DOMSTOLENS DOM
av den 27 mars 1980*

I mål 61/79

har Tribunale civile e penale di Milano till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Amministrazione delle finanze dello stato

och

Denkavit italiana Srl.

Begäran avser tolkningen av artikel 13.2 och artikel 92 i EEG-fördraget beträffande återbetalning av belopp som uppburits som avgifter med motsvarande verkan som tullar.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena A. O'Keeffe och A. Touffait samt domarna J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans och O. Due,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 1 mars 1979, som inkom till domstolens kansli den 13 april 1979, har Tribunale civile e penale di Milano i enlighet med artikel 177

* Rättegångsspråk: italienska.

i EEG-fördraget ställt två frågor rörande tolkningen av artikel 13.2 och artikel 92 i EEG-fördraget. Frågorna rör rätten för de avgiftspliktiga att erhålla återbetalning av tidigare erlagda nationella avgifter som är oförenliga med gemenskapsrätten.

2 Dessa frågor har följande lydelse:

"A) Är återbetalning av belopp (i detta fall avgifter för hygienkontroll), vilka har uppburits som gränsavgifter innan de av gemenskapens institutioner kvalificerats som avgifter med motsvarande verkan som tullar och vilka redan har övervältrats på köparna av de importerade produkterna, förenlig med gemenskapsrätten och särskilt med grunden för artikel 13.2 och artikel 92 i EEG-fördraget?

B) Hindrar gemenskapsrätten och särskilt artikel 13.2 och artikel 92 i EEG-fördraget att förbudet mot och avskaffandet av avgifter med motsvarande verkan som tullar ger de enskilda rätt att begära återbetalning av de belopp som de felaktigt betalat till staten och som denna rättsstridigt uppburit som avgifter med motsvarande verkan, efter det att gemenskapsrätten avskaffat dessa avgifter men innan gemenskapsinstitutionerna kvalificerat dem som avgifter med motsvarande verkan som tullar?"

3 Frågorna har ställts inom ramen för en tvist som inleddes år 1978 mellan företaget Denkavit italiana och de italienska skattemyndigheterna beträffande ett belopp om 2 783 140 LIT som företaget betalat under åren 1971–1974 i avgifter för hygienkontroll, i enlighet med artikel 32 i Testo Unico nr 1265 av den 27 juli 1934 om hygienlagstiftning (Suppl. ord. alla Gazz. Uff., 9.8.1934, nr 186).

4 Frågorna går i huvudsak ut på om och i vilken mån medlemsstater som uppburit nationella avgifter, vilka i efterhand funnits vara oförenliga med gemenskapsrätten, är skyldiga att på den avgiftspliktiges begäran återbetala dessa.

5 Den italienska regeringen har i sina skriftliga yttranden understrukit de allvarliga ekonomiska nackdelar som skulle bli följden för medlemsstaterna av en skyldighet att till näringsidkarna återbetala nationella avgifter som uppburits och erlagts i den allmänna övertygelsen att de var förenliga med gemenskapsrätten, när, efter i vissa fall flera år, en tolkning av gemenskapsrätten som domstolen gör inom ramen för artikel 177 i EEG-fördraget, visar de nationella förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att där funnits en

oförenlighet som inte var uppenbar och som föranleder de nationella förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att på grund av gemenskapsrättens företräde inte tillämpa de ifrågavarande nationella bestämmelserna.

6 Detta gäller enligt den italienska regeringen särskilt en rad avgifter – särskilt avgifter för hygienkontroll – som uppbärs vid gränserna och vars motsvarande verkan som enligt fördraget förbjudna tullar endast gradvis har framträtt inom ramen för den tolkning domstolen har givit detta begrepp. Även kommissionen har insett att det krävs avsevärt längre tidsfrister än de ursprungligen föreskrivna – som gällde fram till slutet av övergångstiden – för att undersöka över 500 typer av avgifter och bestämma om de har eller inte har motsvarande verkan som tullar.

7 Den italienska regeringen har även påpekat de avsevärda skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller villkoren för hur talan kan föras om invändning mot avgifter som rättsstridigt har fordrats eller uppburits eller om återbetalning av felaktigt betalda skatter. Dessa skillnader är sådana att de i sin tur skulle medföra en "obalans" till nackdel för näringsidkarna som helt motsvarar den som skapats av den felaktiga uppbörden.

8 Den italienska regeringen har slutligen anfört att de felaktigt uppburna avgifterna på grund av sin karaktär övervältrats på priserna av näringsidkarna, så att de till sist burits av de slutliga förbrukarna. Att återbetala dem till näringsidkarna skulle utgöra ett oberättigat berikande och i praktiken utgöra ett stöd.

9 Dessa överväganden har lett den italienska regeringen till slutsatsen att det finns anledning att erkänna förekomsten av en allmän gemenskapsrättsprincip, enligt vilken återbetalning av belopp som har uppburits som avgifter, vilka befunnits ha motsvarande verkan som tullar, endast kan godtas för belopp som uppburits efter det att domstolen genom dom har kvalificerat den ifrågavarande typen av avgift som en avgift med motsvarande verkan. Behovet av en sådan princip har för övrigt erkänts av domstolen i dess dom av den 8 april 1976 i mål 43/75 Defrenne mot Sabena (Rec. 1976, s. 455), och den principen skulle leda till antagandet att den enskildes rätt att inte betala avgiften med motsvarande verkan och den felande medlemsstatens skyldighet att återbetala denna efter att den uppburits, inte nödvändigtvis sammanfaller.

10 Denkavit italiana har å andra sidan anfört att den direkta effekten av förbudet mot uppbörd av avgifter med motsvarande verkan som tullar, som föreskrivs

i artikel 13.2 i fördraget, innebär att denna effekt, och de rättigheter som därav följer för de enskilda, inträder från och med dag som föreskrevs i den bestämmelsen för avskaffandet av dessa avgifter. Detta gäller för övrigt enligt Denkavit italiana oavsett när avgiftens oförenlighet med gemenskapsrätten fastslås eller har fastslagits genom dom, antingen av EG-domstolen inom ramen för ett förfarande om en stats fördragsbrott enligt artikel 169 i fördraget eller av nationella domstolar efter en tolkning inom ramen för artikel 177 av den ifrågavarande gemenskapsbestämmelsens räckvidd.

Denna direkta effekt har enligt Denkavit italiana till och med mer långtgående konsekvenser i så måtto att varje bestämmelse i nationell rätt, som utesluter eller begränsar möjligheten att vid domstol göra gällande rättigheter som de enskilda har på grund av de bestämmelser i gemenskapsrätten som är direkt tillämpliga, bör betraktas som oförenlig med den ifrågavarande gemenskapsbestämmelsen.

11 De ställda frågorna har ett nära samband och berör räckvidden av två bestämmelser i fördraget, nämligen artikel 13.2 och artikel 92. De går ut på att få veta vilken verkan dessa bestämmelser har på de enskildas rätt att begära återbetalning av nationella avgifter och på medlemsstaternas motsvarande skyldighet att återbetala dem i det fall två omständigheter, som den nationella domstolen närmare har redogjort för, föreligger tillsammans eller var för sig. Omständigheterna är följande: a) dessa nationella avgifters karaktär av avgift med motsvarande verkan som importtullar och därmed deras oförenlighet med förbudet i artikel 13.2 har konstaterats först genom en tolkning som domstolen gjort enligt artikel 177 i fördraget, efter övergångstidens utgång, och b) den näringsidkare som har betalt avgifterna har övervältrat motsvarande belastning på köparna av de importerade produkterna.

12 Innan domstolen övergår till att undersöka vilket svar som skall ges på de ställda frågorna, skall det påpekas att domstolen inte genom ett avgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget fastställer om en bestämd nationell avgift är oförenlig med gemenskapsrätten och om uppbörd av den i ett särskilt fall på motsvarande sätt är förbjuden. Inom ramen för det samarbete mellan domstolarna som införts genom den bestämmelsen är det de nationella domstolarna som, i de tvister de berörda personerna förelägger dem, med tillämpning av den grundläggande regeln om gemenskapsrättens företräde skall skydda de rättigheter som de enskilda har enligt själva fördraget genom den direkta effekten av förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som tullar. De ställda frågorna bör besvaras med hänsyn tagen till denna omständighet.

Artikel 13.2 i fördraget

13 I artikel 13.2 i fördraget föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall under övergångstiden gradvis avveckla mellan dem gällande avgifter med motsvarande verkan som importtullar. Kommissionen skall genom direktiv fastställa tidsplanen för denna avveckling. Den skall därvid vägledas av reglerna i artikel 14.2 och 14.3 samt av de direktiv som rådet utfärdar enligt artikel 14.2."

14 Enligt domstolens fasta rättspraxis som bland annat kommer till uttryck i dess domar av den 19 juni 1973 i mål 77/72 Capolongo (Rec. 1973, s. 611), av den 18 juni 1975 i mål 94/74 IGAV (Rec. 1975, s. 699) och av den 5 februari 1976 i mål 87/75 Bresciani (Rec. 1976, s. 129) innebär artikel 13.2 i EEG-fördraget i fråga om alla avgifter med motsvarande verkan som tullar, senast från och med utgången av övergångstiden, dvs. från och med den 1 januari 1970, ett precist och ovillkorligt förbud mot uppbörd av sådana avgifter, vilket medför att denna bestämmelse i kraft av sin karaktär är väl lämpad att ge direkt effekt i rättsförhållandena mellan medlemsstaterna och de enskilda. Som domstolen förklarat i sin dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77 Amministrazione delle finanze dello stato mot Simmenthal (Rec. 1978, s. 643) skall gemenskapsrättens regler tillämpas fullt ut och på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater, från och med dagen för deras ikraftträdande och under hela giltighetstiden.

15 I artikel 177 i fördraget föreskrivs att domstolen skall vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående bland annat tolkningen av fördraget och av rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner. Syftet med denna behörighet är att säkerställa de nationella domstolarnas enhetliga tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten, och då särskilt av de bestämmelser som har direkt effekt.

16 Den tolkning som domstolen vid utövandet av den behörighet som den har enligt artikel 177 gör av en gemenskapsrättsregel klargör och preciserar vid behov innebörden och räckvidden av denna regel, så som den skall eller skulle ha förståtts och tillämpats från och med sitt ikraftträdande. Därav följer att en sålunda tolkad regel kan och skall tillämpas av domstolarna även beträffande rättsförhållanden som uppkommit före domen med anledning av begäran om tolkning, om villkoren för att inför en behörig domstol väcka talan om tillämpningen av den nämnda rättsregeln i övrigt är uppfyllda.

17 Endast i undantagsfall kan domstolen, så som den medgivit i domen av den 8 april 1976 i mål 43/75 Defrenne mot Sabena (Rec. 1976, s. 455), med tillämpning av en allmän princip om rättssäkerhet som är förankrad i gemenskapsrätten och med beaktande av de allvarliga störningar som domen skulle kunna medföra när det gäller det förflutna för rättsförhållanden som ingåtts i god tro, begränsa möjligheten för alla berörda att åberopa den tolkade bestämmelsen för att få en förnyad prövning av dessa rättsförhållanden.

18 En sådan begränsning kan dock endast tillåtas i själva den dom varigenom avgörande meddelas med anledning av begäran om tolkning. Det grundläggande kravet på en enhetlig och allmän tillämpning av gemenskapsrätten innebär att det endast är domstolen som kan avgöra om dess tolkning skall underkastas tidsmässiga begränsningar.

19 De nödvändiga villkoren för en sådan begränsning föreligger inte i det fall den talan som väckts vid den nationella domstolen är en följd av förbudet mot att uppbära nationella avgifter med motsvarande verkan som importtullar, eftersom detta förbuds allmänna räckvidd och dess absoluta karaktär erkänts av domstolen redan 1962, dvs. före övergångstidens utgång, i dom av den 14 december 1962 i förenade målen 2 och 3/62 kommissionen mot Luxemburg och Belgien (Rec. 1962, s. 814). I den domen har domstolen funnit att "begreppet 'avgift med motsvarande verkan' som en tull ... inte alls (är) något undantag från den allmänna regeln om förbud mot tullar, utan tvärtom ett nödvändigt komplement för att förbudet skall få verkan".

20 Likaså har domstolen i sin dom av den 16 juni 1966 i förenade målen 52–55/65 Tyskland mot kommissionen (Rec.1966, s. 227) underkänt argumentet att administrativa avgifter som utgör en ersättning för en särskild prestation från myndighetens sida inte behöver ingå i begreppet avgift med motsvarande verkan. I sin dom av den 10 december 1968 i mål 7/68 kommissionen mot Italien (Rec. 1968, s. 617) har domstolen bekräftat denna tolkning i fråga om avgifter för italienska konstföremål och i dom av den 1 juli 1969 i mål 24/68 kommissionen mot Italien (Rec. 1969, s. 193) i fråga om statistikavgifter. I sin dom av den 1 juli 1969 i förenade målen 2–3/69 Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders (Rec. 1969, s. 211) har domstolen slutligen funnit att begreppet avgift med motsvarande verkan som avses i artiklarna 9 och 12 i EEG-fördraget omfattar alla andra avgifter än tullar i egentlig mening som på grund av att varor som omsätts inom gemenskapen passerar en gräns läggs på dessa, om inte en sådan avgift är tillåten enligt särskilda bestämmelser i fördraget, utan att det för övrigt fanns anledning att beakta att syftet med den ifrågavarande avgiften hade drag av socialförsäkring.

21 Det följer av denna fasta rättspraxis att såväl medlemsstaterna som de berörda näringsidkarna redan före övergångstidens utgång, dvs. redan innan den tidpunkt då förbudet enligt artikel 13.2 i EEG-fördraget fick allmän och ovillkorlig verkan, var tillräckligt informerade om detta förbuds räckvidd för att det inte skall finnas anledning att begränsa dess räckvidd, i vart fall inte för tiden efter den 1 januari 1970.

22 Påpekas bör dock att i det fall följden av en gemenskapsrättsregel – som artikel 13.2 i fördraget – blir ett förbud mot uppbörd av nationella avgifter med den verkan som beskrivits ovan, kräver tryggandet av de rättigheter som den direkta effekten av ett sådant förbud medför för de enskilda inte nödvändigtvis att medlemsstaterna inför en enhetlig och gemensam regel om de formella och materiella förutsättningarna för invändning mot eller återbetalning av dessa avgifter.

23 Det framgår av en jämförande undersökning av de nationella systemen att problemet med invändning mot rättsstridigt krävda avgifter eller återbetalning av felaktigt inbetalda avgifter löses på olika sätt i medlemsstaterna och till och med inom en och samma medlemsstat, beroende på vad det gäller för skatter och avgifter. I vissa fall är sådana invändningar eller anspråk genom lag underkastade precisa formföreskrifter och tidsfrister både vad gäller klagomål till skattemyndigheterna och talan inför domstol. Med beaktande av funktionen av sådana former av talan fann domstolen i sina domar av den 16 december 1976 i målen 33 och 45/76 Rewe och Comet (Rec. 1976, s. 1989 och 2043) att det är förenligt med gemenskapsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn till skydd för både den avgiftspliktige och den berörda myndigheten fastställs rimliga tidsfrister för talan.

24 I andra fall skall talan om återbetalning av felaktigt betalda avgifter väckas vid de allmänna domstolarna, särskilt i form av talan om återkrav av betalning som erlagts i den oriktiga tron att betalningsplikt förelåg. Dessa möjligheter till talan står öppna under kortare eller längre tid, i vissa fall inom den allmänna förmögenhetsrättsliga preskriptionstiden, vilket innebär att de berörda medlemsstaterna kan komma att stå inför ersättningsanspråk som sammanlagt har en betydande storlek, om det konstateras att vissa nationella skattebestämmelser är oförenliga med gemenskapsrättens krav.

25 Det framgår av de ovan nämnda domarna av den 16 december 1976 Rewe och Comet att det med tillämpning av den samarbetsprincip som föreskrivs i artikel 5 i EEG-fördraget är de nationella domstolarnas uppgift att säkerställa det rättsskydd som skapas för medborgarna genom den direkta effekten

av bestämmelserna i gemenskapsrätten. Då det inte finns några gemenskapsbestämmelser om invändning mot eller återkrav av rättsstridigt krävda eller felaktigt uppburna avgifter, skall varje medlemsstat i sitt nationella rättssystem föreskriva behörig domstol och fastställa de processuella reglerna för talan som syftar till att trygga de rättigheter som de enskilda har till följd av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa regler får dock inte vara mindre gynnsamma än de som gäller för motsvarande talan av nationell karaktär och de får under inga omständigheter vara så utformade att de i praktiken omöjliggör utövandet av de rättigheter som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

26 Det finns i detta sammanhang anledning att precisera att skyddet av de rättigheter som gemenskapens rättsordning säkerställer på detta område, inte kräver att återbetalning av felaktigt uppburna avgifter skall beviljas på villkor som skulle innebära ett oberättigat berikande av de berättigade. Det finns alltså ur gemenskapsrättslig synpunkt inget som hindrar att de nationella domstolarna enligt sin nationella rättsordning tar hänsyn till det faktum att de felaktigt uppburna avgifterna kan ha inräknats i det avgiftspliktiga företagets priser och övervältrats på köparna.

27 Den italienska regeringen har fäst uppmärksamheten på de begränsningar som lagligen kan sättas för utövandet av rätten att invända mot rättsstridiga avgifter eller att kräva deras återbetalning och på den skillnad som de nationella lagstiftningarna i detta avseende gör mellan villkoren för vägran att betala en avgift eller invändningar mot uppbörd av denna och villkoren för återbetalning av avgifter som redan har betalats. Eftersom det rör sig om nationella avgifter bör dock dessa överväganden, med beaktande av gemenskapsrätten på dess nuvarande stadium, komma till uttryck inom ramen för de nationella lagstiftningarna under hänsynstagande till ovan nämnda begränsningar.

28 Svaren på frågorna om tolkningen av artikel 13.2 blir alltså följande:

a) Den direkta effekten av artikel 13.2 i fördraget innebär att de enskilda från och med övergångstidens utgång kan vända sig till medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter och domstolar för att, allt efter omständigheterna, föra talan mot nationella avgifter med motsvarande verkan som tullar eller för att kräva återbetalning av sådana avgifter, även för en period före den tidpunkt då avgifterna till följd av domstolens tolkning enligt artikel 177 i fördraget kvalificerats som avgifter med motsvarande verkan.

b) Det ankommer dock på varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa villkoren för invändning eller återkrav från avgiftsbetalarnas sida i fråga om dessa avgifter. Dessa villkor får inte vara mindre gynnsamma än dem som gäller för motsvarande talan som endast avser nationell rätt och de får inte i praktiken omöjliggöra utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapens rättsordning.

c) Det finns ur gemenskapsrättslig synpunkt inget som hindrar att de nationella domstolarna enligt sin nationella rättsordning tar hänsyn till det faktum att de felaktigt uppburna avgifterna kan ha inräknats i det avgiftspliktiga företagets priser och övervältrats på köparna.

Artikel 92 i fördraget

29 Med hänvisning till artikel 92 i fördraget har den nationella domstolen i huvudsak frågat om en återbetalning till näringsidkarna av felaktigt uppburna nationella avgifter under de omständigheter som den domstolen beskrivit bör betraktas som ett stöd enligt artikel 92 i fördraget och därmed anses vara oförenlig med gemenskapsrätten.

30 Enligt artikel 92.1 är "stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

31 Denna bestämmelse syftar alltså på medlemsstaternas beslut varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen. Bestämmelsen skall inte tillämpas på en skyldighet att betala eller återbetala belopp som beror på den omständigheten att den som betalat beloppen inte var skyldig att göra det. Därav följer att ett nationellt skattesystem som medger att en avgiftspliktig invänder mot eller återkräver en avgift inte utgör ett stöd enligt artikel 92 i fördraget. Om återfåendet av en avgift på den ovan angivna grunden är möjligt eller inte, beror på vad som kännetecknar de nationella – och då särskilt de skatterättsliga – bestämmelserna om återfående av belopp som erlagts utan att betalningsplikt förelåg.

32 Svaret på frågorna om tolkningen av artikel 92 i fördraget blir alltså att den skyldighet en medlemsstats myndigheter har att till de avgiftspliktiga som i enlighet med nationell rätt så begär återbetala avgifter som det inte förelåg någon skyldighet att betala på grund av att avgifterna var oförenliga med gemenskapsrätten, inte utgör ett stöd enligt artikel 92 i EEG-fördraget.

Rättegångskostnader

33 De kostnader som har förorsakats de danska och italienska regeringarna samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 1 mars 1979, vilket registrerades av domstolens kansli den 13 april 1979, förts vidare av Tribunale civile e penale di Milano – följande dom:

1 a) **Den direkta effekten av artikel 13.2 i EEG-fördraget innebär att de enskilda från och med övergångstidens utgång kan vända sig till medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter och domstolar för att, allt efter omständigheterna, föra talan mot nationella avgifter med motsvarande verkan som tullar eller för att kräva återbetalning av sådana avgifter, även för en period före den tidpunkt då avgifterna till följd av domstolens tolkning enligt artikel 177 i fördraget kvalificerats som avgifter med motsvarande verkan.**

b) **Det ankommer på varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa villkoren för invändning eller återkrav från avgiftsbetalarnas sida i fråga om dessa avgifter. Dessa villkor får inte vara mindre gynnsamma än dem som gäller för motsvarande talan som endast berör nationell rätt och de får inte i praktiken**

omöjliggöra utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapens rättsordning.

c) Det finns ur gemenskapsrättslig synpunkt inget som hindrar att de nationella domstolarna enligt sin nationella rättsordning tar hänsyn till det faktum att de felaktigt uppburna avgifterna kan ha inräknats i det avgiftspliktiga företagets priser och övervältrats på köparna.

2) Den skyldighet en medlemsstats myndigheter har att till de avgiftspliktiga som i enlighet med nationell rätt så begär återbetala avgifter som det inte förelåg någon skyldighet att betala på grund av att avgifterna var oförenliga med gemenskapsrätten, utgör inte ett stöd enligt artikel 92 i EEG-fördraget.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 mars 1980.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande