eller omkostninger i forbindelse med andre med transitten forbundne ydelser, kan imidlertid ikke antages at være i strid med den således beskrevne transitfrihed, idet der dog herved samtidig må henses ikke blot til de direkte og særlige med varebevægelser forbundne ydelser, men også til de mere ubestemte ydelser, der følger af benyttelsen af havnebassiner eller havneanlæg, hvis farbarhed og vedligeholdelse påhviler offentlige myndigheder.

2. Der findes ikke i den mellem EØF og Østrig afsluttede transitoverenskomst nogen speciel bestemmelse om den afgiftsmæssige behandling af varer i transit.

3. Artikel V i Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel, hvori det bestemmes, at der skal være transitfrihed gennem enhver kontraherende parts territorium, kan ikke være umiddelbart anvendelig som en del af fællesskabsretten, og den kan ikke gøres gældende af private, der bestrider lovligheden af opkrævningen af en afgift som den lastnings- og losningsafgift, der pålægges varer i transit, der skal til Østrig. Med konstateringen heraf er der ikke på nogen måde gjort begrænsning i Fællesskabets forpligtelse til i forhold til tredjelande, der deltager i overenskomsten, at overholde dens bestemmelser.

I sag 266/81

angående en anmodning, som Corte suprema di cassazione (Italiens højesteret) i medfør af EØK-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

SOCIETÀ ITALIANA PER L'OLEODOTTO TRANSALPINO (SIOT), Trieste,

mod

FINANSMINISTERIET, MINISTERIET FOR HANDELSFLÅDEN, TRIESTE TOLDKAMER OG SELSKABET TRIESTE HAVN

samt i seks andre med nævnte sag forenede sager mellem de samme eller enkelte af de nævnte parter, i hvilke disse har nedlagt forskellige principale eller subsidiære påstande eller har rejst modkrav,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende Domstolens kompetence til at fortolke Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel

(GATT); virkningerne af, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til nævnte overenskomst, virkningerne af bestemmelserne i GATT i den interne retsorden, foreneligheden af den statsafgift og havneafgift, der er indført ved lovdekret nr. 47 af 28. februar 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. april 1974, og artikel V, stk. 3, i GATT, samt vedrørende artikel 90, stk. 1, og artikel 113, stk. 1, i EØF-traktaten og Rådets forordninger nr. 542/69 af 18. marts 1969 og nr. 2813/72 af 21. november 1972, og vedrørende privates rettigheder i tilfælde af, at de nævnte afgifter må anses for ulovlige,

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 retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Ved artikel 27 i italiensk lov nr. 82 af 9. februar 1963 (Gazzetta Ufficiale af 23. 2. 1963) indførtes en statsafgift for losning, for så vidt angår udenlandske varer, gældende for losning i statens havne, anløbssteder eller kyster med henblik på endelig eller midlertidig indførsel, hvorudover der ved artiklerne 33, 34 og 35 i nævnte lov indførtes en afgift (havneafgift) på lossede og lastede varer i bestemte havne, herunder Trieste havn.

Domstolen har i dom af 10. oktober 1973 (Variola, sag 34/73, »Losningsafgift«; Sml., s. 981) fastslået, at en afgift, som udelukkende pålægges importerede varer alene på grundlag af, at de losses i indenlandske havne, udgør en mod fællesskabsretten stridende afgift med tilsvarende virkning som told.

Efter afsigelsen af denne dom blev bestemmelserne om havneafgifter omredigeret ved artikel 2 i lovdekret nr. 47 af 28. februar 1974 om de nærmere regler for losnings- og lastningsafgift på varer i sø- eller lufttransport (Gazzetta Ufficiale af 13. 3. 1974), jf. den senere lov nr. 117 af 16. april 1974 (Gazzetta Ufficiale af 4. 5. 1974).

Kommissionen, der den 10. marts 1971 i anledning af losningsafgiften havde indledt en procedure mod Italien med henblik på en konstatering af, at artikel 13, stk. 2, i EØF-traktaten, var overtrådt, hævede den i sammenhæng hermed anlagte sag (sag 172/73), som Domstolen herefter ved kendelse af 1. maj 1974 (EFT C 69, s. 5) slettede af retslisten.

I artikel 2, stk. 1, i lovdekret nr. 47/1974, den senere lov nr. 117/1974, bestemmes, at der i samtlige statens havne, anløbs- og udskibningssteder skal betales statsafgift af lastende og lossede varer med et vist beløb pr. meterton.

Ifølge artikel 2, stk. 2, bestemmes, at der fortsat opkræves havneafgift for varer, der losses og lastes i de i lov nr. 82/1963 nævnte havne.

Ifølge artikel 2, stk. 3, første led, fastlægges statsafgiftssatsen for den enkelte havn ved dekret fra republikkens præsident, idet der herved henses til de pågældende varers art samt til de med havnedriften forbundne gennemsnitsomkostninger. Ifølge artikel 2, stk. 3, andet led, kan havneafgiftssatsen, der også fastsættes ved dekret fra republikkens præsident, højst udgøre det dobbelte af den for statsafgiften fastsatte maksimumssats; ved dekretet skal endvidere træffes bestemmelse om, i hvilket omfang den væsentligste del af afgiftsprovenuet skal tilfalde de lokale havneselskaber samt om deres særlige anvendelsesformål.

De to afgifter blev ved dekret af 13. marts 1974 (Gazzetta Ufficiale af 23. 4. 1974) fastsat med lige store satser for samtlige havne, blot med forskelle beroende på de pågældende varers art. Ved nævnte dekret blev der videre truffet bestemmelse om tildeling af havneafgiftens provenu til de pågældende havneselskaber.

Trieste toldkammer afkrævede i henhold til de gældende ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser selskabet SIOT — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino — statsafgift og havneafgift med i alt 3 275 590 580 lire for forskellige partier råolie, der var indført fra lande, der ikke deltager i GATT, og som var blevet losset i Trieste havn og videresendt via den transalpinske olieledning til Forbundsrepublikken Tyskland og Østrig i tiden mellem den 23. april 1974 og den 2. april 1975.

Selskabet SIOT bestred lovligheden af denne afgiftsopkrævning og gjorde under sager først ved Tribunale og senere ved Corte d'appello di Trieste gældende, at de var i strid med fællesskabsretten, med GATT og med forskellige internretlige italienske bestemmelser. Dette synspunkt blev imidlertid forkastet såvel i første som i anden instans, og selskabet har derfor indgivet kassationsanke til Corte

suprema di cassazione mod Corte d'apello di Trieste's domme af 15. april 1977, af 16. april 1977 og af 18. februar 1978. Der blev endvidere af selskabet SIOT og selskabet Trieste Havn indgivet kassationsanke til Corte suprema vedrørende seks andre konnekse krav; disse krav eller visse af dem er endvidere rejst over for finansministeriet, ministeriet for handelsflåden og Trieste toldkammer.

De syv retssager er blevet forenet og henvist til Corte suprema di cassaziones forenede afdelinger for civile sager.

Selskabet SIOT har under sagernes behandling bestridt de omhandlede afgifters lovlighed og har herved bl.a. gjort gældende, at de strider mod fællesskabsretten samt mod forskellige bestemmelser i GATT.

De omtvistede afgifter hævdes, for så vidt angår fællesskabsretten at være i strid med EØF-traktatens artikler 12 og 13, med den ved Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 (EFT 1969 I, s. 114) indførte ordning for transit inden for Fællesskabet, med overenskomsten mellem EØF og republikken Østrig om anvendelsen af reglerne om transit inden for Fællesskabet, undertegnet den 22. juni 1972, indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning nr. 2813/72 af 21. november 1972 (EFT L 294, s. 86) og, for så vidt angår havneafgifterne, med EØF-traktatens artikel 113, stk. 1 og artikel 90, stk. 1; endvidere, for så vidt angår GATT, med artikel II, stk. 1, litra b), samt med ordningen om transitfrihed i artikel V, stk. 3.

Italiens Corte di cassazione har fundet, at det ved en afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt lov nr. 117/1974 er forfatningsmæssig, præjudicielt må fastslås, om de folkeretlige eller fællesskabsretlige bestemmelser, der hævdes at være overtrådt, har forfatningsmæssig dækning, og — i bekræftende fald — hvad disse regler, der således tages som parametre for afgørelsen om forfatningsmæssigheden, nøjagtigt indeholder.

Corte suprema er under henvisning til »de grundsætninger, der tidligere er fastslået i Domstolens praksis«, nået til det resultat, at de omhandlede afgifter ikke udgør afgifter med tilsvarende virkning som told, jf. EØF-traktatens artikler 12 og 13, men derimod interne afgifter, jf. 95, hvilken sidste bestemmelse imidlertid ikke hævdes at være overtrådt.

Corte suprema er på det samme grundlag nået til det resultat, at der ikke foreligger nogen modstrid med artikel II, stk. 1, litra b), i GATT, og har fastslået, at artikel III, stk. 2, i GATT, ikke påstås at være overtrådt.

Corte di cassazione har derudover fundet, at de øverige af selskabet SIOT fremførte anbringender rejser spørgsmål om en fortolkning af fællesskabsretten. Retten har derfor ved kendelse af 21. maj 1981 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 besluttet at udsætte sagens afgørelse, indtil Domstolen har truffet en præjudiciel afgørelse vedrørende de nedenfor anførte spørgsmål:

A — Præliminært: Medfører den omstændighed, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT, at bestemmelserne i denne overens-

komst herefter også skal anses for bestemmelser, 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?

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 i hvilken takt indtræder disse virkninger, hvis de ikke indtræder på én gang)? Skal den nationale ret ved 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 det 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, alt med henblik på en hensigtsmæssig vejledning af den nationale ret ved dennes fortolkning af den nationale regel: Betyder den ordning, der er fastlagt ved GATT-overenskomstens artikel V, stk. 3, for varer hidrørende fra lande, der ikke deltager i overenskomsten, og bestemt til markedet i heri deltagende lande, at den nationale lovgivningsmagt under alle omstændigheder uden begrænsninger og ubetinget er afskåret fra at indføre afgifter (som f.eks. statsafgiften af lossede og lastede varer i alle nationale havne samt den såkaldte havneafgift af lossede og lastede varer i enkelte af dem, jf. hhv. stk. 1 og stk. 2 i artikel 2 i lovdekret nr. 47 af 28. 2. 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. 4. 1974) både af indenlandske eller told- og afgiftsberigtigede varer og indførte varer i anledning af disses losning eller lastning i havne i deltagerlande, når de nævnte afgifter også pålægges det indførte produkt i tilfælde, hvor produktet — hidrørende fra et tredjeland og bestemt til markedet i et andet deltagerland — blot er i transit på det nationale område og endvidere — specielt, for så vidt angår de afgifter, der er indført for bestemte havne, der drives af selvstændige havneselskaber (Enti

autonomi), som disse afgifter for en del tilfalder — i tilfælde, hvor losning og lastning samt videreforsendelse i øvrigt til det endelige bestemmelsessted udelukkende varetages af vedkommende erhvervsdrivende ved egen foranstaltning og over anlæg, som denne selv har bygget, drevet og vedligeholdt uden nogen form for direkte eller særlig bistand fra havneselskabets side?

D — Uafhængigt af besvarelserne af spørgsmålene under A, B og C:

1. Medfører grundsætningerne i Fællesskabets retsorden vedrørende retmæssig konkurrence og fælles handelspolitik, jf. herved navnlig bestemmelserne i henholdsvis artikel 90, stk. 1, og artikel 113, stk. 1, i traktaten, i forbindelse med den særlige ordning vedrørende transit i Fællesskabet, der er fastlagt ved Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 og Rådets forordning nr. 2813/72 af 21. november 1972, at den nationale lovgivningsmagt under alle omstændigheder ubegrænset og ubetinget, bl.a. også af eventuelle formelle krav vedrørende varens oprindelse og den transitordning, der skal gælde for den, er afskåret fra at indføre afgifter (som f.eks. statsafgiften af lossede og lastede varer i alle nationale havne samt den såkaldte havneafgift af lossede og lastede varer i enkelte af dem, jf. henholdsvis stk. 1 og stk. 2 i artikel 2 i lovdekret nr. 47 af 28. 2. 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. 4. 1974) af såvel indenlandske eller told- og afgiftsberigtigede varer som indførte varer i anledning af disses losning eller lastning i havne i deltagerlande, når de nævnte afgifter også pålægges det indførte produkt i tilfælde, hvor produktet — som hidrørende fra et tredjeland og bestemt til markedet i Forbundsrepublikken Tyskland og Østrig — blot er i transit på det nationale område og endvidere — specielt, for så vidt angår de afgifter, der er indført for bestemte havne, der drives af selvstændige havneselskaber (Enti autonomi), som disse afgifter for en del tilfalder — i tilfælde, hvor losning og lastning samt videreforsendelse i øvrigt til det endelige bestemmelsessted udelukkende varetages af vedkommende erhvervsdrivende ved egen foranstaltning og over anlæg, som denne selv har bygget, drevet og vedligeholdt uden nogen form for direkte og særlig bistand fra havneselskabets side?

2. Kan private, såfremt der gælder et forbud mod sådanne afgifter, for nationale domstole påberåbe sig dette til støtte for et krav om tilbagebetaling af beløb betalt i afgifter, eller til støtte for en påstand om frifindelse for et betalingskrav fra statens side?

Kendelsen fra Corte suprema di cassazione er registreret på Domstolens justitskontor den 6. oktober 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved vicegeneraldirektør i den juridiske tjeneste, Giancarlo Olmi, og juridisk konsulent Jacques Bourgeois, den 22. december 1981, af Forbundsrepublikken Tysklands regering, ved Martin Seidel, Ministerialrat i forbundsøkonomiministeriet, og af kongeriget Nederlandenes regering ved F. Italianer, generalsekretær i udenrigsministeriet, den 15. januar 1982, af kongeriget Danmarks regering, ved Laurids Mikaelsen, juridisk konsulent i udenrigsministeriet, og af Det forenede Kongeriges regering, ved R. N. Ricks, Assistant Treasury Solicitor, den 18. januar 1982, af Trieste Havn, ved advokat Arturo Marzano, Rom, og advokat Gaspare Pacia, Trieste, af Den italienske republiks regering, ved Arnaldo Squillante, afdelingsformand i Consiglio di Stato og afdelingschef i den udenrigspolitiske tjeneste, bistået af avvocato dello Stato, Giorgio d'Amato, og af selskabet SIOT, ved advokat Wilma Viscardini Donà den 19. januar 1982.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten fundet, at det i betragtning af de skriftlige indlæg, der var blevet afgivet, var nødvendigt at få flere punkter i sagen yderligere belyst. Den har derfor i det omfang, den har skønnet det fornødent, opfordret parterne i hovedsagen, medlemsstaterne og Kommissionen, til forud for den mundtlige forhandling skriftligt at besvare en række spørgsmål samt til at fremlægge forskelligt supplerende materiale.

II — Skriftlige indlæg til Domstolen

A — Domstolens kompetence til at fortolke GATT-overenskomsten

Selskabet *SIOT* har anført, at Domstolen allerede gentagne gange har fortolket bestemmelser i GATT, også selv om formålet hermed kun har været at fastslå gyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner. Domstolen har ud fra en toleddet betragtning anset sig for kompetent: I følge artikel 177, stk. 1, gælder der ikke nogen begrænsning for Domstolens kompetence, for så vidt angår de grunde, der kan påberåbes til støtte for en fællesskabsretsakts ugyldighed, og Domstolen kan følgelig også tage stilling til ugyldighedsindsigelser, der støttes på folkeretlige bestemmelser, såfremt det drejer sig om bestemmelser, der binder Fællesskabet; men GATT er bindende for Fællesskabet, eftersom dette er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår de forpligtelser, de har påtaget sig i forbindelse med overenskomsten.

Domstolens kompetence til at fortolke bestemmelserne i GATT beror i realiteten mindre på det forhold, at GATT er

bindende for Fællesskabet end på den omstændighed, at overenskomsten er blevet en uadskillelig del af Fællesskabets retsorden. Fællesskabet er i kraft af de beføjelser, der er tillagt det i henhold til EØF-traktatens artikler 111 og 113 trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår de forpligtelser, der følger af GATT; GATT-overenskomsten har på baggrund heraf de samme virkninger som en af Fællesskabet afsluttet overenskomst, der som sådan er en retsakt udstedt af institutionerne, jf. artikel 177, stk. 1, litra b).

GATT-overenskomsten skal herefter anvendes som en international fællesskabsretlig aftale; dens rækkevidde og virkninger skal nødvendigvis vurderes i sammenhæng med og udelukkende ud fra Fællesskabets retsorden. Dette resultat er så meget mere klart, som bestemmelserne i GATT for de forskellige medlemsstater i Fællesskabet udgør et overstået stadium, som er indgået i Fællesskabets regler. Reglerne i GATT kan ikke på grundlag af internretlige bestemmelser tillægges forskellig rækkevidde i hver medlemsstat; det er følgelig udelukket, at den endelige fortolkning af GATT's bestemmelser kan henhøre under de nationale retters kompetence.

Da bestemmelserne i GATT er fællesskabsretlige bestemmelser, idet de indgår i Fællesskabets retsorden, kan der ikke herske nogen tvivl om Domstolens kompetence til at fortolke dem, hvad enten det drejer sig om at efterprøve gyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner eller om at skaffe de nationale retter et grundlag for at løse eventuelle konflikter mellem bestemmelser i GATT og nationale bestemmelser vedrørende retsforhold mellem private.

De ratifikations- og gennemførelsesforanstaltninger, der på nationalt plan er truffet vedrørende GATT, kan ikke give de nationale retter et grundlag for fortolkningen, idet denne nu kun kan ske på fællesskabsniveau. Af Domstolens praksis fremgår, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT, hvorfor disse forpligtelsers retsvirkninger skal vurderes ud fra de relevante bestemmelser i fællesskabsretten og ikke ud fra de bestemmelser, i henhold til hvilke GATT-bestemmelserne tidligere var virksomme i de nationale retsordener.

Selskabet Trieste Havn har anført, at GATT-overenskomsten — når henses til den overdragelse af kompetence, der er gennemført ved EØF-traktaten, til indførelsen af Toldunionen og til EØF's indtræden i de retsforhold, der drejer sig om GATT — er indgået i Fællesskabets retsorden og udgør en uadskillelig del af denne; Fællesskabet har i øvrigt i mere end tyve år som sådant inden for rammerne af GATT deltaget i forhandlinger, hvis resultater er bindende for samtlige medlemsstater.

Såfremt det anerkendes, at de nationale retter har en enekompetence til at fortolke GATT-bestemmelserne, anerkender man også, at overenskomstens rækkevidde navnlig i retsforhold mellem private varierer med den fortolkning, de nationale retter i hver medlemsstat anlægger. Dette medfører, at bestemmelserne i GATT antages atvære egnede til alene i den italienske retsorden at skabe

rettigheder for private, der skal beskyttes af domstolene, og at privatpersoner kun umiddelbart kan påberåbe sig GATT-bestemmelser over for den italienske stat, men ikke over for de andre medlemsstater, hvis retspraksis har udviklet sig i anden retning; et sådant resultat er fuldstændig i strid med den kendgerning, at Fællesskabet er trådt i de forskellige medlemsstaters sted, for så vidt angår anvendelsen af GATT.

Såfremt overenskomstens bestemmelser alene i kraft af ratificeringsforanstaltningen skal antages at kunne anvendes umiddelbart og øjeblikkeligt, har Fællesskabet som indtrådt i de forskellige medlemsstaters rettigheder og forpligtelser, for så vidt angår den italienske stat andre beføjelser end de beføjelser, det råder over, for så vidt angår de øvrige medlemsstater; en anden uantagelig følge består i, at fællesskabsforordninger, hvis gyldighed er anerkendt i Domstolens praksis, skal erklæres ugyldige i forhold til italienske borgere, fordi de er uforenelige med de rettigheder, som disse borgere besidder i henhold til bestemmelserne i GATT.

GATT-reglerne skal anses for en uadskillelig del af Fællesskabets retsorden; fortolkningen af dem, der nødvendigvis må være ensartet på hele Fællesskabets territorium og uafhængig af de forskellige nationale foranstaltninger, ved hvilke de er tiltrådt og reciperet, tilkommer Domstolen, uanset de faktiske omstændigheder i den enkelte sag, og der er ikke herved levnet de nationale myndigheder i de forskellige medlemssater nogen plads for selvstændige og eventuelt uoverensstemmende vurderinger.

Den *italienske Republiks regering* har fremhævet, at det af Domstolens praksis fremgår, at Fællesskabet i hele det omfang, i hvilket det i medfør af EØF-traktaten, for så vidt angår GATT's anvendelsesområde har erhvervet de beføjelser, der tidligere blev udøvet af meldemsstaterne, er trådt i disses sted med henblik på opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af overenskomsten. På de områder, hvor Fællesskabet således i praksis er trådt i medlemsstaternes sted, og hvor det, for så vidt angår den legalitetskontrol, der herved kan blive tale om, må antages, at Domstolen er kompetent til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af de bestemmelser i GATT, der tilhører disse områder, må kravet om en ensartet retsanvendelse føre til at anerkende Domstolens kompetence til umiddelbart at fortolke disse bestemmelser, når de direkte regulerer det retsforhold, hvorom tvisten står.

Kongeriget Danmarks regering har anført, at EØF-traktatens artikel 234 ikke siger noget om, at overenskomster, der som f.eks. GATT er afsluttet før traktatens ikrafttræden, selv tilhører fællesskabsretten; efter en sproglig fortolkning af artikel 177 omfatter Domstolens fortolkningskompetence ikke de i artikel 234 omhandlede konventioner.

Domstolen har i sin hidtidige praksis udelukkende behandlet GATT-overenskomsten i forbindelse med indsigelser mod fællesskabsretsakters gyldighed; den har derfor endnu ikke udtømmende taget stilling til GATT-overenskomstens status i forhold til fællesskabsretten. Der må herved lægges vægt på, dels at de folkeretlige aftaler, som medlemsstaterne tidligere har indgået, i og for sig ikke

tilhører fællesskabsretten, men alligevel eventuelt som en integreret del af fællesskabsretten kan have betydning for gyldigheden af Fællesskabets retsakter, dels at folkeretlige aftaler indgået af Fællesskabet udgør en del af fællesskabsretten og kan fortolkes af Domstolen, også når der ved nationale retter foreligger spørgsmål om deres fortolkning og anvendelse.

Domstolens fortolkningsret, således som den er defineret i traktatens artikel 177, vedrører fællesskabsretten som helhed. Ifølge Domstolens praksis er Fællesskabet trådt i stedet for medlemsstaterne hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT og er således retligt forpligtet af GATT-overenskomstens regler.

Der kan ikke fremføres reale grunde til støtte for den i det præjudicielle spørgsmål skitserede sondring; tværtimod taler hensynet til retsenheden og det forhold, at Fællesskabet i forhold til tredjelande bærer ansvaret for GATT-overenskomstens anvendelse, for at antage, at Domstolen har kompetence til at fortolke overenskomsten, selv om der som i det foreliggende tilfælde er tale om en sag, der konkret ikke vedrører en fællesskabsretsakts gyldighed. For denne løsning taler også hensynet til den fælles told- og handelspolitik.

Den nævnte forhold, og navnlig at GATT-overenskomsten vedrører et område, som medlemsstaterne gradvist har overdraget til Fællesskabet, gør det berettiget at antage en særlig løsning, som ikke uden videre kan finde anvendelse på andre folkeretlige aftaler, som er omfattet af artikel 234.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at det ikke er spørgsmålet om forholdet mellem Fællesskabet og GATT, der er det afgørende; det er derimod det forhold, at Domstolen er blevet anmodet om en afgørelse vedrørende en medlemsstats måde at forholde sig til GATT-reglerne på; men Domstolen har ifølge de i artikel 177 anvendte ord — når bortses fra fortolkningen af traktaten og af vedtægter for organer, der oprettes af Rådet — kun kompetence til at af afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner. Den kan altså ikke være kompetent til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af GATT-reglerne, i det omfang disse alene pålægger medlemsstaterne forpligtelser.

Kongeriget Nederlandenes regering har anført, at det må 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, bestemmelserne lader sig anvende umiddelbart, og de 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 heri, som skal påberåbes særskilt, er umiddelbart anvendelige på retsforhold inden for Fællesskabet, kan der blive tale om at anse dem 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.

Det *forenede Kongeriges regering* har anført, at der ikke kan herske tvivl om, at Domstolen i medfør af artikel 177 har kompetence til at træffe en præjudiciel afgørelse ikke blot om, hvorvidt Fællesskabets retsakter er i overensstemmelse med de folkeretlige bestemmelser, der er bindende for Fællesskabet, men også om, hvilken rækkevidde og betydning der i Fællesskabets retsorden kan tillægges folkeretlige bestemmelser som GATT-bestemmelserne, således at de nationale retter bliver i stand til på ensartet måde at anvende disse bestemmelser rigtigt i de sager, de har fået forelagt.

Kommissionen har henvist til, at medlemsstaterne ifølge artikel 228, stk. 2, og artikel 5 i EØF-traktaten er forpligtet til at overholde de aftaler, Fællesskabet har indgået, og til at bidrage til deres iværksættelse; med det grundlag og det indhold, denne forpligtelse har, kan der kun være tale om en fællesskabsretlig forpligtelse.

Da spørgsmålene om, hvorvidt der foreligger en forpligtelse for en medlemsstat til at overholde en aftale, som Fællesskabet har afsluttet, og om hvilken virkning og rækkevidde, denne forpligtelse har, efter deres beskaffenhed er fællesskabsretlige spørgsmål, må de nødvendigvis være omfattet af EØF-traktatens artikel 177, også når de rejses ved en national ret, og der ikke samtidig opstår spørgsmål om fortolkningen af selvstændige fællesskabsakter eller om disse akters gyldighed. Hvis det ikke forholdt sig således, ville de garantier for en ensartet fortolkning, der følger af Domstolens kompetence til at afgøre præjudicielle sager, bortfalde for en ikke uvæsentlig del af fællesskabsretten.

Det forhold, at Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT, skaber i Fællesskabets retsorden en situation, der kan sammenlignes med den situation, i hvilken Fællesskabet selv oprindeligt har afsluttet en international aftale. GATT skal derfor behandles på samme måde som en retsakt udstedt af Fællesskabets institutioner, jf. artikel 177, stk. 1, litra b). GATT's internretlige virkninger kan ikke bero på retsordenen i hver enkelt medlemsstat; det ville være inkonsekvent og meningsløst at lade GATT's bestemmelser virke forskelligt inden for Fællesskabet afhængigt af den enkelte

medlemsstats retsorden, når Fællesskabet inden for GATT optræder som en enhed og derunder udøvelsen af den kompetence og de beføjelser, der er tillagt det ved traktaten, udformer en væsentlig del af den fælles handelspolitik.

B — Følgerne af, at Fællesskabet er trådt i stedt for medlemsstaterne hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT

Selskabet SIOT har anført, at selv om Domstolen hidtil ikke har villet anerkende, at Fællesskabets borgere kan påberåbe sig GATT-overenskomstens bestemmelser over for en retsakt fra Fællesskabet, er det ikke hermed udelukket, at bestemmelserne i GATT omvendt kan påberåbes over for internretlige bestemmelser, der er i strid med dem.

Bestemmelserne i GATT er som følge af reciperingen i Fællesskabets retsorden fællesskabsretlige bestemmelser; i forhold til internretlige regler er der tale om regler, der har forrang, ikke fordi de er GATT-regler, men fordi de er regler, der tilhører Fællesskabets retsorden. Denne status som »trinhøjere ret« er ikke et resultat af, at fællesskabsrettens regler er umiddelbart anvendelige, hvilket er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning, men følger af, at Fællesskabets retsorden i forhold til de nationale retsordener har en selvstændig karakter, hvis grundlag er en kompetencefordeling, der udelukker enhver overlapning.

Selskabet Trieste Havn har henvist til Domstolens praksis, hvorefter GATT-overenskomsten efter selve sin ordlyd, rækkevidde og den ordning, den indfører for deltagernes indbyrdes forhold, ikke er således beskaffen, at privatpersoner har adgang til at påberåbe sig den i retssager. Selv om en regel er klar og ubetinget, kan det ikke være udelukket, at det er nødvendigt at udstede supplerende regler; dette må i endnu højere grad kunne være tilfældet for bestemmelser i folkeretlige aftaler, der er afsluttet inden for rammerne af en retsorden, i hvilken private ikke kan være retssubjekter, idet disse aftaler i princippet skal være bindende for staterne, der er de eneste retssubjekter i folkeretten.

En anerkendelse af, at bestemmelserne i GATT kan give privatpersoner rettigheder, der skal beskyttes af domstolene, vil i høj grad skade den smidighed, der er karakteristisk for overenskomsten, og vil i høj grad hæmme anvendelsen af de undtagelsesbestemmelser, den indeholder; en anerkendelse som nævnt forudsætter en kontinuerlig tilpasning af de nationale lovgivninger og strider mod artikel XXXV, stk. 1, i overenskomsten, ligesom den kommer på tværs af de deltagende staters praksis vedrørende modarbejdelse af overtrædelser af overenskomsten. At det forholder sig som nævnt, bekræftes modsætningsvis af det væsensforskellige kriterium, der er benyttet i Fællesskabets retsorden.

De kontraherende parter har, skønt de allerede deltog i GATT, anset det for nødvendigt i artikel 13, stk. 2, i EØF-traktaten at indsætte en bestemmelse om gradvis afskaffelse i deres indbyrdes handel af afgifter med tilsvarende virkning som told, dvs. en regel, der ville have været overflødig, såfremt artikel II i GATT havde kunnet anses som umiddelbart anvendelig på hele Fællesskabets område. Såfremt det havde været aner-

kendt, at GATT-bestemmelserne var umiddelbart anvendelige, ville bestemmelserne i traktaten og i flere landbrugsforordninger om forbud mod afgifter med tilsvarende virkninger som told have været overflødige.

Det forhold, at staterne er forpligtet til at overholde de folkeretlige aftaler, de har indgået, indeholder ikke i og for sig nogen bekræftelse af, at GATT-bestemmelserne er umiddelbart anvendelige; staternes forpligtelse i så henseende hviler på princippet om gensidighed, der ganske klart udelukker, at GATT gøres umiddelbart anvendelig, således at privatpersoner direkte kan påberåbe sig bestemmelserne heri for de nationale retter.

At yde privatpersoner en retslig garanti for, at de af staten eller Fællesskabet indgåede internationale overenskomster overholdes, betyder, når alt kommer til alt, at de sidstnævnte mister muligheden for at indgå aftaler med andre stater.

Den smidighed, der er nødvendig i forhandlinger, kan kun sikres gennem en anerkendelse af, at de forpligtelser, der er påtaget inden for rammerne af GATT, kun får betydning i forholdet mellem stater.

En anerkendelse af, at bestemmelserne i GATT kan give privatpersoner rettigheder, der skal beskyttes af domstolene, strider ikke blot mod de principper, Domstolen har stadfæstet. Den afsvækker også den veletablerede grundsætning om, at afgifter med tilsvarende virkning som told, der fra overgangsperiodens udløb har været forbudt i handelen inden for Fællesskabet og for landbrugsprodukters vedkommende, herunder endog landbrugsprodukter fra tredjelande, fra datoen for ikrafttrædelsen af de forskellige forordninger om fællesmarkedsordninger for landbrugsvarer omvendt kan anvendes over for tredjelande for andre varer, indtil andet vedtages.

Den *italienske Republik* har anført, at GATT-bestemmelsernes uegnethed til, som af Domstolen fastslået, at skabe rettigheder og pligter for private, bekræftes af den holdning, alle de i overenskomsten deltagende stater har indtaget, og synes særlig utvivlsom, for så vidt angår artikel V, stk. 3; denne bestemmelse findes i overenskomstens II del, om hvilken de kontraherende parter ved undertegnelsen af den foreløbige protokol om gennemførelsen i Genève den 30. oktober 1974 har udtalt, at den kun skulle anvendes det omfang, den er i overensstemmelse med deres respektive nationale lovgivninger. Denne begrænsning hænger sammen med den uklarhed, der præger bestemmelserne i overenskomstens II del; formuleringen af den viser ganske særligt, at artikel V skal virke som et program, og mangler den nøjagtighed, der kræves, for at den skal kunne anvendes af domstolene.

Kongeriget Danmarks regering har anført, at Domstolens praksis bør fastholdes: de grunde, hvormed Domstolen har forkastet det synspunkt, at GATT-overenskomsten er umiddelbart anvendelig, er klare og overbevisende.

GATT-overenskomsten er ifølge sin præambel virkeliggjort ved »gensidigt fordelagtige aftaler«, og er karakteriseret ved stor fleksibilitet navnlig i de bestemmelser, der vedrører muligheden for

fravigelser. De kontraherende parter har ikke oprindelig tilsigtet, at overenskomsten skulle tillægges umiddelbare virkninger i intern ret. Inden for GATT-overenskomstens rammer er der ikke etableret en judiciel procedure til afgørelse af tvistigheder. Bilæggelse af tvister sker ved forhandling. Overenskomstens »sanktionssystem« er snarere udformet som et system, som har til formål at holde de gensidige rettigheder og forpligtelser i balance.

Det er afgørende, at GATT-overenskomstens målsætning langt fra er så vidtrækkende, som tilfældet er for traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne. Det er derfor uden betydning, om enkelte af GATT-overenskomstens bestemmelser isoleret set og ud fra en umiddelbar betragtning kunne synes af opfylde de krav til umiddelbar anvendelighed, som Domstolen traditionelt har stillet med hensyn til interne EF-regler.

De kontraherende parter kan vælge at tillægge en traktat umiddelbar anvendelighed i intern ret, selv om dette ikke har været tilsigtet, selv om de øvrige kontraherende parter ikke tillægger traktaten denne virkning, og selv om overenskomsten, for så vidt efter sin opbygning og formulering, måtte være mindre egnet til at have umiddelbare virkninger. Afgørelsen i så henseende må imidlertid træffes af de politisk ansvarlige myndigheder, det vil for Fællesskabets vedkommende sige af Rådet. Det ville være ganske uholdbart, såfremt GATT-overenskomsten fik ændret sin retlige status ved en dom afsagt af Domstolen, således at den ved danske domstole kunne påberåbes af borgerne.

Hensynet til fællesskabsretten og dennes ensartede anvendelse kan ikke antages at ville lide væsentlig skade, såfremt domstolene i medlemsstaterne — i henhold til national ret — kunne anvende GATT-overenskomstens regler i sager, hvor disse gøres gældende som grundlag for en indsigelse mod en national retsakt. Forudsætningen herfor synes dog at være, at Domstolen via proceduren i artikel 177 kan forsyne den nationale ret med fortolkningsbidrag vedrørende fortolkningen af GATT-overenskomstens regler.

Det *forenede Kongeriges regering* har anført, at der efter GATT's beskaffenhed og formål og efter indholdet af de i hovedsagen omtvistede bestemmelser ikke kan være tale om, at de retsundergivne i Fællesskabet har rettigheder, der kan påberåbes ved de nationale retter.

Bestemmelserne i GATT i al almindelighed og de GATT-bestemmelser, som er omhandlet i de forelagte spørgsmål, i særdeleshed, er ikke umiddelbart anvendelige, når henses til udformningen af og formålet med GATT samt til Domstolens praksis.

GATT omhandler i det væsentlige gensidige aftaler, hvorefter der skal ske en nedsættelse af toldsatserne og en fjernelse af andre handelshindringer. Formålet med EØF-traktaten er derimod ikke blot at lette handelen mellem medlemsstaterne, men også at skabe en fælles enhedsøkonomi, der har sin egen retsorden, sine egne institutioner og sine egne fortolknings- og retsanordningsprocedurer.

En folkeretlig aftales rækkevidde skal fastlægges på grundlag af den sædvanlige betydning, der kan tillægges traktatens ord efter den sammenhæng, hvori de optræder og ud fra traktatens formål.

Domstolen har på dette grundlag i flere domme og navnlig i dom af 12. december 1972 (forenede sager 21 — 24/72, International Fruit, Sml. 1972, s. 295) udtalt, at bestemmelserne i GATT ikke er således beskafne, at der skabes ret for Fællesskabets borgere til at gøre den gældende ved domstolene.

En anerkendelse af, at en traktat som GATT er umiddelbart anvendelig ville give absolut uønskelige resultater, der ville gå ud over, hvad de kontraherende parter havde tænkt sig. I det omfang alene medlemsstaterne berøres, ville EØF herved gennem en ensidig vedtagelse komme til også at omfatte lande, der ikke har villet påtage sig de forpligtelser, der følger af et medlemskab af EØF.

Der foreligger intet, der kan begrunde, at Domstolen fraviger sin tidligere praksis, hvorefter de i hovedsagen omtvistede GATT-bestemmelser ikke kan skabe rettigheder for Fællesskabets borgere, som kan påberåbes ved nationale domstole.

Kommissionen har henvist til Domstolens praksis og har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt folkeretlige aftaler, ved hvis gennemførelse Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, som f.eks. GATT, må undersøges med stor omhu. Denne omhu er påkrævet dels som følge af sådanne overenskomsters beskaffenhed og formål, der er forskellige fra EØF-traktatens, dels som følge af nødvendigheden af at opretholde en god ligevægt mellem fordele og ulemper for deltagerne i aftaler, der som GATT bygger 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; rettens 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.

C — Bedømmelsen af de omtvistede afgifter på baggrund af artikel V, stk. 3, i GATT

Selskabet SIOT har fremhævet, at artikel V, stk. 3, i GATT, er en klar og udtømmende regel, ved hvilken der pålægges ubetingede forpligtelser og ikke bliver plads for udøvelsen af et skøn. Bestemmelsen er således for private efter sin beskaffenhed egnet til umiddelbar anvendelse og kan påberåbes over for nationale bestemmelser om afgifter, der uden nogen form for modydelse pålægges varer i transit, der skal på markedet i et land, der deltager i GATT. GATT finder ikke længere anvendelse i EØF-medlemsstaternes indbyrdes forhold, men kun i forholdet mellem EØF og tredjelande, der deltager i GATT, og det kan således ganske vist gøres gældende, at artikel V, stk. 3, i det foreliggende tilfælde kun kan gøres gældende, for så vidt angår de varer, der er bestemt for det østrigske marked, og ikke for de varer, der er bestemt for det tyske marked.

Selskabet Trieste Havn har anført, at spørgsmålet, om hvorvidt de omtvistede afgifter strider mod artikel 5, stk. 3, i GATT er uden betydning i tvisten i

hovedsagen, eftersom GATT ikke skaber rettigheder for private, der kan påberåbes ved domstolene.

Artikel V, i GATT, udtrykker blot en programmæssig målsætning. Bestemmelsen er under alle omstændigheder ikke i sig selv til hinder for, at den enkelte kontraherende part i sin lovgivning indfører bestemmelser, der vil kunne være i strid med den; stk. 3 i artikel V kan ikke bedømmes uden hensyntagen til de bestemmelser, som omgiver den.

Det er vigtigt at notere sig, at II del og dermed artikel V i GATT-overenskomsten principielt i medfør af de foreløbige protokoller fra Genève af 30. oktober 1947 og Annecy af 10. oktober 1949 kun kan anvendes »i hele den udstrækning, det efter lovgivningen på tidspunktet for protokollernes underskrivelse er muligt«. Under alle omstændigheder kan også efter Fællesskabets retsorden losningsafgiften fortsat retmæssigt anvendes på andre varer end landbrugsvarer, der er indført fra tredjelande, jf. det oprindeligt ved artikel 27 i lov nr. 82/1963 indførte princip.

Artikel 5, stk. 3, i GATT, drejer sig om told og transitafgifter eller andre afgifter vedrørende transit. Bestemmelsen kan derfor lades ude af betragtning og er uanvendelig i tilfælde, der som i den foreliggende sag drejer sig om et almindeligt internt afgiftssystem, hvor afgifterne opkræves i anledning af den faktiske omstændighed, at losning eller lastning finder sted, og anvendes ensartet uden forbindelse med fortoldning, og dette gælder også i tilfælde, hvor losningen eller lastningen gælder nationale varer.

Den *italienske Republiks regering* har anført, at formålet med artikel V, stk. 3, i GATT er at undgå, at varer der blot er i transit i et land, og som skal til et andet land, alene af denne grund i transitlandet bliver omfattet af et særligt afgiftssystem, der på grundlag af en særlig tarifering af varerne er mindre gunstigt end det system, der er gældende for varer, der er i omsætning i det pågældende transitland. I bestemmelsen stilles der afgjort ikke noget krav om, at varer i transit skal være fritaget for de afgiftsbetalinger, der sædvanligvis kommer på tale for transporter af nationale varer. Men betingelsen for at anvende de omhandlede afgifter, der henhører under et internt afgiftssystem, er det objektive forhold, at der sker losning eller lastning af en eller anden indenlandsk eller udenlandsk vare uden hensyn til dennes oprindelses- og bestemmelsessted. Afgifterne pålægges også transporter af indenlandske varer, der kommer fra indlandet og skal til indlandet. De har efter deres art intet at gøre med de former for afgiftspålæggelse, der forudsætter et særligt bestemmelsessted eller et særligt fortoldningskriterium. De anvendes ikke i kraft af og på grund af varens transit på det nationale område, der absolut ikke er årsag til eller en betingelse for forpligtelsen til at erlægge dem, idet denne forpligtelse opstår på det forudgående eller efterfølgende tidspunkt, hvor bevægelsen i havnen foregår.

Afgørende for afgiftspålægget er i øvrigt de udgifter, der er forbundet med den samlede havnedrift, der under alle omstændigheder nødvendigvis benyttes af brugerne, og som ikke hænger sammen med nogen særlig, individuel ydelse.

GATT-reglerne om transit berøres derfor på ingen måde af en internretlig afgiftsbestemmelse, hvorefter transitten som sådan ikke afgiftsbelastes, og varer i transit ikke behandles anderledes end indenlandske varer, der er under transport i indlandet, eller udenlandske varer, der skal indføres, eller indenlandske varer, der skal eksporteres.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at opkrævning af en afgift, der ikke udgør vederlag for ydelser, og som pålægges råolie, der losses i Trieste, og som skal til det tyske marked, udgør en klar overtrædelse af artikel V, stk. 3, i GATT; denne konstatering er imidlertid ikke omfattet af Domstolens fortolkningskompetence.

Kommissionen har anført, at der må sondres mellem de tilfælde, i hvilke de varer, der belastes med de omtvistede afgifter, er under transport til et tredjeland, og de tilfælde, i hvilke de skal til et land, der er medlem af EØF; artikel V i GATT kan ikke anvendes på handelen inden for Fællesskabet, idet EØF-traktaten her er trådt i stedet for GATT. En medlemsstat kan ikke over for en anden medlemsstat påberåbe sig artikel V i GATT, og en kontraherende part kan ikke henvise til denne bestemmelse, for så vidt angår handel mellem to medlemsstater.

Selve ordlyden i artikel V, stk. 3, i GATT, er til hinder for, at private påberåber sig bestemmelsen.

Subsidiært må det fremhæves, at artikel V, stk. 3, bestemmer, at de omhandlede transporter er fritaget for told, enhver art af transitafgifter samt andre afgifter, af hvad art de end måtte være, der angår transitten. Transitafgift betyder ganske klart en afgift, der opkræves specielt og udelukkende i anledning af transitten; udtrykket »andre afgifter af hvad art de end måtte være, der angår transitten« synes efter ordlyden at omfatte et afgiftspålæg, med hvilket transitten er den afgiftsudløsende begivenhed.

Af sammenhængen mellem bestemmelserne i stk. 3, 4 og 5 i artikel V fremgår, at de kontraherende parters forpligtelser refererer sig til fortoldnings- og forvaltningsforhold. De afgifter, som artikel V omhandler, hænger sammen med de for transit særegne fortoldningsforhold på en sådan måde, at afgifter, der kun lejlighedsvis forekommer i forbindelse med transit, ikke henhører under bestemmelsen.

Artikel V, stk. 3, kan ikke fortolkes således, at en vare, der er i transit, er fritaget for en intern afgift, der pålægges den indenlandske vare, og får en gunstigere behandling end den, der ifølge artikel III, stk. 2 og stk. 4, om interne afgifter bliver de indenlandske varer til del. Sidstnævnte angiver nemlig GATT's maksimumsstandard.

D — De omtvistede afgifters forenelighed med fællesskabsretten

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at Domstolen af hensyn til en grundig klarlæggelse af retsstillingen ikke bør indskrænke sig til kun at behandle de bestemmelser, den forelæggende ret uden tvivl blot eksempelvis har omtalt, men også bør inddrage de bestemmelser i EØF-traktaten, der drejer sig om frie varebevægelser, i sin undersøgelse. Der er navnlig grund til at se på, om artikel 34 ikke indebærer, at det er forbudt at pålægge varer i transit en

afgift, eller at der i det mindste består en forpligtelse til at fritage dem for denne afgift, når de eksporteres til andre medlemsstater.

En adfærd, der betegner et brud på bestemmelserne i GATT, strider endvidere mod EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser. De forpligtelser, som medlemsstaterne påtager sig inden for EØF, kan ikke være mindre end de forpligtelser, der følger af GATT.

Den omstændighed, at den forelæggende ret har stillet et generelt spørgsmål om de betingelser og begrænsninger, der i henhold til fællesskabsretten muligvis gælder for den omhandlede eksportordning, giver Domstolen mulighed for at tillægge de spørgsmål, der er stillet, en anden, videre betydning.

Den fælles handelspolitik (artikel 113)

Selskabet SIOT har anført, at fri transit ganske vist ikke udtrykkeligt følger af EØF-traktaten, men dog må underforstås i de almindelige principper for det fælles marked. Navnlig må reglen om lighed i konkurrencen inden for hver medlemsstat udelukke, at de lande, over hvilke varer fra en medlemsstat eller fra et tredjeland skal forsendes til bestemmelseslandet, kan pålægge disse varer afgifter, af hvad art de end måtte være, og herunder også såkaldte interne afgifter. Anvendelsen af interne afgifter på varer fra andre medlemsstater eller på varer indført fra tredjelande, der ikke vil kunne blive udbudt side om side med indenlandske varer, idet de skal bringes på markedet i en anden medlemsstat — og sådan forholder det sig netop med varer i transit — strider mod reglen om frie varebevægelser eller mod princippet om lighed i konkurrencen.

Med Fællesskabets transitordning tilstræber man ikke blot at undgå de import- og eksportformaliteter, der skal bringes i orden ved ankomsten og afsendelsen. Man ønsker langt mere at undgå, at der opkræves interne afgifter ved indførslen, og at disse afgifter skal godtgøres ved udførslen.

En transitvare er reelt ikke en vare, der er indført; en transitvare defineres ikke som en vare, der indbringes på det nationale område til forbrug dér, men som en være, der passerer dette område.

En afgift, der pålægges varer i transit, virker som en told, også selv om der er tale om en intern afgift.

Det anførte gælder også afgifter af almindelig art, som ikke hænger sammen med særlige ydelser, der også præsteres for varer i transit. Hvor der er tale om afgifter, der direkte hænger sammen med særlige ydelser, er det absolut nødvendigt, at de ydelser, der begrunder afgiftspligten, virkelig præsteres. De forhold, Corte di cassazione har fremdraget, viser, at det ikke forholder sig således i det foreliggende tilfælde. Den begivenhed, der udløser afgifterne, eksisterer altså ikke, og når disse ikke desto mindre pålægges de varer, der er i transit, kommer de til at virke på samme måde som told, idet de medfører en forhøjelse af varernes pris, der ikke svarer til nogen modydelse.

De omtvistede afgifter pålægges varer hidrørende fra tredjelande og bevirker, at der ikke kan opretholdes ensartethed i

beskyttelsesniveauet udadtil. De er derfor i strid med de krav, som følger af den fælles handelspolitik, der ifølge EØF-traktatens artikel 113, stk. 1, skal baseres på ensartede principper, hvilket konkret er kommet til udtryk ved etableringen af den fælles toldtarif.

Selskabet Trieste Havn har gjort gældende, at de omhandlede afgifter er omfattet af et almindeligt internt afgiftssystem, der er blevet indført i kraft af den nationale lovgivningsmagts selvstændige enekompetence på beskatningsområdet, og at afgifterne skal erlægges, ikke på grund eller i anledning af import, men afhængigt af, om der faktisk sker losning eller lastning af varer.

Da der ikke på fællesskabsplan er taget initiativ til en harmonisering af losningsafgifter, kan forpligtelsen til at basere den fælles handelspolitik på »ensartede principper« ikke for tiden antages at lægge sig hindrende i vejen for den afgiftsordning, hovedsagen drejer sig om, og det så meget mindre som nævnte forpligtelse i EØF-traktatens artikel 113, stk. 1, fremhæves under henvisning til forhold, der ikke har forbindelse med den interne afgiftsordning. Selv om det antages, at den omtvistede afgiftsordning på en eller anden måde kan tænkes at indvirke på den fælles handelspolitik, er dette under alle omstændigheder et forhold, der henhører under fællesskabsinstitutionernes kompetence og virksomhedsområde, idet privatpersoner ikke umiddelbart kan påberåbe sig taktatens artikel 113, stk. 1.

De faktiske omstændigheder, hvorunder det vil være muligt at indføre en virkelig fælles handelspolitik, foreligger endnu ikke, idet den samordning af handelsforbindelserne med tredjelande, der er foreskrevet i traktatens artikel 111, stk. 1, kun delvis er gennemført, og idet også Domstolen har fastslået, at Fællesskabets handelspolitik ved udløbet af overgangsperioden endnu befandt sig på et uafsluttet stadium.

Fællesskabets kompetence er ikke tilstrækkelig til alene at tilvejebringe en fælles handelspolitisk ordning. Denne kompetence må desuden udøves. En sådan ordnings indhold må i første omgang fastlægges af Fællesskabets institutioner, og så længe der ikke på fællesskabsplan er truffet foranstaltninger, må medlemsstaterne have ret til at fastholde de nationale regler. Domstolen har udtalt, at det i hvert enkelt tilfælde tilkommer Kommissionen eller Rådet at afgøre, om det er påkrævet at afskaffe de nationale afgiftsmæssige og handelsmæssige forskelle, der påvirker handelen med tredjelande, og at nedsættelse eller afskaffelse af de afgifter, der pålægges indførsler, der direkte sker fra tredjelande, er et spørgsmål, som Fællesskabets institutioner må tage stilling til. Der kan derfor ikke opstå spørgsmål om en modstrid med artikel 113, stk. 1, når der som i det foreliggende tilfælde drøftes en almindelig intern afgiftsordning, med hensyn til hvilken alene den nationale lovgivningsmagt er kompetent.

Den *italienske Republiks regering* har anført, at de omtvistede afgifter netop efter deres beskaffenhed og på baggrund af den i traktatens artikel 110 erklærede målsætning ikke kan påvirke den fælles handelspolitik.

Disse afgifter er ikke på nogen måde udtryk for en antastelse af Fællesskabets institutioners beføjelser, og i betragtning af, at den fælles handelspolitik nødven-

digvis er baseret på specielle bestemmelser, er de ikke i strid med nogen gældende fællesskabsretlig bestemmelse.

De i artikel 2 i lovdekret nr. 47/1974 omhandlede afgifter er omfattet af et almindeligt internt afgiftssystem, der har forbindelse med de udgifter, der er forbundet med driften af havneanlæggene, og som der bliver tale om i forbindelse med enhver losning eller lastning af varer, uden at der herved gøres nogen forskel beroende på varens toldmæssige stilling eller bestemmelsesstedet.

De omtvistede afgifter er ikke beskyttelsesforanstaltninger og tilhører ikke det toldmæssige afgiftsområde. De er ikke et udtryk for, at der gælder særlige betingelser, som medfører forskelsbehandling af én medlemsstats virksomheder sammenlignet med lignende indenlandske virksomheder, eftersom alle, der bruger de nationale havne, skal erlægge dem med samme satser og på ensartet grundlag for havneekspedition af varer, uden hensyn til, om der er tale om italienske eller udenlandske statsborgere eller offentlige institutioner eller privatpersoner.

For så vidt angår havneekspeditioner vedrørende råolie hidrørende fra tredjelande, må det fastslås, at Italien selv importerer olie, og at indførslerne hertil ikke er fritaget for de statsafgifter og havneafgifter, sagen drejer sig om. Disse afgifter har i øvrigt meget ringe indvirkning på priserne (statsafgiften og havneafgiften opkrævedes med henholdsvis 0,10 % og 0,18 % af gennemsnitsprisen på olie på tidspunktet for de i hovedsagen omtvistede begivenheder).

Kommissionen har fremhævet, at spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede afgifter er i strid med traktatens artikel 113, kan anskues på to måder, nemlig enten som et kompetencespørgsmål eller som et spørgsmål om, hvorvidt der materielretligt opstår en modstrid med en fælles handelspolitisk foranstaltning.

Såfremt de omhandlede afgifter skulle betegnes som handelspolitiske foranstaltninger ville de komme på tværs af den kendsgerning, at Fællesskabet har kompetence på området; der er her tale om en enekompetence, og nationale handelspolitiske foranstaltninger vil efter overgangsperiodens udløb ikke kunne opretholdes, medmindre der foreligger en særlig bemyndigelse fra Fællesskabet.

Der er inden for rammerne af nærværende sag ingen grund til at give en nærmere bestemmelse af de omhandlede afgifter på baggrund af fællesskabsretten. »Handelspolitiske foranstaltninger« skal i fællesskabsretlig forstand væsentligst vurderes ud fra deres særlige beskaffenhed som instrumenter til regulering af den internationale handel, idet der herved må henses til den ved traktaten opstillede sammenhæng mellem afskaffelsen af handelshindringer mellem medlemsstater og iværksættelsen af en fælles handelspolitik. På baggrund af Domstolens praksis omfattes under alle omstændigheder afgifter som de i hovedsagen omhandlede ikke af handelspolitikken ud fra middel- eller formålskriteriet.

En national foranstaltning kan uden specielt at være et middel til regulering af den internationale handel, ikke desto mindre enten skade en effektiv handelspolitisk ordning eller bringe gennemførelsen af dens målsætninger i fare. Det vil herved være på sin plads at fastslå, at afgifter som de omtvistede tilhører den gruppe af afgifter, som er omhandlet i traktatens artikler 95 ff, og som det efter indførelsen af den fælles toldtarif ikke er

forbudt at indføre ensidigt. Der bliver desuden ikke tale om forskelsbehandling i forbindelse med deres anvendelse, og i øvrigt indeholder ingen bestemmelse under den fælles handelspolitik udtrykkelige forbud med et indhold svarende til indholdet af bestemmelserne i artiklerne 95 ff. Afgifter som statsafgiften og havneafgiften for losning og lastning er derfor ikke forbudt i henhold til den fælles handelspolitiske ordning.

Det er ikke inden for rammerne af nærværende sag muligt at give et tilfredsstillende svar på, om afgifter af denne art strider mod den fælles handelspolitik ved, at de skader dens effektivitet eller skaber ringere udsigter for dens gennemførelse. En konstatering af, at disse afgifter er uforenelige med den fælles handelspolitik, og derfor skal afskaffes af den pågældende medlemsstat, må bero på en forudgående undersøgelse af en flerhed af økonomiske og handelspolitiske faktorer. Såfremt afgifterne ikke forekommer uforenelige med det fælles markeds funktion, er det vanskeligt at forestille sig, at de kan udgøre en hindring for handelspolitikken over for tredjelande.

Fællesskabets transitordning (forordningerne nr. 542/69 og nr. 222/77)

Selskabet SIOT har anført, at forordning nr. 542/69, der i mellemtiden er blevet afløst af Rådets forordning nr. 222/77 af 13. december 1976 om fællesskabsforsendelse (EFT L 38, 1977, s. 1) implicite blot stadfæster princippet om fri transit, således som dette følger af EØF-traktatens almindelige principper. Forordningen fastlægger ganske vist kun ordningen på det formelle plan og lader de materielretlige spørgsmål uomtalt. En sådan rent formalitetspræget transitordning ville savne enhver mening, såfremt dens afgiftsmæssige virkninger var uden betydning.

Selskabet Trieste Havn har anført, at ifølge artikel 12, skt. 1, i forordning nr. 542/69 (og i forordning nr. 222/77) skal alle varer, der skal transporteres efter reglerne om ekstern fællesskabsforsendelse på de i forordningen fastsatte vilkår, angives til forsendelse i en T 1-angivelse. Noget sådant gælder ikke for de olieprodukter, hvorom hovedsagen drejer sig.

Det er under alle omstændigheder på sin plads at fremhæve, at Fællesskabets transitordning ikke angår og ikke på nogen måde ændrer told- og afgiftsbehandlingen af varer, og at den ikke på nogen måde griber ind i forpligtelsen til at betale »forfaldne told- og afgiftsbeløb i øvrigt«. Ordningen omhandler kun de formaliteter og procedurer, der navnlig med henblik på udarbejdelsen af statistikker gælder for transport af varer mellem to lokaliteter i Fællesskabet. Ordningen indeholder kun processuelt prægede bestemmelser.

Den *italienske Republiks regering* har også anført, at reglerne om transit i Fællesskabet ikke har nogen virkning for de materielle afgiftsspørgsmål, idet ordningen alene har til formål at forenkle toldprocedurerne og -formaliteterne. Den omstændighed, at det i artikel 46 i forordning nr. 542/69 (og i forordning nr. 222/77) er bestemt, at fælles-

skabsforsendelse ikke er obligatorisk for varetransport gennem rørledninger, er en bekræftelse af, at ordningen er af rent processuel karakter.

Også *Kommissionen* har fastslået, at reglerne om fællesskabstransit udelukkende drejer sig om toldformaliteter og ikke indeholder noget om de afgifter, der eventuelt opkræves for varer i transit. For så vidt angår interne afgifter, der pålægges varer, må man henholde sig til andre fællesskabsretlige bestemmelser, bl.a. artiklerne 12 ff., 95 ff., og, hvor der er tale om varer indført fra tredjelande, til bestemmelser, der drejer sig om den fælles toldtarif og den fælles handelspolitik.

Konkurrencereglerne (artikel 90)

Selskabet SIOT har fastslået, at der inden for visse grænser for bestemte tjenesteydelser er konkurrence mellem den offentlige virksomhed, som selskabet Trieste Havn repræsenterer, og selskabet selv, der er en privat virksomhed. Den offentlige virksomhed får statsstøtte til at udføre sine opgaver og endog til at præstere ydelser, som ikke erlægges (navnlig til losning af råolie). Den private erhvervsvirksomhed SIOT finansieres udelukkende ved private midler og bliver oven i købet tvunget til at finansiere statsstøtten til den offentlige virksomhed, idet det betaler for tjenesteydelser, det ikke har modtaget, og som det selv præsterer.

Statsstøtte til en offentlig virksomhed, der varetager havnedrift, er ikke eo ipso uforenelig med traktaten. Heri er der dog ved artikel 90, stk. 2, gjort den begrænsning, at »udviklingen af samhandelen ... ikke [må] påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse«. Men det forhold, at støtten kræves betalt også af private virksomheder, der udfører lignende opgaver og virker i handelssektoren, der herved i betydeligt omfang påvirkes, falder uden for denne undtagelses område. Dermed er der skabt en konkurrencefordrejning i strid med artikel 90, stk. 2.

Det er ikke statsstøtten i og for sig, men dens finansieringsmåde, der kritiseres i det foreliggende tilfælde.

Selskabet Trieste Havn har imødegået selskabet SIOT's argumentation, ved hvilken det urigtigt forudsættes, at der består en sammenhæng mellem omkostningerne ved havnedriften og forskellige bestemt angivne ydelser, der erlægges til de erhvervsdrivende. Driftsomkostningerne relaterer sig faktisk ikke til de individuelle ydelser, men til samtlige de forskelligartede og mangfoldige aktiviteter, der finder sted i forbindelse med bygning, udvikling, drift og vedligeholdelse af havneanlæggene, samt til organiseringen af de tekniske og administrative tjenesters forhold. De omtvistede afgifter er ikke en modydelse for leverede ydelser. De har karakter af beskatning og skal uden sammenhæng med ejendomsforholdene for de benyttede anlæg betales alene i kraft af, at der sker losning og lastning af varer.

Den ensartede og ligelige ordning, der gælder for samtlige brugere af havnen, udelukker enhver form for forskelsbehandling, ikke mindst fordi det afgiftsbeløb, der skal betales, udelukkende afhænger af, hvor store mængder varer den enkelte erhvervsdrivende losser eller laster.

Betingelsen for at anvende artikel 90, stk. 1, i EØF-traktaten er i al fald ikke

opfyldt i det foreliggende tilfælde; nævnte bestemmelse gælder de konkurrenceregler, der skal overholdes i samhandelen mellem medlemsstaterne, men tvisten i hovedsagen drejer sig om olieprodukter hidrørende fra Libyen og Mellemøsten, som skal til Tyskland og Østrig. Desuden bliver der ikke på nogen måde tale om konkurrence mellem det offentlige havneselskab og selskabet SIOT. Det offentlige havneselskab varetager den offentlige virksomhed, der består i drift af havneanlæggene og præstering af dermed forbundne ydelser, og det anvender med dette offentlige formål for øje de midler, det erhverver i form af havneudgifter. Selskabet SIOT tilbyder ikke og kan ikke tilbyde andre brugere af havnen ydelser, i kraft af hvilke dette selskab kan anses som konkurrent til det offentlige havneselskab, der ikke virker kommercielt eller med vinding for øje.

Den *italienske Republiks regering* har fastslået, at den forelæggende rets spørgsmål er ganske uden konkret beskaffenhed, idet der ikke deri findes nogen angivelse af de traktatregler om offentlige virksomheder, der skulle være overtrådt ved artikel 2 i lovdekret nr. 47/1974. De omtvistede afgifter vedrører under alle omstændigheder ikke samhandelen mellem medlemsstater og begunstiger ikke bestemte erhvervsvirksomheder.

Kommissionen har gjort gældende, at spørgsmålet vedrørende artikel 90 ikke blot drejer sig om havneafgifter. I øvrigt indeholder artikel 90 en henvisning til andre bestemmelser i traktaten, og det er vanskeligt at afgøre, hvilke af dem der i forbindelse med artikel 90 er inde i billedet i hovedsagen.

De virksomheder, der benytter sig af egne anlæg, rammes faktisk, idet de betaler afgiften uden at modtage forskellige ydelser, mens de virksomheder, som ikke har egne anlæg, betaler for ydelser, der virkeligt er præsteret. De »begunstigede« virksomheder modtager imidlertid ikke nogen form for støtte, som er finansieret med statsmidler, og en eventuel forskelsbehandling ville fremtræde som en afgift, der blev pålagt virksomheder, der ikke modtager bestemte ydelser, hvorimod den ikke ville have karakter af støtte til de virksomheder, der modtager de nævnte ydelser.

Det strider ikke mod EØF-traktatens konkurrenceregler, herunder artikel 90, at en medlemsstat indfører en afgift på varer uden hensyn til deres bestemmelses- eller oprindelsessted, som opkræves i anledning af disse varers lastning eller losning i bestemte havne, der drives af selvstændige offentlige virksomheder, som delvis oppebærer afgiftens provenu; dette må også gælde tilfælde, i hvilke lastning eller losning gennemføres af en erhvervsdrivende ved hjælp af egne anlæg, uden at det offentlige havneselskab i sammenhæng hermed direkte præsterer en særlig ydelse.

Transitordningen med Østrig

Selskabet SIOT har anført, at forordning nr. 542/69, der er blevet afløst af forordning nr. 222/77, handler om såvel ekstern som intern fællesskabsforsendelse, og at den både, for så vidt angår varer fra Fællesskabet og varer hidrørende fra tredjelande, bygger på reglen om fri transit.

Selskabet Trieste Havn har anført, at overenskomsten mellem EØF og republikken Østrig om anvendelse af reglerne om fællesskabsforsendelse, der er indgået ved forordning nr. 2813/72, i artikel 1 indeholder en bestemmelse om, at forordningen finder anvendelse på »varer, der via østrigsk område transpor-

teres mellem to lokaliteter i Fællesskabet«. Forordningen gælder derfor ikke for varer, der er indført fra tredjelande, og som skal til Østrig. De af overenskomsten omfattede tilfælde, i hvilke varer skal til Østrig (artikel 6, stk. 2) angår varer, der skal videreforsendes til en anden medlemsstat inden for EØF.

Ordningen om fællesskabsforsendelse har under alle omstændigheder en rent processuel karakter.

Kommissionen har anført, at selv om overenskomsten af 22. juli 1972 mellem Det europæiske Fællesskab og republikken Østrig, indgået ved Rådets forordning nr. 2836/72 af 19. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 3) i artikel 18 indeholder et forbud mod alle foranstaltninger eller intern afgiftspraksis af fiskal art, der direkte eller indirekte bevirker en forskelsbehandling, omfatter forordningen kun varer, der har oprindelse hos den anden kontraherende part, og ikke varer, der er bestemt til denne.

Privates rettigheder

Selskabet SIOT har anført, at det i medfør af EØF-traktatens artikel 113, stk. 1, og den fælles toldtarif bestående forbud mod at anvende afgifter med tilsvarende virkning som told på varer hidrørende fra tredjelande, samt det i medfør af EØF-traktatens artikel 90, stk. 1 og 2, bestående forbud mod at yde støtte til offentlige virksomheder, som finansieres på en måde, der fordrejer den fælles toldtarifs virkninger, for private skaber subjektive rettigheder, som skal beskyttes af de nationale domstole. Private kan ved nationale retter anlægge sag med påstand om tilbagebetaling af beløb betalt i afgifter til en medlemsstat i anledning af losning af varer i en af denne stats havne, og bestemt til — om end kun for en del — at finansiere et offentligt havneselskab, *eller* med påstand om frifindelse for et af staten rejst krav om betaling af sådanne afgifter.

Den *italienske Republiks regering* har givet udtryk for den opfattelse, at dette spørgsmål ikke angår fællesskabsretten og må løses efter folkeretten. De fællesskabsbestemmelser, der er blevet påberåbt, er i alt fald ikke umiddelbart anvendelige.

Kommissionen har henvist til, at artikel 90, stk. 2, ikke for tiden, jf. Domstolens praksis, kan skabe rettigheder for borgerne, som de nationale retter skal beskytte.

III — Besvarelser af spørgsmål fra Domstolen

A — De omtvistede afgifters beskaffenhed og anvendelsen af afgiftsprovenuet

Den italienske regering anmodes om mere præcise oplysninger vedrørende beskaffenheden af de to omtvistede afgifter, særskilt for såvel den såkaldte »statsafgift« som den såkaldte »havneafgift«. Domstolen ønsker nærmere oplysning om anvendelsen af afgiftsprovenuet fra hver af de to omhandlede afgifter.

Selskabet Trieste Havn har henvist til, at forpligtelsen til at betale såvel statsafgift som havneafgift udelukkende opstår ved gennemførelsen af losnings- eller lastningsoperationen. Forskellen mellem de to afgifter ligger i, at statsafgiften er en generel afgift, der opkræves i samtlige havne, anløbssteder eller kystområder, mens afgiftsprovenuet udelukkende tilfalder statskassen, hvorimod havneafgiften er en specialafgift, der kun opkræves i visse havne, mens næsten hele afgiftsprovenuet tilfalder de selvstændige havne.

Da afgifterne udelukkende opkræves i anledning af en losning eller lastning uden hensyn til varernes toldmæssige bestemmelsessted (indførsel, udførsel, transit osv.) og uden forskel pålægges indenlandske varer og indførte varer, har de intet at gøre med told eller afgifter med tilsvarende virkning. Den omstændighed, at losningen eller lastningen kan ligge forud for indførslen, udførslen eller transitten, bliver herved uden betydning.

Den *italienske Republiks regering* har fremhævet, at der i forbindelse med havneordningen i samtlige lande i Fællesskabet — ud over afgifter eller særlige udgifter, der modsvarer særlige ydelser — findes afgifter, der begrundes med de almindelige fordele, havneanlægget i det hele taget giver. De nævnte afgifter betegnes på forskellig måde og er i hovedsagen proportionale med det anløbende fartøjs tonnage eller med de lastede eller lossede varers tonnage.

Losnings- og lastningsafgiften ifølge den italienske ordning, jf. artikel 2 i lovdekret nr. 47/1974, er i visse havne af en sammensat beskaffenhed; »statsafgiften« ifølge artikel 2, stk. 2, anvendes kun i større havne, der kan tilbyde ydelser i et vist videre omfang (som f.eks. Trieste havn).

Den afgiftstudløsende begivenhed er både for statsafgiften og havneafgiften losningen eller lastningen af varer, og afgifterne beregnes på grundlag af varernes tonnage.

De nævnte afgifter opkræves af staten. Den del af »havneafgiften«, der overstiger de i lov nr. 82/1963 fastsatte satser, udbetales af staten til den institution, der driver havnen, som et tilskud til at tilvejebringe balance på dennes regnskaber, til bygning af nye havneanlæg og til udbygning af det eksisterende udstyrs og anlægs kapacitet.

B — Betegnelsen »interne afgifter« anvendt om de omtvistede afgifter

Den italienske regering og selskabet Trieste Havn har givet de omtvistede afgifter betegnelsen »interne« afgifter. Disse parter anmodes om at redegøre for de grunde, ifølge hvilke de finder denne betegnelse begrundet, for så vidt angår varer i transit, der som sådanne ikke skal overgå til frit forbrug i transitstaten.

Selskabet Trieste Havn har fremhævet det forhold, at de omtvistede afgifter opkræves i anledning af losning eller lastning i havnen uden hensyntagen til, hvor varen derefter skal hen. En vare til indførsel pålægges derudover en indførselstold eller en anden dertil svarende

afgift; derimod pålægges den lossede vare, som er i transit, ikke nogen yderligere afgift, netop fordi den er i transit.

Betegnelsen interne afgifter for de omtvistede afgifter er også i tilfælde, i hvilke den lossede vare skal være i transit, berettiget, fordi transitten ganske klart ingen betydning har for opkrævningen af afgifterne.

Den *italienske Republiks regering* har henvist til, at den forelæggende ret har fastslået, at de omtvistede afgifter er omfattet af et generelt internt afgiftssystem, samt at der ikke er oplyst noget specielt forhold overhovedet, der kan medføre, at en intern afgift bliver beskaffen og virker som en afgift med tilsvarende virkning som told.

De omtvistede afgifter har reelt intet til fælles med afgifter, ved hvilke der gås ud fra et særligt bestemmelsessted eller fra en særlig toldmæssig stilling for varerne. De anvendes på grundlag af den objektive kendsgerning, at der finder losning eller lastning sted i havnene af en eller anden vare, den være sig indenlandsk eller udenlandsk, og uden at der gøres nogen forskel på grundlag af varens oprindelse eller betemmelsessted. Afgifterne er uden forbindelse med overskridelsen af en grænse og udgør ikke restriktive eller i øvrigt protektionistiske foranstaltninger. Italien er et land, der indfører olie, og dets indførsler er ikke fritaget for de stats- og havneafgifter ved losning, der omhandles i lovdekret nr. 47/1974.

De omhandlede afgifter har med den kommercielle afbenyttelse af havnene at gøre (losning eller lastning af varer), og den forudgående eller efterfølgende transport eller forhandlingsfase indvirker ikke på dem.

Afgifternes beløb hænger sammen med de udgifter, der er forbundet med den almindelige organisering af havnestrukturen, dens anlæg og administrative og tekniske tjenester, der nødvendigvis ud over særlige individuelle ydelser benyttes af samtlige brugere af havnen.

C — *Opkrævningen af lignende afgifter i andre havne i Fællesskabet*

Kommissionen og de regeringer, der har taget del i retsforhandlingerne, anmodes om oplysninger om, hvorvidt afgifter, der ligner de omtvistede afgifter, opkræves i andre havne i Fællesskabet, der har en betydelig transittrafik.

Selskabet Trieste Havn har givet følgende oplysninger:

a) I Belgien opkræves i havnene Gent og Zeebrügge en skibsafgift, der beregnes på grundlag af nettoregistertonnagen, samt en afgift af de varer, der lastes eller losses.

b) I de danske havne opkræves der en anløbsafgift, der beregnes på grundlag af nettoregistertonnagen, samt en ladningsafgift, der beregnes pr. meterton efter en inddeling i fem varegrupper.

c) I de franske havne opkræves en afgift beregnet på grundlag af nettoregistertonnagen; afgiftssatsen er forskellig fra havn til havn; endvidere opkræves en opankringsafgift for skibet samt en afgift af varer, der lastes, losses eller omlades.

d) I de tyske havne opkræves for skibene en almindelig havneafgift for afbenyttelse af havnen, beregnet på

grundlag af skibenes bruttotonnage, navigationszonen samt ladningstypen. Under denne almindelige havneafgift henhører den i Hamburg havn opkrævede tonnageafgift, der beregnes på grundlag af bruttotonnagen, overliggeafgiften og kajafgiften (der ikke forekommer i Hamburg havn og i Kiel havn), som også beregnes pr. ton lastede eller lossede varer.

e) I Det forenede Kongerige er de vigtigste afgifter for skibe »fyrafgiften«, afgiften for drift af anløbsveje mellem åbent hav og havnene samt »anløbsafgift«, der hænger sammen med rådigheden over havnepladsen ved anløbsstedet og den kajplads, skibet optager i havneområdet.

f) I Irland opkræves »tonnageafgift«, der beregnes på grundlag af bruttotonnagen eller nettoregistertonnagen samt på grundlag af den uopmålte rumladning (f.eks. dækslast), samt afgift af varer, der lastes, losses eller omlades i en havn.

g) I Nederlandene opkræves anløbsafgifter, der for alle søgående skibe beregnes på grundlag af bruttotonnagen eller pr. ton lastede eller lossede varer, samt kajafgifter for skibets benyttelse af en fortøjningsplads, som det har en slags eneret til.

En undersøgelse gennemført af Chambre syndicale des transports pétroliers de Marseille vedrørende den den 1. april 1980 herskende situation viser, at Trieste havn er langt den billigste europæiske havn med hensyn til afgifter på losning af olieprodukter.

Den *italienske Republiks regering* har under henvisning til samme undersøgelse gjort gældende, at Trieste i sammenligning med de andre havne i Fællesskabet, der byder på lignende forhold for olietransport, dvs. Marseille/Fos-sur-Mer og Rotterdam, når det gælder såvel betalingen for særlige ydelser som afgifter, der beror på de almindelige ydelser havnen og havnedriften kan tilbyde, kan fremvise de laveste takster i forbindelse med benyttelse af havneanlæggene.

Provenuet af havneafgifterne i Fos-sur-Mer og i Rotterdam tilfalder ubeskåret de respektive offentlige havneselskaber, medens selskabet Trieste Havn kun oppebærer en del af de omtvistede afgifters provenu.

De omhandlede afgifter er steget i andre havne, hvorimod de ikke er blevet ændret i Trieste siden 1980.

Trieste havn er også billigere for olietrafikken end havnene i Le Havre, Donges, Verdun og Sète, der desuden ikke har pipelines.

I Trieste havn opkræves og indkasseres afgifterne for olieudlosning ved udpumpning faktisk af selskabet SIOT.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har oplyst, *at* der ikke i Forbundsrepublikken opkræves afgifter, der frembyder lighed med de omtvistede afgifter, *at* den ikke har modtaget klager vedrørende opkrævning af lignende afgifter i andre medlemsstater end Italien, og *at* de tyske ambassader har oplyst, at der ikke i deres

respektive værtslande forekommer sådanne transitafgifter.

Den *franske Republiks regering* har oplyst, at de franske regler om havneafgifter og gebyrer for afbenyttelse af havneudstyr findes i Code des ports maritimes, og at opkrævning af disse afgifter sker i de samme former som opkrævning af told.

Havneafgiften omfatter for handelsskibe en afgift af skibet og i givet fald en pladsafgift, en afgift på varer samt en afgift på passagererne. I den nationale retspraksis anses disse afgifter, der udelukkende opkræves til fordel for de offentlige institutioner eller virksomheder, der er med til at finansiere havnevirksomheden, for gebyrer for tjenesteydelser, bortset fra afgiften på passagerer, der har samme beskaffenhed som en statsafgift, og hvoraf 25 % tilfalder staten. Afgiftssatserne er forskellige fra havn til havn. Endvidere kan der i hver enkelt havn bevilges forskellige nedsættelser af afgiften på varer.

Selv om afgiften på varer principielt skal erlægges for samtlige »lossede, lastede eller omladede varer«, kan havnene udstede bestemmelser om nedsættelse for varer i transit. I øvrigt giver den adgang, havnene har til at fastsætte forskellige satser alt efter, i hvilket havneområde godsbehandlingen sker, mulighed for at imødekomme ønsket om en sammenhæng mellem afgiftspålæggelsen og den ydelse, den erhvervsdrivende faktisk modtager.

Det *forenede Kongeriges regering* har oplyst, at havnemyndighederne i Det forenede Kongerige i medfør af forskellige afgiftslove og artikel 26 i »Harbours Act« er bemyndiget til at opkræve afgifter på varer. Disse afgifter og afgifterne på skibe og passagerer udgør havnens indtægter og gør det muligt for dem at dække de med havnedriften forbundne drifts- og anlægsomkostninger. Ved hjælp af afgiftsprovenuet skal der skaffes dækning til klarholdelsen, vedligeholdelsen og udbygningen af havneanlæggene, men om nogen helt præcis postering i overensstemmelse med de nævnte formål bliver der ikke tale. De afgifter, der opkræves for skibene, beregnes sædvanligvis på grundlag af tonnagen. De afgifter, der opkræves for varerne, beregnes normalt efter varemængden, eller i visse tilfælde som en stykafgift. Afgifterne er i det store og hele proportional med den brug, der gøres af anlæggene.

Adgangen til at indføre afgifter af den omhandlede art kontrolleres af den kompetente minister (Secretary of State); denne kan efter ansøgning udstede pålæg om fritagelse eller nedsættelse af en given afgift.

Ved afgifternes opkrævning gøres der ikke nogen sondring mellem eksporttransaktioner og importtransaktioner eller mellem international og indenlandsk søtransport. Transittrafik er ikke underkastet særlige regler.

Kongeriget Nederlandenes regering har oplyst, at der ikke i de hollandske havne opkræves nogen afgift, der frembyder lighed med de afgifter, der er omhandlet i hovedsagen.

Kommissionen har meddelt, at Tyskland, Belgien, Nederlandene, Det forenede Kongerige, Irland, Frankrig og Grækenland efter forespørgsel har oplyst, at der ikke i deres havne opkræves nogen afgift af varer i transit.

D — Behandlingen i GATT-sammenhæng af de faktiske omstændigheder, der er omhandlet i spørgsmålene fra Corte suprema di cassazione

Har de faktiske omstændigheder, der er omhandlet i de spørgsmål, Corte suprema di cassazione har forelagt, tidligere været fremdraget inden for rammerne af GATT?

Selskabet SIOT har anført, at det inden for GATT kun er de kontraherende parter, der kan gøre gældende, at overenskomsten er overtrådt.

Den *italienske Republiks regering* har oplyst, at de i hovedsagen omtvistede spørgsmål tilsyneladende endnu ikke har været fremdraget inden for rammerne af GATT.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har bekræftet, at fortolkningen af artikel V, stk. 3, hidtil aldrig officielt er blevet diskuteret inden for GATT.

Ifølge de oplysninger, *Kommissionen* råder over, har der aldrig inden for rammerne af GATT været nogen drøftelse af denne problemstilling.

E — Muligheden for en løsning på grundlag af fællesskabsretten

Forbundsrepublikken Tysklands regering har meddelt, at den anser opkrævning af en statsafgift på olie, der er i transit i en stat, og som skal bringes på markedet i en anden stat, for en overtrædelse af artikel V, stk. 3, i GATT. Er der efter den tyske regerings opfattelse en mulighed for i henhold til Fællesskabets retsorden at fjerne den påståede overtrædelse?

På grund af sammenhængen mellem dette spørgsmål og det følgende spørgsmål har *Forbundsrepublikken Tysklands regering* besvaret dem under ét.

Havneafgiften er i strid med artikel V, stk. 3, i GATT. Denne bestemmelse indeholder ikke blot et forbud mod afgifter, der udelukkende og specielt opkræves af varer i transit. Bestemmelsen forbyder, for så vidt angår told, ikke blot transittold, men også told, der opdeler transitten, f.eks. i en import og en eksport, hvorved man får et afgiftsgrundlag. Bestemmelsen omfatter generelt både afgifter, der udelukkende opkræves netop på grund af transitten og afgifter, der pålægges varerne i anledning af transitten, men som også pålægges andre varer af andre grunde som f.eks. indførsel.

Der er her grund til at benytte den fortolkningsmetode, Domstolen har anvendt i sin faste praksis, navnlig vedrørende begrebet afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, jf. artiklerne 9 og 12 i EØF-traktaten.

En fortolkning, hvorefter forbuddet alene skulle gælde særlige transitafgifter, er efter den almindelige ordning i artikel V, stk. 3, udelukket; efter bestemmelsen kan der gøres undtagelser, når der er ydet tjenester. Da transittrafik ikke er den eneste virksomhed, der kan give anledning til ydelse af tjenester, bevirker den omstændighed, at afgifter, der udgør vederlag for ydede tjenester, efter deres art er undtaget fra forbuddet mod afgifter, at dette forbud nødvendigvis må omfatte samtlige afgifter, som kan opkræves i anledning af transitten, og ikke blot sådanne afgifter, der er særegne for transitten.

Af artikel V, stk. 2, i GATT, og overskriften til denne bestemmelse fremgår, at den har til formål at sikre transitfriheden. Det principielt udformede forbud i artikel 5, stk. 3, kan kun yde et bidrag til gennemførelsen af denne målsætning, såfremt den omfatter såvel særlige transitafgifter som enhver form for afgift på varer i anledning af transit, idet en sådan afgift altid vil udgøre en hindring for fri transit.

De i hovedsagen omtvistede havneafgifter er ikke »indenlandske afgifter«, jf. artikel III i GATT, idet de ikke opkræves uden forskel af indenlandske varer og af de omhandlede indførte varer. Italienske varer og varer, der er indført til Italien, berøres nemlig ikke, når de transporteres ad landevej eller jernbane og således ikke går over en italiensk havn eller lufthavn. Der kan i denne sammenhæng ikke være tale om et »afgiftssystem«.

Formålet med artikel III, stk. 1 og stk. 2, i GATT, er helt forskelligt fra formålet med artikel V. Artikel III handler om afgifter, der pålægges varer ved deres omsætning i vedkommende stat; i dette tilfælde sætter forpligtelsen til at sikre konkurrenceneutralitet en grænse for afgiftsforanstaltningerne, og dette er naturligvis ufornødent, for så vidt angår varer i transit. Artikel V beskæftiger sig derimod ikke med omsætningen af varer, men med trafikken, dvs. varebevægelserne. I forhold til artikel III er artikel V, stk. 3, en speciel regel, hvorefter varer i transit er fritaget for told, hvilket begrundes med, at de i modsætning til andre varer ikke kommer på markedet i transitlandet. På samme måde forholder det sig med alle andre generelle interne afgifter.

Det er ikke artikel III, men derimod udelukkende artikel V, i GATT, der skal anvendes på de omtvistede afgifter.

De omtvistede havneafgifters lovlighed afhænger, når alt kommer til alt af, om de udgør modydelse for tjenesteydelser, der er leveret af en offentlig myndighed. Men efter de forhold, der er oplyst for den forelæggende ret, er dette ikke tilfældet. De omtvistede afgifter er derfor uforenelige med artikel V, stk. 3, i GATT.

Medlemsstaternes forpligtelser i medfør af EØF-traktaten svarer mindst til de forpligtelser, deltagerne i GATT har påtaget sig; EØF-traktaten har ikke kunnet betegne afsvækkelse i forhold til de forpligtelser, medlemsstaterne allerede havde i medfør af GATT.

Af artikel 9, stk. 2, fremgår, at EØF-traktatens bestemmelser om handelen inden for Fællesskabet ikke kan anvendes på de omtvistede havneafgifter, der opkræves ved losning af varer hidrørende fra tredjelande. I det omfang, det drejer sig om varer, der via transitten skal indføres i andre medlemsstater, må imidlertid bestemmelserne om frie varebevægelser — også selv om de ikke direkte kan anvendes — tillægges betydning. Artiklerne 9 ff. og 30 ff. i EØF-traktaten indeholder ganske vist ikke noget udtrykkeligt forbud mod at lægge afgift på transit af varer hidrørende fra et tredjeland. Fri transittrafik i Fællesskabet er sikret gennem omtalen af »forbud vedrørende transit« i EØF-traktatens artikel 36, 1. pkt; for transit, der angår et tredjeland og to eller flere medlemsstater, følger forbudet mod opkrævning af tran-

sitafgifter af en analog anvendelse af artiklerne 12 ff., især artikel 16, og 30 ff., navnlig artikel 34, i EØF-traktaten.

Den ved EØF-traktaten sikrede transitfrihed skal i al fald række lige så langt som den ved GATT, og navnlig dennes artikel V, stk. 3, indførte transitfrihed. De omtvistede havneafgifter er i strid med artikel V, stk. 3, i GATT, og de er derfor også i strid med EØF-traktatens artikel 34. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at private kan påberåbe sig denne bestemmelse ved nationale retter.

F — Den almindelige ordning for fri handel i Fællesskabet

Parterne anmodes om mere udførligt at redegøre for deres synspunkter vedrørende det problem, der er behandlet i Forbundsrepublikken Tysklands indlæg, nærmere bestemt, om den almindelige frihandelsordning for Fællesskabet kan forenes med statsafgifter af varer i transit. Parterne opfordres navnlig til at udtale sig om muligheden for at anvende visse bestemmelser i EØF-traktaten, eksempelvis artiklerne 16 eller 34, på spørgsmålet vedrørende afgiftsmæssig behandling af transit; er, såfremt der ikke består en sådan mulighed, bestemmelserne i artikel V, stk. 3, i GATT, anvendelige inden for rammerne af fællesskabsretten, og er de nævnte bestemmelser, såfremt de kan anvendes, sådanne bestemmelser, som kan påberåbes af private ved domstolene?

Selskabet SIOT har fastholdt det synspunkt, at den almindelige frihandelsordning for Fællesskabet, der følger af traktatens bestemmelser under ét, er udtryk for et princip, hvorefter der i fysisk forstand er fri handel og i økonomisk forstand fri konkurrence mellem varer på hvert område. Princippet om fri bevægelighed indebærer ifølge det synspunkt, at der principielt skal være lighed i konkurrencen, efter sin beskaffenhed, at varer fra Fællesskabet eller i fri omsætning ikke i transitlandene kan pålægges økonomiske byrder, uden at disse er andet end modydelser for ydede tjenester. I modsat fald ville disse varer få en ringere stilling i konkurrencen end varer, der stammer fra bestemmelseslandet.

For varer hidrørende fra tredjelande, der ikke er i fri omsætning i Fællesskabet, gælder ikke noget princip om lighed i konkurrencen, men derimod et princip om ensartethed i konkurrencen. Disse varer kan få deres stilling i konkurrencen ændret eller forringet i sammenligning med varer fra Fællesskabet, alt efter i hvilket omfang de sidstnævnte varer beskyttes. Det beskyttelsesniveau, der herved bliver tale om, skal imidlertid være ensartet og sikres ved hjælp af den fælles toldtarif. Princippet om ensartethed i konkurrencen, der gælder for varer hidrørende fra tredjelande, indebærer efter sin beskaffenhed, at varer, der er i transit i en medlemsstat, og som skal til en anden medlemsstat, ikke i transitlandet kan pålægges nogen byrde, medmindre denne blot udgør modydelse for ydede tjenester. Såfremt det ikke forholdt sig således, ville disse varer i

bestemmelseslandet få en endnu ringere stilling i konkurrencen og i al fald en anden stilling end den, Fællesskabet har ønsket at give dem, og som bestemmes af den fælles toldtarif.

Man kan ikke fortolke EØF-traktatens artikler 16 og 34 på en sådan måde, at de ikke omfatter varer i transit, blot fordi de benytter begrebet »udførsel«. En sådan fortolkning vil give det meningsløse resultat, at varer i transit kan pålægges ikke blot de interne afgifter, der gælder i de forskellige medlemsstater, men også egentlig told, idet EØF-traktaten ikke i så henseende indeholder noget specielt forbud. Traktatens artikel 36 om de undtagelser, der kan gøres fra artiklerne 30-34, nævner i øvrigt også transit. Artiklerne 30 til 34 forbyder henholdsvis kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning, og den i artikel 36 fastlagte undtagelse bliver derfor betydningsløs, hvis det ikke var underforstået, at også transit var omfattet af disse bestemmelser.

Man kan i øvrigt fortolke udtrykket »transit« mere i almindelighed og herved se bort fra dets rent toldtekniske betydning; varer i transit kan herefter anses for »indførte«, når de ankommer til transitlandet, og som »udførte«, når de forlader det. En sådan fortolkning må være i overensstemmelse med det i artikel 3, litra a) i traktaten nedfældede princip, der konkret kommer til udtryk i artiklerne 16 og 34.

Ifølge denne fortolkning udgør en intern afgift på varer i transit uden tvivl en afgift med tilsvarende virkning som eksporttold, der som sådan strider med artikel 16, artikel 12 eller mere i almindelighed med artikel 9 i EØF-traktaten. En intern afgift, der omfatter varer i transit, er ikke i strid med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som importtold, idet indførte varer pålægges interne afgifter, men bliver en afgift med tilsvarende virkning som eksporttold, såfremt den ikke godtgøres på det tidspunkt, hvor de omhandlede varer forlader transitlandet.

Opkrævningen af interne afgifter af varer i transit udgør i det mindste under alle omstændigheder en overtrædelse af traktatens artikel 34; anvendelsen af interne afgifter på varer, der ikke skal bringes i omsætning på det nationale marked udgør afgjort en hindring for transitten, der som sådan er omfattet af forbuddet i artikel 34, således som dette følger af sammenhængen mellem denne artikel og artikel 36.

De omhandlede bestemmelser i EØF-traktaten finder ganske vist kun anvendelse på varer hidrørende fra medlemsstaterne samt på varer, der som hidrørende fra tredjelande er i fri omsætning i Fællesskabet. Men den råolie, SIOT har losset, er ikke i teknisk forstand i fri omsætning, selv om situationen faktisk svarer hertil, idet den fælles toldtarif for råolie fastsætter toldsatsen 0. Fra et toldteknisk synspunkt er den råolie, der er losset i Trieste, og som derefter skal bringes til Tyskland og Østrig, omfattet af reglerne om toldoplag. Da den råolie, der er under transport i den transalpinske olieledning ikke i teknisk forstand er i fri omsætning, udgør de omtvistede losningsafgifter i langt højere grad en overtrædelse af den fælles toldtarif end en overtrædelse af reglerne om frie varebevægelser. Forbuddet mod at belægge eksporten til en anden medlemsstat af

varer, der er bragt i fri omsætning, med afgifter, der svarer til told, er netop begrundet i ønsket om ikke at ændre den fælles toldtarif, dvs. det ensartede beskyttelsesniveau, Fællesskabet har ønsket.

Bestemmelserne i GATT kan ikke længere anvendes i forholdet mellem medlemsstaterne inden for EØF. EØF-traktaten indeholder altså nødvendigvis regler, der fuldstændig svarer til artikel V, stk. 3, i GATT, også selv om det ikke udtrykkeligt er sagt. Traktaten kan faktisk ikke, for så vidt angår transitfrihed, være mindre vidtgående end GATT efter den bredest mulige forståelse af denne overenskomsts regler.

Artikel V, stk. 3, i GATT, kan fortsat anvendes i forholdet mellem medlemsstater og tredjelande. Denne bestemmelse kan, for så vidt den angår transittransport af varer hidrørende fra eller bestemt til et tredjeland, der deltager i GATT, påberåbes af private ved nationale retter.

Det synspunkt, at artikel V, stk. 3, i GATT, kun indeholder et forbud mod afgifter på transit som sådan, og ikke mod afgifter, der er betinget af losning af varer, afsvækkes af følgende forhold:

— Artikel V, stk. 3, indeholder en præcis angivelse af undtagelserne fra det almindelige forbud mod transitafgifter; interne afgifter er ikke en af disse undtagelser.

— Transitten i og for sig er ikke den afgiftsudløsende begivenhed for visse af disse undtagelser; det er derimod transporten eller ydede tjenester.

— I artikel V, stk. 1, derfineres transit som den passage over en kontraherende parts territorium med eller uden omladning, oplægning, deling af ladning eller forandring i befordringsmåden, der kun udgør en del af den samlede rejse, der er påbegyndt og afsluttes uden for den kontraherende parts grænser.

— De i stk. 3 og 4 i artikel V omhandlede forpligtelser hidrører nødvendigvis kun afgifter, der ikke er omfattet af forbudet i stk. 3.

— Der er absolut ikke noget paradoksalt i, at varer i transit, der er fritaget for interne afgifter, nyder en gunstigere behandling end den i artikel III i GATT omhandlede nationale behandling. Det er tværtimod mere udtryk for et paradoks, at interne afgifter pålægges varer, der overhovedet ikke har noget at gøre med markedet i den stat, der anvender afgifterne.

Selskabet Trieste Havn har anført, at tvisten i hovedsagen ikke rejser spørgsmål om den afgiftsmæssige behandling af varer i transit, idet de omtvistede losningsafgifter ikke angår transitten, men derimod losning eller lastning i havnen.

Den *italienske Republiks regering* har anført, at de omtvistede afgifter ikke kan sættes i forbindelse med reglerne om handelen og om fri bevægelighed inden for Fællesskabet.

Afgifterne erlægges af alle brugere af havnen som betaling for de ydelser, de opnår gennem havneorganisationen og -virksomheden under ét, og de beregnes ud fra et gennemsnit af kostpriserne for samtlige ydelser. Afgifterne er ikke ifølge deres almindelige beskaffenhed en foranstaltning til indirekte beskyttelse af indenlandske varer og ej heller en form for statsafgifter på indførsel eller

udførsel. Afgifterne pålægges enhver varebevægelse i havnen uden hensyn til varernes oprindelse og bestemmelsessted og altså for indenlandske varer, der er under transport i indlandet. Der er derfor tale om afgifter, der virker absolut neutrale i konkurrencen i overensstemmelse med grundprincippet om forbud mod forskelsbehandling.

EØF-traktaten er på alle de områder, den regulerer, trådt i stedet for GATT, og alle staternes rettigheder og forpligtelser i fællesskabssammenhæng udspringer derfor af traktaten. Man kan derfor ikke påberåbe sig bestemmelserne i GATT i et tilfælde, hvor det er forholdet mellem Fællesskabets medlemsstater, der skal afgøres. De formål, der forfølges med GATT, er i øvrigt forskellige fra de af EØF-traktaten omhandlede formål og har langt fra den samme rækkevidde. GATT, der er en meget fleksibel ordning, er baseret på princippet om gensidighed og balance. GATT kan ikke i fællesskabsretling sammenhæng være umiddelbart anvendelig, uden at man ændrer dens anvendelsesområde og mistolker dens indhold og målsætninger og frakender gensidighedsbetingelsen væsentlig betydning.

Det *forenede Kongeriges regering* har gjort gældende, at det ved en undersøgelse af transittrafikken er nødvendigt at gøre en sondring; varer, der ikke opfylder betingelserne i EØF-traktatens artikler 9 og 10, er »varer uden fællesskabsstatus«, på hvilke traktatens bestemmelser om den fælles handelspolitik og de internationale, af medlemsstaterne og Fællesskabet accepterede, forpligtelser finder anvendelse. Varer, der opfylder betingelserne i traktatens artikler 9 og 10 er »fællesskabsvarer«, og på disse varer kan derfor traktatens bestemmelser om frie varebevægelser anvendes. Artiklerne 13 og 16 samt artikel 95 kan i givet fald bringes i anvendelse på opkrævning af statsafgifter på den omhandlede transittrafik, mens artiklerne 30 og 34 er mindre relevante i forbindelse hermed.

Kommissionen har bekræftet, at den deler den forelæggende rets opfattelse, hvorefter de omtvistede afgifter ikke udgør afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold, jf. EØF-traktatens artikel 13. Disse afgifter kan heller ikke anses for afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, jf. artikel 16. Artikel 34, der handler om kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning og ikke om afgiftsbyrder, kan ikke anvendes i det foreliggende tilfælde.

Artikel V, stk. 3, i GATT, indeholder ikke noget forbud mod afgifter som de omtvistede; i modsat fald har det betydning at undersøge artikel 16 i EØF-traktaten på baggrund af dette forhold. Artikel V, stk. 3, i GATT, kan ikke finde anvendelse i sammenhæng med fællesskabsretten.

Spørgsmålet om, hvorvidt artikel V, stk. 3, i GATT, kan påberåbes inden for rammerne af fællesskabsretten, kan ikke opstå; men en privatperson kan under henvisning til en fællesskabsretlig bestemmelse, der er umiddelbart anvendelig, påberåbe sig GATT som et instrument ved fortolkningen af fællesskabsretten.

G — *Fællesskabets ansvar over for Republikken Østrig inden for rammerne af GATT og frihandelsaftalen.*

Parterne opfordres til at udtale sig om det problem, der er fremstillet i den danske regerings indlæg,

nærmere bestemt om Fællesskabet, efter gradvis at have overtaget opgaverne på det told- og handelspolitiske område, over for tredjelande og specielt Østrig har påtaget sig et ansvar for medlemsstaternes overholdelse af bestemmelserne i GATT. Domstolen ønsker i sammenhæng hermed at blive gjort bekendt med parternes synspunkter vedrørende muligheder for eventuelt at anse statsafgifter, der pålægges varer i transit, der skal til Østrig, for afgifter med tilsvarende virkning som eksporttold, jf. den med nævnte land afsluttede frihandelsaftale.

Selskabet SIOT har givet udtryk for den opfattelse, at Fællesskabet efter som sådant et have påtaget sig forpligtelserne i henhold til GATT efter traktatens artikel 228, stk. 2, har bundet medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan ikke ensidigt se bort fra disse forpligtelser uden at gøre sig skyldige i en overtrædelse af artikel 228 og uden at pådrage Fællesskabet ansvar over for de øvrige kontraherende parter i GATT.

Frihandelsaftalen mellem EØF og republikken Østring kan ikke anvendes i det foreliggende tilfælde; denne anvendes kun på varer, der har oprindelse i Fællesskabet og i Østrig, jf. overenskomstens artikel 2.

Derimod kan artikel V, stk. 3, i GATT, anvendes; i præamblen til overenskomsten mellem EØF og republikken Østrig anføres det udtrykkeligt, at de kontraherende parter ikke fritages for de forpligtelser, som påhviler dem ved andre internationale overenskomster.

Selskabet Trieste Havn har endnu engang henvist til, at opkrævningen af de omtvistede stats- og havneafgifter for losning ikke på nogen måde sker på grundlag af et transitkriterium.

Den *italienske Republiks regering* har ikke bestridt, at Fællesskabet i den udstrækning, hvori det har overtaget medlemsstaternes beføjelser i forbindelse med gennemførelsen af GATT, er trådt i disses sted, for så vidt angår overholdelsen af forpligtelserne ifølge GATT over for tredjelande. Det må dog i det foreliggende tilfælde fastholdes, at de omtvistede afgifter ikke kan anses for afgifter med tilsvarende virkning som told.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at Fællesskabet inden for rammerne af den fælles handelspolitik har et vist ansvar for overholdelsen af GATT-bestemmelserne over for tredjelande. Såfremt en medlemsstat ikke i sit forhold til et tredjeland opfylder de forpligtelser, der påhviler det i henhold til GATT, kan vedkommende tredjeland indføre sanktioner; som følge af indførelsen af en fælles handelspolitik vil disse sanktioner ramme hele Fællesskabet og ikke blot vedkommende medlemsstat. Fællesskabet har derfor en særlig interesse i, at medlemsstaterne overholder GATT-bestemmelserne.

Bestemmelserne i frihandelsaftalen mellem EØF og Østrig skal fortolkes på selvstændig måde, også selv om de ord for ord svarer til traktatbestemmelser. Forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, jf. EØF-traktatens

artikler 12 ff. og EØF—Østrig-overenskomstens artikel 7, må imidlertid fortolkes på samme måde, idet de to traktater for så vidt har samme målsætning, og sådanne afgifter påvirker direkte varehandelen.

Det *forenede Kongeriges regering* har anført, at Fællesskabet er den egentlige ansvarlige part over for tredjestater for overholdelsen af de forpligtelser til at anvende GATT-bestemmelserne, som Fællesskabet har påtaget sig ved udøvelsen af de beføjelser, det har i henhold til EØF-traktatens artikel 113.

Overenskomsten mellem EØF og Østrig kan udelukkende anvendes på varer hidrørende fra Fællesskabet eller Østrig og angår derfor ikke direkte de spørgsmål, der er fremme i hovedsagen.

Kommissionen har anført, at den uden i øvrigt at være enig i alt, hvad den danske regering har anført, fremdeles deler den opfattelse, at Fællesskabet, efter at være trådt i medlemsstaterns sted, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT, bl. a. over for Østrig har påtaget sig et ansvar for, at medlemsstaterne overholder GATT-bestemmelserne. Såfremt man gik ud fra den næsten utænkelige fortolkning af EØF-traktatens artikel 16, at de omtvistede afgifter var forbudt i medfør af denne bestemmelse, måtte det, for så vidt angår fortolkningen af artikel 7 i frihandelsaftalen EØF—Østrig, fastslås, at ordligheden ikke er tilstrækkelig til på frihandelsaftalens ordning at overføre den fortolkning, der gives artikel 16 om handelen i Fællesskabet. Frihandelsaftalen kan i øvrigt ikke fortolkes på en sådan måde, at man får en handelsordning, der er mindre gunstig end den, der følger af GATT. Spørgsmålet om, hvor man inden for dette spillerum skal hente den præcise fortolkning af artikel 7 i frihandelsaftalen, afhænger endelig, når alt kommer til alt, af et skøn over, i hvilket omfang aftalens mål og system kan sammenlignes med EØF-traktatens mål og system, der danner grundlag for fortolkningen af artikel 16.

H — Fortolkningen af artikel 1 i transitaftalen EØF-Østrig

Selskabet Trieste Havn har under nr. 4 i sit indlæg vedrørende det fjerde spørgsmål omtalt den transitaftale, der er afsluttet med Østrig i medfør af Rådets forordning nr. 2813/72. Selskabet har fremhævet, at denne aftale ifølge artikel 1 kun gælder for »varer, der over østrigsk territorium skal bringes fra ét sted i Fællesskabet til et andet sted i Fællesskabet«. Domstolen vil gerne kende parternes og specielt den italienske regering og Kommissionens opfattelse med hensyn til rækkeviden af samme aftales artikel 1, 2. afsnit, hvorefter ordningen for fællesskabstransit »også kan anvendes på enhver anden varetransport, der sker såvel over Fællesskabets som Østrigs territorium«.

Selskabet SIOT har anført, at artikel 1, 2. afsnit, i den med Østrig afsluttede transitaftale på baggrund af aftalens andre bestemmelser skal fortolkes således, at

den af aftalen omfattede transitordning også kan anvendes på varer hidrørende fra eller med bestemmelsessted Østrig, som transporteres over Fællesskabets område.

Selskabet Trieste Havn har anført, at Fællesskabets transitordning ikke berører og ikke ændrer den afgiftsmæssige behandling af varen. Selskabet SIOT har i øvrigt ikke påberåbt sig fællesskabstransitprocedurer, og hovedsagen drejer sig ikke om afgifter i forbindelse med transit.

Den *italienske Republiks regering* har anført, at de olieprodukter, der losses i Trieste havn, anmeldes til toldvæsenet i henhold til reglerne om indførsel på toldoplag og derefter udtages for at blive sendt til bestemmelseslandet. Selskabet SIOT går, for så vidt angår transporten til Østrig, navnlig ikke frem efter Fællesskabets transitprocedurer, men foretager forsendelse af udenlandske varer på grundlag af toldpasserseddelordningen ifølge de nationale regler.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har givet udtryk for den opfattelse, at artikel 1, stk. 2, i overenskomsten EØF—Østrig, om fællesskabstransit kan anvendes på varetransporter

— fra Fællesskabet eller, efter transit gennem Fællesskabet, fra et tredjeland til Østrig;

— fra Østrig til Fællesskabet eller, efter transit gennem Fællesskabet, til et tredjeland;

— mellem en medlemsstat og et tredjeland, efter transit gennem Østrig, i givet fald efter omladning.

I førstnævnte tilfælde kan reglerne om fællesskabsforsendelse også fakultativt anvendes på varetransporter fra et tredjeland til Østrig efter transit gennem Italien (Trieste).

Kommissionen har gjort gældende, at Fællesskabets transitordning ifølge artikel 1, stk. 1, i overenskomsten EØF—Østrig, principielt er obligatorisk for passagen af østrigsk territorium, når varerne i anledning af en transport mellem to lokaliteter i Fællesskabet kommer over dette territorium, idet der herved kan være tale om en direkte transport enten med omladning i Østrig eller med videreforsendelse, i givet fald efter oplægning på toldoplag i Østrig.

Den erhvervsdrivende kan i medfør af artikel 1, stk. 2, i overenskomsten, gå frem efter reglerne om fællesskabsforsendelse, når transporten over østrigsk territorium ikke foregår mellem to lokaliteter i Fællesskabet. Således forholder det sig med transport af varer hidrørende fra Fællesskabet eller et tredjeland med bestemmelsesstedet Østrig, med transport af varer hidrørende fra Østrig, hvis bestemmelsessted er Fællesskabet eller et tredjeland, med transport af varer mellem Fællesskabet og et tredjeland over østrigsk territorium, med eller uden omladning sidstnævnte sted.

I — Den østrigske regerings opfattelse

Domstolen anmoder Kommissionen om at fremkomme med de oplysninger, den efter offentliggørelse i EFT af Corte suprema di cassazione's spørgsmål (EFT C 280 af 31. 10. 1980, s. 4) eventuelt

måtte være i besiddelse af vedrørende den østrigske regerings opfattelse af disse spørgsmål.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har henvist til et memorandum fra den østrigske regering af 9. juni 1982 samt til en skrivelse af 8. juli 1982 fra Østrigs ambassade i Forbundsrepublikken. I disse dokumenter angives de beløb, hvormed de omtvistede afgifter er blevet opkrævet af indførslerne over Italien til Østrig af råolie (ca. 150 millioner USD i perioden fra 1974 til udgangen af 1981; ca. 30 millioner USD årligt efter den 1. 1. 1982, idet afgifterne er blevet fordoblet ved den italienske lov nr. 692 af 1. 12. 1981); endvidere anføres deri de grunde, som den østrigske regering har til at anse de omtvistede afgifter for uforenelige med artikel V, stk. 3, i GATT

Kommissionen har gjort gældende, at Østrig ikke har rettet henvendelse til den i anledning af de omtvistede spørgsmål. Kommissionen er midlertid ikke ubekendt med, at Østrig anser havneafgifterne for at være i strid med GATT.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmøderne den 27. og 28. oktober 1982 har følgende afgivet mundtlige indlæg og besvaret Domstolens spørgsmål: det sagsøgende selskab i hovedsagen SIOT, ved advokat Viscardini Donà, bistået af generaldirektør Mauro Azzarita; selskabet Trieste Havn, ved advokat Pacia; Den italienske Republiks regering, ved advokat d'Amato; Den franske Republiks regering, ved sekretær for udenrigsanliggender Alexandre Carnelutti, udenrigsministeriet; Forbundsrepublikken Tysklands regering, ved Seidel; Kommissionen, ved Olmi.

Den *franske Republiks regering*, som ikke har indgivet skriftligt indlæg, har bemærket, at det fremgår af Domstolens praksis, at den er kompetent til at fortolke en folkeretlig overenskomst, når to betingelser er opfyldt: Fællesskabet skal være bundet af den konkrete bestemmelse i overenskomsten, og den pågældende bestemmelse skal være af en sådan karakter, at den med retsvirkning kan påberåbes af private. Med hensyn til den første betingelse må det konstateres, at der med hensyn til anvendelsen af GATT ikke fandtes nogen fællesskabskompetence før den 1. juli 1968, og at kompetencen til at pålægge afgifter, uanset at den påvirkes og begrænses af EF-regler, selv efter denne dato ikke er blevet flyttet fra medlemsstaterne til Fællesskabet; med hensyn til den anden betingelse må det antages, at hverken artikel II eller artikel V, stk. 3, i GATT kan medføre ret for Fællesskabets retsundergivne til at påberåbe sig de nævnte artikler ved domstolene.

Subsidiært har regeringen anført, at det fremgår af sagen, at de afgifter, som der er tvist om i hovedsagen, er interne afgifter, og at artikel V, stk. 3, i GATT indeholder hjemmel for, at de opkræves af varer i transit: en fortolkning af artikel V, stk. 3, i GATT hvorefter der i afgiftsmæssig henseende tildeles varer i transit eksterritorial status, vil ikke være i overensstemmelse med det princip om

national behandling, som GATT er båret af; stk. 4 og stk. 5 i artikel V bekræfter, at GATT ikke er til hinder for, at der opkræves interne afgifter, forudsat at de er rimelige, at transitten som sådan ikke udløser afgiftskravet, og at afgiften opkræves af helt almene grunde, såsom fordi der er ydet visse tjenester.

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

Præmisser

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

— dels fortolkningen af EØF-traktatens artikler 90, 113 og 177, af Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om ordning for fællesskabsforsendelse (EFT 1969 I, s. 114) og af Rådets forordning nr. 2813/72 af 21. november 1972 om afslutning af en overenskomst mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og republikken Østrig om anvendelsen af ordningen for fællesskabsforsendelse (JO L 294, s. 86),

— dels virkningerne for Fællesskabet af Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (i det følgende benævnt overenskomsten), samt angående fortolkningen af dennes artikel V, der handler om fri transit,

for gennem en besvarelse heraf at kunne afgøre, om opkrævningen ifølge lovdekret nr. 47 af 28. februar 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. april 1974 (i det følgende benævnt lovdekret nr. 47), af afgifter i anledning af lastning og losning af varer, nærmere bestemt olie, der via den transalpinske olieledning sendes til Forbundsrepublikken Tyskland og republikken Østrig, er retmæssig i henhold til fællesskabsretten og eventuelt i henhold til overenskomstens bestemmelser.

2 Af sagens akter fremgår, at disse spørgsmål er blevet rejst under en række retssager mellem på den ene side Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT), et italiensk selskab, der har bygget og siden hen drevet det på italiensk område mellem Trieste og den østrigske grænse beliggende afsnit af

den transalpinske olieledning, og på den anden side finansministeriet, ministeriet for handelsflåden, Trieste toldkammer og selskabet Trieste Havn. Sagernes genstand er opkrævningen af de pågældende afgifter for råolie udlosset på SIOT's anlæg og bestemt til raffinaderier, hvoraf nogle ligger i Forbundsrepublikken Tyskland og andre i republikken Østrig.

Sagens forhistorie

3 Det bemærkes, at Italien tidligere, før anvendelsen af det lovdekret, der har givet anledning til tvisten, i medfør af lov nr. 82 af 9. februar 1963 har opkrævet en »losningsafgift« for indførte varer og en såkaldt »havneafgift« for varer, der blev lastet eller losset i bestemte havne, herunder Trieste, uden hensyn til disse varers oprindelse eller bestemmelsessted. Førstnævnte afgift opkrævedes ikke for den af SIOT lossede olie, idet den ikke blev indført; for sidstnævnte afgift indeholdt loven en udtrykkelig bestemmelse om fritagelse for varer, der var i transit i Trieste havn.

4 Domstolen har i dom af 10. oktober 1973 (sag 34/73, *Variola,* Sml., s. 981) fastslået, at en afgift af en art som den førstnævnte afgift, der udelukkende pålægges importerede varer, skal anses for en afgift med tilsvarende virkning som told, der som sådan er i strid med fællesskabsretten. I samme periode verserede en af Kommissionen anlagt traktatbrudssag vedrørende den samme »losningsafgift«, en sag, der var indført i Domstolens register under nr. 172/73 (jf. EFT C 99 af 20. 11. 1973, s. 4). Italien drog konsekvensen af nævnte dom og ændrede sin lovgivning ved lovdekret nr. 47. Losningsafgiften blev erstattet af en »statsafgift i anledning af losning og lastning«, i det følgende benævnt »statsafgiften«, som skulle opkræves uden hensyn til varernes oprindelse og bestemmelsessted. Kommissionen fandt, at der efter denne ændring af den omtvistede afgifts beskaffenhed ikke længere forelå et traktatbrud, hvorfor den hævede sagen (EFT C 69 af 14. 6. 1974, s. 5). Om »havneafgiften« gælder, at den blev opretholdt efter reglerne i loven af 1963, dog således at den tidligere fastsatte fritagelse for varer i transit i Trieste havn blev ophævet.

5 Den italienske afgiftsforvaltning stillede efter ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 47 krav om betaling af de to afgifter — »statsafgift« og »havneafgift« — for råolie losset på SIOT's anlæg og videresendt via den transalpinske olieledning. SIOT anlagde i anledning heraf, vedrørende forskellige tidsrum i perioden 1974-1975, flere sager ved Tribunale di Trieste; selskabet har siden betalt afgifterne, idet det har forbeholdt sig sine rettigheder, indtil sagerne er afgjort. Da Tribunale di Trieste's afgørelser gik SIOT imod, ankede selskabet til Corte d'áppello di Trieste, der imidlertid stadfæstede Tribunales afgørelser i en række på hinanden følgende domme. Flere af disse er derefter blevet indanket for Corte di cassazione.

6 SIOT har ifølge forelæggelseskendelsen foruden de internretligt begrundede anbringender fremført en række anbringender, der dels støttes på fællesskabsretten, dels på overenskomsten, idet de omtvistede afgifter hævdes

1° ikke at være interne afgifter, men afgifter med tilsvarende virkning som told og som sådanne i strid med EØF-traktatens artikler 12 og 13,

2° at være i strid med ordningen om fri transit, jf. overenskomstens artikel V,

3° at være i strid med Fællesskabets transitordning, således som denne følger af forordning nr. 542/69, og med den transitoverenskomst, Fællesskabet har afsluttet med Østrig, og som blev sat i kraft ved forordning nr. 2813/72,

4° at være til skade for Fællesskabets handelspolitik og dermed at udgøre en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 113,

5° at fremkalde alvorlige konkurrencefordrejninger, der er i strid med EØF-traktatens artikel 90, stk. 1, idet de offentlige havneinstitutioner herigennem erhverver økonomiske fordele på bekostning af en privat virksomhed, der har tilladelse til at drive og anvende sine egne anlæg til de losningsarbejder, de er bygget til.

7 Corte die cassazione har ud fra den opfattelse, at de omhandlede afgifter er afgifter på lastede og lossede varer, som alle er omfattet af afgifterne uden

hensyn til deres oprindelse eller deres bestemmelsessted, fastslået, at de omtvistede afgifter ikke er importafgifter, men interne afgifter, jf. traktatens artikel 95 og overenskomstens artikel III.

8 Corte di cassazione er på grundlag af denne vurdering nået til det resultat, at der bliver tale om fortolkning af fællesskabsretten, nærmere bestemt af forordningen om ordningen for fællesskabsforsendelse, af transitoverenskomsten med Østrig, af reglerne om den fælles handelspolitik, jf. traktatens artikel 113, samt af konkurrencereglerne i traktatens artikel 90.

9 Corte di cassazione er endvidere af den opfattelse, at der kræves en afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede afgifter som påstået er retsstridige ifølge overenskomstens artikel V om fri transit. På baggrund af den forskellige vurdering af de internretlige virkninger af overenskomsten, der er kommet til udtryk i praksis ved Corte di cassazione og i Domstolens praksis, således som denne fremgår af dom af 12. december 1972 (forenede sager 21-24/72, *International Fruit Co.*, Sml., s. 295), dom af 24. oktober 1973 (sag 9/73, *Schlüter*, Sml., s. 1135) samt dom af 11. november 1975 (sag 38/75, *Nederlandse Spoorwegen*, Sml., s. 1439), finder Corte di cassazione det nu påkrævet at gå videre med undersøgelsen af dette spørgsmål og herved hense til det af Domstolen i de nævnte domme knæsatte princip, hvorefter Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår forpligtelserne i henhold til overenskomsten.

10 Med henblik på løsningen af de hermed beskrevne problemer har Corte die cassazione formuleret fire 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, at bestemmelserne i denne overenskomst herefter også skal anses for bestemmelser, 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?

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 i hvilken takt indtræder disse virkninger, hvis de ikke indtræder på én gang)? Skal den nationale ret ved 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 det 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, alt med henblik på en hensigtsmæssig vejledning af den nationale ret ved dennes fortolkning af den nationale regel: Betyder den ordning, der er fastlagt ved GATT-overenskomstens artikel V, stk. 3, for varer hidrørende fra lande, der ikke deltager i overenskomsten, og bestemt til markedet i heri deltagende lande, at den nationale lovgivningsmagt under alle omstændigheder uden begrænsninger og ubetinget er afskåret fra at indføre afgifter (som f.eks. statsafgiften af lossede og lastede varer i alle nationale havne samt den såkaldte havneafgift af lossede og lastede varer i enkelte af dem, jf. hhv. stk. 1 og stk. 2 i artikel 2 i lovdekret nr. 47 af 28. 2. 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. 4. 1974) både af indenlandske eller told- og afgiftsberigtigede varer og indførte varer i anledning af disses losning eller lastning i havne i deltagerlande, når de nævnte afgifter også pålægges det indførte produkt i tilfælde, hvor produktet — hidrørende fra et tredjeland og bestemt til markedet i et andet deltagerland — blot er i transit på det nationale område og endvidere — specielt, for så vidt angår de afgifter, der er indført for bestemte havne, der drives af selvstændige

havneselskaber (Enti autonomi), som disse afgifter for en del tilfalder — i tilfælde, hvor losning og lastning samt videreforsendelse i øvrigt til det endelige bestemmelsessted udelukkende varetages af vedkommende erhvervsdrivende ved egen foranstaltning og over anlæg, som denne selv har bygget, drevet og vedligeholdt uden nogen form for direkte eller særlig bistand fra havneselskabets side?

D — Uafhængigt af besvarelserne af spørgsmålene under A, B og C:

1. Medfører grundsætningerne i Fællesskabets retsorden vedrørende retmæssig konkurrence og fælles handelspolitik, jf. herved navnlig bestemmelserne i henholdsvis artikel 90, stk. 1, og artikel 113, stk. 1, i traktaten, i forbindelse med den særlige ordning vedrørende transit i Fællesskabet, der er fastlagt ved Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 og Rådets forordning nr. 2813/72 af 21. november 1972, at den nationale lovgivningsmagt under alle omstændigheder ubegrænset og ubetinget, bl.a. også af eventuelle formelle krav vedrørende varens oprindelse og den transitordning, der skal gælde for den, er afskåret fra at indføre afgifter (som f.eks. statsafgiften af lossede og lastede varer i alle nationale havne samt den såkaldte havneafgift af lossede og lastede varer i enkelte af dem, jf. henholdsvis stk. 1 og stk. 2 i artikel 2 i lovdekret nr. 47 af 28. 2. 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. 4. 1974) af såvel indenlandske eller told- og afgiftsberigtigede varer som indførte varer i anledning af disses losning eller lastning i havne i deltagerlande, når de nævnte afgifter også pålægges det indførte produkt i tilfælde, hvor produktet — som hidrørende fra et tredjeland og bestemt til markedet i Forbundsrepublikken Tyskland og Østrig — blot er i transit på det nationale område og endvidere — specielt, for så vidt angår de afgifter, der er indført for bestemte havne, der drives af selvstændige havneselskaber (Enti autonomi), som disse afgifter for en del tilfalder — i tilfælde, hvor losning og lastning samt videreforsendelse i øvrigt til det endelige bestemmelsessted udelukkende varetages af vedkommende erhvervsdrivende ved egen foranstaltning og over anlæg, som denne selv har bygget, drevet og

vedligeholdt uden nogen form for direkte og særlig bistand fra havneselskabets side?

2. Kan private, såfremt der gælder et forbud mod sådanne afgifter, for nationale domstole påberåbe sig dette til støtte for et krav om tilbagebetaling af beløb betalt i afgifter, eller til støtte for en påstand om frifindelse for et betalingskrav fra statens side?

11 Der findes ikke i EØF-traktaten udtrykkelige regler om ordningen for transit, og Corte die cassazione har derfor i første række beskæftiget sig med spørgsmålet om fortolkningen og virkningerne af overenskomsten, der til forskel fra fællesskabsretten i artikel V indeholder udtrykkelige regler om denne ordning. Corte di cassazione har først herefter fremdraget de fællesskabsretlige regler, der efter dens opfattelse kan få betydning for problemstillingen, nemlig artikel 113 om den fælles handelspolitik, artikel 90 om de konkurrenceregler, der finder anvendelse på offentlige virksomheder, forordningen om fællesskabsforsendelse samt den med Østrig afsluttede transitoverenskomst.

12 For så vidt angår anvendelsen af overenskomstens artikel V bemærkes, at Fællesskabet ifølge dennes artikel XXIV, stk. 8, skal anses for ét toldområde, idet Toldunionen, jf. EØF-traktatens artikel 9, udgør Fællesskabets principielle grundlag. Overenskomstens bestemmelser regulerer følgelig kun forholdet mellem Fællesskabet og de øvrige kontraherende parter og finder ikke anvendelse i selve Fællesskabet.

13 Domstolen finder det derfor hensigtsmæssigt i første række at fastlægge transitordningens indhold i et rent fælleskabsretligt perspektiv. Den vil følgelig først behandle det fjerde spørgsmål (D) i tilslutning til det tredje spørgsmål (C) og vil herved sondre mellem transit af varer, der skal til en medlemsstat, det vil i det foreliggende tilfælde sige Forbundsrepublikken Tyskland, og transit af varer, der skal til et tredjeland, i det foreliggende tilfælde Østrig.

Ordningen for fællesskabsforsendelse

14 Corte die cassazione har med *spørgsmål D* ønsket en afgørelse af, om opkrævning af varer i transit af afgifter i anledning af lastning eller losning,

omfattende samtlige varer uanset oprindelse og bestemmelsessted, er forenelig med de principper, der er Fællesskabets grundlag, specielt forordning nr. 542/69 om ordningen for fællesskabsforsendelse, når losningen, lastningen og videretransporten til det endelige bestemmelsessted udelukkende sker ved vedkommende erhvervsdrivendes egen foranstaltning og over anlæg, som denne selv har bygget, drevet og vedligeholdt uden nogen form for direkte eller særlig bistand fra et offentligt havneselskabs side.

15 Med *spørgsmål C* ønskes der en afgørelse af, om afgifter af den hermed beskrevne art er i overensstemmelse med overenskomstens artikel V, stk. 3.

16 Den toldunion, der er etableret ved kapitel 1 i afsnit I i EØF-traktatens anden del, indebærer nødvendigvis, at der skal sikres frie varebevægelser medlemsstaterne imellem. Friheden i så henseende kan ikke være fuldstændig, hvis medlemsstaterne på nogen måde har mulighed for at hindre eller hæmme bevægeligheden for varer i transit. Det må derfor som følge af Toldunionen og i medlemsstaternes fælles interesse fastslås, at der består et almindeligt princip om fri transit for varer i Fællesskabet. Dette bekræftes i øvrigt af anvendelsen af ordet »transit« i traktatens artikel 36.

17 Det må herved bemærkes, at det selvsamme almindelige princip ligger til grund for forordning nr. 542/69 om ordningen for fællesskabsforsendelse og for Rådets forordning nr. 222/77 af 13. december 1976 (EFT L 38, 1977, s. 1) der er trådt i stedet for førstnævnte forordning, og hvori man finder en række forskellige administrative regler, der i praksis skal gøre det nemmere at gennemføre fri transit. Ifølge præamblerne til de to forordninger består der faktisk en sammenhæng mellem de deri vedtagne regler til lettelse af transitten og tilstedeværelsen af en toldunion, toldområdets enhed og nødvendigheden af, at der er fuldstændig frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

18 Det må i øvrigt fremhæves, at selv om forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told kun, som udtalt i Domstolens dom af 13. december 1973 (forenede sager 37 og 38/73, *Diamantarbeiders,* s. 1609), er nævnt i afdeling

1 i det kapitel i traktaten, der omhandler Toldunionen (artiklerne 12-17) — om varer, som frit kan omsættes i medlemsstaterne — og ikke genfindes i samme kapitels afdeling 2 (artiklerne 18-29), der omhandler varer, der er indført direkte fra tredjelande, er dette ikke ensbetydende med, at sådanne afgifter kan indføres eller opretholdes for de sidstnævnte varer. Som det også anføres i førnævnte dom, sigter indførelsen af den fælles toldtarif mod at gennemføre en udligning af de toldbyrder, som de fra tredjelande importerede produkter underkastes ved Fællesskabets grænser for derved at undgå omgåelser i samhandelen med disse lande samt undgå enhver fordrejning af den interne frihandel eller af konkurrencevilkårene. At der ikke findes noget udtrykkeligt forbud mod transitafgifter i de samme bestemmelser, kan af de samme grunde ikke betyde, at medlemsstaterne kan indføre eller opretholde sådanne afgifter, når disse netop principielt er uforenelige med en toldunion og så meget mere med grundsætningen om frie varebevægelser, der er selve fællesmarkedets grundlag.

19 Det må derfor antages, at medlemsstaterne ville gøre sig skyldige i en overtrædelse af grundsætningen om fri transit i Fællesskabet, såfremt de pålagde varer i transit på deres respektive områder transitafgifter eller andre afgifter vedrørende transitten.

20 Det kan imidlertid ikke anses for stridende mod den således beskrevne transitfrihed, at der opkræves afgifter eller gebyrer, der modsvarer transportomkostninger eller omkostninger ved erlæggelse af andre med transitten forbundne ydelser.

21 Det må herved bemærkes, at man ikke som anført i spørgsmålet fra Corte di cassazione, ved afgørelsen af, hvilke ydelser der hermed bliver tale om, alene kan medregne de ydelser, der umiddelbart har specielt med varetransporten at gøre. Afgifter eller gebyrer, der opkræves for de mere ubestemte ydelser som følger af adgangen til at benytte havnebassiner eller havneanlæg, hvis farbarhed og vedligeholdelse påhviler offentlige myndigheder, skal også anses for at modsvare transportomkostninger.

22 Det lader sig endelig fastslå, at de af fællesskabsretten afledte regler vedrørende den afgiftsmæssige behandling af varer i transit i alt væsentligt har samme indhold som de regler, der har udviklet sig i international aftalepraksis på området.

23 Dette spørgsmål fra Corte die cassazione skal derfor besvares således, at det forhold, at der for Fællesskabet findes en toldunion kendetegnet ved fri bevægelighed for varer, betyder, at der er fri transit i Fællesskabet. Som følge af denne frihed kan en medlemsstat ikke pålægge varer, der er i transit på dens område, og som hidrører fra eller skal til en anden medlemsstat, transitafgifter eller andre afgifter vedrørende transitten. Opkrævning af afgifter eller gebyrer, der modsvarer transportomkostninger eller omkostninger i forbindelse med andre med transitten forbundne ydelser, kan imidlertid ikke antages at være i strid med den således beskrevne transitfrihed, idet der dog herved samtidig må henses ikke blot til de direkte og særlige med varebevægelser forbundne ydelser, men også til de mere ubestemte ydelser, der følger af benyttelsen af havnebassiner eller havneanlæg, hvis farbarhed og vedligeholdelse påhviler offentlige myndigheder.

24 Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om de omtvistede afgifter på baggrund af samtlige sagens omstændigheder kan forenes med den således beskrevne transitfrihed.

25 Det spørgsmål, der er forelagt vedrørende traktatens artikel 90, stk. 1, er herefter uden genstand.

Transitordningen inden for rammerne af forbindelserne med Østrig

26 De under C og D gengivne spørgsmål drejer sig, for så vidt der deri er tale om transitordningen for råolie, der skal til Østrig, i alt væsentligt om fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne om indførelse af en fælles handelspolitik, jf. traktatens artikel 113. Med det under D gengivne spørgsmål ønskes en afgørelse af, om opkrævning af de ovenfor beskrevne afgifter er forenelig med traktatens artikel 113 og med den transitoverenskomst, Fællesskabet har indgået med Østrig, jf. herom forordning nr. 2813/72, der er udstedt i henhold til artikel 113. Efter den rette forståelse af det under C gengivne

spørgsmål skal der følgelig også tages stilling til, om opkrævning af de omtvistede afgifter, for så vidt angår olie med Østrig som bestemmelsessted, er forenelig med overenskomstens artikel V, stk. 3, idet det har været forudsat, at Fællesskabet over for Østrig er bundet ved overenskomstens bestemmelser.

27 Det må herved bemærkes, at der ikke i den med Østrig aflsluttede transitoverenskomst findes nogen speciel bestemmelse om den afgiftsmæssige behandling af varer i transit. Den eneste relevante bestemmelse er herefter overenskomstens artikel V, hvori det hedder, at »der skal være transitfrihed gennem enhver kontraherende parts territorium for transittrafik til eller fra andre kontraherende parters territorium« (stk. 2). I stk. 3 i samme artikel, hvortil Corte di cassazione har henvist, forbydes det de kontraherende parter at opkræve told og transittold eller andre afgifter, der pålægges ved transit, med undtagelse af transportomkostninger eller afgifter, som står i passende forhold til administrationsudgifter, der er forbundet med transit, eller til omkostningerne ved ydede tjenester.

28 Af de grunde, Domstolen har anført i dom af 12. december 1972 (forenede sager 21-24/72, *International Fruit Co.*, Sml., s. 295), og som fremdeles må være gældende, kan denne bestemmelse ikke være umiddelbart anvendelig som en del af fællesskabsretten, og den kan således ikke gøres gældende af private, der bestrider lovligheden af at opkræve en afgift som den lastnings- og losningsafgift, der pålægges varer i transit, der skal til Østrig. Med konstateringen heraf er der ikke på nogen måde gjort begrænsning i Fællesskabets forpligtelse til i forhold til tredjelande, der deltager i overenskomsten, at overholde dens bestemmelser.

29 Selv om der ved traktatens artikel 113 er tillagt Fællesskabet kompetence til at træffe passende foranstaltninger af enhver art inden for den fælles handelspolitik, må det dog fastslås, at denne bestemmelse i sig selv ikke indeholder tilstrækkeligt klare kriterier for en stillingtagen til den anfægtede transitordning.

30 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares således, at der ikke findes nogen bestemmelse, der af private kan påberåbes til støtte for det synspunkt, at opkrævningen af en afgift som den omtvistede lastnings- og losningsafgift for varer i transit, der skal til Østrig, er ulovlig.

31 Da overenskomsten artikel V således finder anvendelse på transit i Fællesskabet og ikke, for så vidt angår transit med Østrig som bestemmelsessted, kan anvendes umiddelbart, bliver de under A og B citerede spørgsmål uden genstand.

Sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering, Den franske Republiks regering, Den italienske Republiks regering, kongeriget Danmarks regering, kongeriget Nederlandenes regering, Det forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet 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, der er forelagt den af Corte suprema di cassazione ved kendelse af 21. maj 1981, for ret:

1. **At der for Fællesskabet findes en toldunion, kendetegnet ved fri bevægelighed for varer, betyder, at der er fri transit i Fællesskabet. Som følge af denne frihed kan en medlemsstat ikke pålægge varer, der er i transit på dens område, og som hidrører fra eller skal til en anden medlemsstat, transitafgifter eller andre afgifter vedrørende transitten.**

   Opkrævning af afgifter eller gebyrer, der modsvarer transportomkostninger eller omkostninger i forbindelse med andre med transitten forbundne ydelser, kan imidlertid ikke antages at være i strid med den således beskrevne transitfrihed, idet der dog herved samtidig må henses ikke blot til de direkte og særlige med varebevægelser forbundne ydelser, men også til de mere ubestemte ydelser, der følger

af benyttelsen af havnebassiner eller havneanlæg, hvis farbarhed og vedligeholdelse påhviler offentlige myndigheder.

2. Der findes ingen bestemmelse, der af private kan påberåbes til støtte for det synspunkt, at opkrævningen af en afgift som den lastnings- og losningsafgift, der i Italien opkræves i henhold til lovdekret nr. 47 af 28. februar 1974, stadfæstet som lov nr. 117 af 16. april 1974, er ulovlig.

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

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

Høje Domstol.

Ved Italiens Corte di cassazione verserer for tiden en række sager, der drejer sig om, hvorvidt der lovligt kan opkræves forskellige afgifter på råolie, der indføres fra tredjelande, der ikke deltager i GATT, og som losses i Trieste havn og derfra af det private selskab SIOT via dettes transalpine olieledning videresendes dels til Forbundsrepublikken Tyskland og dels til Østrig.

Jeg skal vedrørende det omfangrige sagsforholds detaljer henvise til retsmøderapporten. Til belysning af de spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen, vil jeg kort anføre følgende.

Ifølge italiensk lov nr. 82 af 9. februar 1963 skulle der i samtlige italienske havne betales statsafgift for losning af

1 — Oversat fra tysk.