FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 9 juli 1998 *

I — Inledning

1. I det föreliggande fallet har länsrätten i Nylands län begärt att domstolen skall tolka artikel 99 i Akt 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 [1] (nedan kallad anslutningsakten, såsom den ändrats genom rådets beslut av den 1 januari 1995 om anpassning av de dokument som har avseende på nya medlemsstaters anslutning till Europeiska unionen. [2]

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

2. Enligt artikel 3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallat fördraget) skall gemenskapens verksamhet bland annat omfatta

"a) avveckling av tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor samt avveckling av alla övriga åtgärder med motsvarande verkan,

b) ...

c) en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna,

..."

3. Avdelning I (artikel 9—37) i tredje delen av fördraget, vilken rör gemenskapens politik, innehåller ett antal bestämmelser som rör säkerställandet av den fria rörligheten för varor inom gemenskapens tullområde, det

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT C 241, s. 21; för svensk version se Handlingar beträffande Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, band II, 1995, s. 30.

2 — EGT L 1, s. 1.

vill säga den första av de fyra grundläggande friheter som säkerställs genom fördraget.

4. Artikel 9 i fördraget föreskriver följande:

"1. Gemenskapen skall grunda sig på en tullunion, som skall omfatta all handel med varor och som skall innebära att tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna och att en gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas.

2. Bestämmelserna i denna avdelning i kapitel 1 avsnitt 1 och kapitel 2 skall tillämpas på varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna."

5. I artikel 10.1 i fördraget definieras när produkter från tredje land skall anses kunna omsättas fritt i en medlemsstat. Denna artikel föreskriver således följande:

"1. Varor som kommer från tredje land skall anses vara i fri omsättning i en medlemsstat, om importformaliteterna har uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter med motsvarande verkan har tagits ut i denna medlemsstat och hel eller partiell återbetalning av sådana tullar och avgifter inte har lämnats."

6. Artikel 12 i fördraget föreskriver vidare följande:

"Medlemsstaterna skall inte sinsemellan införa nya tullar på import eller export eller avgifter med motsvarande verkan och inte höja sådana tullar eller avgifter som de redan tillämpar i sina inbördes handelsförbindelser."

7. I enlighet med artikel 13 skall medlemsstaterna under övergångstiden gradvis avveckla de importtullar och avgifter med motsvarande verkan som gäller mellan dem. [3]

3 — Slutligen föreskriver artikel 16 i fördraget att medlemsstaterna senast vid den första etappens utgång sinsemellan skall avskaffa exporttullar och avgifter med motsvarande verkan.

8. Artikel 2 i anslutningsakten föreskriver följande:

"Från dagen för anslutningen är bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna före anslutningen bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som fördragen och denna anslutningsakt anger."

9. Av denna artikel framgår således att den redan befintliga gemenskapsrätten utgör "gemenskapens regelverk" som skall tillämpas i de nya medlemsstaterna och att samtliga gemenskapsbestämmelser har fulla rättsverkningar i unionens nya medlemsstater, för vilka de är bindande på de villkor som anges i fördragen och anslutningsakten.

10. Artikel 98 i anslutningsakten föreskriver följande:

"Bastullsatsen, som skall ligga till grund för en gradvis tillnärmning till den gemensamma tulltaxan enligt artikel 99, skall, för varje vara, vara den tullsats som Finland faktiskt tillämpar den 1 januari 1994."

11. Slutligen föreskriver artikel 99 i anslutningsakten följande:

"Under tre år efter anslutningen får Finland behålla sin tullsats i förhållande till tredje land för de varor som anges i bilaga XI.

Under den tiden skall Finland gradvis minska skillnaden mellan bastullsatsen och tullsatsen enligt den gemensamma tulltaxan enligt följande tidsplan:

— Den 1 januari 1996 skall varje skillnad mellan bastullsatsen och den gemensamma tulltaxan minskas till 75 %.

— Den 1 januari 1997 skall varje skillnad mellan bastullsatsen och den gemensamma tulltaxan minskas till 40 %.

Finland skall tillämpa den gemensamma tulltaxan fullt ut från och med den 1 januari 1998."

B — *Den nationella lagstiftningen*

12. Beträffande import från en annan medlemsstat i Europeiska gemenskapen, av varor på vilka tull redan har påförts med stöd av

rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan [4], föreskriver 1 § i lag 1255/94 om vissa temporära tullar följande:

"Vid import av sådana icke-gemenskapsvaror som nämns i bilagan till denna lag uppbärs tull enligt bilagan.

Vid införsel av sådana varor från annat land inom Europeiska gemenskapen, för vilka har bestämts att tull skall uppbäras enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om Europeiska gemenskapens tulltaxe- och statistiknomenklatur och gemensamma tulltaxa redan då de importerats från tredje land till Europeiska gemenskapens tullområde, uppbärs en tull som motsvarar skillnaden mellan tullen enligt bilagan och den tull som påförts vid import till gemenskapen.

...".

13. I 2 § i denna lag stadgas bland annat att import av ovan i 1 § 2 mom. avsedda varor skall anmälas till tullmyndigheterna så som närmare stadgas genom förordning.

14. Slutligen föreskriver 3 § i lagen följande:

"Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning och är i kraft till utgången av 1997. Denna lag tillämpas inte på vara som har utlämnats från tullkontroll eller borde ha anmälts till förtullning innan lagen trätt i kraft."

15. Lag 1255/94 trädde i kraft den 1 januari 1995 och skulle vara i kraft till utgången av år 1997.

16. Lagens 1 § 2 mom. upphävdes slutligen genom lag 413/96 av den 14 juni 1996 [5], som trädde i kraft den 1 juli 1996.

4 — EGT L 256, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22.

5 — Lag om ändring av 1 § lagen om vissa temporära tullar och den bifogade förteckningen (413/96).

III — Bakgrund

17. KappAhl Oy, som är ett bolag bildat enligt finsk rätt, importerade mellan den 29 mars 1995 och den 26 juni 1996 från Sverige till Finland textilprodukter och kläder med ursprung i tredje land. Vid importen till Sverige hade dessa produkter påförts vederbörliga gemenskapstullar i enlighet med förordning nr 2658/87, och de hade således övergått till fri omsättning i denna medlemsstat.

18. När varorna i fråga importerades till Finland ålade Lahtis tullkammare KappAhl Oy att betala skillnaden mellan den tull som nämns i bilagan till lag 1255/94 och den tull som hade påförts vid importen till gemenskapen, i detta fall till Sverige. KappAhl hade anmält varorna i fråga till tullmyndigheterna.

19. KappAhl Oy överklagade tullkammarens beslut att påföra tull och yrkade på att besluten skulle upphävas. Besvären avsåg således sammanlagt 1 056 beslut som Lahtis tullkammare hade fattat mellan den 29 maj 1995 och den 9 juli 1996. KappAhl Oy yrkade dessutom återbetalning av de påförda tullarna uppgående till 6 911 586 FIM, jämte laga ränta.

20. KappAhl hävdade vid den nationella domstolen att 1 § 2 mom. i lag 1255/94 uppenbarligen stod i strid med artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget och att den inte heller grundades på någon undantagsbestämmelse för övergångsperioden.

21. Enligt KappAhl Oy skall artikel 99 i anslutningsakten tolkas restriktivt därför att den utgör ett undantag från grundprincipen om den fria rörligheten för varor. Enligt KappAhl Oy kan Finland inte med stöd av artikelns lydelse eller syfte påföra tullar på produkter som var i fri omsättning i gemenskapen efter det att de hade importerats till en annan medlemsstat. KappAhl Oy har betonat att, eftersom artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget har direkt effekt, de finska myndigheterna är skyldiga att tillämpa dessa överordnade rättsregler och på motsvarande sätt skyldiga att avstå från att tillämpa underordnade rättsregler, såsom 1 § 2 mom. i lag 1255/94, som står i strid med dessa.

22. De finska myndigheterna har för sin del vid den nationella domstolen påstått att artikel 99 i anslutningsakten är otydlig, rent av misslyckad. De har vidare konstaterat att tullar inte tillämpas på länder utan på varor och att artikeln i fråga kan anses hänföra sig till såväl varor som importeras från tredje land som varor med ursprung i tredje land.

23. Enligt finansministeriets uppfattning stöds Finlands tolkning av de omständigheter som framgår av förhandlingsfasen före anslutningen. Finansministeriet har vidare framhållit att det med hänsyn till det system med den inre marknaden som har gällt från och med början av år 1993, klart framgår att den avvikelse som Finland fick inte skulle kunna skydda de känsliga industrigrenarna i Finland, om tullar inte kunde uppbäras även på varor som importeras via andra medlemsstater. Finansministeriet anser att om det var möjligt att kringgå den finska så kallade tilläggstullen genom att importera varan via en annan medlemsstat, skulle det inte förekomma någon import av varor till Finland direkt från tredje land.

24. Av beslutet om hänskjutande framgår även att kommissionen reagerade mot denna lagstiftningsåtgärd genom sin skrivelse av den 19 december 1995. Kommissionen konstaterade i denna skrivelse att en sådan avvikelse från principen om den fria rörligheten för varor som återfinns i den omtvistade bestämmelsen i 1 § 2 mom. i lag 1255/94 inte var tillåten enligt artikel 99 i anslutningsakten.

25. De finska myndigheterna meddelade att de inte var av samma åsikt som kommissionen, men att de av praktiska skäl hade beslutat att upphäva bestämmelsen från och med den 1 juli 1996.

IV — Tolkningsfrågan

26. Länsrätten i Nylands län hyser tvivel om tolkningen av artikel 99 i anslutningsakten och har beslutat förklara målet vilande för att i enlighet med artikel 177 i fördraget begära att EG-domstolen skall meddela ett förhandsavgörande. Länsrätten har ställt följande tolkningsfråga:

"Skall artikel 99 i Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutningsakt tolkas så, att den även avser sådana varor med ursprung i tredje land som har övergått till fri omsättning i en annan medlemsstat i Europeiska gemenskapen och därifrån importerats till Finland?"

V — Prövning i sak

27. Enligt KappAhl Oy skall artikel 99 i anslutningsakten tolkas restriktivt, eftersom den utgör ett undantag från principen om den fria rörligheten för varor. Enligt KappAhl Oy:s uppfattning får Finland i enlighet med artikelns lydelse eller syfte inte påföra tullar på produkter som var i fri omsättning i gemenskapen när de importerades till en annan medlemsstat. KappAhl Oy har således slutit sig till att den omtvistade bestämmel-

sen i 1 § 2 mom. i lag 1255/94 står i strid med artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget och med artikel 99 i anslutningsakten.

28. Den finska regeringen och kommissionen anser att artikel 99 i anslutningsakten är otydlig och att det inte är möjligt att exakt sluta sig till om avvikelsen i fråga gäller för såväl de varor som direkt importeras till Finland från tredje land som de varor som endast kommer från dessa länder och som har övergått till fri omsättning i gemenskapen.

29. Enligt den finska regeringen framgår det av lydelsen av denna artikel i jämförelse med artikel 98, som rör den bastullsats som skall påföras varje produkt, att eftersom tullar inte tillämpas på länder utan på varor, skall varor med ursprung i tredje land som är i fri omsättning i gemenskapen vid importen till Finland påföras den tilläggstull som föreskrivs i lag 1255/94.

30. Även om artikel 99 är otydlig, vilket kommissionen har betonat, godtar den likväl inte den finska regeringens uppfattning, eftersom artikel 99 till sin karaktär är en undantagsbestämmelse som skall tolkas restriktivt samt med stöd av såväl syftet med artikeln som förarbetena till anslutningsakten. Kommissionen har slutit sig till att artikel 99 i anslutningsakten inte rör varor från tredje land som redan är i fri omsättning i gemenskapen och som sedan importeras till Finland.

31. Inledningsvis skall det framhållas att anslutningsakten (artikel 2) grundas på principen att bestämmelserna i gemenskapsrätten (primär- och sekundärrätten) omedelbart och i sin helhet är bindande för Finland, om inte annat följer av övergångsbestämmelserna i de övriga artiklarna i anslutningsakten. [6]

32. Vidare anser jag att den tullunion som gemenskapen grundas på enligt artiklarna 9, 12, 13 och 16 i fördraget består av två grunddelar. Den första delen avser ett "allmänt och absolut" [7] förbud mot import- och exporttullar samt avgifter med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna. Denna del kompletteras av bestämmelserna avseende avskaffande av alla slags kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna (artikel 12—17 och artikel 30—37 i fördraget). Genom dessa bestämmelser fastslås den första av gemenskapens fyra grundläggande friheter, nämligen den fria rörligheten för varor. Den andra grunddelen består i upprättandet av den gemensamma tulltaxan som skall tillämpas på handeln mellan medlemsstaterna i förhållande till tredje land (artikel 18—29). Det

6 — Se exempelvis dom av den 9 december 1982 i mål 258/81, Metallourgiki Halyps mot kommissionen (REG 1982, s. 4261), punkt 8.

7 — Se exempelvis dom av den 14 september 1995 i de förenade målen C-485/93 och C-486/93, Simitzi (REG 1995, s. I-2655), punkt 14.

skall således klart skiljas mellan dessa två delar av tullunionen, vilket KappAhl Oy på goda grunder har betonat.

33. Förbudet mot import- och exporttullar samt alla avgifter med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna tillämpas på såväl varor med ursprung i medlemsstaterna som varor med ursprung i tredje land som är i fri omsättning i medlemsstaterna, eftersom de sistnämnda varorna enligt domstolens fasta rättspraxis [8] "slutgiltigt och fullständigt" skall likställas med varor med ursprung i medlemsstaterna.

34. Jag anser att artikel 99 i anslutningsakten skall tolkas med beaktande av denna grundprincip.

35. Inledningsvis skall det konstateras att det av en tolkning av lydelsen av denna artikel klart framgår att artikeln i fråga endast innehåller en tillfällig avvikelse från tillämpningen av Gemensamma tulltaxan på handeln mellan medlemsstaten och tredje land. Denna avvikelse gäller å ena sidan endast för vissa varor från tredje land, vilka nämns i bilaga XI, och kan å andra sidan inte gälla längre än tre år från det att Republiken Finland anslöt sig till gemenskaperna.

36. I artikel 99 i anslutningsakten föreskrivs emellertid inte någon avvikelse från principen att det är förbjudet att bibehålla tullar och införa nya tullar mellan medlemsstaterna. Denna artikel rör med andra ord inte den fria rörligheten för varor på den inre marknaden, det vill säga inom gemenskapens tullområde. En så väsentlig avvikelse från den grundläggande principen om förbud mot tullar och avgifter med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna, vilken är tillämplig på alla produkter och varor, borde uttryckligen och obestridligen framgå av lydelsen av artikel 99 och skulle tolkas restriktivt. [9]

37. En sådan här slutsats kan man dessutom dra genom att tillämpa de tolkningsregler som domstolen redan har fastställt beträffande avvikelserna i anslutningsakterna. Närmare bestämt gäller följande: a) avvikelserna skall fastställas uttryckligen, [10] b) de skall

8 — Se exempelvis dom av den 15 december 1976 i mål 41/76, Donckerwolcke och Schon (REG 1976, s. 1921; svensk specialutgåva, volym 3, s. 247), punkterna 14 och 15, och av den 11 juni 1985 i mål 288/83, kommissionen mot Irland (REG 1985, s. 1761), punkt 24. Se även dom av den 22 mars 1990 i mål C-83/89, Vincent Houben (REG 1990, s. I-1161), punkterna 9 och 10.

9 — Se bland annat dom av den 15 april 1997 i mål C-272/93, Deutsches Milch-Kontor (REG 1997, s. I-1905), punkt 35, samt i tidigare rättspraxis dom av den 13 november 1964 i de förenade målen 90/63 och 91/63, kommissionen mot Luxemburg och Belgien (REG 1964, s. 2933), och av den 20 april 1978 i de förenade målen 80/77 och 81/77, Commissionaires réunis (REG 1978, s. 927; svensk specialutgåva, volym 4, s. 95), punkt 24.

10 — Se till exempel domen i det ovannämnda målet Metallourgiki Halyps mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 8.

tolkas restriktivt [11] och c) de skall tolkas i avsikt att göra det lättare att uppnå syftena med fördraget och att tillämpa dess regler i sin helhet. [12]

38. Jag anser att avvikelsen i artikel 99 avser sådana produkter från tredje land som direkt importeras till Finland och således inte produkter från medlemsstaterna med vilka man likställer de produkter från tredje land som redan är i fri omsättning i en medlemsstat.

39. Eftersom bestämmelserna i anslutningsakten måste tolkas med hänsyn till gemenskapens grundvalar och system, såsom de fastställs i fördraget, [13] är min uppfattning att bestämmelsens lydelse är tydlig och att den skall tolkas restriktivt. Således skall avvikelsens tillämpningsområde inte utvidgas så, att det även omfattar produkter från tredje land som redan är i fri omsättning i gemenskapen.

40. Den ovannämnda slutsatsen stöds av att produkter med ursprung i medlemsstaterna och produkter från tredje land som är i fri omsättning i medlemsstaterna fullt likställs med varandra i enlighet med artikel 9.2 vid tillämpningen av bland annat artikel 12, vilket för övrigt har bekräftats i domstolens fasta rättspraxis. [14]

41. Enligt min uppfattning är det endast en restriktiv tolkning av artikel 99 i anslutningsakten som överensstämmer med målet att fullständigt genomföra den gemensamma marknaden och att trygga den fria rörligheten för varor. En sådan tolkning står med andra ord i samklang med genomförandet av målen med fördraget, den fullständiga tillämpningen av reglerna i fördraget samt den övergångsperiod som infördes genom artikeln i fråga. [15] Jag kommer att betrakta detta nedan.

42. Den ovan angivna slutsatsen stöds även av en systematisk tolkning av artikel 99. Jag konstaterar således att nämnda bestämmelse ingår i kapitel 4 i anslutningsakten med rubriken "Förbindelser med tredje land, tullu-

11 — Se till exempel dom av den 29 mars 1979 i mål 231/78, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1979, s. 1447; svensk specialutgåva, volym 4, s. 429), punkt 16, av den 23 mars 1983 i mål 77/82, Peskeloglou (REG 1983, s. 1085), punkt 12, av den 10 maj 1984 i mål 58/83, kommissionen mot Grekland (REG 1984, s. 2027), punkt 9, och av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen (REG 1985, s. 207), punkt 26.

12 — Dom av den 25 februari 1988 i de förenade målen 194/85 och 241/85, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 1037), punkterna 19 och 20. Dessa mål rörde avvikelser från den fria rörligheten för jordbruksprodukter.

13 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 11), punkt 12.

14 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet Donckerwolcke och Schon (ovan fotnot 8), punkterna 14 och 15.

15 — Domstolen har upprepade gånger tolkat sådana bestämmelser i en anslutningsakt som har utgjort en avvikelse från vissa principer i syfte att anpassa tolkningen till skälen för övergångsordningen. Se exempelvis dom av den 27 september 1989 i mål 9/88, Lopes da Veiga (REG 1989, s. 2989), punkt 10, som rörde den fria rörligheten för arbetstagare, av den 27 mars 1990 i mål C-113/89, Rush Portuguesa (REG 1990, s. 1417; svensk specialutgåva, volym 10), punkt 13, som rörde friheten att tillhandahålla tjänster. Se även dom av den 30 maj 1989 i mål 305/87, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 1461), punkt 15—27, som rörde den fria rörligheten för arbetstagare.

nion" (artikel 97—105). Detta kapitel innehåller bland annat en särskild ordning som rör tillämpningen i Finland av gemenskapens internationella avtal med tredje land. [16]

43. Den enda bestämmelse i kapitel 4 som inte rör förbindelser med tredje land är bestämmelsen i artikel 101, enligt vilken Finland fram till den 31 december 1999 får öppna en årlig tullfri kvot för styren. [17] Låt mig upprepa att det likväl är fråga om en specialbestämmelse som, till skillnad från artikel 99, uttryckligen föreskriver vissa begränsningar av tillämpningen av avvikelsen, för att principen om den fria rörligheten för varor inte skall påverkas. [18] I detta fall finns dessutom en specialbestämmelse som rör exporten av ifrågavarande varor från Finland till andra medlemsstater. [19]

44. Den finska regeringen har vidare gjort flera invändningar som grundas på en teleologisk tolkning av artikel 99 i anslutningsakten. Den finska regeringen har inledningsvis betonat att syftet med avvikelsen i artikel 99, vilken godtogs för Finlands del, var att underlätta anpassningen av vissa känsliga industrigrenar i Finland under övergångsperioden och att göra det möjligt för Finland att gradvis avskaffa sitt tidigare tullskydd. [20] Denna avvikelse skulle emellertid inte göra det möjligt att skydda dessa känsliga industrigrenar, om det inte var möjligt att uppbära tull på dessa varor från tredje land som importeras via andra medlemsstater. Om det vore möjligt att undvika att de finska myndigheterna uppbar tilläggstullen i fråga genom att importera produkter via andra medlemsstater, skulle man aldrig direkt till Finland importera varor med ursprung i tredje land.

45. Den finska regeringen har även anfört att det är möjligt att varor från tredje land avsedda att importeras till Finland först tullklareras i andra medlemsstater och först därefter importeras till Finlands territorium. Den finska regeringen har anfört att detta skulle leda till en störning av handeln och en snedvridning av konkurrensen, vilket skulle strida mot syftet med systemet med den inre marknaden, vilket är att säkerställa likadana

16 — Det rör sig om artikel 100 och artikel 102— 105 i anslutningsakten.

17 — En kolväteförening som används vid tillverkningen av flera olika plastsorter.

18 — Enligt artikel 101.1 får Finland fram till den 31 december 1999 öppna en årlig tullfri kvot på 21 000 ton styren under förutsättning a) att övergången till fri omsättning för varorna sker på Finlands territorium och att de också konsumeras där, eller att varorna bearbetas på Finlands territorium så att de blir att betrakta som varor med ursprung i gemenskapen, och b) att varorna förblir under tullövervakning enligt gemenskapsbestämmelserna om användning för särskilda ändamål.

19 — Enligt artikel 101.2 och 101.3 i anslutningsakten skall bestämmelserna i punkt 1 endast tillämpas i fall då deklarationen för övergång till fri omsättning åtföljs av ett intyg av en behörig finsk myndighet att varorna omfattas av bestämmelserna i punkt 1. Kommissionen och de behöriga finska myndigheterna skall dessutom vidta alla åtgärder som behövs för att säkerställa att den slutliga förbrukningen av de ifrågavarande varorna eller den bearbetning genom vilken de blir att betrakta som varor med ursprung i gemenskapen, äger rum på finländskt område.

20 — Såsom den finska regeringen har konstaterat (punkt 11 i det skriftliga yttrandet) uppbars på vissa produkter med ursprung i tredje land enligt den finska tulltaxan i själva verket en tull som var 20 procent högre än vad som föreskrivs i Gemensamma tulltaxan.

konkurrensvillkor för alla ekonomiska aktörer. [21]

46. Vad gäller denna fråga har kommissionen utgått från att artikel 99 i anslutningsakten inte avser varor med ursprung i tredje land som är i fri omsättning i gemenskapen och som sedan importeras till Finland. Kommissionen har medgett att den tolkning den har föreslagit är helt följdriktig med tanke på tillnärmningen av den finska tulltaxan och gemenskapens tulltaxa. Kommissionen har påstått att ifrågavarande artikel 99 för en övergångsperiod fastställer den största möjliga skillnaden mellan de två tullsatser av olika storlek som Finland skulle använda med hänsyn till kostnadseffektivitet. Små skillnader mellan tullsatserna är ägnade att förhindra en omdirigering av varorna samtidigt som de känsliga produktionsgrenarna i Finland får skydd och uppmuntras att snabbt anpassa sig till den nya gemenskapsverkligheten.

47. Jag anser att påförandet av en tilläggstull enligt den nationella lagstiftningen inte tillräckligt kan motiveras med att risken för en "omdirigering av varorna" märkbart har ökat när Finland efter anslutningen till gemenskapen inte längre får göra kontroller vid gemenskapens inre gränser, eftersom påförandet av en sådan tull klart strider mot en grundprincip i fördraget.

48. Jag anser även att principen om lika behandling av ekonomiska aktörer i detta fall inte heller åsidosätts av den anledningen att tullbehandlingen av de varor från tredje land som direkt importeras till Finland skiljer sig från tullbehandlingen av de varor som redan har övergått till fri omsättning i en annan medlemsstat och som sedan importeras till Finland. I detta fall behandlas olika situationer olika, vilket inte är förbjudet enligt gemenskapsrätten.

49. Den finska regeringen har vidare försökt motivera sin uppfattning genom en historisk tolkning av artikel 99. Den finska regeringen har gjort gällande att dess uppfattning finner stöd i uppgifter från förhandlingarna om anslutning till gemenskaperna. När förhandlingarna med kommissionen inleddes eftersträvade Finland att få bevara gränskontrollerna under en viss övergångsperiod. Detta medgavs inte, utan de nya medlemsstaterna blev tvungna att avskaffa gränskontrollerna gentemot andra medlemsstater.

50. Den finska regeringen har slutligen åberopat den gemensamma förklaringen av de dåvarande medlemsstaterna, som innehöll ett skriftligt villkor om att tillämpningen av övergångstullar inte skulle få leda till kontrollåtgärder vid de inre gränserna eller gränserna mellan medlemsstaterna. Ett sådant villkor skulle sakna mening om Finlands möjlighet att uppbära en tull som är högre än

21 — Den finska regeringen har vidare konstaterat (punkt 13 i det skriftliga yttrandet), att om en gemensam yttre tull inte tillämpas i förhållande till tredje land kan förbudet mot inre tullar, vilket utgör tullunionens andra del, inte heller tillämpas utan att detta leder till en störning av handeln.

den gemensamma tullsatsen endast gällde varor som importeras till Finland direkt från tredje land.

51. Enligt KappAhl Oy utgör uppgifterna om medlemskapsförhandlingarnas förlopp, parternas förhandlingsställningar och personliga uttalanden om den aktuella frågan gjorda av kommissionens tjänstemän — vilka Finland har åberopat — källmaterial som endast den finska regeringen har haft tillgång till. Vid tolkningen av artikel 99 i anslutningsakten är det således inte möjligt att använda sig av sådana omständigheter som allmänheten inte har kunnat ta del av, eftersom detta skulle strida mot principen om jämlikhet i medel (equality of arms) som säkerställs i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

52. Den finska regeringens motivering kan inte godtas.

53. Jag anser att omständigheter som har samband med förhandlingarna mellan Finland och gemenskapen inte kan användas vid tolkningen av vissa bestämmelser i anslutningsakten, om dessa uppgifter inte har kommit till uttryck i lydelsen av den bestämmelse som skall tolkas. Det är tillräckligt att erinra om att det följer av domstolens fasta rättspraxis att en förklaring som intagits i protokoll i samband med förarbeten som utmynnar i ett beslut "endast kan tillmätas betydelse vid tolkningen ... om förklaringen har kommit till uttryck i den aktuella [...]texten. I annat fall saknar förklaringen helt och hållet rättslig relevans". [22]

54. Kommissionen har uppgett för domstolen att Finlands ständiga representation i förhandlingsskedet begärde att ett gemenskapsförfarande för att förhindra en omdirigering av varorna skulle införas, men att inget beslut fattades med avseende på ett sådant förfarande. Eftersom Finlands förslag inte godtogs, begärde den ständiga representationen uttryckligen tillstånd att på produkter med ursprung i tredje land som importeras till Finland via andra medlemsstaters territorium få uppbära en tull som skulle vara lika stor som skillnaden mellan den nationella och den gemensamma tullen. Såsom kommissionen på goda grunder har konstaterat, kan en differentierad tulltaxa inte lösgöras från kontrollmekanismer och förutsätter att en skyddsmekanism inrättas. Gemenskapen gav emellertid inte Finland rätt till ett så omfattande undantag.

55. Varken kommissionens ursprungliga svar på den ovannämnda begäran från Finlands

22 — Se bland annat dom av den 13 februari 1996 i de förenade målen C-197/94 och C-252/94, Bautiaa och Société française maritime (REG 1996, s. I-505), punkt 51, av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen (REG 1991, s. I-745; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 18, och tidigare, av den 30 januari 1985 i mål 143/83, kommissionen mot Danmark (REG 1985, s. 427; svensk specialutgåva, volym 8), punkt 13.

ständiga representation eller anslutningsaktens text innehåller något uttryckligt och obestridligt omnämnande av Finlands möjlighet att bibehålla en särskild tullbehandling av vissa produkter som importeras till Finland efter det att de har övergått till fri omsättning i andra medlemsstater.

56. Gemenskapen fattade däremot i oktober 1993 beslut om följande gemensamma ståndpunkt: [23] "Gemenskapen kan godta att Finland under tre års tid från anslutningen bibehåller sin egen tulltaxa vad beträffar de produkter som nämns i bilagan och på vilka det tillämpas en tull som är högre än tullarna enligt Gemensamma tulltaxan, under förutsättning att detta inte leder till kontroller vid de inre gränserna. Gemenskapen uppmanar vidare Finland att använda denna övergångsperiod till att gradvis tillnärma tullarna och Gemensamma tulltaxan." [24]

57. Denna gemensamma ståndpunkt framgår även av artikel 153 i anslutningsakten, vilken innehåller följande bestämmelse:

"För att den gemensamma marknaden skall fungera obehindrat får tillämpningen av de nya medlemsstaternas nationella regler under de övergångstider som denna anslutningsakt anger inte leda till gränskontroller mellan medlemsstater."

58. Med hänsyn till att kommissionen uttryckligen tillbakavisade det kontrollsystem som Finland föreslog under medlemskapsförhandlingarna, har kommissionen vidare dragit slutsatsen att det enda faktiska alternativet är antingen kontroller vid de inre gränserna — vilket gemenskapen uttryckligen har tillbakavisat — eller risken för omdirigering av varorna.

59. Jag anser emellertid att en risk för omdirigering av varorna slutligen inte kan anses vara lika allvarlig som den fara som ligger i att obetänkt tillåta bristande iakttagande av en av de grundläggande friheterna, det vill säga den fria rörligheten för varor, om bestämmelsen i artikel 99 i anslutningsakten ges en vidsträckt tolkning, trots att den skall tolkas restriktivt, eftersom den utgör en undantagsbestämmelse. En vidsträckt tolkning skulle nämligen kunna verka som den trojanska hästen och ge möjlighet att kringgå

23 — De på varandra följande skrivelserna från Finlands ständiga representation, daterade den 10 maj 1993 och den 1 juni 1993, återfinns i bilagorna III och IV till kommissionens skriftliga yttrande. De ständiga representanternas kommitté fastställde gemenskapens ovannämnda gemensamma ståndpunkt vid mötet den 27 oktober 1993. Den ovannämnda handlingen återfinns i bilaga IV till kommissionens skriftliga yttrande.

24 — Detta framgår dessutom av skrivelsen nr 14923 av den 15 december 1995, som kommissionens behöriga tjänstegren tillsände Finlands ständiga representation vid Europeiska unionen och i vilken kommissionen underrättade den finska regeringen om att artikel 99 i anslutningsakten inte tillåter en sådan avvikelse från den grundläggande principen om den fria rörligheten för varor och uppmanade den finska regeringen att vidta vederbörliga åtgärder för att upphöra med underlåtenheten att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i fördraget genom att bibehålla lag 1255/94. De finska myndigheterna anförde att de hade en annan uppfattning än kommissionen om tolkningen av artikel 99, men att de av praktiska skäl hade beslutat att upphäva den omtvistade bestämmelsen i lag 1255/94.

den grundläggande principen i fördraget om den fria rörligheten för varor.

60. Således är det inte möjligt att använda artikel 99 i anslutningsakten, tolkad mot bakgrund av artiklarna 9, 10, 12 och 13 i fördraget, för att motivera påförandet av en sådan tull som den som föreskrivs i den finska lagen 1255/94, när denna tull tillämpas på varor med ursprung i tredje land som är i fri omsättning i en annan medlemsstat i Europeiska gemenskapen och som därifrån importeras till Finland.

VI — Förslag till avgörande

61. Mot bakgrund av vad anförts ovan föreslår jag att domstolen skall besvara den fråga som ha ställts av länsrätten i Nylands län på följande sätt:

Artikel 99 i Akt 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, i dess ändrade lydelse enligt rådets beslut av den 1 januari 1995 om anpassning av de dokument som har avseende på nya medlemsstaters anslutning till Europeiska unionen, skall tolkas så, att den inte avser varor med ursprung i tredje land som har övergått till fri omsättning i en annan medlemsstat i Europeiska gemenskapen och som därifrån importeras till Finland.