FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 29 juni 1995 *

Inledning

1. Giudice conciliatore di Milano (Italien) som har begärt det aktuella förhandsavgörandet ställde inledningsvis fem längre frågor till domstolen. Några dagar före den muntliga förhandlingen drog den på parternas begäran, med anledning av ett ingripande av avvocato dello Stato, tillbaka tre av dem. De två återstående frågorna lyder på följande sätt:

1) "Är bestämmelserna i direktiv 83/643/EEG, med stöd av förordningar (EEG) som antagits för tillämpning i gemenskapen av avtal som slutits mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och länderna inom Efta-området, tilläggsprotokoll till dessa avtal och senare ändringar av protokollen, även tillämpliga på tullklarering som gäller handel mellan EEG och Efta och som rör de produkter som anges i dessa avtal med senare ändringar? Är framförallt, vad gäller tullklarering av produkter som anges i de ovan nämnda avtalen mellan EEG och Efta, lagstiftningen i en medlemsstat av det slag som anges i artikel 15 i DPR nr 254 av den 8 maj 1985 och i artikel 11 andra stycket b i DPR nr 43 av den 23 januari 1973 förenlig med de regler i sekundär gemenskapsrätt om vilka erinrats ovan, i den mån det i dessa nationella bestämmelser föreskrivits, i strid med vad som angivits i artikel 5 första stycket andra punkten i direktiv 83/643/EEG av den 1 december 1983, att gränstullens vanliga öppettider begränsas till sex timmar måndag till fredag och att ersättning får uppbäras för 'kostnader för tjänster' som avser den tullklarering som utförs utanför den ovan angivna normala arbetstiden?"

2) "Domstolen ombedes komplettera och klargöra de principer som fastslagits i domen av den 21 mars 1991 i mål C-209/89, kommissionen mot Italien, i vilken det uttryckligen hänvisades till handeln inom gemenskapen. Är de sålunda fastslagna principerna — med hänsyn till reglerna i EEG-fördraget om förbud mot avgifter med motsvarande verkan som tull, om tullunionen och om inrättandet av en gemensam tulltaxa samt senare bestämmelser i sekundärrätten — även tillämpliga på handeln med tredje land och handeln med medlemsländerna i Efta? Innebär närmare bestämt de ovan nämnda gemenskapsrättsliga föreskrifterna hinder, även vad gäller tullklarering

* Originalspråk: spanska.

som avser handeln med tredje land, för en medlemsstat att införa och/eller vidmakthålla en nationell reglering som den som har inrättats genom Decreti Ministeriali av den 29 juli 1971 (GURI nr 193 av den 31 juli 1971) och den 30 januari 1979 (GURI av den 5 februari 1979), med stöd av vilken de privata aktörerna faktureras för tjänster 'utanför den normala arbetstiden', inte på grundval av timkostnaden för den personal som varit sysselsatt med de av tullombudet begärda och samtidigt utförda tullklareringarna, utan på grundval av en särskild ersättning för varje begärd tullklarering, som utgår i förhållande till arten och varaktigheten av den mest lönande tjänsten, och oberoende av att betalning skall ske separat för alla andra tullklareringar som tullombudet begär och som utförs samtidigt som den tjänsten?".

2. De frågor som inledningsvis ställdes rörde sammanfattningsvis

— för det första vilken betydelse gemenskapsrättens normer och principer har för nationella bestämmelser om återbäring av vissa avgifter som otillbörligen uppburits av den italienska tullförvaltningen, närmare bestämt den italienska lagen nr 428 av den 20 december 1990 (nedan kallad "lag nr 428") [1],

— för det andra huruvida dess gemenskapsrättsliga normer och principer omfattar varor med ursprung i tredje länder, vilket skulle innebära att de skatter och andra avgifter som uppbars på grund av förtullning av dessa varor skulle omfattas av samma regler om skatter och avgifter som var tillämpliga på varor med ursprung i medlemsstaterna.

3. Den första, den andra och den tredje frågan, som har återtagits, avsåg mer specifikt det första problemet. Med dessa frågor önskade den nationella domstolen ursprungligen att domstolen skulle tillämpa eller närmare bestämt "komplettera och klargöra" sin rättspraxis angående en stats skyldighet att återbära avgifter som otillbörligen uppburits, då den genom att vidmakthålla avgifter och annan tull som är oförenliga med gemenskapsrätten har underlåtit att uppfylla skyldigheter som åvilar den enligt denna.

4. Den fjärde och den femte frågan, som är de enda frågor som den nationella domstolen fortfarande önskar få besvarade, åsyftar en precisering av om de allmänna regler och förbud som är tillämpliga på handeln mellan medlemsstaterna (konkret förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som tull) även är tillämpliga på tullklareringar av varor med ursprung i tredje land och framförallt varor med ursprung i länder som tillhör Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta).

1 — Lag nr 428 av den 29 december 1990 om fullgörande av de förpliktelser som åvilar Italien till följd av dess medlemskap i Europeiska gemenskapen (GURI, tillägg 1991, nr 10).

Bakgrund

5. Aprile, ett italienskt aktiebolag som utövade verksamhet som tullombud i Milano (i Italien), försattes i konkurs den 20 oktober 1992. Konkursförvaltaren beslutade sedan han granskat bolagets bokföring att kräva Tesoreria Provinciale dello Stato på återbetalning av belopp som företaget under de föregående åren betalat som avgifter för tullklareringar som utförts utanför tulltjänstemännens ordinarie arbetstid eller utanför tullstationens normala geografiska område.

6. Då detta krav avslogs av myndigheterna väckte förvaltaren med tillstånd av domstolen talan; en vid Tribunale di Milano avseende ett belopp om 618 436 900 LIT, och en som avsåg ett mindre belopp vid Giudice conciliatore i samma stad. Som förvaltaren förklarade i sin ansökan om att få föra talan var orsaken till att han beslutade att uppdela kravet och anhängiggöra talan vid två olika domstolar, att han i det andra målet önskade att "ett hänskjutande till EG-domstolen av de *avgörande frågorna* skulle ske så snart det överhuvudtaget var möjligt".

7. I den talan som väcktes vid Giudice conciliatore, och som ligger till grund för det aktuella målet, yrkade Aprile att den italienska förvaltningen skulle återbetala ett belopp om 933 200 LIT, vilket motsvarade de avgifter som företaget betalat för tulltjänster utförda den 22, 23, 24 och 26 november 1990 av tullkontoret i Segrate — Aeroporto di Linate (Milano). Dessa avgifter hade företaget betalat med tillämpning av den italienska lagstiftning enligt vilken det vid denna tidpunkt var möjligt att belägga tullklareringar vid import, som utfördes utanför tulltjänstemännens ordinarie arbetstid, med en särskild avgift.

8. Då Amministrazione delle Finanze dello Stato bestred denna fordran begärde Giudice conciliatore di Milano genom beslut av den 26 april 1994 att domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande.

9. Den 5 maj 1995, under handläggningen av förhandsavgörandet, sedan det skriftliga förfarandet hade avslutats och datum för den muntliga förhandlingen hade fastställts till den 11 maj, inställde sig avvocato dello Stato vid Giudice conciliatore di Milano och förklarade å svarandens vägnar att han "med hänsyn till den icke-fiskala arten av de betalningar som var föremål för sökandens talan om återbetalning" medgav att artikel 29.2 och 29.7 i lag nr 428 inte var tillämpliga i detta fall och följaktligen frånföll sin tidigare invändning. I anledning av detta hemställde han om att domstolen skulle ändra beslutet

om hänskjutande och inskränka sin begäran om förhandsavgörande till de två sista frågorna. Käranden anslöt sig omedelbart till förslaget.

10. Genom beslut av samma dag, den 5 oktober 1995, meddelade Giudice conciliatore di Milano domstolen att den inte längre behövde uttala sig om de tre första frågorna som framställts i den ursprungliga begäran om förhandsavgörande.

Inledande anmärkningar om talans upptagande till prövning

11. Här har den italienska regeringen anfört att den nationella domstolen inte närmare har redogjort för varför ett avgörande av de ställda frågorna är nödvändigt för att lösa tvisten. Regeringen anser att den nationella domstolen först skulle ha löst vissa av de frågor som är relevanta för avgörandet av tvisten i den domstolen.

12. Invändningen hänför sig till den ursprungliga begäran om förhandsavgörande som helhet och har inte ändrats efter det att begäran inskränkts till de två sista frågorna. Även om det på grund av sambandet mellan de fem frågor som först ställdes av den nationella domstolen är svårt att göra en differentierad prövning av en processuell invändning som framställts beträffande förutsättningarna för sakprövning av alla de hänskjutna frågorna, fordras det att jag åtminstone prövar invändningen särskilt, eftersom den nationella domstolen har frånfallit flera av de ställda frågorna.

13. Vad gäller den lagbestämmelse som svaranden ursprungligen åberopade för att vägra återbetalning av det belopp som otillbörligen uppburits skall invändningen obestridligen ogillas. I beslutet om hänskjutande har den nationella domstolen betonat att de tvistande parternas ståndpunkter grundar sig på en nationell lag vari just regleras återbetalning eller återbäring av betalningar som otillbörligen uppburits av den italienska tullförvaltningen "med tillämpning av nationella bestämmelser som är oförenliga med gemenskapsrätten".

14. Mot bakgrund av de tveksamheter som kvarstår i fråga om gemenskapsrättens betydelse för den ordning för återbetalning som inrättats genom den italienska lagen nr 428, tveksamheter som till och med har föranlett domar från Corte suprema di cassazione [2], förefaller det som om den nationella domstolen har gjort den bedömning avseende lämplighet och relevans som de nationella domstolarna skall företa innan begäran om förhandsavgörande inges till domstolen.

2 — Se dom av Corte suprema di cassazione, Sezione I Civile, av den 10 april 1992, i bilaga till parternas inlagor.

15. Invändningen om avvisning får emellertid större betydelse i och med att den nationella domstolen har inskränkt sin begäran om förhandsavgörande till frågor som uteslutande avser varor med ursprung i tredje land, eftersom en redogörelse för vissa faktiska omständigheter saknas i beslutet om hänskjutande som är betydelsefulla för den slutliga lösningen av tvisten, framförallt vad avser varornas faktiska ursprung.

16. Även om det för en ändamålsenlig tolkning av gemenskapsrätten erfordras att den nationella domstolen anger bakgrund och tillämpliga bestämmelser för de frågor den ställer, eller åtminstone redogör för förutsättningarna för frågorna, är det enligt domstolens fasta rättspraxis tillräckligt att domstolen, genom de handlingar som den nationella domstolen översänt och de skriftliga yttranden som parterna i målet vid den nationella domstolen inkommit med, ges tillräcklig information för att tolka de gemenskapsrättsliga reglerna med utgångspunkt i den situation som är föremål för tvisten, även om den nationella domstolen inte på ett uttömmande sätt har redogjort för tvistens faktiska och rättsliga bakgrund [3]. Detta krav kan variera i styrka beroende på de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall och innehållet i de frågor som ställts till domstolen, även om denna i ett färskt avgörande [4] har visat sig mindre benägen att pröva frågor i fall då begäran om förhandsavgörande inte innehåller tillräckliga uppgifter och saknar en redogörelse för varför de berörda gemenskapsbestämmelserna valts eller förhållandet mellan dessa och de nationella regler som är tillämpliga i det aktuella målet.

17. Som den italienska regeringen har framhållit, och som kommissionen också måste tillstå, har den nationella domstolen underlåtit att tillhandahålla vissa uppgifter som är relevanta för avgörandet av tvisten, då den inte i tillräcklig utsträckning anger om de varor, för vilka avgifter har betalats och återbetalning begärs, hade sitt ursprung i tredje land, och om så var fallet i vilka länder. Denna underlåtenhet förklaras kanske av att den nationella domstolen meddelade sitt beslut efter att ha erhållit stämningsansökan (i mars 1994) och svaromål från avvocato dello Stato (i april 1994), men utan att för egen del ha företagit någon bevisupptagning i fråga om de faktiska omständigheterna rörande varornas ursprung, vilket heller inte belysts tillräckligt i de dokument som bilagts inlagorna.

18. Även om det är av underordnad betydelse i fråga om talans upptagande till prövning, är det klart att de hänskjutna frågorna, i vilka det utan mer detaljerade upplysningar omnämns avgifter som uppburits i utbyte för tulltjänster, kan vara vilseledande, eftersom

3 — Se dom av den 16 juli 1992, Meilicke, (C-83/91, Rec. s. I-4871), och dom av den 3 mars 1994, Vaneetveld, (C-316/93, Rec. s. I-763).

4 — Dom av den 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo m. fl. (C-320/90, C-321/90 och C-322/90, Rec. s. I-393). Se även beslut av den 7 april 1995, Grau Gomis, (C-167/94, REG s. I-1023).

dessa tjänster som bekant kan vara av olika slag och varje slags tjänst omfattas av särskilda bestämmelser. Handlar det om tjänster som utförts utanför ordinarie arbetstid, tjänster som utförts utanför tullstationens område eller tjänster som samtidigt utförts för olika aktörer?

19. Dessa otydligheter skall enlig min mening ändå inte leda till att talan avvisas. För det första har avvocato dello Stato själv i svaromålet till tullförvaltningen (finansministeriet) angivit att den omtvistade importen inte endast avsåg varor med ursprung i gemenskapen, och medgav således att det både rörde sig om varor med ursprung i gemenskapen och varor som importerats från tredje land. För det andra skulle det knappast vara av någon betydelse att infordra uppgifter om skatter eller avgifter som uppburits för den ena eller andra sortens tjänst, eftersom det klart har angivits i målet vid den nationella domstolen att det rör sig om avgifter som erlagts som vederlag för tulltjänster som utförts utanför ordinarie arbetstid.

20. Det skall också erinras om att svarandemyndigheten förfogar över erforderligt bevismaterial för att fastställa om de varor som belagts med ifrågavarande avgifter hade sitt ursprung utanför gemenskapen, då det rör sig om registrerade tullklareringar. Följaktligen har svaranden inte endast lämnat uppgifter som strider mot dem som käranden lämnat, nämligen att "vissa" av de varor som avgift betalats för hade sitt ursprung utanför gemenskapen, utan har också tillstått att den kunnat bevisa motsatsen med hjälp av dokument, vilket dock inte har skett. Det skall noteras att käranden vid Giudice conciliatore hemställde om anstånd med bevisuppgift just därför att tullen vid Segrate — Aeroporto di Linate (Milano) skulle kunna tillhandahålla upplysningar om sakomständigheterna avseende den ifrågavarande importen.

21. Sammanfattningsvis anser jag att även om det hade varit önskvärt att med större noggrannhet kunna fastställa i vilken mån den handel som belagts med avgifter och för vilket återbetalning begärs hade ursprung utanför gemenskapen, saknas det anledning att avvisa talan på grund härav, då såväl käranden som svaranden har medgett att åtminstone en del av de varor som importerats av sökandebolaget och belagts med ifrågavarande avgifter härrörde från tredje land.

Nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser

22. Den ursprungliga formuleringen av frågorna berörde först den italienska regleringen om återbäring av otillbörligt uppburna belopp och sedan domstolens rättspraxis, enligt vilken uttaget av vissa avgifter som erlagts av kärandebolaget skulle strida mot gemenskapsrätten.

23. För att bättre förstå tvisten framstår det som lämpligt att kort citera den italienska lag som svarandemyndigheten inledningsvis åberopade för att bestrida yrkandet om återbäring och som den sedan har tillstått inte är tillämplig, efter att paradoxalt nog ha tillstått att de belopp som det hemställs om återbetalning av var av "icke-fiskal art". Det är fråga om lag nr 428 i vilken det i artikel 29, under rubriken "återbetalning av avgifter som tillstås vara oförenliga med gemenskapsrättens regler" föreskrivs följande:

— I fråga om första stycket utsträcks den femåriga preskriptionstid som införts genom artikel 91 i tullagen till varje talan om återbäring av belopp som betalats vid tullklareringar. Denna preskriptionstid inskränks dock till tre år, i likhet med den preskriptionstid som anges i artikel 84 i samma text, från och med den nittionde dagen efter lagens ikraftträdande.

— I andra stycket föreskrivs att "tull på import, pålagor vid tillverkning, pålagor vid förbrukning, tilläggsavgift på socker och de avgifter som staten uppburit vid tillämpning av nationella bestämmelser som är oförenliga med gemenskapsrättens regler skall återbetalas om inte avgiften har övervältrats på andra personer".

— I sjunde stycket tilläggs att bestämmelsen i andra stycket är tillämplig även om återbetalningen avser belopp som betalats innan lagen trädde i kraft (den 27 januari 1991).

24. Käranden har gjort gällande att tillämpningen av denna regel på den omtvistade återbetalningen av avgifter strider mot gemenskapsrätten, eftersom rätten att kräva återbetalning av avgifter som är oförenliga med gemenskapsrätten innebär att det uppställs mer restriktiva tidsvillkor för berörda personer än de som gäller enligt allmänna regler och detta dessutom retroaktivt. Käranden har vidare uppgett att lagen även är oförenlig med gemenskapsrätten genom att den inte medger en talan om återbetalning när den fiskala avgiften redan övervältrats på tredje man.

25. Med hänsyn till att den italienska regeringen slutligen har tillstått att lag nr 428 inte är tillämplig i detta fall (dock utan att till synes helt vitsorda kärandens anspråk, då det skulle ha varit onödigt att fortsätta målet vid den nationella domstolen), är det inte längre nödvändigt att pröva innehållet i denna bestämmelse i förhållande till de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten i fråga om återbetalning av avgifter som otillbörligen uppburits.

26. Vad gäller fakturering av tjänster som den italienska tullen utför "utanför arbetstid" och beräkning av "kostnader för tjänster" har domstolen i domar av den 30 maj 1989 i mål 340/87, kommissionen mot Italien [5], och den 21 mars 1991 i mål 209/89, kommissionen mot Italien [6], fastslagit att dessa delvis är oförenliga med gemenskapsrätten.

27. I den första av dessa båda domar har domstolen närmare analyserat artikel 11 i dekret nr 43 av den italienska republikens president av den 23 januari 1973 om tullagen, ändrad genom artikel 1 punkt 2 i dekret nr 254 av den 8 maj 1985. Enligt lydelsen av denna bestämmelse uppbars ett belopp som motsvarade kostnaden för tjänsten vid tullklarering som utfördes under tid då stationerna hölls öppna utanför ordinarie arbetstid för statsanställda, vilket i den italienska republiken var sex timmar om dagen, måndag till lördag. Domstolen har även analyserat artikel 15 i dekret nr 254 där det på ett mer generellt sätt föreskrevs att de i dekretet föreskrivna kontrollerna och formaliteterna, som utfördes under tid som stationerna hade öppet utanför ordinarie arbetstid för statsanställda, skulle företas mot ersättning för tjänstens kostnad.

5 — Rec. s. 1483.

6 — Rec. s. I-1575.

28. Domstolen har i den domen fastslagit att

"den [italienska republiken] har underlåtit att uppfylla skyldigheter som åvilar den med stöd av artiklarna 9 och 12 i EEG-fördraget, genom att vid handel inom gemenskapen debitera ekonomiska aktörer kostnaden för kontroller och administrativa formaliteter som utförts under en del av den ordinarie öppettiden för tullstationer vid gränsen, som denna öppettid har fastställts i artikel 5.1 a andra punkten i rådets direktiv 83/643 av den 1 december 1983 om underlättande av fysiska kontroller och administrativa formaliteter vid transport av varor mellan medlemsstaterna, ändrad genom direktiv 87/53".

29. I den andra av de två omnämnda domarna (det vill säga i domen i målet kommissionen mot Italien, 209/89), har domstolen förklarat att det även är oförenligt med gemenskapsrätten att vid fullgörandet av tullformaliteter inom ramen för handel mellan medlemsstaterna, då tjänster samtidigt utförs för flera företag, av varje enskilt företag fordra en ersättning som inte står i proportion till kostnaden för de givna tjänsterna. Det rörde sig i det fallet om ersättning för såväl tjänster som utförts utanför ordinarie arbetstid som för tjänster som utförts

utanför tullstationens geografiska område. Ersättningarna föreskrevs i två italienska ministeriella förordningar av den 29 juli 1971 och den 30 januari 1979.

32. I artikel 5 i direktivet regleras de ordinarie öppettiderna för tullstationer vid gränser. Det är en av de regler genom vilka det i direktiv 83/643 åsyftas att underlätta fysiska kontroller och administrativa formaliteter vid transport av varor mellan medlemsländerna.

Den första frågan

33. I artikel 1.1 i direktivet föreskrivs att

30. Den nationella domstolen vill med sin första fråga veta om bestämmelserna i artikel 5.1 andra punkten i direktiv 83/643/EEG [7] även är tillämpliga på tullklarering som avser handel med tredje land och närmare bestämt tullklarering som avser handel med varor som omfattas av de avtal som slutits mellan EEG och medlemsländerna i Efta.

"utan inverkan på särskilda bestämmelser inom ramen för allmänna eller specifika gemenskapsföreskrifter, är detta direktiv tillämpligt på fysiska kontroller och administrativa formaliteter, nedan kallade 'kontroller' och 'formaliteter', beträffande transport av varor som skall passera

— en inre gräns inom gemenskapen

31. Fastän frågan idag har ett närmast historiskt intresse, med anledning av upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, kan det inte uteslutas att det har en viss betydelse med avseende på målet vid den nationella domstolen, med hänsyn till när de ifrågavarande handlingarna har utförts.

eller

— en yttre gräns, då transporten mellan medlemsstaterna kräver resa genom ett tredje land".

7 — Rådets direktiv av den 1 december 1983 om underlättande av fysiska kontroller och administrativa formaliteter vid transport av varor mellan medlemsstaterna (EGT nr 359, s. 8)[vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

34. Som generaladvokat Van Gerven har framhållit i förslag till avgörande i målet kommissionen mot Italien, 340/87 [8], "[tyder] såväl inledningen som innehållet i direktiv 83/643/EEG [på] att detta endast är tillämpligt på varors rörlighet inom gemenskapen ... Det är således klart att det inte är tillämpligt på varors rörlighet mellan medlemsstater och tredje land, då det med andra ord handlar om varor som ännu inte omfattas av fri rörlighet".

35. Detta skall enligt min mening framhållas ännu en gång. Direktiv 83/643 är tillämpligt på handel inom gemenskapen, men inte på handelstransaktioner utanför gemenskapen som de enskilda medlemsstaterna utför med tredje land. Att utsträcka direktivets verkningar till denna typ av transaktioner skulle gå utöver de ramar som fastlagts i direktivet.

36. Med hänsyn till att den första frågan uttryckligen hänför sig till tullstationernas öppettider skall det särskilt anmärkas att det inte följer av direktiv 83/643 att medlemsstaterna är skyldiga att hålla tullstationerna öppna under samma tider för handel inom gemenskapen som för handel med tredje land, och heller inte att tulltjänstemännens arbetsdagar eller arbetstid skall vara desamma.

8 — Se fotnot 5.

37. Detta hindrar inte att en av de regleringar genom vilka gemenskapen genomfört de avtal som slutits mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Efta-länderna, samt tilläggsprotokollen till dessa avtal och deras slutliga ändringar, innehåller hänvisningar till direktiv 83/643, så att direktivets bestämmelser blir bindande i varje konkret fall. I ett sådant fall skall inte tillämpningen av direktiv 83/643 på viss bestämd handel utom gemenskapen följa av direktivets innehåll, utan av en hänvisning i det till andra bindande gemenskapsrättsliga bestämmelser som reglerar denna handel.

Den andra frågan

38. Med den andra frågan önskar den nationella domstolen veta om de principer som domstolen fastställt i fråga om handel mellan medlemsstaterna i den redan omnämnda domen av den 21 mars 1991 i mål C-209/89, kommissionen mot Italien, som rör förbud mot avgifter med motsvarande som tull, även är tillämpliga på handel med tredje land.

39. Den vill särskilt veta om gemenskapsrätten även för tullklareringar som avser handel med tredje land utgör hinder för att en medlemsstat inför eller vidmakthåller en nationell bestämmelse med stöd av vilken de privata aktörerna faktureras för tjänster "utanför arbetstiden" (det vill säga utanför den ordi-

narie arbetstiden), inte på grundval av timkostnaden för den personal som varit sysselsatt med de av tullombudet begärda och samtidigt utförda tullklareringarna, utan på grundval av en särskild ersättning för varje begärd tullklarering som utgår i förhållande till arten och tidsåtgången för den mest lönande tjänsten, och oberoende av att betalning skall ske separat för alla andra tullklareringar som tullombudet begär och som utförs samtidigt som den tjänsten.

40. Domstolen har i den redan nämnda domen av den 21 mars 1991 i mål C-209/89, kommissionen mot Italien, som gällde handel mellan medlemsstaterna, uttalat att detta sätt att ta ut tullavgifter är oförenligt med gemenskapsrätten. Som jag redan tidigare har anmärkt [9] fastslog domstolen att det rörde sig om en avgift med motsvarande verkan som tull enligt artiklarna 9, 12, 13 och 16 i fördraget, eftersom det i den omtvistade ordningen föreskrevs att de ekonomiska aktörerna skulle betala ett vederlag som inte stod i proportion till kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten.

41. Att utsträcka denna dom till att omfatta handel med tredje land skulle förorsaka svårigheter, inte endast på grund av denna konkreta avgifts egenart (vars offentligrättsliga art är svår att vederlägga), utan även på grund av de konsekvenser en generalisering i varje land av varje vara och avgift skulle få. Detta är orsaken till att kommissionen i sitt yttrande har betonat att det är en svår fråga.

42. Två olika fall bör granskas var för sig.

a) Handel med tredje länder med vilka Europeiska ekonomiska gemenskapen slutit bilaterala eller multilaterala avtal, enligt vilka avgifter med motsvarande verkan också förbjuds. Med denna handel kan jämställas handel som regleras sektorsvis och för vilken samma förbud gäller (vilket är fallet med regleringar av den gemensamma organisationen av marknaderna för olika jordbruksvaror).

b) Handel med tredje länder som inte slutit något avtal med ett sådant förbud i fråga om varor som inte omfattas av en gemensam organisation av marknaden.

43. Det första fallet gäller för Europeiska frihandelssammanslutningen som den nationella domstolen hänför sig till i sitt beslut. Enligt de avtal som år 1972 undertecknades

9 — Se punkt 29 ovan.

av olika stater [10] — vilka, som kommissionen har påpekat, sedan har omgrupperats i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [11] — förbjuds, i likhet med vad som anges i andra bilaterala avtal som slutits mellan gemenskapen och tredje länder eller i multilaterala avtal där gemenskapen är part, införandet av avgifter med motsvarande verkan.

44. I ett sådant fall kan varken räckvidden av begreppet "avgift med motsvarande verkan som tull" eller ekonomiska aktörers subjektiva rätt att vägra betala sådana avgifter [12] tolkas på ett sätt som väsentligen skiljer sig från det som har slagits fast i domstolens rättspraxis i fråga om handel mellan medlemsstaterna. Detsamma gäller för det motsvarande förbud som förekommer i regleringar av den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna [13].

45. Det andra av de två fall som jag nyss nämnde (frånvaron av konventionella eller sektoriella bestämmelser för vissa länder och vissa slags varor) bereder större svårigheter.

46. I dom av den 13 december 1973 i de förenade målen 37/73 och 38/73, Sociaal fonds voor de Diamantarbeiders [14], om en fråga som hade "huvudsakligen som mål att precisera om, och i vilken mån, som medlemsstaterna efter den 1 juli 1968 kan införa eller vidmakthålla avgifter med motsvarande verkan som tull vid import av varor direkt från tredje land, samt under vilka förutsättningar de eventuellt är tvungna att upphäva dem", har domstolen fastställt att "medlemsstaterna från och med genomförandet av Gemensamma tulltaxan inte ensidigt kan införa nya avgifter på import direkt från tredje land eller höja nivån på de som existerar vid denna tidpunkt".

47. För att komma fram till denna slutsats har domstolen ansett att frågan om tillämpning av dessa avgifter (med motsvarande verkan) på handeln med tredje land skall lösas genom att både de krav som inrättandet av Gemensamma tulltaxan innebar och de som följde av en gemensam handelspolitik enligt

10 — Med Republiken Österrike, EGT nr L 300, 31.12.1972, s. 12, med Konungariket Sverige, EGT nr L 300, 31.12.1972, s. 97, med Konfederationen Schweiz och Furstendömet Liechtenstein, EGT nr L 300, 31.12.1972, s. 189 och 281, med Republiken Island, EGT nr L 301, 31.12.1972, s. 2, med Konungariket Norge, EGT nr L 171, 27.6.1973, s. 2, och med Republiken Finland, EGT nr L 328, 28.11.1973, s. 2.

11 — EGT nr L 1, 3.1.1994, s. 3.

12 — Se dom av den 5 februari 1976, Bresciani (C-87/75, Rec. s. 129) angående den direkta effekten av förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som föreskrivs i artikel 2.1 i Yaoundékonventionen av den 20 juli 1969.

13 — Se t. ex. domar av den 14 december 1971, Politi (43/71, Rec. s. 1039), och av den 9 juli 1975, Schroeder, (21/75, Rec. s. 905).

14 — Rec. s. 1609.

artikel 110—116 i fördraget samtidigt beaktades.

48. Vad gäller det förstnämnda kravet har domstolen ansett att trots att Gemensamma tulltaxan upprättades av gemenskapen i dess ursprungliga sammansättning genom rådets förordning (EEG) nr 950/68 av den 28 juni 1968 [15], där inte upphävande eller utjämnande uttryckligen föreskrivs av andra avgifter än tull i egentlig mening, framgår det av dess slutgiltighet att medlemsstaterna därigenom förbjuds att sänka nivån på det skydd som definieras i Gemensamma tulltaxan genom att lägga nya avgifter ovanpå denna tull.

49. Beträffande den gemensamma handelspolitiken har domstolen i samma dom fastslagit att förekomsten av liknande avgifter skulle vara oförenlig med behovet av en sådan politik, eftersom den gemensamma handelspolitiken enligt lydelsen av artikel 113.1 i fördraget skall grundas på enhetliga principer (särskilt i fråga om att ändra tulltaxor, ingå tull-och handelsavtal, uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder) och definitionen av dessa enhetliga principer i likhet med Gemensamma tulltaxan innebär att nationella fiskala och handelsrättsliga olikheter som påverkar handeln med tredje land upphävs.

50. I den redan nämnda domen av den 30 maj 1989 i målet kommissionen mot Italien, 340/87 [16], har domstolen kommit till en liknande slutsats och i fråga om tullklarering beträffande handel med tredje land uttalat att "medlemsstaterna i allmänhet inte har möjlighet att lägga nationella avgifter till de avgifter som är tillbörliga med stöd av den gemenskapsrättsliga regleringen, då denna annars riskerar att förlora sin nödvändiga enhetlighet". Domstolen har uttryckt sig på liknande sätt i domar av den 16 mars 1983 i målet SIOT [17] och de förenade målen SPI och SAMI [18].

51. Denna rättspraxis bör enligt min uppfattning inte ändras. Den gemensamma handelspolitiken är intimt förbunden med inrättandet av en homogen tullunion som grundas på en gemensam tulltaxa som är tillämplig på import av varor med ursprung i tredje land. För att vara sammanhängande och effektiv innebär en sådan ordning att såväl kvantitativa begränsningar [19] som ensidigt införts av medlemsstaterna, som nationella avgifter, vilka kan likställas med avgifter med motsva-

15 — EGT nr L 172, s. 1.

16 — Se punkt 27 ovan.

17 — C-266/81, Rec. s. 731.

18 — C-267/81, C-268/81 och C-269/81, Rec. s. 801.

19 — Detta krav är uttryckligen formulerat i rådets förordning (EEG) nr 288/82 av den 3 februari 1982 om fastställelse av ordningen för import av varor från Jugoslavien, med anledning av Republiken Greklands anslutning till gemenskapen (EGT nr L 30, s. 1)[vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], som var i kraft vid tiden för de ifrågavarande händelserna i de ovannämnda målen. Förordningen uteslöt emellertid inte vissa nationella skyddsåtgärder och vissa begränsningar på liknande villkor som de som gällde för handeln mellan medlemsstaterna.

rande verkan [20], som ensidigt föreskrivits för import av dessa varor, upphävs.

52. Varje annan lösning skulle störa tillämpningen av Gemensamma tulltaxan, eftersom medlemsstaterna lätt skulle kunna ändra storleken på den tull som följer av tulltaxan, genom att med ett indirekt förfarande till denna lägga andra avgifter med samma verkan. Enhetligheten i gemenskapens tullordning skulle i praktiken omintetgöras om medlemsstaterna för import av varor med ursprung i tredje land ensidigt föreskrev en ytterligare uppbörd av tull eller avgifter som motsvarar tull (som skapar samma skatterättsliga verkan).

53. Dessa överväganden kan uppenbarligen inte utan åtskillnad utsträckas till att omfatta vilken intern avgift som helst. De rör huvudsakligen tullens behandling av varor med ursprung i tredje land, vilka belagts med en avgift som har samma verkan som tull på importerade varor.

54. Detta preciserande är nödvändigt för att skingra de tveksamheter som skulle kunna uppstå vid läsning av domstolens dom av den 13 juli 1994 i målet OTO [21] i vilken domstolen beträffande inhemsk beskattning har fastslagit att

"det framgår även av en fast rättspraxis att artikel 95 i fördraget endast är tillämplig på varor med ursprung i medlemsländerna och i detta fall på varor med ursprung i tredje länder då dessa bringats i fri omsättning i medlemsstaterna. Härav följer att denna bestämmelse inte kan tillämpas på varor som direkt importeras från tredje land (se den ovan nämnda domen i målet Simba, punkt 14) [22].

...

Med avseende på en eventuell tillämpning av artikel 113 i fördraget skall det å ena sidan anmärkas att fördraget inte för handel med tredje land innehåller någon regel som motsvarar artikel 95 vad gäller uppbörd av interna avgifter, varvid hänsyn skall tas till eventuella konventioner mellan gemenskapen och ursprungslandet för en bestämd vara (se dom av den 10 oktober 1978, Hansen,

20 — I rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT nr L 302, s. 1) definieras uttryckligen importtullar som på en gång tull i egentlig mening och avgifter med motsvarande verkan vilka skall betalas vid import av varor.

21 — C-130/92, Rec. s. I-3281, punkterna 18 och 20.

22 — Dom av den 9 juni 1992 (C-228/90— C-234/90, C-239/90 och C-353/90, Rec. s. I-3713).

148/77, Rec. s. 1787, punkt 24), och å andra sidan att även om gemenskapen i artikel 113 tilldelas behörighet att vidta lämpliga åtgärder av olika slag inom ramen för den gemensamma handelspolitiken, innehåller inte bestämmelsen i sig tillräckligt klara rättsliga kriterier för ett ställningstagande i fråga om de omtvistade nationella avgifterna (se dom av den 16 mars 1983, SIOT, 266/81, Rec. s. 731, punkt 29)".

55. Det skall här anmärkas att den inhemska beskattning som analyserades i domen i målet OTO var en nationell förbrukningsavgift som ingick i den allmänna italienska ordningen för inhemsk beskattning och som tillämpades på grundval av ett objektivt kriterium som var oberoende av varans ursprung och följaktligen varken direkt eller uteslutande påverkade import. Detta slags beskattning kan inte betecknas som avgift med motsvarande verkan som tull vid import och därför kan de överväganden som domstolen har gjort i det hänseendet inte utsträckas till att även omfatta det fallet. I det första fallet är referensbestämmelsen artikel 95 i fördraget (som återfinns under avdelning V om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning), medan i det andra fallet förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som tull vid import följer av artikel 113 (som avser den gemensamma handelspolitiken) jämförd med artikel 9 (som avser införandet av en gemensam tulltaxa).

56. Under dessa omständigheter skall den nationella domstolens andra fråga besvaras med utgångspunkt i den mer allmänna principen om enhetlighet i den gemensamma handels-och tullpolitiken och genom att utesluta att medlemsstaterna ensidigt kan föreskriva avgifter med motsvarande verkan som tull på handelstransaktioner med tredje länder.

57. Till skillnad från de frågor som domstolen har tagit ställning till i domen i målet Social fonds voor de Diamantarbeiders som redan nämnts [23], uppstår det i detta fall inte några tidsproblem som rör det extraordinära vidmakthållandet av nationella avgifter med motsvarande verkan som tull på import som var i kraft innan Gemensamma tulltaxan infördes. Det är i det aktuella fallet klart att de omtvistade åtgärderna har genomförts efter den 1 juli 1968, då Gemensamma tulltaxan trädde i kraft. De italienska ministeriella förordningar som omnämns av den nationella domstolen i frågan är daterade den 20 juli 1971 respektive den 30 januari 1979.

58. Slutligen skall några ytterligare preciseringar beträffande räckvidden av förbud av

23 — Se punkt 46 ovan.

detta slag i fråga om åtgärder inom ramen för handel med tredje land göras. Som domstolen redan har uttalat i dom av den 28 juni 1978 i målet Simmenthal [24] är detta förbud inte av samma ovillkorliga och absoluta karaktär som det som föreskrivs för handel mellan medlemsstaterna. Gemenskapens institutioner kan besluta om undantag eller avvikelser eller tillåta dessa då det är fråga om att säkerställa enhetliga villkor för import av varor med ursprung i tredje land, vilket definitivt är ändamålet med den gemensamma handelspolitiken.

59. I detta mål har det inte framkommit — och det har inte nämnts av den italienska regeringen eller kommissionen — att gemenskapens institutioner skulle ha antagit sådana särskilda bestämmelser för en enhetlig gemensam handelspolitik, som skulle ha kunnat ge den italienska regeringen rätt att vid handel med tredje land vidta eller vidmakthålla sådana åtgärder med motsvarande verkan som tull, som den nationella domstolen hänvisar till i sin andra fråga.

60. I den mån domstolen i den redan nämnda domen av den 21 mars 1991 i mål C-209/89, kommissionen mot Italien, har fastslagit att vissa italienska avgifter, som uppburits som motprestation för tulltjänster som samtidigt tillhandahållits olika företag vid handelstransaktioner inom gemenskapen, var avgifter med motsvarande verkan som tull (oavsett vilken beteckning dessa avgifter ges, och vilka den italienska regeringen, efter att ha återtagit sitt första ställningstagande, har medgett är av "icke-fiskal art"), bör denna slutsats i samma mån utsträckas till att omfatta handel med tredje land.

61. Med hänsyn till att de avgifter som var föremål för den ovannämnda domen på ett oproportionerligt sätt tyngde de ekonomiska aktörerna genom att belasta dem med avgifter, som inte motsvarade de tjänster som verkligen utförts vid förtullningen av vissa varor, var det obestridligen så att det rörde sig om avgifter med motsvarande verkan som tull på import, och att de därför var oförenliga med gemenskapsrätten. I avsaknad av bestämmelser i avtal eller i andra rättsakter rörande vissa slags varor eller vissa tredje länder, som omfattas av en särskild ordning, kan denna slutsats tillämpas såväl på handel inom gemenskapen som på import av varor med ursprung utanför gemenskapen.

24 — 70/77, Rec. s. 1453.

Förslag till avgörande

Slutligen föreslår jag domstolen att besvara de frågor som Giudice conciliatore di Milano har ställt på följande sätt:

1) Tillämpningsområdet för rådets direktiv 83/643/EEG av den 1 december 1983 om underlättande av fysiska kontroller och administrativa formaliteter vid transport av varor mellan medlemsstaterna omfattar endast handel mellan medlemsstaterna men inte handelstransaktioner mellan medlemsstaterna och tredje land.

2) Om inte annat följer av avtal eller andra särskilda bestämmelser angående vissa varor eller vissa tredje länder är de slutsatser som domstolen har dragit i dom av den 21 mars 1991 i målet kommissionen mot Italien, C-209/89, i anledning av de avgifter med motsvarande verkan som tull som domstolen där tog ställning till, även tillämpliga på handel med tredje land.