FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 29 februari 1996 *

1. Än en gång har domstolen att bedöma frågan om den så kallade sjötullens rättsenlighet, en fråga som var föremål för domen i målet av den 16 juli 1992 [1], Legros m. fl. (C-163/90) samt i förenade målen av den 9 augusti 1994, Lancry m. fl. (C-363/93 samt C-407/93 till C-411/93) [2]. Som bekant togs denna avgift ut i de franska utomeuropeiska departementen (DOM) på samtliga varor som infördes i dessa områden i syfte att avsättas för konsumtion, oavsett vilken ort de kom från och/eller hade sitt ursprung i, det vill säga såväl om det rörde sig om en annan av gemenskapens medlemsstater, som om tredje land eller om en annan region i själva Frankrike.

Systemet med sjötullar inrättades för första gången under 1600-talet och har ändrats ett flertal gånger under årens lopp (eller rättare sagt under århundradenas lopp). Vid tiden för händelserna i målet vid den nationella domstolen angavs de grundläggande bestämmelserna i lag nr 84-747 av den 2 augusti 1984 [3] om befogenheter för regionerna Guadeloupe, [Franska] Guyana, Martinique och Réunion, närmare bestämt under avsnittet med bestämmelser om finansiella frågor och skatter.

2. I målet Legros fastslog domstolen att den ovannämnda avgiften utgjorde en avgift med motsvarande verkan som en tull, och att den således var förbjuden enligt artikel 9 i fördraget, i den mån den togs ut på varor som importerades från en annan medlemsstat. Domstolen ansåg det i detta avseende vara utan betydelse att sjötullen likaledes togs ut på de varor som fördes in i områdena och som kom från andra delar av Frankrikes territorium.

I samma dom har domstolen även förtydligat att förbudet mot avgifter med motsvarande verkan inte kan tolkas på olika sätt beroende på om det hänför sig till handeln inom gemenskapen eller om det förekommer i ett bilateralt eller multilateralt avtal som gemenskapen har slutit med ett tredje land, eller flera tredje länder, i syfte att undanröja handelshinder. Av det skälet ansåg domstolen att det stred mot det vid den tidpunkten gällande frihandelsavtalet mellan gemenskapen och Sverige, i vilket ett sådant förbud uttryckligen ingick, att sjötull togs ut på varor som importerades från det landet.

3. I den därpå följande domen Lancry m. fl. ogiltigförklarade domstolen beslut 89/688/

* Originalspråk: italienska.

1 — Dom av den 16 juli 1992, Legros, (C-163/90, Rec. s. I-4625).

2 — Dom av den 9 augusti 1994, Lancry m. fl. (C-363/93 samt C-407/93— C-411/93, Rec. s. I-3957).

3 — *Journal officiel de la République française* (JORF) av den 3 augusti 1984, s. 2559.

EEG [4], i vilket rådet hade bemyndigat Republiken Frankrike att låta det system med sjötullar som gällde vid tiden för beslutet fortsätta vara i kraft till den 31 december 1992. I domen, som i jämförelse med en mer än trettioårig praxis i fråga om rent interna situationer var radikalt förnyande, förklarade domstolen dessutom — på grundval av gemenskapens territoriella enhetlighet i tullhänseende — att avgiften i fråga skulle kvalificeras som en avgift med motsvarande verkan som en tull även då den togs ut på varor som fördes in i DOM men som uteslutande hade sitt ursprung i en annan fransk region. [5]

4. Domstolen hade emellertid inte ställts inför frågan huruvida det var förenligt med fördraget att ta ut sjötull på varor som importerats till DOM från tredje land som inte knutits till gemenskapen genom handelsavtal. Den här aktuella tolkningsfrågan kommer att fylla den luckan. I sin fråga önskar den nationella domstolen huvudsakligen få klarhet i huruvida uttaget av sjötull på importerade produkter från tredje land är förenligt — när sjötullen väl har konstaterats utgöra en avgift med motsvarande verkan som en tull — med införandet av en gemensam tulltaxa enligt artiklarna 9 och 18—29 i fördraget, liksom med de principer som ligger till grund för den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 113. Oavsett den oklara formuleringen, är detta i själva verket innebörden av den nedan återgivna frågan från Tribunal d'instance du 12[e] arrondissement de Paris, vid vilken sökandena hade begärt återbetalning av de belopp de erlagt i form av sjötull under olika perioder mellan den 1 november 1988 och den 30 november 1991:

"Kan den icke-diskrimineringsprincip som fastslås i fördraget tolkas så, att en medlemsstat enligt denna förbjuds att ta ut en inhemsk avgift som har konstaterats utgöra en avgift med motsvarande verkan som en tull på varor med ursprung i tredje land som inte har knutits till gemenskapen genom särskilda avtal, fastän varor som importeras från samma tredje land av andra medlemsstater inte åläggs sagda avgift?

Om svaret skulle vara nekande: Utgör medlemsstatens uttag av en sådan avgift en särbehandling som kan skada jämlikheten mellan ekonomiska aktörer i de olika medlemsstaterna och orsaka snedvridningar eller skada den gemensamma marknadens funktion?"

5. Inledningsvis bör erinras om att domstolen, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget, inte är behörig att bedöma huruvida en nationell åtgärd är förenlig med gemenskapsrätten, utan endast att tillhandahålla den nationella domstolen

4 — Rådets beslut av den 22 december 1989 om systemet med sjötullar i franska utomeuropeiska departement (EGT nr L 399, s. 46).

5 — Denna nya riktning i praxis har bekräftats nyligen i dom av den 14 september 1995, förenade målen C-485/93 och C-486/93, Simitzi (REG. s. I-2655), i vilken diskuterades en lokal tull som togs ut vid införseln av varor i den grekiska regionen Tolvöarna och som uppvisade tydliga likheter med den sjötull som tillämpades i de franska DOM.

alla tolkningsdata som kan göra det möjligt för denna att bedöma förenligheten i syfte att lösa den tvist som är anhängig vid den. [6] Därav följer således att föreliggande fråga rätteligen skall förstås såsom syftande till att utröna huruvida bestämmelserna i fördraget om tullunionen hindrar uttaget av avgifter med motsvarande verkan som en tull, inte bara då de hänför sig till handeln inom gemenskapen utan även i handeln med tredje land.

6. I detta avseende har domstolen vid upprepade tillfällen fastslagit att avskaffandet av avgifter med motsvarande verkan har olika syften och rättslig grund beroende på om det gäller handeln med tredje land eller handeln inom gemenskapen. I själva verket rör det sig "vad beträffar handeln inom gemenskapen ... om ett förbud som har stöd i själva fördraget, i artikel 9, ett ovillkorligt och absolut förbud som är avsett att upprätta fri rörlighet för varor inom gemenskapen. Vad beträffar handeln med tredje land, skall frågan om nödvändigheten att avskaffa, bevara, ändra eller införa en avgift med motsvarande verkan, sättas i relation såväl till den gemensamma handelspolitikens krav, som till kraven på likställandet av villkoren för import från tredje land som beror på upprättandet av den Gemensamma tulltaxan". [7]

7. I syfte att beakta dessa krav har domstolen, alltsedan domen i målet Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders av den 13 december 1973 [8], hävdat att medlemsstaterna efter upprättandet av den Gemensamma tulltaxan den 1 juli 1968 inte ensidigt kan införa nya avgifter på varor som importeras direkt från tredje land eller höja redan befintliga avgifter. Ett liknande förbud utgick nämligen, trots att det inte uttryckligen fastslogs i rådets förordning (EEG) nr 950/68 [9], genom vilken den Gemensamma tulltaxan genomfördes i gemenskapens ursprungliga sammansättning, med nödvändighet från förbudet i denna mot att genom tilläggsavgifter ändra nivån på det skydd som gavs i och med den Gemensamma tulltaxan.

Slutsatsen bekräftades dessutom av konstaterandet att i enlighet med artikel 113.1 skall den gemensamma handelspolitiken, efter att övergångsperioden har löpt ut, baseras på enhetliga principer, särskilt med avseende på avgiftsändringar, fastställandet av tull- och handelsavtal, likställande av liberaliseringsåtgärder, exportpolitik och åtgärder för att skydda handeln. Att sådana principer formuleras, påpekas det i samma dom, innebär likaledes att nationella, skattemässiga och kommersiella skillnader som påverkar handeln med tredje land skall avskaffas.

6 — Se i detta avseende senast domen av den 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, REG s. I-4165, punkt 19).

7 — Dom av den 28 juni 1978, Simmenthal (70/77, Rec. s. 1453, punkterna 22 och 23).

8 — Förenade målen 37/73 och 38/73 (Rec. s. 1609).

9 — Rådets förordning av den 28 juni 1968 (EGT nr L 172, s. 1).

Eftersom förbudet i fråga likväl inte är av absolut art, har domstolen i domen Simmenthal [10] även fastställt att gemenskapens myndigheter då de genomför det kan fastslå undantag eller dispenser, på villkor att de därigenom tillåtna avgifterna utgör "endast sådana pålagor som i sig har en enhetlig verkan i samtliga medlemsstater på handeln ... med tredje land". [11]

8. Det ankommer under alla omständigheter på kommissionen och rådet att utröna huruvida sådana avgifter som redan föreligger vid tidpunkten för upprättandet av den Gemensamma tulltaxan är förenliga med fördraget. [12] I det avseendet kan behovet av att avskaffa dem även följa av bestämmelser som har antagits med avseende på jordbrukspolitiken, handelsavtal som gemenskapen ingått eller associationsavtal mellan gemenskapen och vissa stater. Förbudet mot att höja de avgifter som redan förelåg vid tiden för tulltaxans ikraftträdande kvarstår emellertid oförändrat, med förbehåll för vissa eventuella beslut som antagits av gemenskapens myndigheter.

9. Denna linje har bekräftats i domstolens senare rättspraxis. [13]

Även den nyligen avkunnade domen Aprile av den 5 oktober 1995 är av den innebörden, till skillnad från vad sökanden har hävdat i målet inför den nationella domstolen. Visserligen fastslås i den domen förbudet för medlemsstaterna att ensidigt ta ut avgifter med motsvarande verkan i handeln med tredje land i helt allmänna termer, men i det målet var det inte fråga om att eventuellt behålla en avgift som redan var i kraft vid tidpunkten för upprättandet av den Gemensamma tulltaxan, vilket med rätta understryks av generaladvokaten i dennes förslag till avgörande. I målet var nämligen ostridigt att den då aktuella avgiften hade införts genom ett beslut som fattades efter den 1 juli 1968.

10. Av denna rättspraxis framgår således att det är nödvändigt att utröna huruvida en avgift med motsvarande verkan redan var i kraft vid tiden för upprättandet av den Gemensamma tulltaxan, för att fastslå huruvida det är förenligt med gemenskapsrätten att en sådan avgift tas ut i handeln med tredje land som inte är knutet till gemenskapen genom sådana bilaterala eller multilaterala avtal som förbjuder den sortens avgifter.

Vad beträffar sjötullen, angavs den grundläggande regleringen vid tiden för händelserna i föreliggande mål i lag nr 84-747 av den 2 augusti 1984, genom vilken de tidigare bestämmelser som återfanns i lag 46-51 av den 19 mars 1946, samt i ett flertal dekret

10 — Dom av den 28 juni 1978, mål 70/77, nämnd ovan i not 7.

11 — Dom av den 28 juni 1978, mål 70/77, punkterna 26 och 27.

12 — Av den innebörden är även den i not 8 ovan nämnda domen av den 13 december 1973, förenade målen 37/73 och 38/73.

13 — Se dom av den 16 mars 1983, SIOT (266/81, Rec. s. 731, särskilt punkt 18), av den 16 mars 1983, SPI och SAMI (267/81, 268/81 och 269/91, Rec. s. 801, särskilt punkt 26—28), av den 5 oktober 1995, Aprile (C-125/94, REG s. I-2919) och dom av den 26 oktober 1995, Siesse (C-36/94, REG, s. I-3573).

som antogs i december 1947 [14], hade ändrats. Det bör i sammanhanget påpekas att artikel 38 i lag nr 84-747 gav en ny definition av sjötullen, och kvalificerade denna som en konsumtionsskatt samtidigt som det fastslogs att den, liksom tidigare var fallet, skulle beräknas på tullvärdet av varorna vid deras införsel i DOM. I samma bestämmelse gavs likaså de regionala myndigheterna i områdena i fråga behörigheten att fastställa tillämpliga nivåer på avgifter för olika varor, inkomsterna från avgiften tillerkändes kommunerna, och för bestämning av beskattningsunderlaget och uppbördsvillkoren hänvisades slutligen till de regler som redan förelåg vid tiden för lagens ikraftträdande.

I enlighet med artikel 39 i lag nr 84-747 fick regionerna i fråga, utöver sjötullen, införa en tilläggsavgift om maximalt 1 procent för egen räkning och enligt samma villkor som sjötullen.

11. Då detta konstaterats ankommer det på den nationella domstolen att utröna huruvida sjötullens utformning, utöver den annorlunda definitionen som inte i sig är avgörande och de nya befogenheter som har givits de regionala förvaltningsorganen på området, har ändrats så mycket genom lag nr 84-747 att man kan tala om en ny avgift. Den skall närmare bestämt beakta eventuella ändringar i fråga om villkoren för avgiften, den personkrets som omfattas av den och även tillämpliga avgiftsnivåer. Med anledning av det sistnämnda, och särskilt mot bakgrund av förbudet mot att höja andra avgifter än egentliga tullar som redan förelåg den 1 juli 1968 i handeln med tredje land, måste alla de åtgärder som efter det datumet vidgat uttaget av avgiften till nya varukategorier eller höjt skattebördan på produkter som inte redan omfattades av den anses vara rättsstridiga. Som kommissionen med rätta har påpekat, måste uttaget av sjötull, åtminstone inom dessa gränser, anses oförenligt med gemenskapsrätten.

12. Då varje nationell avgift som ensidigt har lagts till de tullar som åläggs i kraft av gemenskapslagstiftningen inte kan ha annat än negativa återverkningar på kravet på en enhetlig gemensam handelspolitik och på tullunionens korrekta och enhetliga funktion, är det å andra sidan tydligt att de kriterier som skall användas för att avgöra huruvida en viss avgift skall anses ha varit i kraft redan vid tidpunkten för upprättandet av den Gemensamma tulltaxan måste vara mycket restriktiva. Därav följer att, med undantag

14 — Jag vill påpeka att lag nr 84-747 har ändrats genom den senare lagen nr 92-676 av den 17 juli 1992 (JORF av den 19 juli 1992, s. 9697) som trädde i kraft den 1 januari 1993, således efter händelserna i förevarande mål. Den lagen antogs för att genomföra kravet på franska myndigheter i enlighet med artikel 1 i ovan nämnda beslut 89/688/EEG om att före den 31 december 1992 ändra systemet med sjötullar för att göra det tillämpligt både på sådana produkter som har införts och sådana som har tillverkats i DOM.

för den nationella domstolens behörighet att tolka den egna nationella lagstiftningen i ämnet och med beaktande av den behörigheten, måste det påpekas att det förefaller mycket svårt att ifrågasätta "nyheten" i den tilläggsavgift som avses i artikel 39 i lag 84-747 i förhållande till det system som gällde före år 1968, vilket dessutom även den franska regeringen medgivit under den muntliga förhandlingen.

13. Den franska regeringen har yrkat att domens verkan i tiden skall begränsas, om det fastslås att det strider mot fördraget att ta ut sådana avgifter som sjötullen, även om de tas ut i handeln med tredje land som inte knyts till gemenskapen genom något avtal. I det avseendet har den för det första åberopat de allvarliga finansiella konsekvenser som en dom, som medför ett åläggande att återbetala de avgifter som hittills har tagits ut utan grund, skulle leda till för de lokala myndigheterna, och för det andra den objektiva osäkerhet som har rått angående avgiftens rättsenlighet, åtminstone fram till domen Legros, i vilken sjötullen kvalificeras som en avgift med motsvarande verkan.

14. I det avseendet är det lämpligt att förtydliga att den tolkning som domstolen ger av en gemenskapsrättslig bestämmelse, i enlighet med den behörighet som den har enligt artikel 177, som bekant förtydligar och preciserar betydelsen av bestämmelsen i fråga så som denna skall tolkas eller skulle ha tolkats och tillämpats från det att den trädde i kraft. Principiellt sett skall alltså den således tolkade bestämmelsen tillämpas av domstolen även på rättsförhållanden som uppstått innan den tolkande domen avkunnades, förutsatt att de inte redan har upphört utan att förutsättningarna för att underställa behörig domstol en tvist angående bestämmelsens tolkning föreligger.

15. Endast om särskilda omständigheter föreligger har domstolen med tillämpning av den allmänna principen om rättssäkerhet begränsat möjligheten för de berörda att åberopa den sålunda tolkade bestämmelsen för att ifrågasätta rättsförhållanden som har ingåtts i god tro. [15] Då domstolen fattat sådana beslut, har den konsekvent tillämpat två kriterier. För det första har den beaktat de möjliga praktiska konsekvenserna av sin dom i frånvaro av en begränsning av dess verkan i tiden, och för det andra har den bedömt huruvida det förekom objektivt fastställbar osäkerhet kring räckvidden av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som varit föremål för tolkningsdomen.

16. Jag vill i det avseendet påpeka att domstolen i domen Legros ansåg sig tvungen att

15 — Se särskilt dom av den 2 februari 1988, Blaizot (24/86, Rec. s. 379, punkt 27—33), ovan nämnda dom av den 16 juli 1992, mål C-163/90, punkt 30—36 och, senast, av den 15 december 1995, Bosman (C-415/93, REG, s. I-4921, punkt 139—146).

begränsa domens verkan i tiden i den mån "sjötullens kännetecken, trots DOM: s egenheter, har orsakat ett osäkerhetstillstånd kring avgiftens förenlighet med gemenskapsrätten. Denna osäkerhet återspeglas dessutom i gemenskapsinstitutionernas handlande vad beträffar sjötullen". [16] I beaktande av att Republiken Frankrike således med rätta hade kunnat anse att den nationella lagstiftningen var förenlig med gemenskapsrätten, drog domstolen slutsatsen att bestämmelserna i EEG-fördraget inte kunde åberopas för att erhålla återbetalning av sjötull som hade inbetalats innan domen avkunnades, det vill säga före den 16 juli 1992. Självfallet gjordes undantag för de sökande som före detta datum eventuellt hade väckt talan eller framlagt motsvarande anspråk.

I den senare domen Lancry begränsades på samma sätt domens verkan i tiden även i fråga om begäran om återbetalning av summor som tagits ut i form av sjötull efter det att ovannämnda beslut 89/688/EEG hade trätt i kraft och fram till det datum då domen Legros avkunnades, eftersom beslutet inte hade ändrat avgiftens art och eftersom osäkerheten kring avgiftens rättsenlighet ur gemenskapsrättslig synvinkel hade undanröjts först genom domen i målet Legros.

17. Jag anser att samma skäl som åberopades i dessa båda mål gör det nödvändigt att på motsvarande sätt begränsa domens verkan i tiden i förevarande fall.

18. Mot bakgrund av ovanstående resonemang föreslår jag att domstolen besvarar den nationella domstolens frågor på följande sätt:

"1. Från och med upprättandet av den Gemensamma tulltaxan den 1 juli 1968 kan medlemsstaterna, om det inte finns gemenskapsbestämmelser av motsatt innebörd, behålla en avgift med motsvarande verkan som tas ut på varor som importeras direkt från ett sådant tredje land som inte knyts till gemenskapen genom ett särskilt avtal, men de kan inte ensidigt införa nya avgifter och heller inte utsträcka tillämpningsområdet för de avgifter som förelåg vid den tidpunkten eller höja dessa avgifter.

16 — Ovan nämnda dom av den 16 juli 1992, punkt 31.

2. Den nationella domstolen har att mot bakgrund av relevant nationell lagstiftning fastställa huruvida en avgift som sjötullen, såsom den tillämpades vid tiden för händelserna i målet, skall anses ha förekommit eller inte vid tiden för upprättandet av den Gemensamma tulltaxan, med beaktande särskilt av dess villkor, kretsen av betalningsskyldiga och avgiftsnivåerna.

3. Bestämmelserna i EG-fördraget om upprättandet av den Gemensamma tulltaxan och den gemensamma handelspolitiken kan inte åberopas till stöd för en begäran om återbetalning av en sådan avgift som sjötullen, som erlades före den 16 juli 1992, med undantag för de sökande som före denna dag har väckt talan vid domstol eller på annat sätt framfört ett motsvarande anspråk."