I de forenede sager 267-269/81

angående anmodninger, som Corte suprema di cassazione (Italiens højesteret) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

FINANSMINISTERIET

mod

SOCIETÀ PETROLIFERA ITALIANA SPA (SPI), Fornovo Taro (sag 267/81),

og

SPA MICHELIN ITALIANA (SAMI), Torino (sagerne 268/81 og 269/81),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende Domstolens kompetence til at fortolke Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (GATT), vedrørende virkningerne af, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til denne overenskomst samt vedrørende fortolkningen af en række bestemmelser i GATT i relation til afgiften for administrative ydelser for varer indført til Italien, jf. lov nr. 330 af 15. juni 1950,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (GATT) trådte midlertidigt i kraft mellem de lande, der oprindeligt havde tiltrådt overenskomsten, den 1. januar 1948, jf. protokollen om foreløbig gennemførelse undertegnet i Genève den 30. oktober 1947.

Den italienske Republik tiltrådte GATT-overenskomsten ved protokol undertegnet i Annecy den 10. oktober 1949. Overenskomsten blev sat i kraft i Italien ved lov nr. 295 af 5. april 1950 (Gazzetta Uffiziale nr. 130 af 9. 6. 1950, supplement), hvilken lov trådte i kraft den 30. maj 1950.

Ifølge artikel II i GATT skal de toldindrømmelser, som en kontraherende part giver de andre kontraherende parter, opføres i en liste over indrømmelser. Den italienske Republik forhandlede i forbindelse med tiltrædelsen i henhold til Annecy-protokollen sin liste over indrømmelser, der blev bilagt overenskomsten som liste XXVII.

Ved artikel 1 i italiensk lov nr. 330 af 15. juni 1950 (Gazzetta Uffiziale nr. 137 af 17. 6. 1950) ophævedes indførselstilladelsesafgiften på varer indført fra udlandet indført ved lovdekret nr. 894 af 13. maj 1935, senere lov nr. 334 af 17. februar 1936; ved lovens artikel 2 indførtes en statskassen tilfaldende afgift for administrative ydelser, der skulle opkræves af varer indført fra udlandet med 0,5 % af værdien. Ved opkrævningen af denne afgift fastlægges varernes afgiftspligtige værdi på grundlag af de regler, der gælder for opkrævningen af told »ad valorem«.

Opkrævningen af afgiften for administrative ydelser skulle i medfør af lovens artikel 4, stk. 1, ske fra datoen for den ny toldtarifs ikrafttræden; men for varer, der var opført i den til Annecy-protokollen af 10. oktober 1949 knyttede liste XXVII, måtte ifølge artikel 4, stk. 2, summen af det efter den gældende toldtarif opkrævede beløb og afgiftsbeløbet i henhold til importtilladelsesafgiften ikke fra den 30. maj 1950 og til den nye tarifs ikrafttræden overstige det afgiftsbeløb, der var fastsat i nævnte protokol.

På den femte konference for multilaterale handelsforhandlinger, der i tilslutning til GATT-overenskomsten blev afholdt i Genève fra september 1960 til juli 1962 (»Dillon-runden«), hvor Fællesskabet for første gang deltog som sådant, udfærdigedes listen over indrømmelser XL-EØF, der for samtlige varer, undtagen de af EKSF-traktaten omfattede, udgjorde en liste for Fællesskabets indrømmelser, der trådte i stedet for de lister over toldindrømmelser, der tidligere var blevet opstillet for de enkelte medlemsstater. Den protokol, ved hvilken resultaterne af »Dillon-runden«

blev vedtaget, blev på Fællesskabets vegne tiltrådt ved Rådet beslutning af 3. juli 1962 (ikke offentliggjort). Liste XL-EØF trådte i kraft den 1. januar 1963.

Liste XL-EØF blev på ny genstand for forhandling på handelsforhandlingskonferencen 1964-1967 (»Kennedy-runden«), hvis resultat, der blev nedfældet i Genève-protokollen af 30. juni 1967, blev godkendt ved Rådets beslutning nr. 68/411 af 27. november 1967 om afslutning af multilaterale overenskomster, undertegnet ved afslutningen af handelsforhandlingskonferencen 1964-1967 (JO L 305, s. 1). Genève-protokollen og den ændrede liste XL-EØF trådte i kraft den 1. januar 1968.

Den 22. december 1967 vedtog Kommissionen direktiv 68/31 om fastsættelse af den gradvise afskaffelse af den af Den italienske Republik opkrævede afgift på 0,5 % for administrative ydelser i forbindelse med indførsel af varer hidrørende fra de øvrige medlemsstater (JO L 12, s. 8). Afgiften for administrative ydelser for indførsel af varer hidrørende fra de øvrige medlemsstater skulle ifølge direktivets artikel 1 afskaffes inden den 1. juli 1968 gennem gradvise nedsættelser af den den 31. december 1957 anvendte afgiftssats.

Fællesskabets har i henhold til Rådets beslutning 66/532 af 26. juli 1966 om afskaffelse af told og forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne samt iværksættelse af satserne i den fælles toldtarif for andre varer end de i bilag II til traktaten nævnte (JO 165, s. 2971), og i henhold til Rådets forordning nr. 950/68 af 28. juni 1968 om den fælles toldtarif (EFT 1968 I, s. 265) tidligere end fastsat gennemført Toldunionen, bl.a. ved fuldstændigt fra den 1. juli 1968 at lade den fælles toldtarif komme til anvendelse i handelsforbindelserne med tredjelande.

Da Den italienske Republik ikke overholdt fristen 1. juli 1968 for afskaffelsen af afgiften for administrative ydelser, anlagde Kommissionen den 7. marts 1970 i medfør af EØF-traktatens artikel 169 sag mod Domstolen med påstand om, at traktaten var overtrådt. Domstolen fastslog i dom af 18. november 1970 (Kommissionen mod Den italienske Republik, sag 8/70, Sml. 1970, s. 187), at Den italienske Republik ved at opkræve en afgift på 0,5 % for administrative ydelser for varer importeret fra de andre medlemsstater havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den dels i medfør af EØF-traktatens artikel 189 sammenholdt med Rådets forordninger om visse fælles landbrugsordninger, og dels i medfør af EØF-traktatens artikel 13 sammenholdt med direktiv 68/31 af 22. december 1967.

Domstolen fastslog i dom af 17. december 1970 (SACE, sag 33/70, Sml. 1970, s. 277) i anledning af en anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af præsidenten for Tribunale di Brescia bl.a., at forpligtelsen til at ophæve afgiften for administrative ydelser, jf. Rådets direktiv 68/31 af 22. december 1967 sammenholdt med traktatens artikler 9 og 13, stk. 2, samt Rådets beslutning 66/532, virker direkte i forholdet mellem den medlemsstat, der er direktivets adressat, og dens borgere og fra den 1. juli 1968 afføder rettigheder for disse sidste, som de natioale retter skal beskytte.

Afgiften for administrative ydelser blev afskaffet ved lov nr. 447 af 24. juni 1971

(Gazzetta Uffiziale nr. 180 af 17. 7. 1971) med tilbagevirkning til den 1. juli 1968, for så vidt angår indførsler af varer hidrørende fra de øvrige medlemsstater i EØF og med virkning fra lovens ikrafttrædelse for samtlige andre indførsler.

Finansministeriet havde forinden i afgift for administrative ydelser opkrævet

— et beløb på 101 286 380 lire af Società Petrolifera Italiana (SPI), Fornovo Taro, for indførsler i perioden juli 1964-december 1967 af råolie og olieskifer fra Kuwait,

— et beløb på 2 722 118 lire af selskabet Michelin Italiana (SAMI), Torino, for indførsler af syntetisk gummi og maskiner i årene 1965-1971 fra en række stater, der deltager i GATT,

— et beløb på 4 560 087 lire af samme selskab Michelin Italiana (SAMI) for indførsler af flere forskellige varer, såsom glat tråd, klaphaner, maskindele, bremseventiler og værktøj til manuel brug fra forskellige stater, der deltager i GATT, i tiden 15. oktober-31. december 1963.

De to selskaber har under retssager ved de kompetente italienske domstole krævet disse afgiftsbeløb tilbage og har herved først og fremmest gjort gældende, at afgifterne for administrative ydelser har oversteget de afgiftsbeløb, som Italien og senere Fællesskabet har konsolideret inden for rammerne af GATT.

SPI og SAMI (for så vidt angår de i 1963 gennemførte indførsler) fik medhold i underinstansen. SAMI's krav blev afvist i underinstansen, for så vidt angår de i perioden 1965-1971 gennemførte indførsler. Under anken har Corte d'appello di Genua ved domme af 21. juni 1979 (vedrørende SPI's forhold) og af 28. oktober 1977 (vedrørende de af SAMI i perioden 1965-1971 gennemførte indførsler) og Corte d'appello di Torino ved dom af 25. februar 1978 (vedrørende de af SAMI i 1963 gennemførte indførsler) dømt finansministeriet til til de omhandlede selskaber at tilbagetale de beløb, de har betalt i afgifter for administrative ydelser.

Finansministeriet har rejst kassationsanke af disse domme for Corte suprema di cassazione (Italiens højesteret). De tre anker er efter forelæggelse for første afdeling for civilsager blevet henvist til de forenede afdelinger for civile sager.

Finansministeriet har under sagens behandling for disse gjort gældende, at forbudet i artikel II, stk. 2, litra b), i GATT, mod forhøjelse af egentlig told eller andre afgifter af enhver art på indførsel eller i anledning af indførsel ikke har kunnet gøres gældende, for så vidt angår varer, der ikke var blevet opført i den liste over oprindelige indrømmelser, der var gældende for Italien (liste XXVII). Indførelsen i 1950 af en afgift for administrative ydelser kan derfor ikke udgøre en forøgelse af afgiftsmassen i forhold til den toldkonsolidering, der omfattedes af protokollen fra 1962, der indholdt resultaterne af »Dillon-runden«, ved hvilken listerne for de medlemsstater, der deltager i GATT, blev erstattet med en fællesskabsliste XL-EØF.

De indstævnte selskaber har gjort gældende, at indførelsen af nye afgifter som afgiften for administrative ydelser, der blev indført ved lov af 15. juni 1950, under alle omstændigheder strider mod

GATT, jf. navnlig bestemmelserne i overenskomstens præambel i forbindelse med artiklerne II, stk. 1, litra b), VI og VIII.

Corte suprema di cassazione har i tre kendelser, afsagt den 21. maj 1981, henvist til sin tidligere praksis, hvorefter den dato, der er relevant for forbudet i artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, mod forhøjelse af indførselstold og afgifter med tilsvarende virkning må være datoen for tiltrædelsen af GATT. Corte di cassazione har herudover fastslået, at der består en forskel mellem dens egen praksis og Domstolens praksis, for så vidt angår virkningen af GATT-bestemmelserne i den nationale retsorden. Corte suprema di cassazione har derfor besluttet i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sin afgørelse indtil Domstolen har truffet en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

A) Præliminært: Medfører den omstændighed, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT og har forhandlet de toldindrømmelser og konsolideringer, der har fundet sted inden for rammerne af denne overenskomst allerede før den 1. juli 1968, at overenskomstens bestemmelser og de ved de nævnte forhandlinger tilblevne lister herefter også skal anses for retsakter, som det tilkommer Domstolen at fortolke i henhold til traktatens artikel 177, i tilfælde, i hvilke den nationale ret anmodes om at anvende eller dog om at fortolke disse regler med henblik på afgørelsen af tvister i retsforhold mellem private, uden at der herved bliver tale om en stillingtagen til gyldigheden eller ugyldigheden af en retsakt fra Fællesskabet (og, i bekræftende fald, fra hvilket tidspunkt og med hvilke begrænsninger skal denne retsvirkning anses for indtrådt)?

B) Under forudsætning af en bekræftende besvarelse af ovenstående spørgsmål: Hvilke virkninger — hvis der overhovedet bliver tale om virkninger — har det i Fællesskabet og medlemsstaternes retsordener, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT, og har forhandlet den nye fælles liste XL-EØF (og i hvilken takt indtræder disse virkninger, hvis de ikke indtræder på én gang)? Skal den nationale ret ved en fortolkning eller en anvendelse på dette grundlag af en yngre naionale regel, der anses for stridende mod Overenskomstens bestemmelser lægge til grund — idet den herved henholder sig til den i traktatens artikel 177 fastlagte kompetencefordeling — at GATT-overenskomsten, jf. navnlig de i de følgende spørgsmål nævnte bestemmelser heri, kun har virkninger som en folkeretlig forpligtelse og ikke er umiddelbart anvendelig i intern ret eller, omvendt, at den her har virkninger i retsforhold mellem private med samme rang som eller højere rang end den modstridende nationale regel?

C) Fremdeles under forudsætning af, at spørgsmålet under A) besvares bekræftende, og at der foreligger en besvarelse af spørgsmålet under B) og med henblik på en hensigtmæssig vejledning af den nationale ret ved dennes fortolkning af den nationale regel:

C.1) Indeholder GATT-overenskomsten — og navnlig dennes præambel (nu artikel I, stk. 2) sammenholdt med artiklerne II (nu III), stk. 1, litra b), og stk. 2, III (nu IV), stk. 2, VI og VIII — et forbud mod, at der pålægges en vare, herunder også varer, der ikke er anført i den i nævnte artikel II (nu III) omhandlede liste, ny told eller andre afgifter af enhver art ved eller i forbindelse med indførsel?

C.2) Skal for de varer, der er opført i listen over de indrømmelser, en stat har givet efter sin tiltrædelse af GATT-overenskomsten — og navnlig, for så vidt angår de stater, der desuden er medlemmer af Det europæiske økonomiske Fællesskab, for de varer, som er anført i liste XL-EØF, der først blev udfærdiget ved afslutningen af »Dillon-runden« og senere efter »Kennedy-runden« — det tidspunkt, der er afgørende for fastlæggelsen af de af forhøjelsesforbudet i GATT-overenskomstens artikel II (nu III), stk. 1, litra b), omfattede toldsatser og satser på andre indførselsafgifter, antages at være tidspunktet for tiltrædelsen af overenskomsten eller tidspunktet for tiltrædelsen af den protokol, ved hvilken den nye indrømmelse indførtes?

Kendelserne fra Corte suprema di cassazione af 21. maj 1981 er registreret på Domstolens justitskontor den 6. oktober 1981 under nr. 267/81, 268/81 og 269/81.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 22. december 1981 i hver af de tre sager af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved vicegeneraldirektør i den juridiske tjeneste Giancarlo Olmi og juridisk konsulent Jacques Bourgeois, den 24. december 1981 i sag 267/81 af Società Petrolifera Italiana SPI, ved advokaterne Guido Scarpa og Francesco Nicoletti, Milano, samt advokat Giuseppe Guaroni, Rom, den 12. januar 1982 af Den franske Republiks regering, ved generalsekretæren for ministeriernes fællesudvalg for europæisk-økonomisk samarbejde, den 15. januar 1982 af kongeriget Nederlandene, ved F. Italianer, generalsekretær i udenrigsministeriet, den 18. januar 1982 i hver af de tre sager af Det forenede Kongeriges regering, ved R. N. Ricks, Assistant Treasury Solicitor, og den 19. januar 1982 i hver af de tre sager af Den italienske Republiks regering, ved Arnaldo Squillante, afdelingsformand i Consiglio di Stato og afdelingschef i den udenrigspolitiske tjeneste, bistået af Avvocato dello Stato Sergio Laporta.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret den italienske regering og Kommissionen til at svare skriftligt på en række spørgsmål, hvilket de har gjort. Også selskabet SPI har udtalt sig herom.

Domstolen har ved kendelse af 5. maj 1982 besluttet at forene sagerne 267/81, 268/81 og 269/81 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

II — Skriftlige indlæg til Domstolen

Indstævnte i hovedsagen i sag 267/81, *Società Petrolifera Italiana (SPI)*, har henvist til praksis ved Corte di cassazione og ved Domstolen vedrørende spørgsmålet om lovligheden ifølge GATT-overenskomsten og fællesskabsretten af afgiften for administrative ydelser. Af Domstolens dom af 13. december 1973 (de forenede sager 37 og 38/73, Diamantarbeiders, Sml., s. 1609) følger, at afgiften for administrative ydelser som en afgift med tilsvarende virkning, der ikke anvendes på landbrugsvarer, og som er indført før indførelsen af den fælles toldtraif og endog før EØF-traktatens ikrafttrædelse, ikke er omfattet af nogen fællesskabsretlig bestemmelse; spørgsmålet om, hvorvidt den skal bibeholdes eller afskaffes, skal derfor udelukkende afgøres på grundlag af italiensk ret og retspraksis.

De første spørgsmål

Det første spørgsmål fra Corte di cassazione rummer to problemstillinger, der må holdes ud fra hinanden. Den ene drejer sig om Domstolens kompetence til at fortolke folkeretlige aftaler, den anden omhandler disse aftalers virkninger for de retsregler, der anvendes ved medlemsstaternes retter.

Af Domstolens praksis fremgår, at begrundelsen for dens kompetence til at fortolke folkeretten, skal søges i ønsket om, at fællesskabsretten bliver fortolket og anvendt på ensartet måde, hvilket imidlertid modvirkes i tilfælde, hvor en folkeretlig regel, der finder anvendelse i Fællesskabets retsorden, eventuelt må gives forrang for en fællesskabsretlig bestemmelse. Dette vil kun kunne være tilfældet, såfremt Fællesskabet er bundet af den omhandlede folkeretlige bestemmelse, og denne er således beskaffen, at Fællesskabets borgere kan påberåbe sig den i retssager. Når henses til EØF-traktatens artikel 235 er Domstolen, når den får forelagt et spørgsmål vedrørende fortolkningen af en bestemmelse i en folkeretlig aftale, kompetent til at fortolke denne bestemmelse for at fastlægge dens virkninger i Fællesskabets retsorden.

De aftaler, Fællesskabet i medfør enten af artiklerne 113 og 114 eller artiklerne 238 og 228 i EØF-traktaten har afsluttet, binder Fællesskabet og medlemsstaterne, de skaber regler, der er umiddelbart anvendelige, og som skal afføde subjektive rettigheder for privatpersoner. Det samme kan siges om de aftaler, der, som det siges, er blevet en del af fællesskabsretten og ganske særligt, fra indførelsen den 1. juli 1968 af den fælles toldtarif, om GATT-overenskomsten.

Domstolen har stadig kompetence til at fortolke de folkeretlige aftaler, der, jf. EØF-traktatens artikel 234, af én eller flere medlemsstater er afsluttet før traktatens ikrafttræden, uafhængigt af det forhold, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af disse aftaler. Kompetencen

hertil består imidlertid kun i det omfang, den folkeretlige regel ifølge EØF-traktatens system skal have forrang frem for de fællesskabsregler, der findes i traktaten eller den afledede fællesskabsret. Det, der skal undgås, er, at en folkeretlig regel fortolkes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat til forskel fra en fællesskabsbestemmelse, der derimod skal anvendes på ensartet måde i hele Fællesskabet.

Retsvirkningerne af de folkeretlige aftaler, der er blevet en del af fællesskabsretten, indtræder, for så vidt angår retsanvendelsen ved nationale domstole, på det tidspunkt, Fællesskabet officielt har gennemført disse aftaler ved en retsakt, der binder medlemsstaterne. GATT-overenskomsten fik således virkning på datoen for indførelsen af den fælles toldtrarif, den 1. juli 1968. Medlemsstaterne ophørte på denne dato med at være kompetente på toldområdet, for så vidt angår forbindelserne med tredjelande.

Det vil derfor i forbindelse med den tvist i hovedsagen, der ligger til grund for sag 267/81, være meningsløst at anmode Domstolen om en selv indirekte stillingtagen til foreneligheden af afgiften for administrative ydelser og GATT-reglerne. Spørgsmålet herom skal udelukkende afgøres i henhold til sådanne kriterier, som eventuelt måtte kunne udledes af italiensk retspraksis.

Det andet spørgsmål

Afgiften for administrative ydelser opkræves for indførsler fra tredjelande af andre varer end landbrugsvarer. Ifølge Domstolens praksis er fællesskabsretten derfor i det hele uanvendelig; det bliver den italienske stats opgave at tage stilling til, om afgiften skal bibeholdes eller afskaffes, og denne kan herved alene henholde sig til egne regler og egen retspraksis.

Det er i øvrigt ikke i Domstolens praksis blevet anerkendt, at GATT-bestemmelserne kan skabe subjektive rettigheder på fællesskabsplan, således at de kan påberåbes ved nationale retter mod en bestemmelse, der findes i en fællesskabsforordning. Det problem, Corte di cassazione står overfor, gælder rækkevidden af en bestemmelse i GATT, for så vidt angår en national afgift, der blev indført før EØF-traktaten trådte i kraft. Domstolen har ikke kompetence til at beskæftige sig med dette spørgsmål; det står ifølge EØF-traktatens system medlemsstaterne frit for ifølge deres egne regler og under overholdelse af fællesskabsretten at bibeholde eller afskaffe en sådan afgift.

Det tredje spørgsmål

a) En besvarelse fra Domstolen af første del af dette spørgsmål vil kun kunne få rent teoretisk betydning.

Det må under alle omstændigheder fastslås, at der ved de omhandlede bestemmelser i GATT indføres en »stand-still«-regel, der har samme rækkevidde som forskellige af EØF-traktatens bestemmelser, bl.a. bestemmelserne i artiklerne 12 og 95. Domstolens praksis herom støttes, for så vidt angår GATT-overenskomsten, af praksis ved Corte costituzionale, Corte di cassazione og Consiglio di Stato.

Medlemsstaterne er ifølge præamblen til GATT forpligtet til først og fremmest at sænke toldsatserne og i øvrigt begrænse hindringer for handelen. Forpligtelsen hertil har ganske vist en programmæssig

karakter, men indebærer dog et umiddelbart anvendeligt forbud mod indførelse af ny told eller nye afgifter med tilsvarende virkning. Systemet i EØF-traktaten, der indeholder umiddelbart anvendelige regler, der afføder subjektive rettigheder, der skal beskyttes ved nationale domstole, svarer hertil.

Artikel II, stk. 1, litra b), i GATT-overenskomsten, foreskriver, at de kontraherende stater ikke må pålægge indførte varer andre afgifter end told, som overstiger de afgifter, som var gældende på datoen for tiltrædelsen af overenskomsten. Dette forbud uddybes i artikel II, stk. 2, hvori det hedder, at de kontraherende stater ikke er afskåret fra ved indførslen af en vare at pålægge denne udligningstold, antidumpingtold samt gebyrer eller andre afgifter svarende til omkostningerne ved ydede tjenester; afgiften for administrative ydelser kan imidlertid ikke henføres til en af disse kategorier, idet den udgør et typisk eksempel på en afgift med tilsvarende virkning som told.

De bestemmelser i GATT-overenskomsten, der omtales i spørgsmålet fra Corte di cassazione, indeholder bl.a. en »standstill«-regel, der forbyder de deltagende stater at indføre afgifter med tilsvarende virkninger af enhver art på en hvilken som helst vare, uden hensyn til, om denne vare findes i den oprindelige overenskomsten bilagte liste eller i en liste, der senere har afløst den oprindelige liste.

b) Det må for så vidt angår spørgsmålets anden del fastslås, at den 1. juli 1968, hvor den fælles toldtarif blev indført, er den eneste dato, man kan gå tilbage til for at finde tilkomsten af forpligtelser af fællesskabsretlig art. I det foreliggende tilfælde vil der ikke fællesskabsretligt være noget tidligere relevant tidspunkt; tvisten skal derfor afgøres ved anvendelse af national ret og altså på baggrund af udviklingen i italiensk retspraksis.

Den italienske Republiks regerings indlæg har følgende indhold:

Det første spørgsmål

Domstolen har gentagne gange fastslået, at Fællesskabet i det omfang, det i henhold til EØF-traktaten ved gennemførelsen af GATT-overenskomsten udøver kompetence, der tidligere tilkom medlemsstaterne, er trådt i disses sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til overenskomsten. Dette forhold har de andre kontraherende stater anerkendt.

I det omfang, denne overgang af kompetence konkret har fundet sted, må Domstolen for at kunne efterprøve, om konkurrerende regler kan forenes, besidde kompetence til præjudicielt at fortolke de bestemmelser i GATT, der omfattes af den nævnte kompetenceovergang. Domstolen må derfor analogisk og i kraft af et indlysende krav om en ensartet retsanvendelse, anses for kompetent til direkte at fortolke de samme bestemmelser, når de inden for rammerne af den foreliggende tvist synes at udgøre det umiddelbart anvendelige grundlag for en afgørelse.

Det andet spørgsmål

Corte di cassazione er nået til det resultat, at GATT-overenskomstens artikler II og III, i betragtning af deres »self executing«-karakter må antages at være således beskafne, at de i den italienske retsorden i kraft af deres recipering dér skaber rettigheder for private, der kan gøres gældende ved domstolene; Domstolen er derimod nået til det

resultat, at bestemmelserne i GATT-overenskomsten ikke i betragtning af dennes system, ånd og bogstav er egnet til at skabe rettigheder for Fællesskabets borgere, som disse kan gøre gældende ved Domstolene.

Det spørgsmål, Corte di cassazione har stillet i det foreliggende tilfælde, må søges løst på baggrund af kravet om en ensartet anvendelse af GATT i fællesskabssammenhæng.

Præamblen til overenskomsten viser klart, at der ved overenskomsten på basis af gensidighed skal tilvejebringes dels væsentlige nedsættelser af toldsatser og andre skranker for handelen og dels afskaffelse af diskriminerende behandling i det internationale handelssamkvem. I førstnævnte henseende fastsættes først ved overenskomstens artikel II for de varer, der findes anført i hver af de kontraherende staters nationale lister, maksimumstolden, der ikke kan overstige den told, der er fastsat i de tilsvarende overenskomsten bilagte lister, og opstilles dernæst for de samme varer et forbud mod at forhøje andre på overenskomstens tidspunkt i importlandet gældende importafgifter. Forbudet mod at pålægge varer ny told eller andre importafgifter skal ifølge disse bestemmelsers ordlyd ganske klart kun gælde i forhold til de i nævnte lister anførte varer.

Af international forhandlingspraksis inden for GATT følger, at deltagere i overenskomsten altid, også uden udtrykkelig bestemmelse herom, i artikel II har indlagt, at bestemmelsen udelukkende finder anvendelse på varer, for hvilke der er givet toldindrømmelser, og som derfor er blevet optaget på de lister, der er bilagt overenskomsten eller vedlagt de nye deltagerstaters tiltrædelsesprotokol.

I øvrigt er der, for så vidt angår den systematiske fortolkning af overenskomsten, anledning til at give de i artiklerne XXVII (tilbageholdelse eller tilbagetrækning af indrømmelser) og XXVIII (ændringer i listerne) fastsatte regler en særlig placering.

Med artikel XXVII skal der skabes sikkerhed for en fast anvendelse af princippet om gensidighed og balance mellem samtlige de toldindrømmelser, en kontraherende part har givet for indførslerne til denne kontraherende parts territorium og samtlige de indrømmelser, denne kontraherende part har opnået for eksporten til andre kontraherende parters område af egne varer. Overenskomsten er derfor efter sammenhængen mellem bestemmelserne i artiklerne II og XXVII således indrettet, at listerne over indrømmelser ikke kan lades ude af betragtning.

Det samme resultat lader sig udlede af overenskomstens artikel XXVIII om tilbagetrækning af i det væsentlige tilsvarende indrømmelser.

Forbudet mod indførsel af ny told eller forhøjelse af den på et bestemt tidspunkt gældende told, finder således ifølge GATT-bestemmelserne udelukkende anvendelse på de varer, der er anført i listerne over toldindrømmelser.

Det tredje spørgsmål

GATT-overenskomstens artikel II, stk. 1, litra b), fastsætter et maksimum for den told, der kan opkræves ved indførsel af varer, som findes anført i afsnit I i listen vedrørende en af de kontraherende parter; i fortsættelsen hedder det dernæst: »sådanne varer skal også være fritaget for alle andre toldafgifter eller afgifter af enhver art, der pålægges eller opkræves i forbindelse med indførslen, og som overstiger de toldsatser og afgifter, som var gældende på datoen for

nærværende overenskomst«. I Annecy-protokollen af 10. oktober 1949, ved hvilken Italien tiltrådte GATT, hedder det i artikel 5, litra a), at »i samtlige tilfælde, i hvilke artikel II i den almindelige overenskomst indeholder angivelsen ‚datoen for nævnte overenskomst', er det datoen for nærværende protokol, der er relevant for de lister, der findes som bilag til protokollen«. Af sammenhængen mellem disse to bestemmelser må følge, dels at forbudet mod at forhøje tolden alene skal anvendes på de varer, for hvilke der er givet toldindrømmelser, og som derfor findes i listen vedrørende de enkelte lande og er omfattet af GATT's toldordning, og dels at artikel II i GATT som angivende en forpligtelse til at undlade pålæg eller opkrævning af andre indførselsafgifter end den told, der ifølge italiensk ret var gældende den 10. oktober 1949, udelukker, at det er muligt at opkræve afgifter for varer, der er omfattet af GATT og altså også f.eks. afgiften for administrative ydelser, hvis disse er indført efter undertegnelsen af Annecy-protokollen; Italien kunne omvendt uden videre have opkrævet nye og højere afgifter end de den 10. oktober 1949 gældende, af varer, der ikke fandtes på den ved Annecy-protokollen forhandlede liste XXVII, og som således ikke var omfattet af den særlige ved artikel II i GATT fastlagte toldordning.

Listen over toldindrømmelser er ganske vist blevet ændret og udvidet i forbindelse med andre landes tiltrædelse af overenskomsten, hvilket har medført en sideløbende ændring af antallet af de af GATT-ordningen omfattede varer. I samtlige protokoller, der har haft til formål eller til følge at udvide GATT-ordningen, således at den kom til at omfatte varer, som den ikke tidligere havde været gældende for, findes imidlertid en med Annecy-protokollens artikel 5, litra a), fuldstændig identisk klausul, ved hvilken forbudet mod en forhøjelse af tolden på de varer, der i kraft af disse protokoller er »nytilkomne« blandt de varer, for hvilke der er givet toldindrømmelser, angives først at skulle træde i kraft på datoen for de forskellige protokoller. For de varer, der ikke er anført i den oprindelige liste XXVII, men er tilkommet senere, f.eks. i den Torquay-protokollen af 21. april 1951 bilagte liste, skal derfor den grænse, udover hvilken indførselsafgifterne i medfør af artikel II i GATT ikke kan forhøjes, findes i de i Italien den 21. april 1951 gældende regler om sådanne afgifter. De nævnte varer, der lovligt er pålagt afgiften for administrative ydelser efter ikrafttrædelsen af den lov, ved hvilken denne indførtes, kan lovligt pålægges denne afgift efter den 21. april 1951, idet den heraf følgende afgiftsbyrde, der allerede fandtes på nævnte tidspunkt, ikke for disse varers vedkommende kan være udtryk for en forhøjelse af den på dette tidspunkt opkrævede told. Noget lignende gælder også for de lister over indrømmelser, Fællesskabet har forhandlet, bl.a. på toldkonferencerne under »Dillon-runden« og »Kennedy-runden«, idet man i de omhandlede akter eller protokoller klart har afvist enhver tilbagevirkning.

Ved fastlæggelsen af det afgiftsniveau, der for indførslerne til Italien ifølge artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, ikke kan forhøjes, er det altså datoen 10. oktober 1949 for de varer, der allerede var anført i den oprindelige liste XXVII, og datoen for slutprotokollen i »Dillon-runden« for de varer, som ikke fandtes i liste XXVII, men blev indført i listen

over de indrømmelser, Fællesskabet forhandlede, der bliver afgørende. For de sidstnævnte varers vedkommende må opkrævningen af afgiften for administrative ydelser anses for lovlig, idet denne afgift, der allerede blev opkrævet i henhold til de før 1963 gældende italienske regler, ikke for dem kan udgøre en forbudt forhøjelse af indførselsafgifternes niveau. Det samme lader sig fastslå, for så vidt angår de varer, for hvilke der under de forhandlinger, Fællesskabet har ført under »Kennedy-runden«, der afsluttedes i 1967, er givet toldindrømmelser.

Det tredje spørgsmål skal derfor besvares således, at den dato, der i relation til artikel II i GATT har betydning for de varer, der for første gang blev optaget på de såkaldte fælles lister, og som ikke var anført i de nationale lister, der tidligere var blevet forhandlet af de enkelte stater, der senere blev medlemmer af Fællesskabet, er datoen for de protokoller, der blev undertegnet ved afslutningen af toldforhandlingerne under »Dillon-runden« og »Kennedy-runden«.

Den franske Republiks regering har anført, at hovedsagerne drejer sig om forholdet mellem iværksættelsen af en italiensk lov og GATT-bestemmelserne, altså om en national lovgivnings forenelighed med en folkeretlig regel. Der kan altså i det foreliggende tilfælde ikke blive tale om at anvende fællesskabsret. Listen XL-EØF er kun tilsyneladende en fællesskabsliste, idet den blot er en gentagelse af de forskellige medlemsstaters lister; da den ikke er indføjet i den fælles toldtarif, er den ikke en del af fællesskabsretten.

Det er Fællesskabet, der i medfør af EØF-traktatens artikel 113 efter overgangsperiodens udløb er kompetent med hensyn til den fælles handelspolitik. Ud af denne indre kompetence har der udviklet sig en ydre kompetence, i kraft af hvilken Kommissionen inden for GATT på vegne af medlemsstaterne, der fortsat er kontraherende parter, kan forhandle. Sidstnævnte kompetence har imidlertid først kunnet udøves efter den 1. juli 1968; en fortolkning fra Domstolen af bestemmelser og lister i GATT kan følgelig kun have hensyn til faktiske forhold, der stammer fra tiden efter nævnte dato.

Corte di cassaziones fortolkningsspørgsmål mister altså sin betydning i sagerne 267/81, og 269/81, hvis faktum daterer sig fra perioden før 1968; i sag 268/81 vil Domstolens fortolkning kun kunne tillægges betydning for de faktiske forhold, der tilhører perioden 1968-1971.

Vedrørende parterne skal det nævnes, at tvisterne står mellem den italienske stat og juridiske personer; men det spørgsmål, Domstolen er blevet anmodet om at afgøre, drejer sig om retsforhold mellem private og er allerede derfor uden betydning for sagernes afgørelse.

Det må mere i almindelighed fastslås, at Domstolen gentagne gange har erklæret sig kompetent til at fortolke aftaler, som medlemsstaterne har afsluttet på et område, der i mellemtiden er indgået under Fællesskabernes kompetence, eller overenskomster, der er blevet undertegnet og senere ratificeret i fællesskabsregie. Den har gennem en langvarig

udvikling i praksis skabt princippet om Fællesskabernes eksterne kompetence på de områder, der reguleres ved traktaterne. Den har endvidere erklæret sig kompetent til at fortolke GATT-overenskomsten. Den har i udformningen af grundlaget for denne kompetence opstillet to betingelser, der udtrykker kriterier, der er særegne for fællesskabsretten: Fællesskabet skal være bundet af den folkeretlige bestemmelse, der eventuelt vil kunne antaste en fællesskabsretsakts gyldighed, og denne bestemmelse skal være således beskaffen, at Fællesskabets borgere kan gøre den gældende ved domstolene.

Det må være tilladt modsætningsvis fra den første betingelse at slutte, at såfremt ingen fællesskabsretlig bestemmelses gyldighed drages i tvivl, har Domstolen ingen kompetence til at give et fortolkningsbidrag; og sådan forholder det sig netop i det foreliggende tilfælde.

Domstolen har vedrørende den anden betingelse tidligere fastslået, at visse bestemmelser i den almindelige overenskomst på baggrund af dennes system, ånd og bogstav ikke er egnet til at skabe rettigheder, som Fællesskabets borgere kan gøre gældende ved domstolene.

GATT-overenskomsten, der ifølge præamblen skal baseres på afslutningen af »gensidige og gensidigt fordelagtige aftaler« bærer reelt præg af at være meget smidigt udformet, og dette gælder navnlig overenskomstens bestemmelser om mulighederne for at gøre undtagelser. I øvrigt oprettes der ikke ved overenskomsten nogen international organisation, og der gøres ikke ved dens regler noget indgreb i de nationale lovgivende myndigheders kompetence.

At der ikke i kraft af GATT bliver tale om rettigheder, der kan gøres gældende af privatpersoner, følger navnlig af

— beslutningsprocessen: beslutningerne inden for GATT træffes ved overenskomst på grundlag af politisk prægede forhandlinger. Der må naturligvis være plads for den nødvendige legalitetskontrol, men en afgørelse fra en national domstol kan ikke antaste et politisk resultat, der er vedtaget i et internationalt forum;

— den procedure, i hvilken tvister skal løses: der bliver herved kun tale om internationale forhandlinger.

Af beslutningsprocessens mellemstatslige beskaffenhed og af proceduren til løsning af tvister inden for GATT følger, at overenskomstens bestemmelser ikke får retsvirkninger, der kan påberåbes af private; når henses til de betingelser, der er udformet i Domstolens praksis, vil Domstolen derfor ikke kunne nå til det resultat, at den er kompetent til at fortolke GATT-overenskomsten. Med en benægtende besvarelse af det første spørgsmål fra Corte di cassazione bliver de to øvrige spørgsmål uden mening.

Kongeriget Nederlandenes regering har anført, at spørgsmålene fra Corte suprema di cassazione drejer sig om grænserne for Fællesskabets retsorden; det skal først og fremmest afgøres, om GATT på baggrund af EØF-traktatens artikel 164 kan anses for en del af fællesskabsretten.

Men Fællesskabets retsorden udgør et åbent system: nogle bestemmelser i folkeretlige aftaler, som Fællesskabet har indgået med tredjelande eller med internationale organisationer, og som binder Fællesskabet som sådant, kan være en del

af fællesskabsretten i det omfang, disse regler lader sig anvende umiddelbart, og disse regler kan »influere på« forbindelserne inden for Fællesskabet, uden at der herved nødvendigvis skal foreligge en eller anden lovgivningsforanstaltning.

Artikel 228, stk. 2, i EØF-traktaten, hvorefter internationale aftaler, der afsluttes af Fællesskabet, er bindende for Fællesskabets institutioner, anvendes mutatis mutandis på udarbejdelsen af de beslutninger, ved hvilke Fællesskabet binder sig inden for nationale organisationer som f.eks. GATT, for så vidt som Fællesskabet har fuld adgang til at deltage i beslutningsproceduren.

Såfremt Fællesskabet er bundet af en international aftale, og såfremt de bestemmelser i nævnte aftale, som skal påberåbes særskilt, er umiddelbart anvendelige på retsforhold inden for Fællesskabet, kan der blive tale om at anse de omhandlede bestemmelser for en del af fællesskabsretten, således at de skal fortolkes og anvendes af Domstolen.

Domstolen har udtalt, at den er kompetent til at fortolke internationale aftaler, der »er bindende« for Fællesskabet, og den har herved undladt at sondre mellem de tilfælde, hvor den omhandlede aftale er afsluttet af Fællesskabet selv, hvor det har haft kompetence hertil, og de tilfælde, i hvilke aftalerne som afsluttet af medlemsstaterne vedrører et område, på hvilket medlemsstaternes beføjelser i medfør af EØF-traktaten er blevet overført til Fællesskabet.

Domstolens kompetence til at fortolke en særlig bestemmelse i en international aftale kan ikke være afhængig af, om der foreligger en fællesskabsregel.

I det foreliggende tilfælde er Domstolen, eftersom Fællesskabet er bundet af bestemmelserne i GATT, kompetent til at fortolke de omtvistede bestemmelser i overenskomsten og til i det omfang, de er umiddelbart anvendelige, jf. herved Domstolens praksis, at anvende dem.

Om GATT's bestemmelser om toldindrømmelser og -konsolideringer udgør retsakter, jr. EØF-traktatens artikel 177, er et uvæsentligt spørgsmål, eftersom Domstolen under alle omstændigheder har kompetence til at fortolke GATT i dens helhed.

Det forenede Kongeriges regering har anført, at GATT-bestemmelserne i betragtning af GATT-overenskomstens art og formål og de i hovedsagen omhandlede GATT-bestemmelsers beskaffenhed ikke kan skabe rettigheder, som Fællesskabets borgere kan påberåbe sig ved nationale domstole.

Bestemmelserne i GATT i almindelighed og de bestemmelser, der er fremdraget i de forelagte spørgsmål, i særdeleshed er ikke umiddelbart anvendelige, hvilket beror dels på GATT-overenskomstens ordlyd og formål, dels på Domstolens praksis.

GATT omhandler først og fremmest gensidige aftaler, ved hvilke told og andre handelshindringer skal fjernes; EØF-traktaten har på sin side til formål ikke blot at lette handelen mellem medlemsstaterne, men også at oprette et økonomisk fællesskab med egen retsorden, egne institutioner og egne

fortolknings- og iværksættelsesprocedurer.

En folkeretlig overenskomsts rækkevidde må bestemmes på grundlag af den sædvanlige betydning af de i traktaten anvendte ord og den sammenhæng, hvori de optræder, og på baggrund af traktatens genstand og formål. Domstolen har i flere domme under anvendelse af disse retningslinjer fastslået, at GATT-bestemmelserne ikke er i stand til at skabe rettigheder for Fællesskabets borgere, som kan påberåbes ved domstolene.

En anerkendelse af, at en overenskomst som GATT er umiddelbart anvendelig, ville føre til helt uønskede resultater, som ville ligge uden for parternes hensigt med overenskomsten. Det ville komme til en ensidig udvidelse af EØF i det omfang, kun medlemsstaterne berøres, således at dette også kom til at omfatte lande, der ikke har ønsket at påtage sig de forpligtelser, der følger af et EØF-medlemsskab.

Domstolen vil ikke kunne finde nogen begrundelse for at fravige sin tidligere praksis, hvorefter de i hovedsagerne omhandlede GATT-bestemmelser ikke kan give medlemsstaternes borgere rettigheder, der kan påberåbes ved de nationale domstole.

Det indlæg, *Kommissionen* har indgivet i de tre sager, Domstolen har fået forelagt, kan i alt væsentligt sammenfattes som følger:

Det første spørgsmål

a) Fællesskabet er for tiden trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT. Det har Domstolen fastslået gentagne gange, bl.a. i dom af 19. november 1975 (sag 38/75, Douaneagent, Sml., s. 1439).

Fællesskabets indtræden i medlemsstaternes sted medfører fællesskabsretligt, at stillingen bliver den samme som den ville have været, hvis Fællesskabet selv oprindeligt havde afsluttet en international overenskomst.

Inden for GATT er dette i meget vidt omfang blevet anerkendt og om ikke formelt så praktisk gennemført.

Som følge af Fællesskabets indtræden i medlemsstaternes sted skal GATT-overenskonsten i Fællesskabets retsorden som alle af Fællesskabet afsluttede overenskomster behandles som en retsakt udstedt af Fællesskabets institutioner, jf. EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra b). De internretlige virkninger af GATT kan ikke bero på retsordenen i den enkelte medlemsstat; der vil ikke være sammenhæng eller mening i at tillægge GATT-bestemmelserne forskellig virkning i Fællesskabet afhængig af retsordnenen i den enkelte medlemsstat, når Fællesskabet inden for GATT optræder som en enhed og dér under udøvelse af den kompetence og de beføjelser, der er tillagt det ved traktaten, udformer en væsentlig del af den fælles handelspolitik.

Tilstedeværelsen, virkningen og rækkevidden af en medlemsstats forpligtelse til at overholde GATT-overenskomsten må herefter utvivlsomt i kraft af Fællesskabets indtræden i medlemsstaternes sted være blevet fællesskabsretlige emner. De

spørgsmål, der rejser sig heraf, må nødvendigvis henføres under artikel 177, idet der ellers ikke for en del af fællesskabsretten haves nogen sikkerhed for en ensartet fortolkning i kraft af forelæggelsesproceduren.

b) Det må imidlertid undersøges, om Fællesskabet virkelig den gang, de faktiske omstændigheder i hovedsagerne udspillede sig, var trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til artikel II, stk. 1, litra b), i GATT.

Denne bestemmelse omfatter en toleddet forpligtelse, idet den dels omhandler egentlig told og dels afgifter af enhver art, der opkræves ved eller i anledning af indførsel.

For så vidt angår egentlig told, er Fællesskabet trådt i medlemsstaternes sted med hensyn til opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af konsolideringen vedrørende varerne, anført i liste XL fra »Dillon-runden«, der fandt sted i overgangsperioden. Den fælles toldtarif, der skulle træde i kraft ved overgangsperiodens udløb, udgjorde dengang den fælles tarif, som medlemsstaternes toldtariffer gradvis skulle tilpasses til med de begrænsninger og på de betingelser, der var fastlagt i traktaten. I Fællesskabets interne forhold var kompetencen delt, hvilket udadtil kom til udtryk på den måde, at protokollen til »Dillon-runden« blev afsluttet sideløbende af medlemsstaterne og Fællesskabet.

Tilbage står, at medlemsstaterne i Fællesskabets interne retsorden, for så vidt angår toldtarifferne, måtte følge både processuelle og materielle regler, der internationalt havde et tilsvar i Fællesskabets forhandling og afslutning af protokollen til »Dillon-runden«.

Anderledes forholder det sig med den i artikel II, stk. 1, litra b), opstillede forpligtelse vedrørende andre afgifter, der opkræves ved eller i anledning af indførsel.

Listerne over medlemsstaternes indrømmelser, dvs. de konsoliderede toldsatser, blev trukket tilbage og erstattet af liste XL for Fællesskabet. Forpligtelsen vedrørende andre indførselsafgifter end egentlig told hænger så meget sammen med forpligtelsen vedrørende denne sidste, at tilbagetrækning af en indrømmelse (»dekonsolidering«) nødvendigvis medfører, at der ikke består nogen forpligtelse, for så vidt angår »de andre« afgifter. Den forpligtelse, Fællesskabet påtog sig med afslutningen af protokollen til »Dillon-runden« samt konsolideringen af tolden i liste XL, kunne være blevet berørt af sådanne andre indførselsafgifter end told, som medlemsstaterne eventuelt pålagde »konsoliderede« varer. Der må imidlertid henses til, hvor langt man var kommet med den fælles handelspolitik, den gang de faktiske forhold, hovedsagerne drejer sig om, fandt sted, såfremt man skal kunne afgøre, i hvilken udstrækning Fællesskabet havde afløst medlemsstaterne, for så vidt angår accept og gennemførelse af forpligtelserne i henhold til GATT; der er herved grund til at lægge vægt på, at medlemsstaterne og Fællesskabet afsluttede protokollen til »Dillon-runden« side om side.

Medlemsstaterne kunne endvidere inden for Fællesskabet i handelelen med tredje-

lande med andre varer end landbrugsvarer have benyttet sig af indførselsafgifter. Domstolen har fastslået, at det for medlemsstaterne gældende forbud mod ændring af den fælles toldtarifs satser gennem pålæggelse af afgifter i tilgift til den herefter opkrævede told, først blev virksomt efter indførelsen den 1. juli 1968 af den fælles toldtarif. Forbudet gjaldt i øvrigt kun en indførelse af nye indførselsafgifter eller en forhøjelse af de på nævnte dato gældende afgiftssatser.

Også internt har situationen ændret sig; der fandtes endnu ikke ifølge traktatens bestemmelser efter »Dillon-runden« og i overgangsperioden nogen egentlig fælles toldtarif, og medlemsstaterne besad endnu en ved traktaten begrænset og betinget handlefrihed, selv om de var forpligtet til gradvis at tilpasse sig til den fælles toldtarif. Omvendt blev efter »Kennedy-runden« de forhandlede toldkonsolideringer indføjet i den fælles toldtarif, der skulle gælde fuldt ud fra den 1. juli 1968, fra hvilken dato Fællesskabet besad fuldstændig enekompetence på toldområdet.

c) I den hovedsag, der danner grundlag for sag 268/81, blev afgiften for administrative ydelser stadig opkrævet, efter at de aftaler fra »Kennedy-runden« var afsluttet, der toldmæssigt kom til udtryk ved ikrafttrædelsen før tiden af den fælles toldtarif den 1. juli 1968. Dette giver en anden retsstilling med hensyn til Fællesskabets indtræden i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af de i artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, opstillede forpligtelser vedrørende andre indførselsafgifter end told.

Artikel II, stk. 1, litra b), i GATT og denne bestemmelses virkning og rækkevidde vedrørende andre indførselsesafgifter end told er derfor efter den 1. juli 1968 emner, der tilhører fællesskabsretten.

d) Det første spørgsmål til Domstolen må derfor besvares på følgende måde:

— I sagerne 267/81 og 269/81:

Udadtil er det alene Fællesskabet, der har forhandlet og godkendt forpligtelserne på toldområdet. Toldprotokollen til »Kennedy-runden« er ganske vist afsluttet både af Fællesskabet og af medlemsstaterne, men de har herved især handlet i henhold til deres respektive kompetence. For medlemsstaterne har der udelukkende været tale om tilbagetrækning af de tidligere indrømmelser for varer omfattet af EKSF-traktaten samt om opstilling af en enkelt fælles liste (liste XL a) for disse varer.

Fællesskabet var ikke før den 1. juli 1968, på hvilken dato den fælles toldtarif trådte i kraft, trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår forpligtelserne i henhold til artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, for så vidt angår denne artikels bestemmelser om andre afgifter end told, der pålægges eller opkræves ved eller i anledning af indførsel af industrivarer. En afgørelse vedrørende disse forpligtelsers retsvirkninger skal ikke træffes på grundlag af de relevante bestemmelser i fællesskabsretten;

Domstolens kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål omfatter derfor ikke en fortolkning af dem.

— I sag 268/81:

Fællesskabet er ikke, for så vidt angår andre afgifter end told, der opkræves ved eller i anledning af indførsel af industrivarer, trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, før indførelsen af den fælles toldtarif. En afgørelse vedrørende disse forpligtelsers retsvirkninger skal først efter nævnte tidspunkt træffes i henhold til de relevante bestemmelser i fællesskabsretten, og fortolkningen af dem er først fra nævnte tidspunkt omfattet af Domstolens kompetence til i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at afgøre præjudicielle spørgsmål.

Det andet spørgsmål (sag 268/81)

a) Da Fællesskabet ikke dengang de begivenheder, der har givet anledning til hovedsagerne i sagerne 267/81 og 269/81, udspillede sig, var trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT's bestemmelser om andre indførselsafgifter end told, er det ikke nødvendigt i disse to sager at tage stilling til det andet og det tredje spørgsmål fra Corte di cassazione.

b) Det er i sag 268/81 kun nødvendigt at give en besvarelse, der vedrører tiden efter den 1. juli 1968.

Man må gå frem med stor forsigtighed, når man skal tage stilling til, om internationale overenskomster, som Fællesskabet har afsluttet, og overenskomster, som f.eks. GATT, ved hvis opfyldelse Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, er umiddelbart anvendelige. Denne forsigtighed er velbegrundet såvel i betragtning af sådanne overenskomsters beskaffenhed og målsætning, der er forskellig fra EØF-traktatens, som i betragtning af nødvendigheden af at fastholde en god balance mellem fordele og ulemper for parterne i overenskomster, der som GATT er baseret på gensidighed.

En ret i en kontraherende stat vil ved fortolkningen af en bestemmelse i GATT kunne finde anledning til at lade denne være mere omfattende, således at den rækker videre end de kontraherende parter har tænkt sig eller i et konkret tilfælde kunne ønske sig. Den retslige fortolkning kommer til at dreje sig om spørgsmål, som deltagerne i GATT har ønsket henlagt til senere bilaterale eller multilaterale forhandlinger, eller spørgsmål, der vil kunne løses gennem en procedure til afgørelse af tvister, hvorunder også forhandling kommer til at spille en rolle.

Artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, skal i det omfang, artiklen omhandler andre indførselsafgifter end egentlig told, sammenholdes med artikel III, hvilket giver anledning til afgrænsningsvanskeligheder, der svarer til de vanskeligheder, der forekommer ved afgrænsningen af artiklerne 12 ff. og 95 ff. i EØF-traktaten; artiklen må ligeledes sammenholdes med artikel VIII.

Der findes tilsyneladende ikke nogen indarbejdet fortolkning af artiklerne VIII og II, der er accepteret af de kontraherende parter. Det er ikke muligt at søge deres rækkevidde klarlagt gennem anvendelsen af et lige så afgrænsende kriterium, som det kriterium, Domstolen har udviklet vedrørende det beslægtede begreb »afgift med tilsvarende virkning som told«, nemlig den målsætning, at der skal oprettes et enhedsmarked.

Det andet spørgsmål til Domstolen må i sag 268/81 besvares på følgende måde:

Artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, er ikke, for så vidt angår andre indførselsafgifter end told, en bestemmelse, som private ved domstolene kan kræve overholdt af en medlemsstat i medfør af fællesskabsretten.

Det tredje spørgsmål (sag 268/81)

a) Af selve ordlyden i artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, følger, at forpligtelsen vedrørende pålæggelse af andre indførselsafgifter end told kun vedrører de varer, for hvilke en kontraherende part har accepteret at være toldmæssigt forpligtet eller med andre ord de »konsoliderede« varer.

Artiklens ordlyd udtrykker overenskomstens målsætning; bestemmelsen om andre indførselsafgifter skal forhindre, at en kontraherende parts indførelse af sådanne afgifter fører til en forringelse af værdien af de på denne parts liste anførte indrømmelser; artikel 4, stk. 2, i lov nr. 330 om indførelse af afgiften for administrative ydelser er et udtryk for, at den italienske lovgivningsmagt har fulgt denne tankegang.

GATT-overenskomsten forudsætter ikke en forpligtelse til ikke at indføre ny told eller nye indførselsafgifter, der lader sig udsondre fra den udtrykkelige forpligtelse til ikke at forhøje tolden for de konsoliderede varer i en kontraherende parts liste.

Det er på grundlag af artiklerne V og VIII mere nærliggende at afvise det synspunkt, at der foreligger en »stand-still«-regel; ifølge disse artikler kan visse afgifter pålægges, såfremt de er »rimelige« (artikel V, stk. 4) eller »begrænses til de tilnærmelsesvise omkostninger ved ydede tjenester« (artikel VIII, stk. 1, litra a)).

I øvrigt indebærer »konsolideringen« absolut ikke, at toldindrømmelserne ikke kan trækkes tilbage; det kan de tværtimod under forhandlinger på grundlag af overenskomstens artikel XXVIII eller artikel XXIV, stk. 6.

Selv ifølge præamblen er der ikke holdepunkt for den opfattelse, at der er tale om en »stand-still«-regel; den viser, at formålet med overenskomsten ikke er at afskaffe told og andre handelshindringer, men at gennemføre væsentlige nedsættelser gennem indgåelsen af »gensidige og gensidigt fordelagtige aftaler«.

b) Ved afgørelsen af, fra hvornår en deltager i GATT er forpligtet til ikke at pålægge indførselsafgifter, »som overstiger de toldsatser og afgifter, som var gældende på datoen for nærværende overenskomst vil det almindeligvis være datoen for protokollen vedrørende den ny indrømmelse, der har betydning. Dette resultat følger uden videre af ordene i artikel 5, litra a), i protokollen til »Dillon-runden« og af sædvanlig praksis inden for GATT.

Om det særlige tilfælde, i hvilket der ved oprettelsen af en toldunion som EØF skal ske tilbagetrækning af medlemsstaternes indrømmelser og af Fællesskabets tilbud om indrømmelser, blev det under »Dillon-runden« aftalt, at den dato, der skulle anvendes for hvert produkt, for hvilket der var givet en indrømmelse i Fællesskabets liste, ved indførsel til en af medlemsstaterne skulle være datoen for den akt, ved hvilken varen, såfremt den

fandtes i første del af en liste, der var anvendelig den 1. september 1960 på denne kontraherende part, for første gang blev indført i listen, dog under forudsætning af, at den uden afbrydelse havde været omfattet af en virkelig indrømmelse i tiden efter ikraftrædelsen af den i nævnte akt fastsatte indrømmelse; i alle andre tilfælde skulle datoen være datoen for protokollen til »Dillon-runden«.

Den overenskomst, der blev afsluttet under »Dillon-runden« blev ikke udtrykkelig fornyet under »Kennedy-runden«, formentlig fordi man ikke mere anså en særlig regel om Fællesskabets forpligtelser for nødvendig. I generalklausulen i protokollen til »Kennedy-runden« anføres, at »i de tilfælde, i hvilke litra b) og litra c) i stk. 1 i artikel II i Den almindelige Overenskomst henviser til datoen for nævnte overenskomst, er det datoen for nærværende protokol der, bortset fra de på denne dato gældende forpligtelser, skal anvendes for de varer, for hvilke der er givet en indrømmelse i en liste, der findes som bilag til protokollen«.

c) I sag 268/81 skal det tredje spørgsmål besvares på følgende måde:

Artikel II, stk. 1, litra b), i GATT-overenskomsten, omfatter, for så vidt angår andre indførselsafgifter end told, kun de af de i artikel II nævnte lister omfattede varer. Den dato, der skal lægges til grund ved fastlæggelsen af disse afgifters størrelse er datoen for protokollen vedrørende den ny indrømmelse. I betragtning af de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig under »Dillon-runden« og »Kennedy-runden« vedrørende de varer på listen XL-EØF, der allerede fandtes i en medlemsstats liste, skal for indførslerne til denne medlemsstat den dato, der skal lægges til grund, være datoen for den protokol, ved hvilken de nævnte produkter for første gang blev indført på denne medlemsstats liste.

III — Mundtlig forhandling

Società Petrolifera Italiana (SPI), ved advokat Scarpa, Michelin Italiana (SAMI), ved advokat Ivo van Bael, Bruxelles, Den italienske Republiks regering, ved Laporta, Den franske Republiks regering, ved Alexandre Carnelutti, sekretær i udenrigsministeriet, og Kommissionen, ved Olmi, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmøderne den 27. og 28. oktober 1982.

Michelin Italiana SAMI, der ikke har indgivet skriftligt indlæg, har gjort gældende, at hovedsagen udelukkende rejser spørgsmål vedrørende italiensk ret; det er derfor ikke nødvendigt at besvare det andet og det tredje spørgsmål fra Corte di cassazione.

Der er i det foreliggende tilfælde ikke tale om en konflikt mellem GATT og en fællesskabsakt, men mellem GATT og en national lov. Det synspunkt, at fastlæggelsen af den omtvistede afgift og dens forenelighed med GATT er et spørgsmål, der skal løses i henhold til italiensk ret, for så vidt angår indførslerne før den 1. juli 1968 og i henhold til fællesskabsretten, for så vidt angår indførslerne efter nævnte dato, kan ikke anerkendes

som følge af den særlige beskaffenhed af den afgift, som tvisten drejer sig om. Domstolen har selv betegnet afgiften for administrative ydelser som en afgift med tilsvarende virkning som told; i det foreliggende tilfælde anvendes denne afgift på indførsler af varer fra tredjelande. Af dommen i »Diamantarbeiders«-sagen følger imidlertid, at indførelsen af den fælles toldtarif udelukkende har medført, at medlemsstaterne ikke efter den 1. juli 1968 ensidigt kan indføre nye afgifter eller hæve niveauet for de allerede på den dato bestående afgifter; de afgifter, der fandtes den 1. juli 1968 kan retmæssigt opkræves, for så vidt angår indførsler af varer fra tredjelande, så længe Fællesskabets myndigheder ikke har truffet bestemmelse om noget andet. Efter en fællesskabsretlig vurdering er der i hele den periode, i hvilken den omtvistede afgift har været gældende, ikke sket ændringer i dennes beskaffenhed og stilling. Spørgsmålet om afgiftens retmæssighed i henhold til GATT skal derfor udelukkende afgøres i henhold til italiensk ret, og dette gælder tidsrummet såvel før som efter den 1. juli 1968.

I øvrigt må det fastslås, at tvisten i hovedsagen ikke berører fællesskabsinteresser, og at en behandling på fællesskabsniveau af de materielretlige spørgsmål, tvisten har givet anledning til, ville være en indblanding i anliggender, der henhører under de nationale myndigheders kompetence.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. december 1982.

Præmisser

1 Ved tre kendelser af 21. maj 1981, indgået til Domstolen den 6. oktober 1981, har Corte suprema di cassazione i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende

— dels fortolkningen af EØF-traktatens artikel 177,

— dels virkningen inden for Fællesskabet af Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel af 30. oktober 1947 (herefter benævnt Den almindelige Overenskomst) og af de toldprotokoller, som Fællesskabet inden for rammerne af denne overenskomst har afsluttet den 16. juli 1962 og den 30. juni 1967 (herefter benævnt toldprotokollerne), samt vedrørende fortolkningen af præamblen til Den almindelige Overenskomst og dennes artikler II, III, VI og VIII, i forbindelse med de nævnte toldprotokoller,

med henblik på at kunne afgøre, om den opkrævning af afgift for administrative ydelser med 0,5 % af vareværdien, der er indført ved lov nr. 330 af 15. juni 1950 (herefter benævnt afgift for administrative ydelser), er forenelig med de nævnte bestemmelser.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under tvister mellem en række importører og det italienske finansministerium vedrørende opkrævning af afgift for administrative ydelser for forskellige varer indført fra tredjelande, der er deltagere i Den almindelige Overenskomst. Af forelæggelseskendelserne fremgår, at de omtvistede opkrævninger vedrørende perioden 1964-1967 i sag 267/81, 1965-1971 i sag 268/81 og oktober-december 1963 i sag 269/81. Da importørerne i underinstansen og i ankeinstansen havde fået medhold i deres påstand om, at staten skulle betale de erlagte afgifter tilbage, indgav finansministeriet kassationsanke til Corte di cassazione.

Tvistens forhistorie

3 Det bemærkes, at Italien tiltrådte Den almindelige Overenskomst ved Annecy-protokollen af 10. oktober 1949, der sattes i kraft ved lov af 5. april 1950. De toldindrømmelser, Italien herved gav, er opført i liste XXVII, der blev vedlagt bilagene til Den almindelige Overenskomst. Denne liste er blevet genforhandlet under flere på hinanden følgende toldkonferencer i årene 1950-1960.

4 Ved afslutningen af »Dillon-runden«, der fandt sted i 1960-1961, og i hvilken Fællesskabet for første gang deltog som sådant, blev der opstillet en liste XL-EØF, der erstattede medlemsstaternes ældre lister over indrømmelser, herunder Italiens liste XXVII. Den protokol, ved hvilken resultaterne af »Dillon-runden« blev vedtaget, blev tiltrådt både af Fællesskabet og medlemsstaterne den 16. juli 1962. Denne protokol ses ikke at være blevet offentliggjort i EFT.

5 Liste XL-EØF blev på ny genstand for forhandlinger under »Kennedy-runden« 1964-1967, hvis resultat, der blev nedfældet i Genève-protokollen af 30. juni 1967, blev godkendt ved Rådets beslutning af 27. november 1967 (JO L 305, s. 1). Det gunstige udfald af »Kennedy-runden« gjorde det muligt at indføre den fælles toldtarif før tiden, den 1. juli 1968.

6 Af det anførte fremgår, at afgiften for administrative ydelser blev indført på et tidspunkt, hvor Italien allerede havde tiltrådt Den almindelige Overenskomst og konsolideret tolden for en række varer ved den første udgave af liste XXVII, men før Fællesskabet havde forhandlet de første toldprotokoller og indført den fælles toldtarif.

7 Kommissionen rettede den 22. december 1967 i medfør af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, et direktiv til Italien (68/31) om fastsættelse af den gradvise afskaffelse af afgiften for administrative ydelser i forbindelse med indførsel af varer hidrørende fra de øvrige medlemsstater (JO L 12, s. 8). Ifølge det nævnte direktiv skulle den omhandlede afgift have været afskaffet i handelen inden for Fællesskabet den 1. juli 1968.

8 Da Italien ikke gennemførte dette direktiv, anlagde Kommissionen sag i medfør af traktatens artikel 169, og ved dom af 18. november 1970 (sag 8/70, Sml. 1970, s. 187) fastslog Domstolen, at Italien havde tilsidesat traktatens artikel 13 og direktiv 68/31. Dette resultat blev kort tid senere atter fastslået i den præjudicielle dom af 17. december 1970 (SACE, sag 33/70, Sml. 1970, s. 277).

9 Afgiften for administrative ydelser blev afskaffet ved lov nr. 447 af 24. juni 1971. Denne lov har tilbagevirkning til den 1. juli 1968, for så vidt angår indførsler af varer hidrørende fra Fællesskabets øvrige medlemsstater. Det fremgår således, at afgiften har omfattet indførslerne fra tredjelande, indtil den blev ophævet ved nævnte lov.

10 Af det anførte følger, at den i sag 267/81 omtvistede afgiftsopkrævning vedrører tiden for toldprotokollen af 16. juli 1962, at den fortsat fandt sted i den periode, hvor toldprotokollen af 30. juni 1967 var gældende, men dog forud for indførelsen af den fælles toldtarif. Den omtvistede afgiftsopkrævning i sag 268/81 fandt sted i de tidsrum, i hvilke toldprotokollen af 16. juli 1962 og senere toldprotokollen af 30. juni 1967 var gældende, og fortsatte efter indførelsen af den fælles toldtarif. Den i sag 269/81 omtvistede afgift-

opkrævning falder endelig i det hele i den periode, i hvilken toldprotokollen af 16. juli 1962 var gældende.

11 Af forelæggelseskendelserne fremgår, at det italienske finansministerium først og fremmest har gjort gældende, at opkrævning af afgift for administrative ydelser ikke kan antages at være en mod artikel II i Den almindelige Overenskomst stridende forøgelse af afgiftsbyrden, idet afgiften er indført forud for vedtagelsen af fællesskabslisten XL-EØF. Corte di cassazione har med henblik på løsningen af dette problem formuleret tre i de tre sager enslydende præjudicielle spørgsmål, der har følgende ordlyd:

A) Præliminært: Medfører den omstændighed, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT og har forhandlet de toldindrømmelser og -konsolideringer, der har fundet sted inden for rammerne af denne overenskomst allerede før den 1. juli 1968, at overenskomstens bestemmelser og de ved de nævnte forhandlinger tilblevne lister herefter også skal anses for retsakter, som det tilkommer Domstolen at fortolke i henhold til traktatens artikel 177, i tilfælde, i hvilke den nationale ret anmodes om at anvende eller dog om at fortolke disse regler med henblik på afgørelsen af tvister i retsforhold mellem private, uden at der herved bliver tale om en stillingtagen til gyldigheden eller ugyldigheden af en retsakt fra Fællesskabet (og, i bekræftende fald, fra hvilket tidspunkt og med hvilke begrænsninger skal denne retsvirkning anses for indtrådt)?

B) Under forudsætning af en bekræftende besvarelse af ovenstående spørgsmål: Hvilke virkninger — hvis der overhovedet bliver tale om virkninger — har det i Fællesskabets og medlemsstaternes retsordener, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT og har forhandlet den nye fælles liste XL-EØF (og i hvilken takt indtræder disse virkninger, hvis de ikke indtræder på én gang)? Skal den nationale ret ved en fortolkning eller en anvendelse på dette grundlag af en yngre national regel, der anses for stridende mod overenskomstens bestemmelser, lægge til grund — idet den herved henholder sig til den i traktatens artikel 177 fastlagte kompetencefordeling — at GATT-overenskomsten, jf. navnlig de i de følgende spørgsmål nævnte bestemmelser heri, kun har virkninger som en folkeretlig forpligtelse og ikke er umiddelbart anvendelig i intern ret eller,

omvendt, at den her har virkninger i retsforhold mellem private med samme rang som eller højere rang end den modstridende nationale regel?

C) Fremdeles under forudsætning af, at spørgsmålet under A) besvares bekræftende, og at der foreligger en besvarelse af spørgsmålet under B) og med henblik på en hensigtsmæssig vejledning af den nationale ret ved dennes fortolkning af den nationale regel:

C.1) Indeholder GATT-overenskomsten — og navnlig dennes præambel (nu artikel I, stk. 2) sammenholdt med artiklerne II (nu III), stk. 1, litra b), og stk. 2, III (nu IV), stk. 2, VI og VIII — et forbud mod, at der pålægges en vare, herunder også varer, der ikke er anført i den i nævnte artikel II (nu III) omhandlede lsite, ny told eller andre afgifter af enhver art ved eller i forbindelse med indførsel?

C.2) Skal for de varer, der er opført i listen over de indrømmelser, en stat har givet efter sin tiltrædelse af GATT-overenskomsten — og navnlig, for så vidt angår de stater, der desuden er medlemmer af Det europæiske økonomiske Fællesskab, for de varer, som er anført i liste XL-EØF, der først blev udfærdiget ved afslutningen af »Dillon-runden« og senere efter »Kennedy-runden« — det tidspunkt, der er afgørende for fastlæggelsen af de af forhøjelsesforbudet i GATT-overenskomstens artikel II (nu III), stk. 1, litra b), omfattede toldsatser og satser på andre indførselsafgifter, antages at være tidspunktet for tiltrædelsen af overenskomsten eller tidspunktet for tiltrædelsen af den protokol, ved hvilken den nye indrømmelse indførtes?

Virkningerne af, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til Den almindelige Overenskomst (spørgsmål A)

12 Corte suprema di cassazione har omtalt Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets indtræden i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til Den almindelige Overenskomst og vedrørende Domstolens kompetence til i medfør af traktatens artikel 177 at fortolke bestemmelser i overenskomster, der binder Fællesskabet (Corte di cassazione har herved navnlig henvist til dom af 12. 12. 1972, *International Fruit Company,* forenede sager 21-24/72, Sml. 1972, s. 295, dom af 24. 10. 1973, *Schlüter,* sag 9/73, Sml. s. 1135, dom af 30. 4. 1974, *Haegeman,* sag

181/73, Sml. s. 449 og dom af 11. 11. 1975, *Nederlandse Spoorwegen*, sag 38/75, Sml., 2. 1439), og har herefter spurgt, om Domstolens kompetence i medfør af artikel 177 til at afgøre præjudicielle spørgsmål også omfatter de relevante bestemmelser i Den almindelige Overenskomst og i de af Fællesskabet afsluttede toldprotokoller i sådanne tilfælde, hvor den nationale ret anmodes om at anvende disse regler med henblik på at afgøre tvister i retsforhold mellem private, uden at der herved bliver tale om en stillingtagen til gyldigheden eller ugyldigheden af en retsakt fra Fællesskabet.

13 Corte suprema di cassazione har endvidere udbedt sig nærmere oplysninger om, fra hvornår og med hvilke begrænsninger Fællesskabets indtræden i medlemsstaternes sted som anført har fundet sted, når henses til, at Fællesskabet har forhandlet toldindrømmelser og gennemført konsolideringer i henhold til Den almindelige Overenskomst før den 1. juli 1968, da den fælles toldtarif trådte i kraft.

14 Det har som fremhævet af Domstolen i de nævnte domme afgørende betydning, at bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst ligesom bestemmelserne i andre overenskomster, der forpligter Fællesskabet, anvendes på samme måde over alt i Fællesskabet. Enhver uoverensstemmelse ved fortolkningen og anvendelsen af bestemmelser, der forpligter Fællesskabet over for tredjelande, ville nemlig ikke blot bringe enheden i handelspolitikken, der ifølge traktatens artikel 113 skal baseres på ensartede principper, i fare, men også føre til fordrejninger i samhandelen inden for Fællesskabet som følge af den forskellige anvendelse i de forskellige medlemsstater af de aftaler, som er i kraft mellem Fællesskabet og tredjelande.

15 Heraf følger, at den Domstolen tildelte kompetence til at sikre en ensartet fortolkning af fællesskabsretten også må omfatte fastlæggelsen af rækkevidden og virkningen i Fællesskabet af bestemmelsere i Den almindelige Overenskomst, samt fastlæggelsen af virkningen af de inden for rammerne af overenskomsten afsluttede toldprotokoller. Det bliver herved uden større betydning, om den nationale rets prøvelse drejer sig om gyldigheden af fællesskabsretsakter eller nationale lovbestemmelsers forenelighed med forpligtelser, der påhviler Fællesskabet.

16 Såvel de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til de foreliggende sager, som de akter, ved hvilke Fællesskabet har optrådt som deltager i ordningen ifølge Den almindelige Overenskomst, fordeler sig tidsmæssigt på en sådan måde, at der opstår særlige problemer vedrørende den tidsmæssige anvendelse af de principper, der er udviklet i det foregående.

17 Det bemærkes først, at Fællesskabets indtræden i forpligtelserne i henhold til Den almindelige Overenskomst, som anført af Domstolen i dommen af 12. december 1972 *(International Fruit Company,* nævnt ovenfor), fik virkninger fra den 1. juli 1968, hvor den fælles toldtarif trådte i kraft. På nævnte tidspunkt blev Fællesskabet gennem en fremrykning af overgangsperiodens udløb fuldt ud kompetent med hensyn til anvendelsen af Den almindelige Overenskomst.

18 Derimod har afslutningen af protokollerne for de af disse regulerede spørgsmål, herunder indrømmelserne samt konsolideringerne ifølge liste XL-EØF, der indgår som en uadskillelig del af disse protokoller, i henhold til traktatens artikel 228 medført, at staterne på samme måde som selve Fællesskabet er blevet forpligtet. Af de ovenfor anførte grunde og uden at foregribe udtalelserne i det følgende om protokollernes internretlige virkning er det under alle omstændigheder vigtigt, at protokollerne fortolkes og anvendes på samme måde i hele Fællesskabet.

19 Det heromhandlede spørgsmål må derfor besvares således, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i Den almindelige Overenskomst med virkning fra den 1. juli 1968, da den fælles toldtarif trådte i kraft, og denne overenskomsts bestemmelser er derfor fra nævnte tidspunkt sådanne bestemmelser, som Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har kompetence til at fortolke, idet formålet med denne fortolkning i øvrigt er uden betydning. For så vidt angår tiden før nævnte dato, er det udelukkende medlemsstaternes domstole, der har denne fortolkningskompetence.

20 Vedrørende toldprotokollerne af 16. juli 1962 og 30. juni 1967 skal det fastslås, at de udgør retsakter fra Fællesskabets institutioner, jf. EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra b), der som sådanne er omfattet af den Domstolen tillagte kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål.

Spørgsmålet om virkningerne i Fællesskabet af bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst og de protokoller, er er afsluttet i tilslutning hertil (spørgsmål B)

21 Corte suprema di cassazione har dernæst spurgt om, hvilke virkninger der i Fællesskabets og medlemsstaternes retsorden kan følge af den omstændighed, at Fællesskabets er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til Den almindelige Overenskomst. Specielt ønskes der en afklaring af, om Den almindelige Overenskomst sammen med de toldprotokoller, ved hvilke den nye toldliste XL-EØF er blevet indført, har retsvirkninger såvel i Fællesskabets som i medlemsstaternes retsorden.

22 Corte suprema di cassazione ønsker desuden for det tilfælde, at virkningen i Fællesskabet af bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst og i protokollerne skulle være forskellige på forskellige tidspunkter, at få afklaret, hvilke virkninger der i tidens løb har været tale om.

23 Domstolen har i dommene af 12. december 1972 og 24. oktober 1973 (*International Fruit Company* og *Schlüter*, nævnt ovenfor) afvist, at to bestemmelser i overenskomsten, nemlig artikel XI om afskaffelse af kvantitative restriktioner og artikel II om virkningen af listerne over indrømmelser, kan være umiddelbart anvendelige. Dette resultat har Domstolen støttet på en række overvejelser vedrørende systemet i Den almindelige Overenskomst, der hviler på princippet om forhandlinger på basis af gensidighed og fælles fordele, og karakteriseres af stor smidighed i bestemmelserne, særligt i bestemmelserne om mulighederne for ændring, om foranstaltninger, der kan træffes i ekstraordinært vanskelige situationer, og om reguleringen af uoverensstemmelser mellem de kontraherende parter. De samme overvejelser kan fremsættes vedrørende de af Corte suprema di cassazione nævnte artikler.

24 Om de toldprotokoller, der er afsluttet i tilslutning til Den almindelige Overenskomst, skal fremhæves, at de kendetegnet ved henvisningen — gennem de til dem knyttede toldlister — til de deltagende parters toldtariffer. De kan derfor såvel ifølge Den almindelige Overenskomst som deres eget system kun få virkning via de kontraherende parters toldtarif, altså i det foreliggende tilfælde den fælles toldtarif.

25 Der forelå imidlertid en særlig situation på tidspunktet for de omtvistede afgiftsopkrævninger, idet disse for flertallets vedkommende fandt sted i tiden forud for indførelsen den 1. juli 1968 af den fælles toldtarif. Tidsrummene før og efter den 1. juli 1968 må derfor bedømmes hver for sig.

26 Da hverken de omhandlede toldprotokoller eller de bestemmelser i Den almindelige Overenskomst, der er afgørende for disses virkning, kan tillægges umiddelbar anvendelighed, skal spørgsmålet om retmæssigheden af opkrævningen af afgift for administrative ydelser, for så vidt angår tiden efter den 1. juli 1968, alene behandles i lyset af den fælles toldtarif. Det er herved tilstrækkeligt at henvise til Domstolens dom af 13. december 1973 (*Diamantarbeiders*, forenede sager 37 og 38/73, Sml., s. 1609), hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne i medfør af traktatens bestemmelser om Toldunionen (artiklerne 18-29) og om den fælles handelspolitik (artikel 113) ikke må ændre det afgiftsniveau, der følger af den fælles toldtarif. En medlemsstat kan derfor ikke ensidigt forhøje niveauet efter den fælles toldtarif ved at opkræve supplerende national told eller afgifter.

27 Afgifter, der fandtes på tidspunktet for den fælles toldtarifs ikrafttræden, vil dog, som det fremgår af samme dom, navnlig af retssikkerhedshensyn kun kunne antages at være uanvendelige i medfør af særlige af Fællesskabet trufne bestemmelser.

28 Da der ikke for den omtvistede afgift i det omfang, den finder anvendelse på indførsel af varer, der hidrører fra tredjelande, er blevet truffet nogen sådan bestemmelse, må det fastslås, at denne lovligt har kunnet opkræves i tiden efter indførelsen af den fælles toldtarif og indtil ophævelsen af lov nr. 330.

29 Ved vurderingen af retsstillingen i tiden før indførelsen af den fælles toldtarif må der henses til beskaffenheden og virkningerne af de toldprotokoller, ved hvilke liste XL-EØF har erstattet medlemsstaternes tidligere nationale lister.

30 Medlemsstaterne var dengang i gang med at tilpasse deres nationale toldsatser til den fælles toldtarif i overensstemmelse med traktatens artikler

23-26. Heraf følger, at hverken den fælles toldtarif eller de indrømmelser og konsolideringer, der blev vedtaget ved de dengang forhandlede protokoller, for medlemsstaterne har udgjort en klar forpligtelse, men at de har været et mål, som disse burde indrette deres tilpasningsbestræbelser efter.

31 Dette spørgsmål fra Corte suprema di cassazione må derfor besvares således, at for så vidt angår tiden før den 1. juli 1968, har toldprotokollerne af 16. juli 1962 og 30. juni 1967 ikke medført nogen beskyttelse for private mod, at en medlemsstat opkræver en afgift på varer indført fra tredjelande, og at der, for så vidt angår tiden efter den 1. juli 1968, ikke har foreligget nogen fællesskabsretlig bestemmelse, hvorefter det har været udelukket for de samme varer at opkræve en afgift som afgiften for administrative ydelser, idet afgiften allerede fandtes på nævnte dato.

32 Når henses til besvarelsen af de to første spørgsmål, har spørgsmål C ikke længere nogen genstand.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af Den franske Republiks regering, af Den italienske Republiks regering, af kongeriget Nederlandenes regering, af Det forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Corte suprema di cassazione ved kendelser af 21. maj 1981, for ret:

1. **Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i Den almindelige Overenskomst om Told og**

Udenrigshandel med virkning fra den 1. juli 1968, da den fælles toldtarif trådte i kraft, og overenskomstens bestemmelser er derfor fra nævnte tidspunkt sådanne bestemmelser, som Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har kompetence til at fortolke, idet formålet med denne fortolkning i øvrigt er uden betydning. For så vidt angår tiden før nævnte dato, er det udelukkende medlemsstaternes domstole, der har denne fortolkningskompetence.

2. Toldprotokollerne af 16. juli 1962 og 30. juni 1967 udgør retsakter fra Fællesskabets institutioner, jf. EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra b), og omfattes som sådanne af den Domstolen tillagte kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål.

3. For så vidt angår tiden før den 1. juli 1968, har toldprotokollerne af 16. juli 1962 og 30. juni 1967 ikke medført nogen beskyttelse for private mod, at en medlemsstat opkræver en afgift på varer indført fra tredjelande. For så vidt angår tiden efter den 1. juli 1968, har der ikke foreligget nogen fællesskabsretlig bestemmelse, hvorefter det har været udelukket for de samme varer at opkræve en afgift som afgiften for administrative ydelser, jf. italiensk lov nr. 330 af 15. juni 1950, idet afgiften allerede fandtes på førstnævnte dato.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident