DOMSTOLENS DOM
av den 16 mars 1983*

I förenade målen 267-269/81

har Corte suprema di cassazione till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Amministrazione delle Finanze dello Stato

och

Società petrolifera italiana SpA (SPI), med säte i Fornovo Taro (mål 267/81),

och

SpA Michelin italiana (SAMI), med säte i Turin (målen 268 och 269/81).

Begäran avser domstolens behörighet att tolka Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), verkningarna av att gemenskapen trätt i stället för medlemsstaterna när det gäller fullgörandet av de förpliktelser som föreskrivs i detta avtal samt tolkningen av flera bestämmelser i GATT med hänsyn till den avgift för administrativa tjänster som enligt lagen nr 330 av den 15 juni 1950 tas ut på varor som importeras till Italien.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena P. Pescatore, A. O'Keeffe och U. Everling samt domarna Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann och Y. Galmot,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: italienska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom tre beslut av den 21 maj 1981, som kom in till domstolen den 6 oktober 1981, har Corte suprema di cassazione enligt artikel 177 i EEG-fördraget ställt tre frågor om

— dels tolkningen av artikel 177 i EEG-fördraget,

— dels verkningarna inom gemenskapen av Allmänna tull- och handelsavtalet av den 30 oktober 1947 (GATT) och av de tullprotokoll som ingåtts inom ramen för detta avtal av gemenskapen den 16 juli 1962 och den 30 juni 1967 (härefter kallade tullprotokollen) samt tolkningen av ingressen och artiklarna II, III, VI och VIII i GATT i förening med nämnda tullprotokoll.

Corte suprema di cassazione har ställt dessa frågor för att kunna bedöma om det är förenligt med nämnda bestämmelser att ta ut den avgift på 0,5 % av varans värde för administrativa tjänster som införts genom lagen nr 330 av den 15 juni 1950 (härefter kallad avgift för administrativa tjänster).

2 Dessa frågor har ställts inom ramen för tvister mellan olika importörer och det italienska finansministeriet med anledning av att avgiften för administrativa tjänster har tagits ut på olika varor som importerats från tredje land som är avtalsslutande part i GATT. Av besluten om hänskjutande framgår att de omtvistade avgifterna tagits ut under perioder som sträcker sig från 1964 till 1967 i mål 267/81, från 1965 till 1971 i mål 268/81 och från oktober till december 1963 i mål 269/81. Sedan importörerna i första instans och i appellationsdomstolen uppnått att staten dömdes att återbetala de erlagda avgifterna överklagade därefter finansministeriet till Corte di cassazione.

Bakgrunden till tvisten

3 Det skall erinras om att Italien anslöt sig till GATT enligt Annecy-protokollet av den 10 oktober 1949, vilket sattes i kraft genom lagen av den 5 april 1950. De tullmedgivanden som beviljades vid detta tillfälle av Italien är föremål för lista XXVII som ingår i bilagorna till GATT. Denna lista omförhandlades vid flera på varandra följande tullkonferenser under åren 1950–1960.

4 Vid avslutningen av "Dillon-ronden", som pågick 1960–1961 och i vilken gemenskapen för första gången deltog, upprättades lista XL-EEG som ersatte listorna över medlemsstaternas tidigare medgivanden, inklusive Italiens lista XXVII. Protokollet som fastställde förhandlingsresultatet ingicks gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna den 16 juli 1962. Detta protokoll har inte offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

5 Lista XL-EEG blev under perioden 1964–1967 föremål för nya tullförhandlingar i "Kennedy-ronden", vars resultat intogs i Genève-protokollet av den 30 juni 1967 och ratificerades genom rådets beslut av den 27 november 1967 (EGT nr L 305, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Framgången med förhandlingen öppnade vägen för ikraftträdandet av Gemensamma tulltaxan den 1 juli 1968, vilket var tidigare än planerat.

6 Av det anförda framgår att avgiften för administrativa tjänster infördes vid en tidpunkt då Italien redan hade anslutit sig till GATT-avtalet och bundit ett antal tullar inom ramen för den första versionen av lista XXVII, men innan gemenskapen förhandlat om de första tullprotokollen och infört Gemensamma tulltaxan.

7 Med tillämpning av sina befogenheter enligt artikel 13.2 i EEG-fördraget riktade kommissionen den 22 december 1967 ett direktiv (68/31) till Italien, som fastställde tidsplanen för avvecklingen av den avgift för administrativa tjänster som tillämpades på import av varor från andra medlemsstater (EGT nr L 12, s. 8, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Enligt detta direktiv skulle den ifrågavarande avgiften ha varit avskaffad i handeln inom gemenskapen den 1 juli 1968.

8 Eftersom Italien inte genomförde detta direktiv, väckte kommission talan enligt artikel 169 i fördraget och domstolen fann i sin dom av den 18 november 1970 i målet 8/70 (Rec. 1970, s. 961) att Italien brutit mot artikel 13 i fördraget och direktiv 68/31. Samma bedömning upprepades kort tid därefter i förhandsavgörandet av den 17 december 1970 i målet 33/70 SACE (Rec. 1970, s. 1213).

9 Avgiften för administrativa tjänster avskaffades genom lagen nr 447 av den 24 juni 1971. Lagen har retroaktiv verkan räknat från och med den 1 juli 1968 för import från andra medlemsstater inom gemenskapen. Det framgår således att avgiften har tagits ut på import från tredje land ända tills den avskaffades genom nämnda lag.

10 Av det föregående följer att de i mål 267/81 omtvistade avgiftsuttagen ägde rum under giltighetstiden för tullprotokollet av den 16 juli 1962 och att uttagen fortsatte under giltighetstiden för tullprotokollet av den 30 juni 1967, men dock låg i tiden före införandet av Gemensamma tulltaxan. De i mål 268/81 omtvistade avgiftsuttagen ägde rum först under giltighetstiden för tullprotokollet av den 16 juli 1962, fortsatte under giltighetstiden för tullprotokollet av den 30 juni 1967 och förekom även under tiden efter införandet av Gemensamma tulltaxan. Slutligen ligger de i mål 269/81 tvistiga avgiftsuttagen helt inom giltighetstiden för tullprotokollet av den 16 juli 1962.

11 Det framgår av besluten om hänskjutande att finansministeriet i huvudsak har gjort gällande att eftersom avgiften för administrativa tjänster infördes före gemenskapens lista XL-EEG, kan man inte betrakta uttaget av densamma som en ökning av tullarna som strider mot artikel II i GATT. Det är i syfte att lösa denna tvistefråga som Corte di cassazione har formulerat tre tolkningsfrågor, identiska i de tre målen, vilka har följande lydelse:

A) Som en preliminär fråga: Medför den omständigheten att gemenskapen trätt i stället för medlemsstaterna när det gäller fullgörandet av de i GATT angivna förpliktelserna och att gemenskapen förhandlat om de tullmedgivanden och bindningar som ägde rum inom ramen för detta avtal redan före den 1 juli 1968, att avtalets bestämmelser och de på så sätt överenskomna listorna (vid jakande svar: sedan när och i vilken omfattning) utgör rättsakter vilkas tolkning omfattas av domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden enligt artikel 177 i fördraget, även om den nationella domstolen anmodats att med avseende på förhållanden mellan rättssubjekt tillämpa eller i varje fall tolka dessa regler i något annat syfte än att bedöma giltigheten eller ogiltigheten av en gemenskapsrättsakt?

B) Vid jakande svar på föregående fråga: Vilka verkningar får i förekommande fall inom gemenskapens och medlemsstaternas rättsordningar det förhållande att gemenskapen har trätt i stället för medlemsstaterna när det gäller fullgörandet av de i GATT angivna förpliktelserna och att gemenskapen förhandlat fram den nya gemensamma listan XL-EEG? Om verkningarna inträder vid olika tidpunkter, vilken är deras inbördes ordning? Skall särskilt den nationella domstolen när den från avtalets bestämmelser hämtar argument för tolkningen eller kriterier för tillämpningen av en senare nationell bestämmelse som påståtts strida mot avtalets bestämmelser – med beaktande av kompetensfördelningen enligt artikel 177 – göra den

bedömningen att GATT särskilt vad beträffar de bestämmelser som nämns i de följande frågorna endast är en folkrättslig förpliktelse som inte får någon direkt effekt i den interna rättsordningen, eller att GATT även får verkningar i denna i förhållandet mellan enskilda och, om det senare är fallet, har samma dignitet som eller högre dignitet än den motstridiga nationella bestämmelsen?

C) I händelse av ett jakande svar på fråga A och oavsett svaret på fråga B, i avsikt att ge den nationella domstolen nyttig vägledning när denna skall tolka den nationella bestämmelsen:

C.1) Förbjuder GATT - särskilt ingressen (nu artikel I.2), i förening med artiklarna II (nu III) 1 b) och 2, III (nu IV) 2, VI och VIII - att det för en vara, även om denna inte omfattas av de i ovannämnda artikel II (nu III) avsedda listorna, införs nya tullar eller några andra avgifter på eller i samband med import?

C.2) Skall för de varor som är upptagna i listan över medgivanden som gjorts av en stat efter dess anslutning till GATT - och i synnerhet, när det gäller de stater som tillika är medlemmar i Europeiska ekonomiska gemenskapen, för de varor som är upptagna i lista XL-EEG, vilken först utfärdades efter avslutandet av "Dillon-ronden" och sedan efter "Kennedy-ronden" - tidpunkten för GATT-avtalets ingående eller tidpunkten för protokollet om det nya medgivandet vara avgörande vid fastställande av det belopp för tullar och andra avgifter på import som täcks av förbudet i artikel II (numera III) 1 b) i GATT-avtalet?

Konsekvenserna av att gemenskapen har trätt i medlemsstaternas ställe när det gäller förpliktelserna enligt GATT (fråga A)

12 Corte suprema di cassazione har hänvisat till domstolens rättspraxis rörande gemenskapens inträde i medlemsstaternas ställe när det gäller fullgörande av förpliktelserna enligt GATT och rörande tillämpningen av domstolens behörighet att enligt artikel 177 i fördraget tolka bestämmelser i avtal som binder gemenskapen (Corte di cassazione har i detta ämne särskilt nämnt domen av den 12 december 1972, International Fruit Company, målen 21-24/72, Rec. s. 1219, domen av den 24 oktober 1973, Schlüter, mål 9/73, Rec. s. 1135, domen av den 30 april 1974, Haegeman, mål 181/73, Rec. s.

449, och domen av den 11 november 1975, Nederlandse Spoorwegen, mål 38/75, Rec. 1439), och ställt frågan om de relevanta bestämmelserna i GATT och tullprotokollen som ingåtts av gemenskapen omfattas av domstolens behörighet att meddela förhandsavgörande enligt artikel 177, även om den nationella domstolen anmodas att med avseende på förhållanden mellan rättssubjekt tillämpa dem i något annat syfte än att bedöma giltigheten eller ogiltigheten av en gemenskapsrättsakt.

13 Corte di cassazione har härutöver begärt att få preciserat från och med när och inom vilka gränser verkan inträdde av att gemenskapen trädde i medlemsstaternas ställe, med hänsyn till den omständigheten att gemenskapen förhandlade fram tullmedgivanden och genomförde bindningar inom ramen för GATT före den 1 juli 1968, dagen för Gemensamma tulltaxans ikraftträdande.

14 Som domstolen har haft tillfälle att understryka i de nämnda domarna är det viktigt att GATT:s bestämmelser, liksom bestämmelserna i alla andra avtal som gemenskapen är bunden av, tillämpas på samma sätt inom gemenskapen i dess helhet. Varje olikhet i tolkning och tillämpning av de bestämmelser som gemenskapen är bunden av gentemot tredje land skulle nämligen inte endast få till följd att handelspolitikens enhetlighet äventyrades, vilken enligt artikel 113 i fördraget skall grundas på enhetliga principer, utan också framkalla en snedvridning i handeln inom gemenskapen till följd av skillnader i tillämpningen av gällande avtal mellan gemenskapen och tredje land i de olika medlemsstaterna.

15 Härav följer att den behörighet som givits domstolen för att säkra en enhetlig tolkning av gemenskapsrätten skall innefatta ett fastställande av räckvidden och verkan av GATT:s bestämmelser inom gemenskapen, liksom verkan av de tullprotokoll som ingåtts inom ramen för detta avtal. Därvid har det föga betydelse om det för den nationella domstolen handlar om att bedöma giltigheten hos gemenskapsrättsakter eller nationella rättsreglers förenlighet med gemenskapens förpliktelser.

16 Såväl de faktiska omständigheter som ligger till grund för de aktuella målen som de rättsakter genom vilka gemenskapen uppträtt som deltagare i GATT:s system fördelar sig tidsmässigt på ett sådant sätt att det uppstår särskilda problem när man skall tillämpa de ovan utvecklade principerna i tiden.

17 Här skall först och främst anmärkas att, såsom domstolen slog fast i sin dom av den 12 december 1972 (International Fruit Company, se ovan), verkan av att gemenskapen trädde i medlemsstaternas ställe i fråga om förpliktelserna enligt GATT inträdde den 1 juli 1968 som en följd av Gemensamma tulltaxans ikraftträdande. Det var nämligen vid denna tidpunkt som gemenskapen - redan före utgången av övergångstiden - fullt ut iklädde sig sina befogenheter inom tillämpningsområdet för GATT.

18 När det däremot gäller de förhållanden som regleras av tullprotokollen, inklusive de medgivanden och bindningar som uppnåtts inom ramen för lista XL-EEG vilken helt och hållet ingår i dessa protokoll, fick ingåendet av dessa avtal den verkan enligt artikel 228 i fördraget att medlemsstaterna blev bundna på samma sätt som gemenskapen själv. Av ovan angivna skäl och utan att det påverkar klargörandena nedan om protokollens interna verkan, är det i varje fall viktigt att dessa protokoll tolkas och tillämpas på samma sätt i hela gemenskapen.

19 Den ställda frågan skall därför besvaras på följande sätt. Eftersom gemenskapen har trätt i stället för medlemsstaterna vad beträffar fullgörandet av de i GATT föreskrivna förpliktelserna med verkan från och med den 1 juli 1968, dagen för Gemensamma tulltaxans ikraftträdande, tillhör GATT:s bestämmelser från och med denna tidpunkt de bestämmelser som domstolen enligt artikel 177 i fördraget är behörig att tolka genom förhandsavgörande, oavsett syftet med en sådan tolkning. För tiden före detta datum ankommer tolkningen uteslutande på medlemsstaternas domstolar.

20 Beträffande tullprotokollen av den 16 juli 1962 och den 30 juni 1967 skall det fastslås att dessa utgör rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner i den mening som avses i artikel 177 första stycket b i fördraget och att de som sådana faller under domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden.

Frågan om verkan inom gemenskapen av reglerna i GATT och protokollen som ingåtts inom ramen för GATT (fråga B)

21 Corte di cassazione har vidare begärt att få klarlagt vilka verkningar som inom gemenskapens rättsordning och inom medlemsstaternas följer av det förhållandet att gemenskapen har trätt i medlemsstaternas ställe när det gäller fullgörandet av förpliktelserna enligt GATT. Corte di cassazione vill särskilt

få veta om GATT tillsammans med tullprotokollen, genom vilka den nya tullistan XL-EEG infördes, får verkningar inom såväl gemenskapens rättsordning som medlemsstaternas.

22 Om verkningarna inom gemenskapen av reglerna i GATT och i tullprotokollen skulle inträda vid olika tidpunkter, vill Corte di cassazione även få veta i vilken ordningsföljd verkningarna inträder.

23 I sina domar av den 12 december 1972 och den 24 oktober 1973 (International Fruit Co och Schlüter, se ovan), gav domstolen nekande svar på frågan om den direkta tillämpligheten av två bestämmelser i GATT, nämligen artikel XI om avskaffande av kvantitativa restriktioner och artikel II om verkan av listor över medgivanden. Domstolen kom till denna slutsats på basis av överväganden om GATT:s system. Därvid fann domstolen att till grund för GATT ligger principen om förhandlingar på grundval av ömsesidighet och till gemensam nytta samt att GATT kännetecknas av stor flexibilitet hos sina bestämmelser, särskilt vad gäller föreskrifterna om möjlighet till undantag, om åtgärder som kan vidtas vid exceptionella svårigheter och om biläggande av tvister mellan de avtalsslutande parterna. Samma överväganden gäller för de artiklar som Corte di cassazione har hänvisat till.

24 När det gäller de tullprotokoll som ingåtts inom ramen för GATT skall det framhållas att dessa präglas av den omständigheten att de genom de bifogade tullistorna hänvisar till de berörda parternas tulltaxor. Dessa protokoll kan alltså, såväl enligt GATT:s system som enligt deras eget system, få verkan endast genom de avtalsslutande parternas tulltaxor, i detta fall således genom Gemensamma tulltaxan.

25 Det förelåg dock en speciell situation vid tiden för uttagen för de omtvistade avgifterna, eftersom dessa till största delen hänför sig till en period före införandet den 1 juli 1968 av Gemensamma tulltaxan. Perioderna före och efter den 1 juli 1968 skall därför bedömas var för sig.

26 Eftersom en direkt effekt inte kan tillerkännas vare sig tullprotokollen ifråga eller de bestämmelser i GATT som är avgörande för protokollens verkan, skall frågan om lagenligheten av uttaget av avgiften för administrativa tjänster för tiden efter den 1 juli 1968 bedömas enbart mot bakgrund av Gemensamma tulltaxan. Det är tillräckligt att i detta hänseende hänvisa till domen av den 13 december 1973 (Diamantarbeiders, målen 37 och 38/73, Rec. s. 1609). Av den domen följer att medlemsstaterna enligt fördragets bestämmelser om tullunionen (artiklarna 18–29) och den gemensamma

handelspolitiken (artikel 113) är förbjudna att ändra den nivå för pålagorna som följer av Gemensamma tulltaxan. En medlemsstat kan därför inte ensidigt höja nivån enligt Gemensamma tulltaxan genom att ta ut ytterligare nationella tullar eller avgifter.

27 Som framgår av sistnämnda dom kan dock, främst av rättssäkerhetsskäl, avgifter som förelåg redan vid tidpunkten för Gemensamma tulltaxans ikraftträdande betraktas som icke tillämpliga endast med stöd av särskilda, av gemenskapen antagna bestämmelser.

28 Eftersom ingen sådan bestämmelse har antagits beträffande den omtvistade avgiften, såvitt denna tillämpas på import av varor från tredje land, måste den slutsatsen dras att denna avgift lagenligt kunde tas ut under tiden efter Gemensamma tulltaxans ikraftträdande ända tills lagen nr 330 upphävdes.

29 För att rättsläget före Gemensamma tulltaxans ikraftträdande skall kunna bedömas är det nödvändigt att undersöka den rättsliga karaktären och verkan av de tullprotokoll genom vilka listan XL-EEG ersatte medlemsstaternas tidigare nationella listor.

30 Under denna tid var medlemsstaterna engagerade i förfarandet för att anpassa sina nationella tulltaxor till Gemensamma tulltaxan enligt artiklarna 23-26 i fördraget. Härav följer att varken Gemensamma tulltaxan själv eller de medgivanden och bindningar som fastställdes genom de tullprotokoll som då förhandlades fram, för medlemsstaterna utgjorde någon bestämd förpliktelse utan ett mål mot vilket dessa måste inrikta sina anpassningsåtgärder.

31 Den ställda frågan skall alltså besvaras på följande sätt. För tiden före den 1 juli 1968 hade inte tullprotokollen av den 16 juli 1962 och 30 juni 1967 den verkan att de skyddade enskilda mot att en medlemsstat tog ut en avgift på de varor som importerades från tredje land. För tiden efter den 1 juli 1968 har det inte funnits någon gemenskapsrättslig regel som hindrat uttag på samma varor av en sådan pålaga som avgiften för administrativa tjänster, i den mån denna pålaga förelåg redan vid sistnämnda tidpunkt.

32 Med anledning av de svar som givits på de två första frågorna blir fråga C överflödig.

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 21 maj 1981 förts vidare av Corte suprema di cassazione – följande dom:

1) **Eftersom gemenskapen har trätt i stället för medlemsstaterna vad beträffar fullgörandet av de i GATT föreskrivna förpliktelserna med verkan från och med den 1 juli 1968, dagen för Gemensamma tulltaxans ikraftträdande, tillhör GATT:s bestämmelser från och med denna tidpunkt de bestämmelser som domstolen enligt artikel 177 i EEG-fördraget är behörig att tolka genom förhandsavgörande, oavsett syftet med en sådan tolkning. För tiden före detta datum ankommer tolkningen uteslutande på medlemsstaternas domstolar.**

2) **Tullprotokollen av den 16 juli 1962 och den 30 juni 1967 utgör rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner i den mening som avses i artikel 177 första stycket b i EEG-fördraget och faller som sådana under domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden.**

3) **För tiden före den 1 juli 1968 hade inte tullprotokollen av den 16 juli 1962 och den 30 juni 1967 den verkan att de skyddade de enskilda mot att en medlemsstat tog ut en avgift på de varor som importerades från tredje land. För tiden efter den 1 juli 1968 har det inte funnits någon gemenskapsrättslig regel som hindrat uttag på samma varor av en sådan pålaga som den av den italienska lagen nr 330 av den 15 juni 1950 föreskrivna avgiften för administrativa tjänster, i den mån denna pålaga förelåg redan den 1 juli 1968.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 mars 1983.

P. Heim
Justitiesekreterare

J. Mertens de Wilmars
Ordförande