

60. Fortolket i lyset af traktatens artikel 9, 10, 12 og 13 kan tiltrædelsesaktens artikel 99 derfor ikke begrunde pålæggelse eller opretholdelse af en told som den, der er foreskrevet i den finske lov nr. 1255/94, og som finder anvendelse på varer med oprindelse i tredjelande, der er i fri omsætning i en anden medlemsstat, og derefter indføres til Finland.

VI — Forslag til afgørelse

61. På grundlag af ovennævnte gennemgang skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Uudenmaan lääninoikeus på følgende måde:

»Artikel 99 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, som ændret ved Rådets afgørelse 95/1/EF, Euratom, EKSF af 1. januar 1995 om tilpasning af retsakterne vedrørende nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union, skal fortolkes således, at den ikke omfatter de varer med oprindelse i tredjelande, som er blevet bragt i omsætning i en af Det Europæiske Fællesskabs andre medlemsstater og derfra er blevet indført til Finland.«