FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT N. FENNELLY

fremsat den 14. december 1995 *

I — Indledning

1. Skal en bestemmelse om, at Fællesskabet anvender »en generel ordning, som det anvender over for tredjelande«, vedrørende handelen med landbrugsprodukter, fortolkes således, at andre produkter falder uden for denne ordning? Subsidiært, omfatter en toldfritagelse også det variable element af en afgift, som opkræves ved indførsel af forarbejdede produkter? Det er de spørgsmål, som er rejst i en præjudiciel forelæggelse fra en spansk domstol under en tvist vedrørende betalingen af de beløb, som skulle erlægges i forbindelse med indførslen i 1989 af bolsjer fra De Kanariske Øer til det spanske fastland. Selv om De Kanariske Øer faktisk har udgjort en del af Fællesskabets toldområde siden den 1. juli 1991, har de forelagte spørgsmål mere end historisk interesse, da de relevante bestemmelser i protokol nr. 2 til tiltrædelsesakten vedrørende Spanien og Portugal stadig finder anvendelse på Ceuta og Melilla [1]. Det er også muligt, at der kan opstå lignende principielle spørgsmål på grund af de overgangsforanstaltninger, som måtte blive truffet i forbindelse med senere tiltrædelsesaftaler.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. I juli 1989 importerede Tirma SA (herefter »Tirma«) et parti bolsjer til Spanien (smørkarameller eller fyldte bolsjer), som var fremstillet på De Kanariske Øer. Det pågældende vareparti er ikke yderligere beskrevet i forelæggelseskendelsen, men det synes ubestridt, at der var tale om sukkervarer uden indhold af kakao henhørende under position 17.04 i den fælles toldtarif. Tirma anfægtede afgørelsen truffet af toldmyndighederne i Cádiz om at anvende det variable element i den afgift, som opkræves ved indførsel af sukkervarer til Fællesskabet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3033/80 af 11. november 1980 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter [2] (herefter »forordningen om handelsordningen« eller »forordningen« afhængig af sammenhængen).

3. Tirma fik hverken medhold i sin administrative klage eller i sit søgsmål ved Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía. Under appelsagen har Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, (Sala de lo

* Originalsprog: engelsk.

1 — Se f.eks. dom af 7.12.1995, sag C-45/94, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Ceuta mod Ayuntamiento de Ceuta, Sml. I, s. 4385.

2 — EFT L 323, s. 1.

Contencioso-Administrativo de Sevilla), forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Omfatter den ordning, som er fastsat i artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2 til tiltrædelsesakten vedrørende Spanien og Portugal, også det variable element af tolden for forarbejdede landbrugsprodukter, som opkræves ifølge forordning (EØF) nr. 3033/80, nr. 3034/80 og nr. 3035/80, selv om de pågældende produkter ikke er nævnt i traktatens bilag II, eller er det variable element omfattet af fritagelsen i henhold til artikel 2 i protokol nr. 2 til tiltrædelsesakten? Såfremt ingen af disse regler finder anvendelse, gælder da det generelle princip om frie varebevægelser for handelen med forarbejdede landbrugsprodukter mellem De Kanariske Øer og Fællesskabets toldområde?«

4. Der er afgivet skriftlige indlæg ved Domstolen af den spanske regering og Kommissionen. Da ingen har bedt om at afgive mundtlige indlæg, har Domstolen besluttet ikke at afholde nogen mundtlig forhandling.

III — Relevante fællesskabsretlige bestemmelser

5. Forordningen om handelsordningen [3] indeholder bestemmelser til konsolidering og afløsning af en række tidligere forordninger om handelsordninger for visse varer fremstillet af landbrugsprodukter, som disse nærmere er defineret i forordningens bilag I. Heri nævnes bl.a. »sukkervarer uden indhold af kakao«, undtagen lakridssaft. Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer følgende:

»Ved indførsel til Fællesskabet er enhver vare undergivet den i den fælles toldtarif fastsatte afgift, der er sammensat af:

a) en værditold, som udgør denne afgifts faste element

b) et variabelt element.

Det variable element ... har til formål, med hensyn til de mængder af basisprodukter, der anses for medgået til fremstillingen af den pågældende vare, at udligne incidensen af forskellen mellem priserne på disse produkter inden for Fællesskabet og priserne ved indførsel fra tredjelande, når de samlede omkostninger i forbindelse med disse basisprodukter er højere inden for Fællesskabet.«

3 — Se note 2; de to andre forordninger, der er blev nævnt i forelæggelseskendelsen, har ikke direkte relevans for retsforhandlingerne ved Domstolen.

6. Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at med forbehold af bestemmelserne i forordningens artikel 14, stk. 3 og 4, er »opkrævning af anden told eller andre afgifter med tilsvarende virkning end den i stk. 1 fastsatte afgift« ikke tilladt. Formålet med afgiftens variable element er ifølge første betragtning til forordningen at »udligne den mulige forskel mellem priserne for de nævnte landbrugsprodukter i Fællesskabet og på verdensmarkedet«, mens formålet med det faste element er »beskyttelse af forarbejdningsindustrien«.

7. De tilsvarende foranstaltninger for basisprodukter inden for sukkerindustrien er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker [4] (herefter »sukkerforordningen«). Ifølge sukkerforordningens artikel 16, stk. 1, opkræves der en importafgift af de produkter, som er omfattet af forordningen, bortset fra roeaffald, bagasse og andre restprodukter fra sukkerfremstilling; begrundelsen for denne afgift er forklaret på følgende måde i femte betragtning:

»... ved indførsel fra et tredjeland at opkræve en importafgift ... med det formål ... at udligne forskellen mellem de uden for og inden for Fællesskabet gældende priser for sukker, såfremt verdensmarkedspriserne ligger under Fællesskabets priser«.

8. Ifølge artikel 25, stk. 1, i tiltrædelsesakten vedrørende Spanien og Portugal »[finder] traktaterne og de retsakter, der er udstedt af De Europæiske Fællesskabers institutioner ... anvendelse på De Kanariske Øer ... med forbehold af de undtagelser, der er omhandlet i stk. 2 og 3 og i andre bestemmelser i denne akt«. Artikel 25, stk. 2, indeholder en henvisning til tiltrædelsesaktens protokol nr. 2 (herefter »protokol nr. 2« eller »protokollen«, afhængig af sammenhængen) og bestemmer, at denne protokol fastsætter »betingelserne for anvendelsen af de bestemmelser i EØF-traktaten og i EKSF-traktaten, der vedrører frie varebevægelser, og af de retsakter fra Fællesskabets institutioner, der omhandler toldforskrifterne og handelspolitikken på De Kanariske Øer ...«.

9. Artikel 1, stk. 1, i protokol nr. 2 bestemmer således:

»Varer med oprindelse på De Kanariske Øer ... samt varer fra tredjelande indført til De Kanariske Øer ... anses, ved deres overgang til fri omsætning på Fællesskabets toldområde, ikke for varer, der opfylder betingelserne i artikel 9 og 10 i EØF-traktaten.«

Ifølge artikel 1, stk. 2, omfatter Fællesskabets toldområde ikke De Kanariske

4 — EFT L 177, s. 4.

Øer, mens artikel 1, stk. 3, bestemmer således:

»Medmindre andet er bestemt i denne protokol, finder retsakter, der er udstedt af Fællesskabets institutioner som toldforskrifter om samhandelen med tredjelande, anvendelse på samme vilkår på samhandelen mellem Fællesskabets toldområde på den ene side og De Kanariske Øer ... på den anden side.«

10. Artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2 bestemmer således:

»Medmindre andet er bestemt i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene, herunder denne protokol, anvender Fællesskabet i samhandelen med De Kanariske Øer ... for så vidt angår de landbrugsprodukter, der er omfattet af bilag II i EØF-traktaten, den generelle ordning, som det anvender over for tredjelande.«

11. Ifølge protokollens artikel 2 fritages »varer med oprindelse på De Kanariske Øer« i et vist omfang fra bestemmelserne i artikel 1. Navnlig skal sådanne varer »ved overgang til fri omsætning på Fællesskabets område [fritages] for told«; denne fritagelse gjaldt fra datoen for Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet for indførsler til »den del af Spanien, der er omfatte af Fællesskabets toldområde«.

12. For fuldstændighedens skyld bør det nævnes, at ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 1911/91 af 26. juni 1991 om anvendelse af fællesskabsretten på De Kanariske Øer [5] finder den fælles landbrugspolitik anvendelse på øerne, medmindre der er truffet særlige, supplerende ordninger herfor, ligesom øerne er omfattet af Fællesskabets toldområde, når bortses fra visse overgangsordninger, i begge henseender med virkning fra den 1. juli 1991.

IV — Spørgsmålene fra den nationale ret

13. Det første spørgsmål, som forelæggelseskendelsen rejser, vedrører retsgrundlaget for anvendelsen af det variable element i den afgift, som er fastsat i artikel 5, stk. 1, i forordningen om handelsordningen, på den i sagen omhandlede indførsel. Procesdeltagerne har under sagen vedrørende dette punkt påberåbt sig to forskellige bestemmelser i protokollen, nemlig artikel 1, stk. 3, og artikel 1, stk. 5. Repræsentanten for den spanske stat gjorde ved den nationale ret gældende [6], i overensstemmelse med den opfattelse, som toldmyndighederne og

5 — EFT L 171, s. 1.

6 — Dette er med rosværdig oprigtighed blevet forklaret i det meget nyttige indlæg, som den spanske regering har indgivet i denne sag.

førsteinstansen har indtaget, at eftersom det variable element havde samme formål som den afgift, der opkræves inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, var indførslen omfattet af den generelle ordning, som Fællesskabet anvender i samhandelen med tredjelande, således som det er fastsat i protokollens artikel 1, stk. 5, uanset om produkterne ikke i sig selv var omfattet af traktatens bilag II. Den forelæggende ret var imidlertid af den opfattelse, at afgiftens variable element ikke var noget middel i den fælles landbrugspolitik, da det ikke beskyttede landbrugsproduktionen eller forsyningen, men var et element i handelspolitikken, der havde til formål at beskytte visse producenter, som befandt sig i en ufordelagtig position. Derfor har den nationale ret anmodet Domstolen om en afgørelse af, hvorvidt fritagelsen efter artikel 2 skal gælde.

14. Efter min opfattelse finder artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2 — uanset de formål, der forfølges med artikel 5 i forordningen om handelsordningen — kun anvendelse på de produkter, der er omfattet af traktatens bilag II, og denne bestemmelse kan ikke anvendes som hjemmel til at opkræve det variable element af afgiften af andre produkter. Det har under alle omstændigheder ikke noget formål at påberåbe sig denne bestemmelse, da det udtrykkeligt er fastslået i protokollens artikel 1, stk. 3, at »retsakter, der er udstedt af Fællesskabets institutioner som toldforskrifter om samhandelen med tredjelande« finder anvendelse på samhandelen mellem Fællesskabets toldområde og De Kanariske Øer. Forordningen om handelsordningen, som hovedsagelig havde hjemmel i traktatens bestemmelser om toldforskrifter vedrørende samhandelen med tredjelande (EØF-traktatens artikel 28 og 113), udgør efter min opfattelse klart en sådan retsakt.

15. Dette afgør dog ikke spørgsmålet om fortolkningen af protokollens artikel 1, stk. 3 og 5. Appellanten i hovedsagen har ikke afgivet noget indlæg ved Domstolen, men det fremgår af den spanske regerings indlæg og af forelæggelseskendelsen, at Tirma for den nationale ret gjorde gældende, at artikel 1, stk. 5, sondrer mellem produkter, der er omfattet af traktatens bilag II, på hvilke Fællesskabets generelle ordning for samhandelen med tredjelande finder anvendelse, og andre produkter, som ikke er omfattet heraf. Efter Tirma's opfattelse fandt fællesskabsretten i kraft af tiltrædelsesaktens artikel 25, stk. 1, generel anvendelse på De Kanariske Øer på det i sagen omhandlede tidspunkt, selv om øerne ikke var omfattet af Fællesskabets toldområde; uanset at Fællesskabets toldforskrifter ikke fandt anvendelse på samhandelen mellem De Kanariske Øer og tredjelande, var samhandelen med den øvrige del af Fællesskabet undergivet reglerne om de frie varebevægelser. Da forarbejdede landbrugsprodukter ikke var omfattet af nogen af de undtagelser fra de frie varebevægelser, som er nævnt i artikel 1 og 2 i protokol nr. 2, måtte de være omfattet af princippet om de frie varebevægelser. Ellers ville sondringen i artikel 1, stk. 5, være uden mening. Denne opfattelse går med andre ord ud på, at der allerede ved artikel 1, stk. 3, var fastsat en generel bestemmelse om, at de frie varebevægelser ikke fandt anvendelse, hvorfor artikel 1, stk. 5, ville være overflødig, hvis ikke den skulle forstås på den måde, at den udelukkede andre produkter end dem, der er omfattet af bilag II, fra den generelle ordning, som Fællesskabet anvender i sin samhandel med tredjelande.

16. Den foreslåede fortolkning, hvorefter artikel 1, stk. 5, modificerer princippet i

artikel 1, stk. 3, for så vidt angår alle produkter, der ikke er omfattet af traktatens bilag II, er efter min opfattelse ikke overbevisende. Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 25, stk. 2, finder »de retsakter fra Fællesskabets institutioner, der omhandler toldforskrifterne og handelspolitikken, [anvendelse] på De Kanariske Øer ... [i overensstemmelse med] protokol nr. 2«; det er udtrykkelig fastsat i artikel 25, stk. 1, at denne protokol indeholder en række »undtagelser«. Det fremgår endvidere af artikel 1 og 2 i protokol nr. 2, som jeg skal gennemgå nærmere nedenfor, at disse undtagelser medfører, at Fællesskabets principper om de frie varebevægelser udelukkes fra at finde anvendelse, medmindre andet er bestemt.

17. Den fortolkning, som er foreslået af det selskab, der er appellant i hovedsagen, vil tillige indebære, at fællesskabslovgiver har fastsat et generelt princip i artikel 1, stk. 3, men berøvet det næsten alle dets virkninger blot to stykker længere henne og dermed gjort artikel 1, stk. 3, overflødig. For det første skulle varer med oprindelse på De Kanariske Øer for at være omfattet af princippet om de frie varebevægelser inden for Fællesskabets toldområde — således som det gøres gældende, at de er — være omfattet af traktatens artikel 9 og 10. Ifølge traktatens artikel 9, stk. 2, finder bestemmelserne om toldunionen og ophævelsen af de kvantitative restriktioner (artikel 12-17 og artikel 30-37) kun »anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne«. Artikel 1, stk. 1, i protokol nr. 2, som i modsætning til stk. 3 og stk. 5 i samme artikel ikke fastsætter nogen undtagelser, bestemmer imidlertid udtrykkeligt, at varer med oprindelse på De Kanariske Øer »ikke [anses] for varer, der opfylder betingelserne i artikel 9 og 10 i EØF-traktaten«.

18. For det andet har det princip, som er fastsat i protokollens artikel 1, stk. 3 — hvorefter Fællesskabets toldforskrifter om samhandelen med tredjelande skal finde anvendelse på samhandelen mellem Fællesskabets toldområder og De Kanariske Øer — generel gyldighed. Det betyder navnlig, at ordningen om handelsordningen gælder for denne del af samhandelen. Som den spanske regering har gjort gældende, er artikel 1, stk. 5, en mere specifik regel, som udelukkende vedrører produkter omfattet af bilag II. Anvendelsen af udtrykket »den generelle ordning« synes at omfatte såvel toldforskrifter som andre foranstaltninger, der gælder for sådanne produkter. Følgelig kan artikel 1, stk. 5, efter min opfattelse ikke indskrænke den generelle bestemmelse i artikel 1, stk. 3, så længe der ikke er nogen angivelse til støtte herfor i selve ordlyden af protokol nr. 2. De importerede varer, som er omhandlet i denne sag, var klart ikke bilag II-produkter, hvorfor de må antages at henhøre under protokollens artikel 1, stk. 1, 2 og 3.

19. Endvidere er den fortolkning, som Tirma efter det oplyste har foreslået, og hvorefter udtrykket i artikel 1, stk. 5, »medmindre

andet er bestemt i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene, herunder denne protokol« — som dermed modificerer bestemmelsen — skal forstås som en henvisning til protokollens artikel 1, stk. 3, efter min opfattelse uholdbar. For mig at se er det betydeligt mere plausibelt, at artikel 1, stk. 5, henviser til de bestemmelser i tiltrædelsesakten og protokollen, hvorefter der udtrykkeligt skal anvendes andre ordninger end den generelle ordning, som Fællesskabet anvender i samhandelen med tredjelande, på handelen med bilag II-produkter mellem Fællesskabets toldområde og De Kanariske Øer. Eksempelvis er Rådet efter tiltrædelsesaktens artikel 25, stk. 3, andet afsnit, forpligtet til at anvende »bestemmelser af sociostrukturel karakter, som inden for landbrugsområdet skal finde anvendelse på De Kanariske Øer«. Tiltrædelsesaktens artikel 155 går videre, idet den ikke blot kræver, at der skal træffes strukturforanstaltninger inden for fiskeriet, men også pålægger Rådet »helt eller delvis at tage hensyn til« De Kanariske Øers interesser, når det beslutter at indgå bi- eller multilaterale aftaler med tredjelande. Disse bestemmelser kan næppe anses for »generelle ordninger«, som Fællesskabet anvender over for tredjelande. Det samme gælder for de særlige ordninger for handelen mellem den øvrige del af Fællesskabet og øerne med de fiskerivarer og landbrugsprodukter med oprindelse på øerne, som er omhandlet i protokollens artikel 3 og 4.

20. Det andet spørgsmål, som opstår, er, om det variable element i afgiften på forarbejdede sukkerprodukter med oprindelse på De Kanariske Øer, som indføres til Spanien, kan anses for en »told«, som forudsat i artikel 2, stk. 1, i protokol nr. 2. Jeg kan her uden tøven tilslutte mig den spanske regerings og Kommissionens opfattelse, hvorefter det variable element i importafgiften ikke er nogen told, hvorfra varer med oprindelse på De Kanariske Øer, såsom de omhandlede »caramelos« — hvis indførsel til Fællesskabets toldområde har givet anledning til tvisten i hovedsagen — er fritaget i medfør af artikel 2 i protokol nr. 2.

21. For det første har der længe været sondret i fællesskabsretten mellem egentlig »told« og andre afgifter ved ind- og udførsel af varer, således som det f.eks. fremgår af traktatens artikel 9, stk. 1. Mens denne sondring sjældent har været genstand for tvister i sager ved Domstolen [7], da det i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne er forbudt at opkræve nogen af disse to afgifter, er told defineret i artikel 2, stk. 1, litra b), i Rådets afgørelse 70/243/EKSF, EØF, Euratom af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter [8], som omfattende »told i henhold til den fælles toldtarif og anden told, der ... pålagt vareudvekslingen med ikke-medlemsstater«. I samme bestemmelses litra a) er »landbrugsimportafgifter« defineret som »importafgifter, præmier,

7 — Se f.eks. punkt 18-21 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs af 21.11.1991 i sagen Legros m.fl. (dom af 16.7.1992, sag C-163/90, Sml. I, s. 4625, på s. 4646 og 4647).

8 — EFT 1970 I, s. 201, den første afgørelse om egne indtægter.

tillægs- eller udligningsafgifter, supplerende afgifter og lignende og andre afgifter, der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik ... pålagt vareudvekslingen med ikkemedlemsstater ...«. Det fremgår af formålet med det variable element i den importafgift, som er omtvistet i denne sag, således som dette er beskrevet ovenfor [9], at dette har større lighed med en landbrugsafgifts formål end med formålet med en told ifølge de definitioner, som er indeholdt i afgørelsen af 21. april 1970, hvortil der udtrykkeligt henvises i tiltrædelsesaktens artikel 371.

22. Denne opfattelse støttes af selve bestemmelserne i forordningen om handelsordningen, som omhyggeligt sondrer mellem »told« og andre importafgifter. Det bestemmes således i forordningens artikel 5, stk. 1, at enhver vare ved indførsel i Fællesskabet er undergivet en »afgift«, som omfatter en »told« (det faste element) og et »variabelt element« (af afgiften), mens artikel 5, stk. 2, forbyder opkrævning af »*anden told* eller andre afgifter med tilsvarende virkning« (min fremhævelse) end den i artikel 5, stk. 1, fastsatte afgift. Denne sondring mellem told og andre afgifter genfindes i andre bestemmelser i toldforskrifterne vedrørende samhandelen med tredjelande, såvel de bestemmelser, der gjaldt på det i sagen relevante tidspunkt [10], som dem, der blev indført, da Fællesskabets toldkodeks af 12. oktober 1992 trådte i kraft [11]. Sondringen fremgår lige så klart af de øvrige bestemmelser i protokollen. Således fritager artikel 6, stk. 1, varer med oprindelse i Fællesskabets toldområde ved indførsel til De Kanariske Øer for »told eller afgifter med tilsvarende virkning«, mens det fremgår af artikel 7, at den finder anvendelse på »toldsatser og afgifter med tilsvarende virkning«, som opkræves ved indførsel til De Kanariske Øer af varer fra et tredjeland. Det synes derfor ikke rigtigt, at begrebet »told« i artikel 2, stk. 1, skulle kunne fortolkes således, at det også omfatter »afgifter med tilsvarende virkning« [12].

23. For det andet er der god grund til at anse sondringen for at gå på indholdet og ikke blot for et spørgsmål om valg af terminologi. Normalt kan told, bortset fra told af fiskal karakter, siges at have til formål af beskytte producenten på territoriet for det organ, der opkræver tolden. Vedrørende det faste element — en værditold — i den omhandlede importafgift, udtales det således udtrykkeligt, at det tilsigter en »beskyttelse af forarbejdningsindustrien« i Fællesskabet (se første betragtning til forordningen), og at det finder anvendelse uden hensyn til sukkerpriserne på verdensmarkedet. Det variable element derimod er blot en udligningsmekanisme til at kompensere for de højere fællesskabspriser på basisprodukterne; den tilsigter at give Fællesskabets forarbejdningsindustri lige

9 — Se nærværende forslags punkt 6.

10 — Se f.eks. artikel 1, stk. 2, litra d), i Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13.7.1987 om toldskyld (EFT L 201, s. 15).

11 — Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 (EFT L 302, s. 1); se f.eks. forordningens artikel 20, stk. 3, litra c).

12 — Det betyder ikke, at udtrykket »told« aldrig vil kunne fortolkes således, at det tillige omfatter afgifter med tilsvarende virkning, navnlig når den pågældende bestemmelse indeholder tilstrækkelige angivelser til støtte for en sådan videre fortolkning; se herom dommen i sagen Cámara de Comercio, Industria y Navigación de Ceuta mod Ayuntamiento de Ceuta, som er nævnt i note 1, præmis 16, 17 og 18.

vilkår ved indkøb af sukker, men beskytter ikke i andre henseender industrien mod konkurrence fra tredjelande. Samtidig beskytter det variable element tillige Fællesskabets sukkerfabrikanter ved at udligne sukkerpriserne i Fællesskabet og på verdensmarkedet for de industrielle forarbejdningsvirksomheder.

24. Det praktiske resultat af den fortolkning af artikel 2 i protokol nr. 2, som er foreslået af såvel appellanten i hovedsagen som af den forelæggende ret ville i sidste ende være, at sukkerfabrikanterne på De Kanariske Øer kunne skaffe sig sukker til de lavere priser, som gælder på verdensmarkedet, og derefter indføre det færdige produkt til Fællesskabet uden at skulle betale hverken det variable element eller nogen told overhovedet. Jeg tror ikke, at artikel 2 havde til formål at skaffe sukkervarefabrikanterne på De Kanariske Øer en sådan uhjemlet konkurrencefordel i forhold til fællesskabsproducenter eller at give sukker fremstillet i tredjelande en så let adgang til fællesmarkedet, om end i forarbejdet stand.

25. Det ville desuden i praksis medføre, at producenterne på De Kanariske Øer i 1989 havde en mere fordelagtig stilling efter protokol nr. 2 for så vidt angår indførsel af sukker og genudførslen heraf i form af »caramelos«, end de f.eks. havde i 1992, da øerne var blevet indlemmet i Fællesskabets toldområde. Ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1911/91 [13] skal der samtidig med indførelsen af den fælles landbrugspolitik indføres en »særlig forsyningsordning« for visse produkter. Foranstaltningerne for sukker blev fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 1601/92 af 15. juni 1992 om særlige foranstaltninger for visse landbrugsprodukter til fordel for De Kanariske Øer [14]. For at tage hensyn til »De Kanariske Øers særlige geografiske beliggenhed i forhold til forsyningskilderne for produkter« til visse produktionssektorer og for »at undgå forstyrrelser i det traditionelle handelsmønster« bestemmer forordningens artikel 3, stk. 1, at »ingen importafgift og/eller told [opkræves] ved direkte indførsel til De Kanariske Øer af produkter, der er omfattet af den særlige forsyningsordning, og som har oprindelse i tredjelande«, herunder sukker. Der gælder dog to begrænsninger for den særlige forsyningsordning: For det første kan der hvert år kun indrømmes fritagelse efter artikel 3 for en bestemt mængde af et bestemt produkt [15], og — hvad der måske er mere betydningsfuldt for den foreliggende sag — det er efter denne ordning forbudt at foretage genudførsel af de importerede produkter i forarbejdet stand, bortset fra »traditionel udførsel eller traditionel videreforsendelse til resten af Fællesskabet«. Ingen af disse restriktioner ville gælde, såfremt man fulgte den fortolkning af artikel 2 i protokol nr. 2, som appellanterne i hovedsagen har foreslået. En sådan forskel i behandlingen som følge af De Kanariske

13 — Som er nævnt ovenfor i note 5.

14 — EFT L 173, s. 13.

15 — For produktionsåret 1992/93 var denne mængde fastsat til 3 000 tons ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1962/92 af 15.7.1992 om forsyningsopgørelsen for glucose og EF-støtten med henblik på forsyning til De Kanariske Øer med produkter under KN-kode 1103 11 10, ex 1103 13, ex 1103 19, 1103 21 00, ex 1103 29, ex 1107 og ex 1702 med oprindelse i Fællesskabet (EFT L 197, s. 45).

Øers indlemmelse i Fællesskabets toldområde ville efter min opfattelse klart have karakter af en anomali.

26. Selv om det ikke længere har nogen direkte relevans på baggrund af mine konklusioner vedrørende sagens hovedspørgsmål, fremgår det af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret ikke var overbevist om, at det variable element havde et lignende formål som den tilsvarende importafgift på sukkerprodukter i henhold til sukkerforordningen, og at den nationale ret derfor, som jeg har nævnt ovenfor, tvivlede på, at artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2 skulle bringes i anvendelse. Det fremgår imidlertid af betragtningerne til begge de forordninger, som er nævnt ovenfor i punkt 6 og 7, at de omhandlede afgifter begge har til formål at udligne forskellen mellem den højere fællesskabspris for sukker og prisen på verdensmarkederne.

27. Følgelig er artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2 efter min opfattelse irrelevant for den foreliggende sag, og den indebærer ikke, at andre produkter end bilag II-produkter udelukkes fra den generelle ordning for samhandel med tredjelande, og giver heller ikke grundlag for at anvende forordningen om handelsordningen på sådanne produkter. Derimod er jeg af den opfattelse, at protokollens artikel 1, stk. 3, skal fortolkes således, at den indebærer, at forordningen om handelsordningen finder anvendelse på indførsler af den her i sagen omhandlede art. Artikel 2 i protokol nr. 2 skal fortolkes således, at den kun indrømmer fritagelse for erlæggelse af egentlig told. Jeg mener ikke, at det variable element i importafgiften i henhold til forordningen om handelsordningen er en told.

V — Forslag til afgørelse

28. Under hensyn til det anførte foreslår jeg, at de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla), besvares på følgende måde:

»Artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2 til akten af 12. juni 1985 vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningen af traktaterne skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på det

variable element af den afgift, som pålægges indførte varer, der er fremstillet af forarbejdede landbrugsprodukter, og som skal erlægges i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 3033/80 af 11. november 1980 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter. Dette variable element kan ikke betragtes som en told, som forudsat i artikel 2, stk. 1, i protokol nr. 2. På tidspunktet for de omstændigheder, som førte til hovedsagens anlæg, fandt fællesskabsrettens principper om frie varebevægelser ikke anvendelse på handelen mellem De Kanariske Øer og Fællesskabets toldområde med de forarbejdede landbrugsprodukter, som er omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 3033/80 af 11. november 1980.«