FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 14. DECEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

De tre sager, jeg her skal behandle, drejer sig om lovligheden af en afgift for administrative ydelser — i det omfang denne afgift er blevet opkrævet i forbindelse med indførsler fra lande, der deltager i GATT — og spørgsmålet herom skal vurderes på baggrund af bestemmelserne i GATT.

Nævnte afgift blev indført ved lov nr. 330 af 15. juni 1950 og blev opkrævet for samtlige indførsler med en sats på 0,50 % af varernes værdi. I Kommissionens direktiv 68/61/EØF af 22. december 1967 (EFT L 12 af 16. 1. 1968, s. 8) var det bestemt, at denne afgift, for så vidt angik handelen i Fællesskabet med andre varer end landbrugsvarer — der var omfattet af særligte regler om markedsordningerne — gradvis skulle nedsættes og afskaffes inden den 1. juli 1968, altså på den dato, hvor alle former for told inden for Fællesskabet i henhold til den såkaldte fremskyndelsesbeslutning skulle være afskaffet. Nævnte bestemmelse udstedtes i medfør af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, idet afgiften som sådan ansås for en afgift med tilsvarende virkning som en indførselstold.

Da Den italienske Republik ikke rettidigt opfyldte denne forpligtelse, indledte Kommissionen en procedure i medfør af EØF-traktatens artikel 169 (jf. sag 8/70 [2]). Domstolen behandlede senere en præjudiciel sag (sag 33/70 [3]), i hvilken den, for så vidt angår handelen inden for Fællesskabet fastslog, at borgerne fra den 1. juli 1968 umiddelbart kunne stille krav om, at sådanne afgifter med tilsvarende virkning om told ikke mere blev anvendt i deres tilfælde; borgernes rettigheder i så henseende fulgte af EØF-traktatens artikler 9 og 13, af den allerede nævnte fremskyndelsesbeslutning af 26. juli 1966 samt af det også allerede nævnte kommissionsdirektiv.

Den 24. juni 1971 blev den anfægtede afgift afskaffet ved lov i Italien. Denne lov blev for handelen inden for Fællesskabet tillagt tilbagevirkning fra den 30. juni 1968; for indførsler fra tredjelande fik loven derimod virkninger fra ikraftrædelsesdatoen (den 1. 8. 1971).

En række importører — sagsøgerne i hovedsagen — har ment, at denne løsning i sidstnævnte henseende ikke er tilstrækkelig, for så vidt angår indførsler fra lande, der deltager i GATT. De har herved henvist til en flere år gammel praksis ved Corte di cassazione, hvorefter der ved bestemmelserne i GATT efter Italiens tiltrædelse af denne overenskomst (jf. Annecy-protokollen af 10. 10. 1949 samt lov om ratifikation heraf af 5. 4. 1950) er skabt rettigheder for private. Af præamblen til GATT og af forskellige artikler i denne overenskomst, bl.a. artiklerne II, VI og VIII, kan efter deres opfattelse i almindelighed udledes,

1 — Oversat fra tysk.

2 — Domstolens dom af 18. 11. 1970 i sag 8/70 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik — Sml. 1970, s. 961.

3 — Domstolens dom af 17. 12. 1970 i sag 33/70 — SpA SACE mod Den italienske Republiks finansministerium — Sml. 1970, s. 1213.

at der består et samtlige varer omfattende forbud mod at indføre *nye* afgifter — og dette gælder uden hensyn til om varerne er opført i listerne over indrømmelser. De har i øvrigt navnlig henvist til artikel II.1.b), hvori det hedder:

»De varer, som findes anført i afsnit I af listen vedrørende en af de kontraherende parter, og som er fremstillet inden for andre kontraherende parters territorier, skal ved indførsel til det territorium, som listen vedrører, under forbehold af de i den pågældende liste fastsatte vilkår, betingelser eller begrænsninger, være fritaget for almindelige toldafgifter, som overstiger dem, der er anført og fastsat deri. 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, eller sådanne som derefter måtte pålægges direkte og som følge af bindende lovbestemmelser, der var i kraft i vedkommende indførselsland på undertegnelsesdagen.«

Der består herefter ifølge deres opfattelse et forbud mod af forhøje indførselsafgifter for varer, der er nævnt i listerne over indrømmelser, altså i den foreliggende sag i Annecy-protokollen, der var bilagt liste XXVII over italienske indrømmelser. Efter deres opfattelse forholder det sig på samme måde, når de omhandlede varer først senere er blevet optaget i listerne nationale indrømmelser, som f.eks. i listen til Torquay-protokollen, der blev ratificeret ved italiensk lov af 25. oktober 1951 og listen i Genève-protokollen, der blev ratificeret ved italiensk lov af 2. januar 1958, eller når varerne først senere er blevet opført i liste XL-EØF, som blev forhandlet af Fællesskabet og medlemsstaterne i fællesskab under de forhandlinger i 1960/61, der benævnes Dillon-runden (se hertil Rådets beslutning af 3. 7. 1962 samt protokollen af 16. 7. 1962) og ændret under forhandlingerne under Kennedy-runden fra 1964 til 1967 (jf. Genèveprotokollen af 30. 6. 1967 samt Rådets beslutning af 27. 11. 1967 — EFT L 305 af 19. 12. 1968, s. 1).

På denne baggrund er der blevet anlagt tre sager med påstand om, at det italienske finansministerium tilbagebetaler beløb, der er erlagt i afgift for administrative ydelser.

1. I den første sag er der tale om indførsler af råolie og olieskifer hidrørende fra Kuwait, der deltager i GATT, i perioden juli 1964 til december 1967. I den forbindelse hersker der uklarhed med hensyn til, om denne vare som hævdet af SPI, men bestridt af den italienske regering og af Kommissionen, allerede fandtes i den italienske liste nr. XXVII over indrømmelser, eller om den som hævdet af den italienske regering og bestridt af Kommissionen, er opført i listen over indrømmelser XL-EØF.

2. I den anden sag er der tale om indførsel af forskellige varer hidrørende fra lande, der deltager i GATT, i perioden 1965 til 1971. Den forelæggende ret har her fastslået, at disse varer ikke som hævdet af importøren fandtes i den oprindelige liste nr. XXVII over italienske indrømmelser, men tværtimod som bekræftet af Kommissionen, første gang blev optaget på denne liste på grundlag af Torquay-protokollen. Det synes også at ligge fast, at næsten samtlige varer findes i liste XL-EØF såvel i udgaven fra Dillon-runden som i udgaven fra Kennedy-runden.

3. I den tredje sag er der endelig tale om indførsel i perioden oktober til december 1963 af en række varer hidrørende fra lande, der deltager i GATT. Også i denne sag har den forelæggende ret fastslået, at varerne ikke som hævdet

af importøren har været opført på den oprindelige liste nr. XXVII over italienske indrømmelser — hvilket imidlertid ifølge Kommissionen ikke passer for *en* af varernes vedkommende; det er tværtimod dels ved Torquay-protokollen og dels ved Genève-protokollen (1956), at de er blevet indføjet i denne liste. Også her synes det desuden godtgjort, at næsten samtlige varer også findes i liste XL-EØF både i udgaven fra Dillon-runden og i udgaven fra Kennedy-runden.

Sagsøgte, det italienske finansministerium, har gjort gældende, at det for de varer, der første gang blev optaget på de lister, der blev udfærdiget *efter* den oprindelige liste XXVII, er det afgiftsbeløb, der fandtes på tidspunktet for udfærdigelse af de *nye lister*, der skal gås ud fra. Man kan derfor ikke betegne indførelsen i 1950 af afgiften for administrative ydelser som en navnlig i forhold til den under Dillon-runden opnåede konsolidering forbudt forhøjelse af indførelsesafgifterne. Om tilbagebetaling af denne afgift var der følgelig kun truffet bestemmelse, for så vidt angår varer, der *oprindeligt* var holdt uden for liste XXVII over italienske indrømmelser og ikke i det omfang, hvori den var pålagt varer, for hvilke indrømmelserne første gang var blevet givet i liste XL-EØF.

De retter, ved hvilke sagerne er blevet behandlet, har ikke fuldt ud fulgt de påstande om tilbagebetaling, der var blevet nedlagt for dem, således som det fremgår af dom afsagt af Corte d'appello di Genua af 26. januar 1979 (den første sag) og af samme rets dom af 28. oktober 1977 (den anden sag) og endelig af Corte d'appello di Torino's dom af 25. februar 1978 (den tredje sag). Det er herved blevet lagt til grund, at den dato, der skal anses for afgørende ved fastlæggelsen af den afgiftsbyrde, der ikke kunne forhøjes, var datoen for Italiens tiltrædelse af GATT (den 10. 10. 1949) og det blev anset for tilstrækkeligt, at de omtvistede varer fandtes i liste XL-EØF, idet denne liste havde erstattet liste XXVII.

Finansministeriet indgav derefter kassationsanke til Corte di cassazione. Problemet for denne ret er ganske klart også i nærværende sag på baggrund af Domstolens retspraksis, om den skal fastholde sin praksis om GATT-bestemmelsernes umiddelbare anvendelighed. Den kommer også til at tage stilling til fortolkningen af GATT, for så vidt angår importørernes synspunkt vedrørende forbudet mod indførelse af *nye* afgifter og vedrørende artikel II i GATT om forbud mod *at forhøje* afgifterne. Nok så afgørende er det, at den — som i den sag, der gav anledning til sag 266/81 [1] — skal tage stilling til, om, og i givet fald fra hvornår Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 kan fortolke bestemmelserne i GATT og i retsakter udstedt i medfør af denne overenskomst også i tilfælde, hvor der ikke bliver spørgsmål om gyldigheden af retsakter fra Fællesskabet.

Corte di cassazione har derfor ved kendelser af 21. maj 1981 udsat sagerne og for alle tre sager forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»A) Præliminært:

Medfører den omstændighed, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til

1 — Sag 266/81 — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino — SIOT mod det italienske finansministerium m.fl. — i hvilken sag jeg også har fremsat forslag til afgørelse.

GATT og har forhandlet de told-indrømmelser og -bindinger, 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 liste 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 17 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, IV 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 forhøjel-

sesforbudet i GATT-overenskomstens artikel II (nu III), stk. I, 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?

Mit forslag til afgørelse af disse spørgsmål vil fremgå af det følgende:

I — Det første spørgsmål

1. Det første spørgsmål har nær sammenhæng med det første spørgsmål i sag 266/81 [1]. For så vidt kan jeg her nøjes med at henvise til, hvad jeg herom har bemærket i mit forslag til afgørelse i sag 266/81 [1].

Herom kan altså først og fremmest følgende fastslås: Da udgangspunktet er, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, for så vidt angår forpligtelserne i henhold til GATT, ligger det for så vidt lige for at behandle bestemmelserne i GATT på samme måde som bestemmelser i overenskomster, Fællesskabet har afsluttet. Følgelig består der ifølge artikel 177 i EØF-traktaten en fortolkningskompetence med hensyn til GATT, og dette må gælde ikke blot principielt i tilfælde, hvor der bliver tale om at tage stilling til gyldigheden af fællesskabstiltag inden for rammerne af GATT, men også når der kræves en fortolkning vedrørende national ret, det være sig fordi der bliver spørgsmål om, hvorvidt nationale bestemmelser må vige for GATT, eller fordi national ret skal fortolkes i overensstemmelse med indholdet af GATT.

2. Det første spørgsmål rejser i nærværende sag dog også andre spørgsmål, som det vil være på sin plads at gøre nogen supplerende bemærkninger til. Dette gælder for det første de lister, der er blevet forhandlet inden for rammerne af GATT, og som indeholder toldindrømmelserne og endvidere spørgsmålet, fra hvornår og i hvilket omfang Domstolen kan antages at besidde en fortolkningskompetence vedrørende GATT.

a) Når det gælder fastlæggelsen af listernes anvendelse inden for rammerne af GATT-ordningen — navnlig, hvor lister af forskelligt indhold følger på hinanden i tiden — må det fastslås, at listerne bliver forhandlet inden for GATT og opført i særlige protokoller. Der er herefter tale om overenskomster inden for rammerne af GATT, hvorom det i overenskomstens artikel II, nr. 7, udtrykkeligt siges, at de til overenskomsten knyttede lister gøres til en integrerende del af del I af overenskomsten.

Det synes dernæst, i det omfang Fællesskabet har del i dem, berettiget at tale om »akter fra Fællesskabet« og at anerkende Domstolens fortolkningskompetence i så henseende. Dette skulle være muligt, for så vidt angår resultaterne af Dillon-runden, der er kommet til udtryk i liste XL-EØF, der er trådt i stedet for listerne over nationale indrømmelser, for vedkommende protokol, der trådte i kraft den 1. januar 1963 blev nemlig også tiltrådt af Fællesskabet. Således forholder det sig uden tvivl også med resultaterne af Kennedy-runden, der jo blev forhandlet og afsluttet alene af Fællesskabet, hvorefter de indgik i den fælles toldtarif, der trådte i kraft den 1. juli 1968.

1 — Sag 266/81 — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino — SIOT mod det italienske finansministerium m.fl. — i hvilken sag jeg også har fremsat forslag til afgørelse.

b) Det er afgjort et noget vanskeligere spørgsmål, fra hvornår Domstolen har haft kompetence til at fortolke GATT-retten. Det må herved for det første fremhæves, at der i hovedsagerne kun er tale om *indførselsafgifter*, og at det kun er nødvendigt at besvare det, for så vidt angår de af GATT *på dette punkt* flydende forpligtelser.

De udtalelser, der findes i dommen i sagerne 21 til 24/72 [1], kan uden tvivl tillægges stor vejledende betydning for de overvejelser, der herved bliver tale om. I nævnte dom hedder det, at Fællesskabet gradvist i løbet af overgangsperioden og fuldstændigt ved dennes udløb har overtaget de opgaver, som vedrører told- og handelspolitikken. Efter EØF-traktatens ikrafttræden og særligt fra oprettelsen af den fælles ydre toldmur er den kompetenceoverførelse, der har fundet sted i retsforholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, blevet konkretiseret på forskellig måde inden for rammerne af Den almindelige Overenskomst og anerkendt af de øvrige kontraherende parter; bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst binder Fællesskabet overalt, hvor det i medfør af EØF-traktaten har overtaget beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for overenskomstens anvendelsesområde (præmisserne 14 til 18).

aa) Retsstillingen, for så vidt angår egentlig *told*, skulle således ikke give anledning til vanskeligheder.

I forholdet til tredjelande er der ved EØF-traktaten truffet bestemmelse om gradvis indførelse af en toldunion omfattende en tilnærmelse til den fælles toldtarif af de nationale toldsatser i overgangsperioden og anvendelse af denne sidste i nævnte periodes udløb, der blev fremskyndet ved den allerede nævnte fremskyndelsesbeslutning. For tilpasningen af de nationale satser — første gang den 1 .januar 1961 — var den oprindeligt gældende toldtarif den tarif, der var blevet indført ved Rådets beslutning af 13. februar 1960 (EFT 80 A af 20. 12. 1960, ss. 1537 ff.). Samtidig var der forhandlinger i gang om en nedsættelse af tolden inden for rammerne af GATT. Det var de forhandlinger i 1960 og 1961, der blev betegnet Dillon-runden, og i hvilke Fællesskabet som sådant deltog side om side med medlemsstaterne. Disse forhandlinger førte til udfærdigelsen af den fælles liste over indrømmelser XL-EØF, der i overensstemmelse med den herom udfærdigede protokol trådte i kraft 1. januar 1963, og som erstattede de ældre nationale lister, der dermed blev virkningsløse for Fællesskabet, undtagen for så vidt angik EKSF-produkter. Tilpasningen af de nationale toldsatser skulle derefter ske efter satserne i liste XL-EØF, der var gengivet i den fælles toldtarif. Nye GATT-forhandlinger om nedsættelse af tolden fandt sted stadigvæk i overgangsperioden inden for rammerne af Kennedy-runden og protokollen hertil, der trådte i kraft den 1. januar 1968, blev undertegnet alene af Fællesskabet. Den første toldnedsættelse, hvorom der deri var truffet bestemmelse, fandt sted den 1. juli 1968, samtidig med at den fælles toldtarif trådte i kraft.

For så vidt angår *told*, bestod der altså i overgangsperioden ingen for Fællesskabet ved GATT hidført forpligtelse svarende til den, der omtales i førnævnte dom, netop fordi der kun var tale om nationale forpligtelser til under anven-

1 — Domstolens dom af 12. 12. 1972 i de forenede sager 21 til 24/72 — International Fruit Company NV m.fl. mod Produktschap voor groenten en fruit — Sml. 1972, s. 295.

delse af et vist skøn at tilpasse de nationale satser. Det må for så vidt antages, at Fællesskabet først den 1. juli 1968, dvs. på datoen for den fælles toldtarifs ikrafttræden, fuldstændigt er trådt i medlemsstaternes sted inden for GATT.

bb) Ifølge Kommissionen skal Domstolens fortolkningskompetence med hensyn til toldbestemmelserne i GATT regnes fra samme tidspunkt som dens kompetence med hensyn til de øvrige *indførselsafgifter* og de dertil knyttede forpligtelser, jf. artikel II i GATT. Selskabet Michelin's repræsentant og den franske regering mener omvendt, at det ikke forholder sig sådan. Den franske regering har herved fremhævet, at medlemsstaterne også efter den 1. juli 1968 har bevaret deres kompetence på afgiftsområdet. Michelin's repræsentant har gjort gældende, at der ifølge praksis vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told, der allerede fandtes den 1. juli 1968, kun har bestået et forbud mod, at medlemsstaterne forhøjede afgifterne, og at de derfor fortsat har kunnet opkræve afgifterne, så længe der ikke var vedtaget nogen fællesskabsbeslutning om det modsatte; for så vidt Fællesskabet ikke har været i besiddelse af en enekompetence, måtte der derfor henses til, hvorledes de fællesskabsretlige kompetencer rent faktisk blev udøvet. Har der ikke været tale om sådan kompetenceudøvelse og dermed om et krav om en ensartet fortolkning for Fællesskabet, må de omhandlede afgifter anses for reguleret alene ved national ret; om en af GATT følgende fællesskabsretlig forpligtelse har der følgelig ikke kunnet være tale, og der bliver yderligere kun tale om at vurdere denne forpligtelse på baggrund af national ret og de i så henseende på GATT beroende konsekvenser.

Efter min mening er det nok Kommissionens opfattelse, der må følges også på dette punkt.

Det er afgjort ikke korrekt i denne sammenhæng, hvor vi har med indførelsesafgifter at gøre, at tale om national afgiftskompetence, for der er jo hermed tale om foranstaltninger vedrørende den ydre handelspolitik, med hensyn til hvilken Fællesskabet som bekendt er enekompetent efter overgangsperiodens udløb (1. 1. 1970).

Efter retspraksis på dette område at dømme synes det også, at det afgørende for afgørelsen af det spørgsmål, der her beskæftiger os, ikke er den faktiske udøvelse af fællesskabsbeføjelserne, men derimod, om der består sådanne beføjelser eller ej. Spørgsmålet herom kan med sikkerhed besvares bekræftende, for så vidt angår tiden efter den 1. juli 1968, for, som det fremgår af dommene i de forenede sager 37 og 38/73 [1], er det fra denne dato, Fællesskabet kunne træffe bestemmelser om, at afgifter med tilsvarende virkning som told i handelen med tredjelande kunne være i strid med fællesskabsretten.

Når man erindrer sig, at de indrømmelser, der blev givet under Kennedyrunden, og som klart også har betydning for de i hovedsagerne omtvistede varer, alene blev fastlagt af Fællesskabet, og at deres værdi har kunnet blive mindre fordelagtig som følge af nye nationale afgifter med tilsvarende virkning som told efter iværksættelsen af indrømmelserne den 1. juli 1968, kommer man, når samtidigt henses til det forhold, at der ved artikel II, stk. 1, litra b), i GATT etableres en nær sammenhæng mellem indførselsafgifter og toldbestemmelserne, uundgåeligt til det resultat, at Fællesskabet fuldstændigt for hele toldområdet og dermed for samtlige forpligtelser ifølge artikel II i GATT er trådt i medlemsstaternes sted fra den 1. juli 1968.

1 — Dom af 13. 12. 1973 i de forenede sager 37 og 38/73 — Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders mod NV Indiamex og De Belder, Joris De Belder og Robert De Belder — Sml. 1973, s. 1609.

cc) Heraf følger, at bestemmelserne i GATT om indførselsafgifter er blevet fællesskabsretlige forpligtelser, allerede fra det tidspunkt, hvor den fælles toldtarif blev anvendt i fuldt omfang, og at det herefter må antages, at Domstolen har besiddet en fortolkningskompetence fra nævnte dato, idet virkningerne af GATT fra da af skal vurderes alene i lyset af Fællesskabets retsorden. Endvidere skal derfor — såfremt man henholder sig til oplysningerne om indførelsestidsrummene i forelæggelseskendelserne — de faktiske forhold i sagerne 267 og 269 alene vurderes ifølge GATT-bestemmelserne og national italiensk ret. Kun vedrørende sag 268 består der i det omfang, der her er tale om indførsler, der er sket efter den 1. juli 1968 et fællesskabsretligt spørgsmål, ved hvis afgørelse Domstolens fortolkning af bestemmelserne i GATT kan få betydning.

II — Det andet spørgsmål

Det skal herved navnlig afklares, om GATT-bestemmelserne er umiddelbart anvendelige i de nationale retsordener, om disse bestemmelser i givet fald — hvor der bliver tale om hermed stridende nationale regler — skal antages at gå forud for de sidstnævnte, og om hvilken kronologisk rækkefølge, der herved bliver tale om.

Også dette spørgsmål svarer i alt væsentligt til det andet spørgsmål i sag 266/81 [1]. Jeg kan således også med hensyn til det henvise til bemærkningerne i mit forslag til afgørelse i nævnte sag, og det så meget mere, som jeg ved affattelsen af dette naturligvis har haft forholdene i de foreliggende sager, der blev behandlet på samme tidspunkt, i tankerne, og jeg vil nøjes med sammenfattende at fastslå, at der efter min mening ikke kan blive tale om umiddelbar anvendelighed for GATT-bestemmelserne, således som dette begreb efter Domstolens praksis må forstås.

Det skulle herefter være unødvendigt at ofre spørgsmålet om, hvorledes GATT-virkningerne udfolder sig i tiden, yderligere opmærksomhed. Det samme gælder de særlige bemærkninger, Kommissionen har fremsat til den i disse sager så centrale artikel II i GATT, og ved hvilke den har villet godtgøre, at i alt fald denne bestemmelse ikke er umiddelbart anvendelig.

III — Det tredje spørgsmål

Det tredje spørgsmål handler dernæst om fortolkningen af GATT's indhold og herunder navnlig indholdet af artikel II. Spørgsmålet er udtrykkeligt blevet stillet uafhængigt af besvarelsen af det andet spørgsmål, idet hovedsagerne, som det synes at fremgå af bemærkningerne fra Corte di cassazione og fra den italienske regering, klart ikke gælder løsningen af en konflikt mellem national ret og GATT-bestemmelserne; da den italienske lov om afgift for administrative ydelser ikke er et udtryk for en klar vilje til ikke at overholde GATT-reglerne, bliver der snarere tale om ved hjælp af fortolkning af GATT at opnå, at nævnte lov bliver anvendt i overensstemmelse med denne overenskomst. Herved skal det først afgøres, om GATT indeholder et forbud mod ny told eller nye afgifter også på varer, der ikke findes i de lister over indrømmelser, der er udfærdiget i henhold til artikel II, altså om der findes en eller anden form for forpligtelse til at overholde en stand-still — hvorved den afgiftsmæssige situation på tidspunktet

1 — Sag 266/81 — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino — SIOT mod det italienske finansministerium m.fl. — i hvilken sag jeg også har fremsat forslag til afgørelse.

for tiltrædelsen af GATT bliver afgørende. For det andet skal det afgøres, om det er tidspunktet for tiltrædelsen af GATT eller tidspunktet for vedtagelsen af en protokol, der indeholder *nye* indrømmelser, der har betydning i relation til forbudet i artikel II, stk. 1, litra b), i GATT mod en forhøjelse af indførselsafgifter, når der er tale om varer, der er opført i listen over indrømmelser, og navnlig varer, der for første gang findes i liste XL-EØF.

1. Importørerne har vedrørende spørgsmålets første del givet udtryk for den opfattelse, at GATT af forskellige grunde indeholder et sådant forbud. De har herved henvist til præamblen til GATT, der, som det fremgår af den italienske ratifikationslov, skal anses at udgøre en del af overenskomsten, og som utvetydigt fastsår, at der skal ske en nedsættelse af told og andre handelshindringer. De har dernæst påberåbt sig ånden i GATT og har desuden, for så vidt angår ordningens systematik, henvist til, at der herfra lader sig drage forskellige paralleller til EØF-traktaten, og navnlig dennes artikel 13. Efter deres opfattelse kan man også finde argumenter til støtte for deres synspunkt i artikel II, stk. 2, hvorefter kun visse afgifter og heriblandt ikke afgifter med tilsvarende virkning som told er tilladt, samt i artikel 8, hvori der til uddybning af artikel II i almindeligt holdte vendinger og uden at der herved bliver tale om listerne over indrømmelser om nødvendigheden af at begrænse alle gebyrer og afgifter i forbindelse med indførsel eller udførsel til de tilnærmelsesvise omkostninger ved ydede tjenester samt af at nedsætte sådanne gebyrer og afgifter.

Jeg mener, ligesom Kommissionen, at importørernes synspunkt ikke kan holde for nærmere efterprøvelse.

a) Henvisningen til præamblen og ånden i GATT samt forsøget på at drage paralleller til EØF-traktaten kan uden videre frakendes større betydning.

I præamblen til GATT, der også bringer ånden i denne overenskomst til udtryk, tales der for at blive ved det for denne sag relevante kun om ønsket om at bidrage til at nå overenskomstens mål gennem aftaler, der tilsigter væsentlige nedsættelser af toldsatser og andre skranker for handelen. Jeg skal i øvrigt fremhæve, at der her er tale om gensidige og gensidigt fordelagtige aftaler. Det er virkelig umuligt at se, hvorledes der på grundlag heraf kan drages slutninger om en standstill-forpligtelse.

Hermed ligger det også klart, at der ikke er noget som helst grundlag for at drage paralleller til EØF-traktaten, idet denne indeholder bestemmelser om fuldstændig afskaffelse af eksisterende handelshindringer i løbet af et forholdsvis kort tidsrum, mens GATT-systemet, der skal finde anvendelse i en længere periode, ikke indeholder noget om afskaffelse, men derimod blot om nedsættelse af handelshindringer, og i øvrigt ikke efter en vis tid giver mulighed for at fragå de indrømmelser, der er aftalt.

b) Med hensyn til indførselsafgifter er det listerne over indrømmelser og altså artikel II, der i GATT-ordningen har den allerstørste betydning. Når det heri vedrørende andre indførselsafgifter end told bestemmes, at de ikke må være større end de afgifter, der var gældende på datoen for overenskomstens ikrafttræden, viser formuleringen tydeligt — jeg skal herved henvise til ordene »*sådanne* varer« i indledningen til andet punktum i stk. 1, litra b) — at forbudet kun gælder varer, der er blevet medtaget blandt indrømmelser anført i listerne og ikke samtlige varer. For dette resultat taler også det formål, der kan læses ud af bestemmelsen, og hvorefter det skal forhindres, at indrømmelserne mister deres værdi som følge af andre indførselsafgifter, og dette bekræftes i over-

gangsbestemmelsen i artikel 4 i italiensk lov nr. 330 af 15. juni 1950. Artikel II, stk. 1, litra b) andet punktum, ville netop efter formuleringen ikke være let at forstå, såfremt der for de lande, der deltager i GATT, skulle gælde et almindeligt forbud mod forhøjelse af indførselsafgifter og indførelse af nye afgifter af denne art. stk. 2 i artikel II, hvortil importørerne i den forbindelse har henvist, og hvori det siges, at visse afgifter — nemlig afgifter svarende til en indenlandsk skat, antidumping- eller udligningstold samt gebyrer eller andre afgifter svarende til omkostningerne ved ydede tjenester — er tilladt »når som helst ved indførslen af en vare«, kan derfor ikke betyde, at der ikke i noget tilfælde ikke kan opkræves andre afgifter. Snarere skal der hermed først og fremmest etableres en sammenhæng med artikel II, stk. 1, litra b), og gives en tydeliggørelse af, at de nævnte afgifter ikke berøres af denne bestemmelse.

c) Kommissionen har dernæst korrekt fremhævet, at også andre bestemmelser i overenskomsten taler mod antagelsen om, at der inden for GATT skulle gælde et standstill-påbud; man kan herved f.eks. nævne det afsnit i artikel V, hvorefter »rimelige« afgifter er tilladte, og envidere artikel VIII, hvorefter gebyrer og afgifter, der opkræves i forbindelse med indførsel eller udførsel skal begrænses til de tilnærmelsesvise omkostninger ved ydede tjenester.

Med hensyn til sidstnævnte bestemmelse, som importørerne også har påberåbt sig til støtte for deres synspunkt, kan det yderligere, for så vidt som der heri er tale om nødvendigheden af at nedsætte gebyrer og afgifter, bemærkes, at det her mindre drejer sig om en absolut forpligtelse end om en vejledning og et program, eftersom det i artikel VIII, stk. 2, udelukkende siges, at de kontraherende parter snarest muligt skal træffe foranstaltninger i overensstemmelse med de i stk. 1, i nævnte artikel omhandlede principper og målsætninger.

d) Af vigtighed er det endelig — og hermed vender jeg tilbage til listerne over indrømmelser og den centrale betydning i GATT-ordningen vedrørende indførsler de har — at konsolideringer i hvert enkelt tilfælde sker for tre år og derefter igen kan ophæves. Jeg skal herved henvise til artikel XXVIII og forskrifterne deri om ændringer i listerne, der, såfremt forhandlinger ikke fører til noget resultat — ensidigt kan gennemføres, således at de øvrige parter derefter kan trække deres egne indrømmelser tilbage. Desuden må der henvises til artikel 27, hvorefter enhver kontraherende part til enhver tid frit helt eller delvis skal kunne tilbageholde eller tilbagetrække en indrømmelse, med hensyn til hvilken den kontraherende part fastslår, at den oprindeligt blev forhandlet med en regering, der ikke er blevet eller er ophørt at være kontraherende part. Det centrale herved er fremdeles — i overensstemmelse med de i præamblen nedlagte principper — opretholdelsen af en vis balance. Denne målsætning ville klart være vanskeligere at gennemføre, såfremt det principielle udgangspunkt var, at GATT indeholder en standstill-forpligtelse, for så vidt angår indførselsafgifter også for varer, der ikke findes i listerne over indrømmelser.

e) Det må derfor med hensyn til første del af det tredje spørgsmål fastslås, at GATT ikke indeholder noget almindeligt forbud mod gennem en indførelse af nye afgifter eller en forhøjelse af bestående afgifter at ændre den på tidspunktet for tiltrædelsen af GATT bestående situation på indførselsafgiftsområdet, samt at den italienske lov om afgifter for administrative ydelser, der blev vedtaget efter ratifi-

ceringen af tiltrædelsesprotokollen derfor ikke i *denne* henseende kan anses for stridende mod GATT.

2. For så vidt angår anden del af det tredje spørgsmål — fortolkningen af artikel II, stk. 1, litra b), på baggrund af rækkefølgen af lister over indrømmelser med forskelligt indhold — er den forelæggende ret korrekt gået ud fra, at ordene »på datoen for nærværende overenskomst« ikke skulle forstås som datoen for GATT's indførelse, men derimod, når GATT blev tiltrådt senere, tidspunktet for denne tiltrædelse. Dette udtales klart i de enkelte protokoller om tiltrædelse, der har samme rang som selve GATT.

I Annecy-protokollen, ved hvilken Italien tiltrådte GATT, hedder det således i afsnit 5, litra a):

»I alle tilfælde, hvor der i Den almindelige Overenskomsts artikel II tales om datoen for nævnte overenskomst, er det, for så vidt angår de i bilagene til nærværende protokol indeholdte lister, datoen for nærværende protokol, der finder anvendelse.«

Endvidere må det antages, at det, hvis nye forhandlinger under anvendelsen af GATT fører til nye indrømmelser, til enhver tid er datoen for protokollen vedrørende den nye indrømmelse, der er afgørende. Dette er ganske klart også den praksis, der almindeligvis som f.eks. Torquay- og Genève-protokollerne viser, følges inden for GATT.

Med hensyn til den efter Dillon-runden undertegnede protokol, hvori Fællesskabet samtidig med medlemsstaterne fastlagde nye fælles indrømmelser i anledning af oprettelsen af den fælles toldunion, blev det fra Kommissionens side — som den har påvist — ikke blot klart tilkendegivet, at de tidligere gældende nationale indrømmelser dermed bortfaldt. Om den ifølge artikel II, stk. 1, i GATT afgørende dato hedder det i Genève-protokollen af 16. juli 1962 i afsnit 5, litra a) endvidere:

»i) Den dato, der finder anvendelse, er datoen for nærværende protokol, for så vidt angår enhver vare, for hvilken der er blevet givet en indrømmelse, der er opført i en kontraherende parts eller Schweiz' liste, der findes som bilag til nærværende protokol, såfremt der for denne vare ikke den 1. september 1960 var givet en indrømmelse, der er optaget i samme del eller afsnit af en liste, der findes som bilag til den almindelige overenskomst vedrørende nævnte kontraherende part eller Schweiz.

ii) Den dato, der finder anvendelse, for så vidt angår enhver vare, for hvilken der er blevet givet en indrømmelse, der findes i Det europæiske økonomiske Fællesskabs liste, er ved indførsel til Forbundsrepublikken Tyskland, kongeriget Belgien, Den franske Republik, Den italienske Republik, storhertugdømmet Luxembourg eller kongeriget Nederlandene:

I) Såfremt varen var opført i første del af en liste (eller i et relevant afsnit i en liste), der den 1. september 1960 var anvendelig på vedkommende kontraherende part: datoen for den akt, ved hvilken omhandlede vare for første gang blev opført på listen, såfremt der for varen uden afbrydelse faktisk er givet en indrømmelse fra indrømmelsens ikrafttræden i henhold til nævnte akt.

II) I alle andre tilfælde: datoen for nærværende protokol.«

I Genève-protokollen fra 1967, der blev undertegnet efter Kennedy-runden hed det tilsvarende i afsnit 4, litra a):

»I alle tilfælde, hvor artikel II, stk. 1, litra b) og litra c) i Den almindelige

Overenskomst henviser til datoen for nævnte overenskomst, er det for enhver vare, for hvilken der i den liste, der findes som bilag til nærværende protokol, er givet en indrømmelse, datoen for nærværende protokol, der er afgørende; dette gælder ikke for forpligtelser, der var gældende på sidstnævnte dato«.

Med forbeholdet i sidste sætning er der ganske klart tale om en udtalelse, der har det samme indhold som forbeholdet i afsnit 5, ii) I) i den protokol, der blev afsluttet efter Dillon-runden, et forbehold, som man ikke har anset det for nødvendigt at gentage mere udtrykkeligt.

Besvarelsen af anden del af tredje spørgsmål ligger derfor herefter ganske klar. Der kan ikke herske nogen tvivl om, at forbudet i artikel II, stk. 1, litra b), i GATT mod en forhøjelse af indførselsafgifter kun har hensyn til den italienske afgift for administrative ydelser i det omfang, de varer, hvorom der er tale, allerede findes i den italienske liste over indrømmelser nr. XXVII og ikke for første gang er blevet indføjet i de lister, der senere blev udfærdiget.

IV — På baggrund heraf foreslår jeg, at Domstolen besvarer spørgsmålene fra Italiens Corte di cassazione på følgende måde:

1. I det omfang, Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted inden for GATT, har Domstolen en almindelig kompetence — altså ikke blot begrænset til efterprøvelsen af gyldigheden af fællesskabsretsakter — til at fortolke bestemmelserne i GATT og de inden for rammerne af GATT afsluttede overenskomster om fastlæggelse af lister over indrømmelser, i hvilke Fællesskabet deltager.

   Domstolens fortolkningskompetence gælder, for så vidt angår GATT's bestemmelser om told og indførselsafgifter, jf. herved navnlig overenskomstens artikel II, fra datoen for den fælles toldtarifs ikrafttræden (den 1. 7. 1968).

2. Bestemmelserne i GATT er ikke umiddelbart anvendelige, for så vidt som der ikke ved dem for private skabes rettigheder, som disse kan påberåbe sig ved nationale retter til imødegåelse af senere udstedte nationale bestemmelser, der strider mod GATT.

3. a) GATT indeholder ikke et forbud mod indførelse af ny told eller nye indførselsafgifter på varer, der ikke findes i de i artikel II omhandlede lister over indrømmelser.

   b) Artikel II i GATT skal fortolkes således, at det principielt for de varer, der er opført i en liste over indrømmelser, er den afgiftssituation, der forelå ved afslutningen af den protokol, ved hvilken den nye indrømmelse blev givet, der skal tillægges betydning for forbudet mod en forhøjelse af told og indførselsafgifter.