

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 videre-

sendes 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.

varer fra udlandet, der skulle indføres. Desuden skulle i visse havne, i hvilke der findes selvstændige havneselskaber — og efter det oplyste også i Trieste, hvilket dog er omtvistet — betales en afgift på udlossede og lastede varer samt på varer i transit uden hensyn til disse varers oprindelse og bestemmelsessted.

Efter at losningsafgiften i Domstolens dom i sag 34/73¹ var blevet erklæret for retsstridig som en afgift med tilsvarende virkning som told, blev de italienske afgiftsregler for varer i søtransport omredigeret ved lovdekret nr. 47 af 28. februar 1974. Herefter skal der for fremtiden i alle havne betales »statsafgift« af lastede og udlossede varer med et vist beløb pr. meterton. I lovdekretet er det endvidere bestemt, at den anden i loven af 1960 omhandlede afgift på udlossede og lastede varer (»havneafgift«) fortsat skal opkræves i de i loven nævnte havne. Den sats, hvormed »statsafgiften« opkræves, fastsættes for den enkelte havn ved dekret fra republikkens præsident, idet der herved skal henses til de med havnedriften forbundne gennemsnitsomkostninger; afgiften tilfalder naturligvis statskassen. Også den sats, hvormed »havneafgiften« opkræves, fastsættes ved et sådant dekret; denne afgift tilfalder for en del de lokale selvstændige havneselskaber og skal anvendes til særlige bestemt angivne formål. For så vidt angår de spørgsmål, der har interesse i nærværende sag, blev afgifterne fastsat ved dekret fra republikkens præsident af 13. marts 1974, der trådte i kraft den 23. april 1974. Denne fastsættelse skete med samme satser for begge afgifter i samtlige havne, blot med forskelle beroende på de forskellige varers art. Provenuet fra »havneafgiften« skal tilfalde de selskaber, der driver havnene og bl.a. bruges til

indretning af nye og udbygning af eksisterende havneanlæg.

En af appellanterne i hovedsagen, selskabet SIOT, hvis virksomhed er mere indgående beskrevet i retsmøderapporten, men som navnlig driver det italienske afsnit af den transalpinske olieledning, blev i medfør af disse regler af toldkammeret Trieste anmodet om at betale de to omtalte afgifter for råolie, der efter ikrafttrædelsen af det omtalte dekret fra republikkens præsident og indtil den 2. april 1975 var blevet losset i Trieste havn og videretransporteret via den transalpine olieledning.

SIOT afviste dette krav under henvisning til, at opkrævningen af disse afgifter af forskellige grunde strider mod fællesskabsretten og bestemmelserne i GATT.

For så vidt angår *fællesskabsretten*, er selskabet af den opfattelse,

- at afgifterne som afgifter med tilsvarende virkning som told strider mod EØF-traktatens artikler 12 og 13;
- at afgifterne ensidigt er blevet indført efter overgangsperiodens udløb og derfor må antages at gribe ind i Fællesskabets handelspolitik, hvilket betegner et brud med EØF-traktatens artikel 113;
- at der, for så vidt angår »havneafgiften«, foreligger en alvorlig konkurrencefordrejning, jf. EØF-traktatens artikel 90, stk. 1, idet den pålægges private virksomheder, der selv præsterer de tjenesteydelser,

¹ — Domstolens dom af 10. 10. 1973 i sag 34/73, Variola, Sml. 1973, s. 981.

afgiften skal være vederlag for, mens afgiftsprovenuet tilfalder offentlige virksomheder;

- at afgifterne endelig er uforenelige med Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om ordning for fællesskabsforsendelse (EFT 1969 I, s. 114) samt med overenskomsten mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og republikken Østrig om anvendelsen af reglerne om fællesskabsforsendelse, der blev indgået ved Rådets forordning nr. 2813/72 af 21. november 1972 (EFT L 294 af 29. 12. 1972, s. 86 ff).

Selskabet SIOT mener, for så vidt angår *GATT*, at der, når afgifterne må betegnes som afgifter med tilsvarende virkning som told, foreligger en overtrædelse både af artikel II, stk. 1, litra b) og navnlig af artikel V, stk. 3, i hvilken sidste regel det om fri transit hedder:

»Enhver kontraherende part kan kræve, at transittrafik gennem dens territorium indpasseres på det rette toldsted, men når bortses fra tilfælde, hvor herom gældende toldlov og forskrifter ikke er overholdt, skal sådan trafik fra eller til andre kontraherende parters territorier ikke udsættes for unødvendige forsinkelser eller restriktioner og skal være fritaget for told og for al transittold eller andre afgifter, der pålægges ved transit, med undtagelse af transportomkostninger eller afgifter, som står i et passende forhold til administrationsudgifter, der er forbundet med transit, eller til omkostningerne ved ydede tjenester«.

Der blev herefter anlagt sag først ved Tribunale di Trieste og efter anke ved Corte d'appello di Trieste. SIOT fik ikke medhold i sidstnævnte instans. I fire domme fra april 1977 og februar 1978 udtaltes, at den anfægtede afgiftsordning hverken var i strid med fællesskabsretten eller med *GATT*-bestemmelserne. Da indenlandske og udenlandske varer beskattedes i samme omfang, var der nemlig tale om *indenlandske* afgifter; endvidere måtte det, da de omhandlede varer hverken hidrørte fra stater, der deltog i *GATT*, eller fra Det europæiske Fællesskabs medlemsstater, lægges til grund, at varerne lige så lidt var omfattet af *GATT* som af EØF-traktaten.

Der blev derefter indgivet kassationsanke til Italiens Corte di cassazione, idet der herved blev anført en række forskellige grunde.

Også Corte di cassazione er nået til det resultat, at der ikke er tale om indførselsafgifter, men om interne afgifter, fordi *samtliche* varer pålægges afgift i anledning af lastning og losning. Forbudet mod forhøjelse af afgifter på indførsler fra tredjelande og mod indførelse af nye afgifter af denne art kommer altså ikke til anvendelse, og en fortolkning af EØF-traktatens artikel 113 er herefter på baggrund af Domstolens praksis uforhold. Det samme kunne fastslås, for så vidt angår den for indførselsafgifterne gældende artikel II i *GATT*.

Corte di cassazione har derimod anset det for nødvendigt at opnå en fortolkning af artikel V, stk. 3, i *GATT*, samt af en række fællesskabsretlige bestemmelser, som afgifterne kunne være i strid med, nemlig de to tidligere nævnte forordninger nr. 542/69 og nr. 2813/72

samt principperne vedrørende den fælles handelspolitik og konkurrence i EØF-traktatens artikel 90, stk. 1 og artikel 113, stk. 1.

Corte di cassazione har derfor ved kendelse af 21. maj 1981 udsat de ved den verserende sager og har i medfør af artikel 177, stk. 3, i EØF-traktaten, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende 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 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 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 på udlosede og lastede varer i alle nationale havne samt den såkaldte havneafgift på udlosede 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, som omformet ved lov nr. 117 af 16. 4. 1974) både på indenlandske eller told- og afgiftsberigtigede varer og indførte varer i anledning

af disses udlosning 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 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 den 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?

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 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 på udlossede og lastede varer i alle nationale havne samt den såkaldte havneafgift på udlossede og lastede varer i enkelte af dem, jf. henholdsvis stk. 1 og 2 i artikel 2 i lovdekret nr. 47 af 28. 2. 1974, som omformet ved lov nr. 117 af 16. 4. 1974) på såvel indenlandske eller told- og afgiftsberigtigede varer som på 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

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

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?

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

I — Jeg vil gerne indledningsvis fremsætte en almindelig kommentar til forskellige spørgsmål, der udtalt fremgår af forelæggelseskendelsen. Hermed tænker jeg på det forhold, at Corte di cassazione (s. 22 i forelæggelseskendelsen) bemærker, at det efter en afgørelse af de spørgsmål, denne ret har stillet, vil kunne blive nødvendigt at få fastslået, om de omtvistede italienske regler er i overensstemmelse med forfatningen, alt ifølge den procedure og de kompetenceregler, der gælder for en sådan efterprøvelse. Dette betyder, så vidt jeg forstår det, at dersom det skulle vise sig, at de i sagen omtvistede italienske regler strider mod fællesskabsretten, i forhold til hvilken de er nyere ret, vil de kun kunne anses for uanvendelige, efter at Italiens Corte costituzionale har fastslået, at denne uforenelighed også er udtryk for en tilsidesættelse af den italienske forfatnings artikel 11.

Det sagsøgende selskab SIOT har med rette været inde på, at det herom — såfremt det antages, at der hermed er tale om umiddelbart anvendelig fællesskabsret — må fastslås, at der foreligger en misforståelse. Domstolen har faktisk tidligere utvetydigt taget stilling til denne problemstilling i dommen i sag 106/77¹. Heri blev det klart fastslået, hvad fællesskabsrettens umiddelbare anvendelighed betyder netop også for de nationale retter. Herefter må det lægges til grund, at national ret, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, uden videre er uanvendelig, og at fællesskabsretten forhindrer, at der i medlemsstaterne gyldigt kan udstedes nye nationale love, der er i strid med umiddelbart anvendelig fællesskabsret. Det er nemlig herefter klart, at medlemsstaternes retter af hensyn til fællesskabsrettens effektive gennemførelse ex officio skal undlade at anvende modstridende national ret, og at det således ikke har nogen betydning, om der forinden sker en ophævelse ved lovgivningsforanstaltninger eller på anden måde, som f.eks. gennem en afgørelse om forfatningsstridighed i den for en sådan afgørelse fastlagte nationale procedure.

På baggrund af de overvejelser, der har fundet udtryk i forelæggelseskendelsen, må jeg faktisk anse det for at være på sin plads endnu en gang udtrykkeligt at gøre Corte di cassazione opmærksom på denne klare praksis.

II — Det første spørgsmål

Først skal det klarlægges, om Domstolen kan *fortolke GATT-bestemmelserne*, dvs.

¹ — Dom af 9. 3. 1978 i sag 106/77 — Det italienske finansministerium mod SpA Simmenthal — Sml. 1978, s. 629.

også i tilfælde, når disse ikke spiller en rolle i forbindelse med en afgørelse vedrørende gyldigheden af fællesskabsretsakter.

Selskabet SIOT, selskabet Trieste Havn, Det forenede Kongeriges regering og Danmarks regering og endelig også Kommissionen for De europæiske Fællesskaber er uden forbehold gået ind for, at spørgsmålet herom skal besvares bekræftende. Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, Nederlandenes regering og Italiens regering har derimod ment, at det kun gælder med visse begrænsninger; de to førstnævnte vil kun anerkende en fortolkningskompetence i det omfang, der er tale om umiddelbart anvendelige bestemmelser og ikke om regler, der kun forpligter stater; den italienske regering har anført, at GATT jo ikke i det hele er blevet reciperet i Fællesskabets retsorden, og at der derfor kun kan bestå en fortolkningskompetence i det omfang, Fællesskabet faktisk er trådt i medlemsstaternes sted inden for GATT.

Dette spørgsmål har selvfølgelig ikke med en fortolkning af traktaten i medfør af artikel 177 at gøre, men gælder derimod rækkevidden af denne bestemmelse, for så vidt som der deri er tale om fortolkning af retsakter fra Fællesskabets institutioner. Herom er det tidligere i praksis blevet fastslået, at også overenskomster afsluttet af Fællesskabet falder ind herunder (jfr. sag 40/72¹, sag 147/73², sag 181/73³, sag 87/75⁴, sag

52/77⁵, sag 65/77⁶, sag 179/78⁷ og sag 104/81⁸). Disse overenskomster skal nemlig som bindende for Fællesskabet i henhold til EØF-traktatens artikel 228 anses for integrerende bestanddele af fællesskabsretten (jf. navnlig dommen i sagerne 181/73³, 87/75⁴ og 104/81⁸). For så vidt er der desuden ikke på nogen måde gjort begrænsninger, og navnlig er fortolkningskompetencen blevet anerkendt ikke blot i tilfælde, der drejede sig om gyldigheden af fællesskabsakter, som tilfældet var i sag 40/72¹; den er også blevet anerkendt i tilfælde, hvor der var spørgsmål om nationale bestemmelers overensstemmelse med fællesskabsretten, jf. sagerne 87/75⁴ og 104/81⁸, i hvilke Domstolen anerkendte, at visse klausuler i sådanne overenskomster kunne være umiddelbart anvendelige.

Efter min mening er det også af betydning, at det i praksis vedrørende GATT tidligere er blevet fastslået, at Fællesskabet er bundet til GATT, idet det, for så vidt angår anvendelsen af GATT, har overtaget de beføjelser, medlemsstaterne tidligere besad (sagerne 21-24/72⁹) og Fællesskabet må i medlemsstaternes sted indestå for opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT (sag 38/75¹⁰).

1 — Dom af 7. 2. 1973 i sag 40/72 — I. Schroeder KG mod Forbundsrepublikken Tyskland — Sml. 1073, s. 125.

2 — Dom af 11. 12. 1973 i sag 147/73 — Carlheinz Lensing Kaffee-Tee-Import KG mod Hauptzollamt Berlin-Packhof — Sml. 1973, s. 1543.

3 — Dom af 30. 4. 1974 i sag 181/73 — R. & V. Haegemann mod den belgiske stat — Sml. 1974, s. 449.

4 — Dom af 5. 2. 1976 i sag 87/75 — Conceria Daniele Bresciani mod det italienske finansministerium — Sml. 1976, s. 129.

5 — Dom af 30. 11. 1977 i sag 52/77 — Leonce Cayrol mod Giovanni Rivoira & Figli — Sml. 1977, s. 2261.

6 — Dom af 24. 11. 1977 i sag 65/77 — Jean Razanatsimba — Sml. 1977, s. 2229.

7 — Dom af 28. 3. 1979 i sag 179/78 — Procureur de la République mod Michelangelo Rivoira m.fl. — Sml. 1979, s. 1147.

8 — Dom af 26. 10. 1982 i sag 104/81 — Hauptzollamt Mainz mod Christian Kupferberg & Co. KG aA — endnu utrykt.

9 — Dom af 12. 12. 1972 i de forenede retssager 21-24/72 — International Fruit Company NV m.fl. mod Produktschap voor groenten en fruit — Sml. 1972, s. 1219.

10 — Dom af 19. 11. 1975 i sag 38/75 — Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen mod Inspektor der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern — Sml. 1975, s. 1439.

Praksis har udviklet sig på denne måde, fordi Fællesskabet gradvis har overtaget medlemsstaternes beføjelser på det told- og handelspolitiske område, og fordi told- og handelsaftaler efter udløbet af overgangsperioden ifølge EØF-traktatens artikel 114 alene afsluttes af Fællesskabet. Som vi har hørt er dette også uden videre blevet anerkendt i GATT-praksis. Fællesskabet deltager nu som sådant i forhandlinger inden for rammerne af GATT, hvor en væsentlig del af handelspolitikken bliver til og afslutter herved alene også de nødvendige overenskomster.

Derefter må det faktisk være nærliggende, at ligestille bindingen mellem Fællesskabet og GATT med en overenskomst, som er afsluttet af Fællesskabet, og følgelig også anse GATT-bestemmelserne for en *del af Fællesskabets retsorden*, i alt fald i det omfang Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted. Dersom dette og dermed også Domstolens fortolkningskompetence i henhold til artikel 177 anerkendes, kan der fornuftigvis lige så lidt for GATT som for andre overenskomster blive tale om en begrænsning af denne kompetence. Det afgørende bliver herved utvivlsomt den ensartede anvendelse af regler, der gælder for hele Fællesskabet, og som er udtryk for den fælles handelspolitik. Der bliver herefter bestemt ikke tale om at sondre mellem tilfælde, hvor en GATT-bestemmelse får betydning for bedømmelsen af fællesskabsakter — hvilket i retspraksis vedrørende GATT hidtil altid har været tilfældet — og de tilfælde, i hvilke GATT-bestemmelserne på anden måde må tages i betragtning, f.eks. når det gælder fastlæggelsen af en national lovs rækkevidde eller vurderingen af en national lovs overensstemmelse med GATT, hvorved det alene er en forudsætning, at der er tale om umiddelbart anvendelige regler.

Når den franske regering — som dens indlæg i de forenede sager 267-269/81¹ lader formode — under henvisning til den retspraksis, der herved kommer i betragtning, mener, at der må gøres visse begrænsninger, er det uden tvivl, fordi den tager fejl af dens rækkevidde. I dommen i de forenede sager 21-24/72² blev det nemlig ingenlunde principielt fastslået, at der kun kunne blive tale om en fortolkning af GATT, såfremt reglerne heri var umiddelbart anvendelige, tværtimod blev der i nævnte tilfælde blot ikke tale om en efterprøvelse af gyldigheden af en fællesskabsakt på baggrund af GATT, fordi — og dette ansås dengang for en ufravigelig betingelse — den dér påberåbte bestemmelse ikke kunne anses for umiddelbart anvendelig.

III — Det andet spørgsmål

Herefter skal det afgøres, hvilke *virksomheder GATT-bestemmelserne* kan have for senere udstedte og dermed stridende *ationale regler*, og herved om GATT-bestemmelserne kan antages at være umiddelbart anvendelige i de nationale retsordener og eventuelt kan tillægges højere rang end de nationale regler.

Selskabet Trieste Havn, Italiens regering, Det forenede Kongeriges regering og Danmarks regering har herom anført, at

1 — Forenede sager 267-269/81 — Amministrazione delle Finanze dello Stato mod SPI og Michelin Italiana — sager, i hvilke jeg senere skal fremsætte forslag til afgørelse.

2 — Dom af 12. 12. 1972 i de forenede retssager 21-24/72 — International Fruit Company NV m.fl. mod Produktschap voor groenten en fruit — Sml. 1972, s. 1219.

det må være udelukket at tillægge GATT bestemmelserne umiddelbar anvendelighed; dette synes også at være opfattelsen i Kommissionen, der anser det for utilrådeligt i al almindelighed at tillægge overenskomster, der binder Fællesskabet, umiddelbar anvendelighed. Selskabet SIOT er derimod af den opfattelse, at det uden videre må anerkendes, at artikel V, stk. 3, i GATT, der er den eneste relevante bestemmelse i hovedsagen, uden videre er umiddelbart anvendelig.

1. Også i denne sammenhæng kan der først og fremmest henvises til gældende retspraksis. I den (forenede sager 21-24/72¹ og sag 9/73²) er tilsvarende spørgsmål vedrørende artikel XI, stk. 1, og artikel II, stk. 2, i GATT, som bekendt besvaret benægtende, og dette skete ikke på baggrund af disse bestemmelsers specielle indhold og opbygning, men ud fra almindelige overvejelser, ved hvilke GATT's formål og opbygning blev tillagt betydning, og som følgelig har relevans for samtlige GATT-bestemmelser.

Domstolen udtalte, at det af præamblen følger, at overenskomsten hviler på princippet om forhandlinger på basis af gensidighed, og at det er vigtigt, at den anvendes på en sådan måde, at der for de kontraherende parter opnås balance mellem fordele og ulemper. Dens bestemmelser er smidige og åbner mulighed for fravigelser og forskellige foranstaltninger i tilfælde af usædvanlige vanskeligheder. Af betydning er desuden den måde, der gælder for regulering af uoverensstemmelser, ved hvilken konsultationer og forhandlinger spiller en væsentlig rolle. Artikel XXIII fastlægger

særlige forholdsregler i tilfælde af en kontraherende parts undladelse af at opfylde sine forpligtelser, såsom f.eks. overvejelse af forslag, fremsættelse af henstillinger, bemyndigelse til de kontraherende parter, hvis interesser er blevet krænket, til at suspendere deres forpligtelser over for andre kontraherende parter. Endelig består der en mulighed for at opsiges overenskomsten samt for i tilfælde af alvorlig skadeforvoldelse ensidigt at undlade at opfylde de forpligtelser, der følger af overenskomsten.

På baggrund af disse betragtninger, der naturligvis fortsat gælder uden ændringer, er det også i dag kun muligt at besvare det foreliggende spørgsmål benægtende. For som Kommissionen med rette har fremhævet, karakteriseres GATT mindre ved kravet om, at denne overenskomsts regler skal overholdes end ved retten til gennem forhandlinger at søge tilvejebragt eller genoprettet en global balance mellem fordele og ulemper, og det er derfor absolut udelukket at tillægge overenskomstens bestemmelser umiddelbar anvendelighed i den i den relevante retspraksis forudsatte betydning, eftersom dette — med den stivhed, det indebærer, klart ville udgøre et fremmedelement i et regelsystem, der er kendetegnet af fleksibilitet.

2. Denne opfattelse, som der i øvrigt findes holdepunkter for i teorien (jf. Kapteyn, *The International Lawyer*, 1974, s. 81; Jackson *World Trade and the Law of GATT*, s. 106 og 187, navnlig vedrørende den hidtil kun foreløbige anvendelse af GATT) og den kan også støttes på yderligere to betragtninger.

Det er således først og fremmest af betydning, at denne vurdering findes i næsten alle Fællesskabets medlemsstater, hvorved delvis forfatningsmæssige grunde, der vedrører anvendeligheden på

1 — Dom af 12. 12. 1972 i de forenede retsager 21-24/72 — International Fruit Company NV m.fl. mod Produktschap voor groenten en fruit — Sml. 1972, s. 1219.

2 — Dom af 24. 10. 1973 i sag 9/73 — Carl Schlüter mod Hauptzollamt Lörrach — Sml. 1973, s. 1135.

det nationale område, kommer i betragtning. Således forholder det sig for Belgiens, Danmarks, Det forenede Kongeriges, Irlands, Luxembourgs, Frankrigs og Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende. En smule anderledes forholder det sig i Nederlandenes tilfælde, selv om der her indtil videre ikke findes en retspraksis om disse spørgsmål. Og helt anderledes forholder det sig faktisk i Italien, hvor det netop ifølge forelæggelsesbeslutningen synes, som om Corte di cassazione er tilbøjelig til at ændre sin gamle praksis, hvorefter GATT i kraft af receptionen i den nationale retsorden ved en ratificeringslov anses for at give grundlag for subjektive rettigheder for borgerne. I betragtning af denne situation synes det vanskeligt at kunne gøres gældende, at den på denne måde karakteriserede retsstilling kan ændres på afgørende måde alene som følge af, at Fællesskabet — uden nogen som helst udtrykkelig akt herom — er trådt i medlemsstaternes sted.

Dernæst har det betydning, at utvivlsomt heller ikke de andre kontraherende parter i GATT går ud fra, at denne overenskomsts bestemmelser er umiddelbart anvendelige. Hvis det rent faktisk forholdt sig sådan, og hvis noget andet blev antaget, for så vidt angår Fællesskabet, ville dette ikke blot medføre, at Fællesskabet fik ringere forhandlingsmuligheder, og at de øvrige kontraherende parter på en vis måde opnåede visse fordele. Det ville også føre til, at den praksis, der hidtil er blevet fulgt, blev umulig, således at en imødegåelse af overtrædelsen af bestemte regler gennem særlige nationalretlige forholdsregler, dvs. ved en passende tilpasning af den nationale lovgivning alt efter overtrædelsens beskaffenhed, herefter var udelukket.

3. Såfremt man kan tilslutte sig denne opfattelse, bliver det naturligvis uforment at gå ind i en særlig undersøgelse af artikel V, som i den foreliggende sag har

den allerstørste betydning. Man kunne herefter undlade at tage stilling til, om i det mindste denne artikel opfylder forudsætningerne for umiddelbar anvendelighed, hvilket selskabet SIOT gør gældende under henvisning til, at der med det absolutte forbud i artikel V mod forhøjelser af alle afgifter med undtagelse af nogle enkelte klart afgrænsede afgifter er tale om en klar, fuldstændig og ubetinget forpligtelse, ved hvilken der ikke bliver tale om udøvelsen af et skøn.

Hertil vil jeg gerne fremkomme med i alt fald to korte kommentarer.

For det første finder man i artikel V forskellige ret ubestemte begreber som »unødige forsinkelser« (unnecessary delays; délais inutiles) eller — for så vidt angår afgifter og forskrifter, som af kontraherende parter pålægges transittrafik — ordet »rimelige« (reasonable; équitable). Dette og ikke så meget konstateringen af, at fortolkningen af artikel V, som også den foreliggende sag har vist, er temmelig omstridt, synes faktisk at tale for rigtigheden af den italienske regerings opfattelse, hvorefter artikel V reelt ikke er forlenet med den præcision, der kræves for en bestemmelses umiddelbare anvendelighed (denne opfattelse genfindes også hos Jackson, jf. l.c.).

For det andet synes kravet om, at der skal være tale om en ubetinget bestemmelse ikke at være opfyldt, for så vidt angår artikel V, idet protokollerne vedrørende den foreløbige anvendelse af del I og III i GATT (jf. Gèneve-protokollen af 30. 10. 1947 og Annecy-protokollen af 10. 10. 1949, ved hvilken blandt andet Italien tiltrådte GATT) indeholder et forbehold vedrørende del II i GATT, som artikel V findes i. Deri bestemmes det, at denne del kun skal anvendes i det omfang, det kan ske i overensstemmelse med gældende lov; den italienske regering har herved bemærket, at dette kan få betydning i det foreliggende tilfælde,

idet der i Italien findes regler om havneafgifter fra en tid langt forud for afslutningen af GATT.

4. Endelig forekommer det mig på baggrund af visse under sagen fremsatte udtalelser desuden hensigtsmæssigt at gøre to bemærkninger om dette spørgsmål.

For det første er det næppe muligt at vurdere det spørgsmål, der er rejst, forskelligt alt efter om der er tale om en fællesskabsakts gyldighed eller om national retsforenelighed med GATT-bestemmelserne. Hvis det nemlig for national ret ved en bedømmelse ved en national instans er en forudsætning, at umiddelbart anvendelige fællesskabsbestemmelser må være inde i billedet, må uden tvivl det samme antages, såfremt national ret skal bedømmes på baggrund af GATT, der som vi har set i en vis forstand er blevet en del af Fællesskabets retsorden.

For det andet vil jeg henvise til en af den danske regering fremsat udtalelse, der refererer sig til den allerede omtalte praksis ved Italiens Corte di cassazione, og hvorefter det bliver et spørgsmål, om der fællesskabsretligt er noget til hinder for, at italienske domstole anvender GATT's regler som umiddelbart anvendelige regler, idet den italienske stat har ønsket, at de skulle være anvendelige som sådanne. I dommen i sag 38/75¹ kan man finde alle de for løsningen af dette spørgsmål nødvendige overvejelser; heri hedder det nemlig (i præmis 16), at da Fællesskabet er trådt i stedet for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til GATT, skal også de retligt forbindende virkninger af disse forpligtelser vurderes i

forhold til de relevante bestemmelser i fællesskabsretten og ikke i forhold til de forskrifter, der tidligere gav forpligtelserne gyldighed i de nationale retssystemer. Der må herved henvises til den påkrævede ensartethed i anvendelsen af fællesskabsretten, der vanskeligt ville kunne tåle, at en afgiftsordning blev sat ud af spillet i kun en medlemsstat under henvisning til GATT's umiddelbare anvendelighed, mens det samme resultat ville være utænkeligt i andre medlemsstater.

IV — Det tredje spørgsmål

Med dette spørgsmål ønskes der en *fortolkning af artikel V, stk. 3, i GATT* i relation til afgifter som dem, der opkræves i de italienske havne og i det omfang, der er tale om afgifter på varer, pålægges varer fra tredjelande, der har andre medlemslande i GATT som bestemmelsessted. Det må herved angående »havneafgiften« lægges til grund, at det sagsøgende selskab SIOT ikke modtager direkte og specielle tjenesteydelser fra havneselskabet, som afgiften tilfalder. Dette spørgsmål er blevet stillet selvstændigt uden sammenhæng med besvarelsen af det andet spørgsmål. På grundlag heraf kan man fastslå, at den forelæggende ret anser en fortolkning i overensstemmelse med GATT og med fællesskabsretten for en mulighed og altså ikke går ud fra, at der foreligger en regelkonflikt, for hvis løsning det med bortfald af muligheden for at anvende national ret uundgåeligt må lægges til grund, at fællesskabsretten og bestemmelserne i GATT er umiddelbart anvendelige.

1. Det foreliggende fortolkningsspørgsmål bedømmes helt forskelligt i de indlæg, der fra forskellig side er fremkommet i sagen. På den ene side står Kommissionen og den italienske regering, der gør gældende, at forbudet i

1 — Dom af 19. 11. 1975 i sag 38/75 — Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen mod Inspektor der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern — Sml. 1975, s. 1439.

artikel 5 må fortolkes temmelig indskrænkende. De har anført, at denne bestemmelse kun omfatter afgifter, der anvendes specielt på transit, eller for hvilke i det mindste transit udgør den afgiftsudløsende begivenhed, men absolut ikke afgifter, der uden forskel pålægges samtlige varer, der passerer en havn. Selskabet SIOT og forbundsregeringen, og som det tillige fremgår af forbundsregeringens indlæg også den østrigske regering, går derimod ind for en vid fortolkning af forbudet. Efter deres opfattelse har det til formål at fjerne enhver hindring for transit. Det har derfor også gyldighed for afgifter, der ikke specielt anvendes ved transit, men kun skal betales i *anledning af transitten*; efter denne opfattelse kan afgifter ved transit egentlig kun være lovlige, såfremt der bliver tale om en eller anden form for modydelse.

Jeg har undersøgt samtlige de argumenter, der er blevet fremført til støtte for begge synspunkter, og er på grundlag heraf nået til den slutning, at den bedste argumentation taler for en *vid fortolkning* af artikel V i GATT.

a) Først og fremmest når henses til *ordlyden* af artikel V i GATT — som bekendt er kun den franske og den engelske udgave gyldige — er det efter min mening vanskeligt at gå klart ind for et af de to synspunkter. Efter anvendelsen af ordene »impositions en ce qui concerne le transit« (»charges imposed in respect of transit«) navnlig i sammenligning med visse vendinger i artikel II, stk. 1, litra b) (»droits perçus à l'occasion de l'importation«; »charges imposed on/or in connection with importation«), synes det jo nærliggende at antage, at artikel V ikke har hensyn også til afgifter, der

kanne opkræves i anledning af transitten. Men utvivlsomt med en indskrænkende fortolkning taler på den anden side, at man i sammenhæng hermed også ser begrebet »told« anvendt uden videre, dvs. uden særligt at gælde transit, og anerkendes må det da også, at den af Kommissionen og den italienske regering forfægtede fortolkning kunne få det til at se ud, som om der var tale om en pleonasme. Efter min mening må der derfor ved fortolkningen af artikel V tillægges bestemmelsens baggrund og formål stor, for ikke at sige afgørende betydning.

b) For så vidt angår det om den *systematiske sammenhæng* fremførte, hvorefter det på grundlag af det samlede indhold i artikel V kan slutes, at der kun bliver tale om forpligtelser i forbindelse med told- og forvaltningsforretninger — hvilket kan begrunde den antagelse, at de afgifter, artikel V gælder, skal stå i forbindelse med toldforretninger eller forvaltningshandlinger vedrørende transit, hvorfor en blot *lejlighedsvis* sammenhæng med transit ikke er tilstrækkelig — må det uden tvivl anerkendes, at der kan findes visse holdpunkter for dette synspunkt. Der tales jo f.eks. om anmeldelse til det kompetente toldkammer, ligesom overholdelsen af de gældende toldbestemmelser og toldregulativer nævnes; endvidere tales der om forskrifter, der gælder for transittrafik eller om for transit gældende forskrifter og formaliteter.

Dette kan man imidlertid imødegå med, at denne regel også tillader undtagelser fra afgiftsforbudet i tilfælde, hvor der er erlagt modydelser, og dette taler for den antagelse, at artikel V også omfatter afgifter, der ikke opkræves *på grund af*, men *kun i anledning af* transitten. For så

vidt er det indlysende, at dette ikke kan være ensbetydende med, at betaling for tjenesteydelser kan opkræves for varer i transit, såfremt varer, der har et andet bestemmelsessted, ikke pålægges dem; dette ville jo — der bortses fra den almindeligt holdte ordlyd, der blot taler om afgifter og ikke kun om afgifter specielt for transit — være ude af trit med det i artikel V, stk. 4, fastlagte krav om sådanne afgifters rimelighed. Det er desuden indlysende, at de i stk. 3 i slutningen omhandlede undtagelser ikke ville være særligt forståelige, såfremt det antoges, at artikel 5 kun har hensyn til afgifter, for hvilke transitten danner afgiftsgrundlag; for ved de af undtagelsesreglen omfattede tjenesteydelser, der som regel ikke kan erlægges blot i anledning af transit, er det jo tjenesteydelserne og ikke transitten, der giver grund til afgiftspålæggelsen.

c) Kommissionen mener dernæst, at artikel III i GATT, der omhandler ligebehandling med nationale varer, navnlig for så vidt angår beskatning, på afgørende måde støtter dens opfattelse. Såfremt afgifter som i det foreliggende tilfælde uden forskel opkræves af varer i transit og andre varer, og såfremt man antager, at artikel V også for varer i transit indeholder et forbud mod at opkræve afgifter, ville dette efter Kommissionens mening føre til det »uantagelige« resultat, at behandlingen af varer i transit blev bedre end den nationalbehandling, for hvilken ifølge artikel 3 interne skatter og afgifter skal være målestok, og som i henhold til GATT skal anses for maksimumsstandard.

Men Kommissionen overser derved, at artiklerne III og V forfølger forskellige

formål, der ikke tillader en sådan »reglblanding«. Artikel III har udelukkende hensyn til *indførte* varer, og regulerer altså udelukkende beskatning af varer, der bringes i omsætning på det indenlandske marked; herved skal kravet om neutralitet i konkurrencen være opfyldt, hvilket naturligvis ikke gælder for transit. Artikel V angår *ikke varer, der bringes i omsætning på det indenlandske marked*, men gælder varebevægelsen. Artikel V udgør således i forhold til artikel III en *lex specialis*, der som sådan udelukker en fortolkning på baggrund af de principper, der ligger til grund for artikel III. Da interne afgifter endvidere ikke udtrykkeligt nævnes som en af de af artikel V omhandlede undtagelser, og da der hverken heri eller i GATT i øvrigt er foreskrevet blot national behandling for transit — denne kan efter min mening og i modsætning til det af den italienske regering anførte ej heller udledes af det i artikel V, nr. 4, opstillede krav om rimelighed — kan det for fortolkningen af artikel V faktisk ikke være nogen afgørende overvejelse, at det må garanteres, at transitten ikke fritages for almindelige interne afgifter.

d) Afgørende betydning for fastlæggelsen af rækkevidden af artikel V, for så vidt angår retmæssige afgifter på transit, har uden tvivl som tidligere antydet bestemmelsens ånd og formål, og for den nærmere afgrænsning af disse elementer bliver også andre overenskomster med et tilsvarende indhold af værdi — således f.eks. Barcelona-overenskomsten af 20. april 1921, konventionen om international civil luftfart af 7. december 1944, Havanna-Chartaet eller New York-overenskomsten af 3. juli 1965 om transit-handel. Gennem sidstnævnte ordning skal der, som titlen og de i begyndelsen af andet afsnit anvendte ord tydeligt viser, tilvejebringes sikkerhed for *fri*

transit, og om indførelse af en eller anden form for forbud mod forskelsbehandling er der således ikke tale. Førstnævnte mål lader sig naturligvis ikke realisere på tilfredsstillende vis, hvis transitten kan pålægges interne afgifter. Det sagsøgende selskab SIOT har herved meget anskueligt henvist til den situation, i hvilken der kræves en transit over flere lande. Såfremt der herved blev tale om en kumulativ anvendelse af flere interne afgiftsordninger, ville resultatet naturligvis blive, at vedkommende vare ikke længere ville være konkurrencedygtig i det endelige bestemmelsesland; der ville herefter ikke mere kunne tales om fri transit, transitten ville tværtimod være om ikke helt og aldeles lammet, så dog meget besværliggjort.

Der vil således kun være mening i at fortolke artikel V således, at ikke blot afgifter specielt på transit, men også afgifter i videste forstand er udelukket og forbudt. De eneste mulige afgifter er herefter — og dette synspunkt kan man også finde i teorien (jf. Jackson, 1.c., s. 509; Bratschi, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, s. 35) — afgifter på varer i transit, der udtrykkeligt betegnes som undtagelser i henhold til artikel V, dvs. afgifter, som udgør vederlag for ydede tjenester (transport-, forvaltningsydelser).

2. Under sagen er det blevet indgående drøftet, hvilke tjenesteydelser, der kunne berettigede opkrævingen af statsafgift og havneafgift i Trieste og vedrørende den af selskabet SIOT videreforsendte råolie.

Selskabet SIOT har i enkeltheder redegjort for, hvad det selv har opført af anlæg i et særligt havneområde, som det

skal betale et koncessionsgebyr for, samt hvorledes det sørger for disse anlægs vedligeholdelse. Det har udførligt redegjort for, hvilke ydelser det selv præsterer, navnlig i forbindelse med losning af olie, som havnen ikke besidder særlige indretninger til, og hvilke ydelser det mod vederlag uden sammenhæng med de omhandlede afgifter modtager fra andre virksomheder og på andre anlæg. Selskabet drager på grundlag heraf den slutning, at det overhovedet ikke modtager ydelser fra havnen, ligesom det ej heller overhovedet drager fordel af den almindelige havneinfrastruktur, idet dets egne losningsanlæg befinder sig på et fra havnen adskilt område, hvis tilgængelighed det selv sørger for og sikrer. Hvor lidt de omtvistede afgifter modsvarer bestemte tjenesteydelser, og hvor lidt de kan sættes i forhold til sådanne, fremgår af den omstændighed, at statsafgiften er den samme for samtlige havne, skønt det i loven er bestemt, at den skal fastlægges på grundlag af gennemsnitsomkostningerne i forbindelse med driften i den enkelte havn, at havneafgiften også skal erlægges ved losning ved kysten og på opankringspladser, hvor der uden tvivl ikke ydes tjenester af nogen art, og at »havneafgiften« ikke anvendes i samtlige havne, hvilket viser, at den klart ikke har forbindelse med bestemte tjenesteydelser.

Navnlig den italienske regering har heroverfor gjort gældende, at der helt uafhængigt af særlige individuelt ydede tjenester i alt fald må henses til de almindelige fordele, som enhver bruger af havnen kan hente i den almindelige havnestrukturs udstyr og vedligeholdelse; i de havne, hvor der opkræves særlige havneselskaberne tilfaldende havnegebyrer, præsteres i almindelighed mere forskelligartede tjenesteydelser. Endvidere har selskabet Trieste Havn — for første gang tilsyneladende under den mundtlige forhandling ved Domstolen — udviklet det synspunkt, at det er de

tjenesteydelser, der præsteres over for dem, varerne i sidste ende er bestemt for, der har betydning, og at herved også de tjenester, som SIOT — der i en vis forstand handler på havnens vegne — yder aftagerne af råolien med losningsoperationerne, kommer i betragtning. SIOT har heroverfor eftertrykkeligt gjort gældende, at selskabet som koncessioneret ikke på nogen måde kan anses for agent for havneselskabet, men at det som et selskab, der varetager driften af olieledningen, selv må anses for bruger af havnen, hvorfor det da også altid er blevet behandlet som pligtigt til at erlægge afgiften.

I denne tvist er der uden tvivl ingen anledning til at få dette spørgsmål afklaret nærmere, idet afgørelsen her jo ikke gælder de omtvistede afgifters *lovlighed* i henhold til GATT-reglerne og fællesskabsretten, men kun kræver en fortolkning af de relevante bestemmelser. Den nødvendige afgørelse af tvisten er endvidere en opgave for den nationale ret, og denne har tidligere, som forelæggelseskendelsen viser, fastslået, at SIOT, ikke direkte og specielt modtager ydelser fra havneselskabet — og altså for så vidt klart opfattes som bruger af havnen og ikke som agent for havneselskabet.

Helt i almindelighed kan nu i alt fald tilføjes, at også fordele, der følger med benyttelsen af en havns almindelige infrastruktur må kunne anses for tjenesteydelser, for hvilke artikel V i GATT har betydning. Herudover vil man kunne give Kommissionen ret i, at det i et tilfælde som det foreliggende, hvor værdien af ydelser af den omhandlede art ikke præcist lader sig beregne, for anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i artikel V må være tilstrækkeligt, at en skyldig afgift på meningsfuld måde

hænger sammen med faktiske fordele, og at fordelingen på brugerne af de med dem forbundne omkostninger fremtræder som objektiv og rational.

3. Endelig er det under sagen i forbindelse med det tredje spørgsmål også blevet anført, at den omhandlede GATT-bestemmelse umiddelbart kun kunne være nyttig, for så vidt angår den til Østrig videreforsendte olie, idet det i øvrigt herved var den fremherskende opfattelse, at Fællesskabet over for Østrig, der deltager i GATT, for så vidt har et ansvar i så henseende. Det må omvendt være tvivlsomt, hvorledes det forholder sig, når der er tale om en transit gennem en af Fællesskabets medlemsstater til en anden medlemsstat i Fællesskabet.

Navnlig selskabet SIOT har herved anført, at GATT's regler kun vanskeligt kan påberåbes i den forbindelse. Det har herved anført, at dette må følge af den omstændighed, at EØF-traktaten, der jo sigter på noget mere end blot en toldunion, er trådt i stedet for GATT. For dette resultat taler bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 234, hvorefter de rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før traktatens ikrafttræden er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, ikke berøres af traktatens bestemmelser, samt artikel 233, der indeholder et forbehold vedrørende de regionale unioner mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien, Luxembourg og Nederlandene. Desuden skulle herved Domstolens dom i sag 10/61¹ kunne tillægges betydning; i denne dom blev det vedrø-

1 — Dom af 27. 2. 1962 i sag 10/61 — Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab mod regeringen for republikken Italien, Sml. 1954-1964, s. 287.

rende den omstændighed, at en medlemsstat havde påberåbt sig en overenskomst afsluttet inden for rammerne af GATT, udtrykkeligt udtalt, at EØF-traktaten på de områder, den angår, har forrang for de før dens ikrafttrædelse mellem medlemsstaterne afsluttede overenskomster. Selskabet SIOT har på grundlag heraf i sit skriftlige indlæg forsøgt at godtgøre, at et tilsvarende resultat kan nås for den transit, der inddrager medlemsstater i Fællesskabet, efter en meningsfuld udlægning af begrebet »afgifter med tilsvarende virkning« for transit inden for Fællesskabet efter en analogi med forbudet mod opkrævning af afgifter med samme virkning som udførselstold og for transit for varer indført fra tredjelande ud fra den tankegang, at beskatning af varer i transit må anses for at være en overtrædelse af det ved den fælles toldtarif fastlagte beskyttelsesniveau. Jeg skal vedrørende enkeltheder i denne argumentation, der bestemt må gøre indtryk, henvise til det sagsøgende selskab SIOT's udførlige skriftlige redegørelse.

Mit indtryk på dette punkt — og det er det, der begrunder, at jeg ikke kan følge den af selskabet SIOT udviklede argumentation i enkeltheder — er, at man som selskabet SIOT i øvrigt selv har erkendt under den mundtlige forhandling, kan nå et fornuftigt resultat vedrørende transitten inden for Fællesskabet også uden at benytte sig af den slags konstruktioner. Det må nemlig uafhængigt af, om det synes holdbart, at GATT ikke længere er umiddelbart anvendelig i forholdet mellem medlemsstaterne, anerkendes, at der også for transitten i Fællesskabet må gælde principper, der i alt væsentligt svarer til de principper, der er nedfældet i artikel V i GATT.

Herved må der først og fremmest henvises til EØF-traktatens artikel 36, hvorefter forbud vedrørende *transit* som undtagelser fra princippet om frie varebevægelser kun er retmæssige på bestemte betingelser. Efter denne summariske udtalelse — traktaten indeholder i øvrigt intet om transit — er det klart, at traktaten går ud fra et *princip om fri transit*. Dette er så indlysende, at det ikke kræver særlig omtale. Men når man står over for en sådan selvfølge, kan det uden videre antages, at reglen herom efter sin beskaffenhed svarer til den regel, der inden for GATT nyder international anerkendelse.

Endvidere har det betydning, at man med EØF-traktaten — inden for rammerne af GATT — ikke blot har tilvejebragt en toldunion, men et meget snævre Fællesskab, med hvilket det er hensigten at skabe markedsforhold, der svarer til forholdene på et hjemmemarked. Dermed skal der — som det hedder i præmis 7 i dommen i de forenede sager 37 og 38/73¹ — skabes et enhedsmarked mellem medlemsstaterne imellem, i hvilket fjernelsen af told samt af enhver afgift med tilsvarende virkning bør være så fuldstændig, »at en hvilken som helst hindring af økonomisk, administrativ eller anden art fjernes«. Men når samtlige deltagere i GATT skal følge princippet om fri transit, vil det ikke kunne anerkendes, at der i forholdet mellem nogle af disse deltagere, der netop har forstærket deres bestræbelser for at nå til en større frihandel end den, der er fastlagt ved GATT, skal herske en tilstand, der — for så vidt angår transit — står tilbage for det niveau, der er gældende inden for GATT.

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

Endelig har det også betydning, at Fællesskabet i forhold til de øvrige GATT-deltagere er bundet til princippet i GATT's artikel V, fordi det på handelsområdet er trådt i medlemsstaternes sted. Det synes herefter vanskeligt at kunne antages, at der i forholdet mellem Fællesskabets medlemsstater for transit kan blive tale om en mindre gunstig ordning end i forholdet til tredjelande.

transitvarer, og om opkrævningen af den er blevet undladt alene i kraft af en fejlagtig fortolkning af reglerne på området, en fortolkning, der i mellemtiden er blevet ændret i henhold til retspraksis.

V — Det fjerde spørgsmål

Hvis det således kan fastslås, at principperne i artikel V i GATT ikke blot må gælde med hensyn til de til Østrig videresendte varer, men også for transitten gennem Italien og Forbundsrepublikken Tyskland, så kan det også, hvis det i hovedsagen ellers skulle komme an på det, tilføjes, at *princippet om fri transit* som *fællesskabsprincip* bestemt er egnet til at afføde *direkte* virkninger, således at forstå, at det kan danne grundlag for individuelle rettigheder, thi i så henseende har de for GATT betydningsfulde almindelige overvejelser, hvorefter artikel V's umiddelbare anvendelighed ikke er en mulighed, naturligvis ingen berettigelse. Herved kan man endelig lade spørgsmålet om, fra hvornår denne virkning helt bestemt kan antages, ubesvaret. Omtalte virkning gælder nemlig med sikkerhed i det for hovedsagerne relevante tidsrum (1974/1975), i hvilket den fælles toldtarif allerede havde været i kraft i årevis og også overgangsperioden, efter hvis udløb alene Fællesskabet var blevet ansvarligt for gennemførelsen af handelspolitikken, var forbi. Man behøver derfor nok heller ikke yderligere en stillingtagen til det spørgsmål, der kunne rejses, når henset til praksis vedrørende anvendelsen af afgifter med tilsvarende virkning som told i forholdet til tredjelande, nemlig om havneafgiften — med hensyn til statsafgiften, der først blev indført i 1974, er retsstillingen uden videre klar — faktisk allerede fra 1963 skulle have været betalt i Trieste for

Med det fjerde spørgsmål, der er sammensat af fire — eller om man vil — af fem dele, anmodes der endelig også om en fortolkning af *forskellige fællesskabsbestemmelser* i relation til de i hovedsagen omtvistede for transitvarer opkrævede afgifter. Det skal herved specielt afgøres, hvad der i den sammenhæng kan udledes af EØF-traktatens artikel 90, der regulerer området for loyal konkurrence, af artikel 113 i EØF-traktaten om den fælles handelspolitik, samt af på den ene side Rådets forordning nr. 542/69 om fællesskabsforsendelse og på den anden side Rådets forordning nr. 2813/72 om afslutning af en overenskomst mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og republikken Østrig om anvendelse af bestemmelserne om fællesskabsforsendelse. Endvidere skal det afgøres, dersom der efter disse regler antages at gælde et forbud mod opkrævning af afgifter, om privatpersoner, under henvisning til dem ved nationale retter kan kræve afgifterne tilbagebetalt eller modsætte sig et påbud om betaling af afgifter.

På baggrund af det, der allerede er sagt om de tre første spørgsmål, skulle det være muligt at nå til en løsning af hovedsagens problemer på dette grundlag. Det synes herefter egentlig overflødigt at gå nærmere ind på de spørgsmål, det fjerde

spørgsmål omfatter. Jeg skal indskrænke mig til nogle få bemærkninger, af hvilke det vil fremgå, at der ikke i de omtvistede bestemmelser vil kunne hentes noget bidrag til løsningen af de omtvistede spørgsmål.

1. Det sagte gælder først og fremmest for *artikel 90*, der ganske klart kun har relevans for »havneafgiften«.

Selskabet SIOT forestiller sig, at denne bestemmelse er anvendelig, idet de omhandlede italienske regler er udtryk for, at der ydes havneselskaberne *støtte*. Havneselskaberne finansieres ulovligt ved afgifter, der fører til en fordrejning af den fælles toldtarif og bebyrder en virksomhed, som gennem sin løsningsvirksomhed konkurrerer med havneselskabet; endvidere må det antages, at det ifølge artikel 90, stk. 2, kritiske punkt, nemlig en påvirkning af samhandelen i et sådant omfang, at den strider mod Fællesskabets interesse, er nået i det foreliggende tilfælde.

Heroverfor er det med rette gjort gældende, at man ikke kan tale om en overtrædelse af artikel 92, fordi den kritiserede støtte ikke ydes af staten, og dette viser, at det sagsøgende selskab ikke kan opnå noget på grundlag af artikel 90. Sandt at sige konkurrerer det sagsøgende selskab og selskabet Trieste Havn slet ikke med hinanden, idet deres virksomhed falder i forskellige sektorer, og idet det desuden må antages, at det sagsøgende selskab udøver sin virksomhed i henhold til en af havneselskabet meddelt koncession. Desuden er det med hensyn til artikel 90, stk. 2, som det sagsøgende selskab selv vil tillægge relevans, i retspraksis tidligere fastslået, at denne traktatbestemmelse ikke er umiddelbart anvendelig (jf. Domstolens dom i sag 10/71 ¹).

2. Selskabet SIOT har alene påberåbt sig EØF-traktatens *artikel 113*, hvorefter ensartede principper efter udløbet af overgangsperioden skal lægges til grund for den fælles handelspolitik under henvisning til, at de omtvistede italienske afgifter i det omfang, de anvendes på transit, slet ikke kan anses for interne afgifter, men tværtimod er således beskafne, at de fordrejer det ensartede beskyttelsesniveau, der ved den fælles toldtarif er skabt for Fællesskabet over for tredjelande.

Med denne afgrænsning af problemstillingen og under forudsætning af at afgifterne på varer i transit i det omfang, de ikke udgør betaling for ydede tjenester, må anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, må der i alt fald kunne henvises til den retspraksis, hvorefter medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif ensidigt må indføre nye afgifter på import direkte fra tredjeland eller *hæve niveauet* for de allerede på den dato bestående (forenede sager 37 og 38/73, præmisserne 22-25²). Når det gælder indførsler i transit, fører dette vel til det samme resultat, som det der følger af overvejelserne vedrørende anvendelsen i fællesskabsretten af det i artikel V i GATT nedfældede princip, i alt fald når det lægges til grund, at »havneafgifter« på varer i transit endnu ikke blev opkrævet i Trieste i 1963, men som statsafgiften blev indført som en ny afgift i 1974. Men dersom det må lægges til grund, at havneafgifterne ved transit også i Trieste allerede blev opkrævet på tidspunktet for den fælles toldtarifs ikrafttræden, ville det ifølge nævnte dom have været muligt fortsat at anvende

1 — Domstolens dom af 14. 7. 1971 i sag 10/71 — Luxembourgs anklagemyndighed mod Madeleine Hein, født Muller, m.fl. — Sml. 1971, s. 165.

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

dem, idet der ikke er udstedt nogen fællesskabsretsakt på området.

3. Endelig er med hensyn til *forordning nr. 542/69* samt *overenskomsten mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og republikken Østrig* om anvendelsen af bestemmelserne om fællesskabsforsendelse, og idet det herved forudsættes, at sidstnævnte overenskomst, som det uden tvivl også kommer til udtryk i dennes artikel 1, stk. 2, også gælder for transit via medlemsstater til republikken Østrig, at sige, at formålet hermed, som præambelen tydeligt viser, er at undgå flere, i de enkelte stater på hinanden følgende toldforretninger, dvs. en forenkling af *formaliteterne*. Det egentlige formål er altså ikke en fjernelse af hindringer, der

skyldes opkrævning af afgifter; i sidstnævnte henseende finder man reglerne andetsteds, således som det f.eks. tydeligt fremgår af artikel 27 i forordning nr. 542/69 om sikkerhedsstillelse for told og andre afgifter. De nævnte forordninger udgør, således som præamblerne viser, kun en fuldstændiggørelse af de regler, der handler om fjernelse af told og kvantitative restriktioner samt afgifter og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Hvad der herefter i forbindelse med dem i det højeste kan siges at være tale om er, at de forudsætter og på en vis måde bekræfter princippet om fri transit i betydningen fritagelse for afgiftsopkrævning; når det gælder den nærmere definition af dette princip kan der afgjort ikke, for så vidt angår afgiftsopkrævningen, udledes noget afgørende af dem.

VI — På baggrund af alt, hvad jeg her har anført, skal jeg slutte med at foreslå Domstolen at besvare spørgsmålene fra Italiens Corte di cassazione på følgende måde:

1. Da Fællesskabet inden for GATT er trådt i medlemsstaternes sted, og forpligtelserne i henhold til GATT er blevet fællesskabsretlige forpligtelser, er Domstolen kompetent til at fortolke GATT-bestemmelserne, også selv om der ikke herved skal tages stilling til gyldigheden af fællesskabsretsakter.
2. GATT-bestemmelserne er ikke umiddelbart anvendelige i de nationale retsordener, således at de kan danne grundlag for rettigheder, der af private kan påberåbes over for national ret, der ikke harmonerer med GATT.
3. Artikel V i GATT skal fortolkes således, at transit af varer, der har stater, der deltager i GATT, som bestemmelsessted, ikke kan hindres og navnlig ikke pålægges afgifter, medmindre disse afgifter udgør modydelse for bestemte tjenesteydelser og fordele i den stat, i hvilken varerne er i transit.

En hertil svarende fællesskabsretlig grundsætning gælder også for transit inden for Fællesskabet og ved indførsel af varer fra tredjelande til en medlemsstat, ved hvilken en anden medlemsstats område skal passeres.