

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
föredraget den 14 januari 1997 *

1. I sin begäran om förhandsavgörande har Tariefcommissie (Nederländerna) ställt en principfråga, nämligen vilket system som är tillämpligt på import till gemenskapen av varor som har sitt ursprung i tredje land men som kommer från ett utomeuropeiskt land eller territorium (nedan kallat ULT) i vilket varorna omsätts fritt.

2. Frågan för förhandsavgörande har uppkommit i en tvist i vilken ett företag har väckt talan mot de nederländska myndigheterna i vilken det har ifrågasatt myndigheternas krav på erläggande av tull på varor som har importerats från Nederländska Antillerna men som har sitt ursprung i Colombia.

Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

3. Den 24 juni 1991 lämnade bolaget Road Air BV (nedan kallat Road Air) uppgifter till de nederländska tullmyndigheterna vid Schiphols flygplats (Nederländerna) om import av 7 kg extrakt av kaffepulver med ursprung i Colombia vilket hade omsatts

fritt i Nederländska Antillerna för förtullning.

4. Den 25 juni 1991 klassificerades varan enligt undernumret 2101 10 11 i Gemensamma tulltaxan, enligt vilket det för dessa varor gällde en tull uppgående till 18 procent av det förtullade värdet. Det erlagda beloppet uppgick således till 54,40 HFL.

5. Road Air ifrågasatte denna pålaga och begärde att Tariefcommissie skulle återbetala det belopp som erlagts. Enligt Road Air är det enligt artiklarna 132, 133 och 134 i fördraget inte tillåtet att uppbära tull för import till gemenskapen av varor som är avsedda för konsumtion i ett ULT, även om de har sitt ursprung i ett tredje land.

6. De nederländska tullmyndigheterna avslög detta klagomål med motiveringen att den fria rörligheten för varor med ursprung i ULT gäller för varor med ursprung i dessa länder eller territorier, men inte för varor med ursprung i tredje land och som endast har transiterats genom ULT.

* Originalspråk: spanska.

7. Eftersom Tariefcommissie var tveksam om hur den skulle tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelserna har den ställt följande fråga till domstolen för att få ett förhandsavgörande:

i den takt som anges i detta fördrag, skall innefatta "associering av utomeuropeiska länder och territorier i syfte att öka handeln och att gemensamt främja den ekonomiska och sociala utvecklingen".

"Skall den fjärde delen i EEG-fördraget, i synnerhet artiklarna 132.1, 133.1 och 134, tolkas på det sättet att den 25 juni 1991 ingen tull kunde uppbäras vid import till gemenskapen av varor som omsattes fritt i ett land som ingår i de utomeuropeiska länderna och territorierna, vare sig varorna har sitt ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna eller i tredje land med avvikelse från rådets beslut nr 86/283/EEG och nr 91/110/EEG?"

10. Fjärde delen i fördraget (som omfattar artikel 131—136) har rubriken "Associering av utomeuropeiska länder och territorier". Enligt artikel 131 är syftet med denna associering att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa länder och territorier och att upprätta nära ekonomiska förbindelser mellan dem och gemenskapen som helhet.

De tillämpliga bestämmelserna

8. I artikel 227 i EEG-fördraget anges fördragets territoriella tillämpningsområde. Genom punkt 3 utsträcks det till de ULT som anges i bilaga IV, vidare klargörs att dessa länder och territorier "omfattas av den särskilda associeringsordning som fastställts i fjärde delen i detta fördrag". Sedan år 1964 utgör Nederländska Antillerna en del av ULT.

11. I artikel 132 i fördraget föreskrivs följande:

"Associeringen skall ha följande mål:

9. I artikel 3 r i EG-fördraget¹ föreskrivs att gemenskapens verksamhet, på de villkor och

1. Medlemsstaterna skall i handeln med dessa länder och territorier tillämpa samma regler som de enligt detta fördrag tillämpar inbördes

¹ — Såsom denna har ändrats genom punkt 2 i artikel G i fördraget om Europeiska unionen.

..."

12. I artikel 133 i fördraget föreskrivs följande:

kommissionen föreslår övriga medlemsstater nödvändiga motåtgärder.”

”1. Tullar vid import till medlemsstaterna av varor med ursprung i dessa länder och territorier skall fullständigt avvecklas, vilket skall ske i takt med att tullarna gradvis avvecklas mellan medlemsstaterna enligt bestämmelserna i detta fördrag.

14. Slutligen föreskrivs följande i artikel 136 i fördraget:

”För en första period av fem år efter det att detta fördrag har trätt i kraft skall de närmare riktlinjerna för och förfarandet vid dessa länders och territoriers associering med gemenskapen fastställas i en genomförandekonvention som fogats till detta fördrag.

2. I varje land och territorium skall tullar vid import från medlemsstaterna och från de övriga länderna och territorierna gradvis avvecklas enligt bestämmelserna i artiklarna 12—15 och 17.”

Före utgången av genomförandekonventionens giltighetstid skall rådet med utgångspunkt i de resultat som uppnåtts och på grundval av principerna i fördraget enhälligt besluta om de bestämmelser som skall gälla för en ny period.”

13. I artikel 134 i fördraget föreskrivs följande:

15. Med utnyttjande av den behörighet att utfärda föreskrifter som rådet således har givits fattade det fyra på varandra följande beslut avseende systemet för ULT:s associering. Vart och ett av dessa beslut hade en giltighetstid på fem år.²

”Om tullnivån för varor från tredje land vid import till ett land eller territorium vid tillämpning av bestämmelserna i artikel 133.1 kan orsaka omläggning i handeln till nackdel för en medlemsstat, får denna begära att

2 — Det rör sig om rådets beslut 64/349/EEG av den 25 februari 1964 (EGT 93, 1964, s. 1472), 70/549/EEG av den 29 september 1970 (EGT L 282, s. 83), 76/568/EEG av den 29 juni 1976 (EGT L 176, s. 8) och 80/1186/EEG av den 16 december 1980 (EGT L 361, s. 1). I det följande kommer de i detta förslag till avgörande att betecknas som ULT-besluten.

16. Det beslut som var gällande, i tidshänseende (ratione temporis), den dag då den ifrågavarande importen ägde rum var rådets beslut 86/283/EEG av den 30 juni 1986 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen³ (nedan kallat beslut 86/283 eller det femte beslutet; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

19. I artikel 70.1 i beslut 86/283 har förmanssystemet begränsats till varor med ursprung i ULT: "Varor med ursprung i länderna och territorierna skall importeras till gemenskapen utan tullar eller avgifter med motsvarande verkan."⁷ De tidigare besluten innehåller motsvarande bestämmelser.

17. Giltighetstiden för beslut 86/283, som i princip borde ha löpt ut den 28 februari 1990, förlängdes tre gånger i följd genom tre andra beslut av rådet.⁴ Det var i det andra beslutet som giltighetstiden för beslut 86/283 konkret förlängdes till och med den 30 juni 1991.

20. Artikel 77.1 i beslut 86/283 föreskriver följande: "För tillämpningen av detta kapitel anges i bilaga II definitionen av begreppet ursprungsprodukter och de metoder för administrativt samarbete som är relaterade till detta."

18. I rådets senaste beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen⁵ (nedan kallat beslut 91/482 eller det sjätte beslutet), som enligt artikel 241 trädde i kraft den 20 september 1991, föreskrivs det emellertid i första stycket i artikel 240 att beslutet gäller under en period av 10 år "från den 1 mars 1990".⁶

21. I bilaga II till beslut 86/283 behandlas i avdelning 1 (som innehåller artiklarna 1 till 5) en "Definition av begreppet ursprungsvaror". Enligt artikel 1.1 b i denna bilaga II anses följande produkter vara "Varor med ursprung i länderna och territorierna":

3 — EGT L 175, s. 1.

4 — Det rör sig om rådets beslut 90/146/EEG av den 5 mars 1990 (EGT L 84, s. 108), 91/110/EEG av den 27 februari 1991 (EGT L 58, s. 27), vilka antagits "i avvaktan på ett nytt beslut av rådet" avseende associeringen av ULT, och rådets beslut 91/312/EEG av den 28 juni 1991 (EGT L 170, s. 13).

5 — EGT L 263, s. 1, errata i EGT L 331, 1991, s. 23.

6 — De problem avseende retroaktivitet som denna bestämmelse medför kommer att analyseras senare.

1) varor som helt har framställts i ULT,

7 — I artikel 77.2 föreskrivs emellertid vissa undantag för vissa varor.

- 2) varor som har framställts i ULT och i vilka det vid framställningen inkluderats andra varor än de som helt har framställts i ULT under förutsättning att dessa varor har behandlats eller bearbetats i tillräcklig grad.

skall accepteras för import till gemenskapen utan tullar, och utan skatter med motsvarande verkan, förutsatt

22. I artikel 3 i bilaga II fastställs de villkor som en vara måste uppfylla för att kunna anses ha behandlats eller bearbetats i tillräcklig grad i ULT.

— att det i det berörda ULT har betalats tull, eller skatt med motsvarande verkan, på minst samma nivå som de tullar vilka gäller i gemenskapen för import av samma produkter med ursprung i tredje länder, berättigade till tillämpning av klausulen om mest gynnad nation,

23. I beslut 91/482 har det införts en ny regel för import till gemenskapen av varor från ULT med ursprung i tredje land. I detta avseende föreskrivs följande i artikel 101 i det beslutet:

— att produkterna inte helt eller delvis har varit föremål för undantagande från eller återbetalning av tullar eller skatter med motsvarande verkan, och

”1. Varor med ursprung i ULT skall importeras till gemenskapen utan tullar eller avgifter med motsvarande verkan.

— att produkterna åtföljs av exportcertifikat.

2. Varor som inte har sitt ursprung i ULT men som omsätts fritt i ett ULT och exporteras vidare som sådana till gemenskapen

3. Bestämmelserna i punkt 2 skall inte gälla för

— jordbruksprodukter, förtecknade i bilaga 2 till fördraget eller för produkter som omfattas av rådets förordning (EEG) nr 3033/80 av den 11 november 1980 om de handelsregler som skall gälla för vissa varor som härrör från bearbetning av

jordbruksprodukter ... senast ändrad genom förordning (EEG) nr 1436/90...

— produkter som vid import till gemenskapen är föremål för kvantitativa restriktioner eller begränsningar, eller

— produkter som vid import till gemenskapen är belagda med antidumpningstullar.

...”

Retroaktiv tillämpning av beslut 91/482

24. I sitt beslut om hänskjutande har den nationella domstolen endast hänvisat till beslut 86/283. Att det finns en möjlighet att tvistens lösning kan bero, inte på tillämpningen av beslut 86/283, utan i stället på tillämpningen av beslut 91/482, har inte beaktats under förfarandet vid den nationella domstolen.

25. Den samarbetsmekanism som införts genom artikel 177 i EG-fördraget gör det emellertid möjligt för EG-domstolen att ge den nationella domstolen uppgifter om hur de gemenskapsrättsliga bestämmelser som den anser är tillämpliga i det enskilda fallet skall tolkas, även om den nationella domstolen inte uttryckligen har hänvisat till någon av dessa bestämmelser.

26. Både kommissionen och rådet, liksom den franska och den nederländska regeringen, anser att det sjätte beslutet är tillämpligt i det föreliggande fallet. Om detta verkligen är fallet, och om importen till gemenskapen av kaffe med ursprung i Colombia som omsattes fritt i Nederländska Antillerna uppfyller dessa såväl positiva som negativa villkor, som uppställs i artikel 101 i beslutet, är det möjligt att det importerande företaget som är svarande i målet vid den nationella domstolen inte var skyldigt att betala den tull som det erlade vid den aktuella tidpunkten och som detta företag i dag begär skall återbetalas.

27. En sådan lösning kräver att minst tre förutsättningar föreligger, nämligen:

- a) att det sjätte direktivet är tillämpligt, retroaktivt, på omständigheter som inträffade före dess offentliggörande;

- b) att retroaktiviteten, i den mån den gynnar svaranden, inte strider mot gemenskapsrätten, och
- c) att Road Air gynnas av en retroaktiv tillämpning av det nya beslutet och i praktiken kan dra fördel av dess innehåll.

28. Som jag redan tidigare sagt, följer en retroaktiv tillämpning av det sjätte beslutet av dess artikel 240.1. I denna bestämmelse — vars dubbla syfte var, för det första, att se till att dagen för ikraftträdande av det nya beslutet och dagen för det tidigare beslutets upphörande skulle sammanfalla, för det andra, att anpassa giltighetstiden för beslutet till giltighetstiden för det nya beslutet avseende AVS-staterna — föreskrevs att beslutet skulle träda i kraft den 1 mars 1990, långt före offentliggörandet.

29. Det sjätte beslutet har således obestriddligen givits retroaktiv verkan. Det är en helt annan fråga huruvida samexistensen av artiklarna 240 och 241, med den ordalydelse de givits, är ett oklanderligt exempel på lagstiftningsteknik, eftersom den medför uppenbara rättsliga problem under övergångsperioden. Men kvalitet och god lagstiftningsteknik utgör inga villkor för att en bestämmelse skall vara giltig.

30. Eftersom importen i fråga i det nationella målet ägde rum i juni 1991, berörs den av den retroaktiva tillämpningen av det sjätte beslutet. Om den retroaktiva tillämpningen får skadliga följder för de ekonomiska aktörerna och missgynnar dem vad avser tullar som de redan skulle ha erlagt till de berörda myndigheterna, föreligger ingen tvekan om att denna tillämpning strider mot gemenskapsrätten. Dessa aktörer skulle därför med framgång kunna göra gällande att principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar har åsidosatts, vilka utgör de traditionella gränser som domstolen i rättspraxis har satt för bestämmelsers retroaktivitet.

31. I den mån det nya beslutet gynnar det riktar sig till och förbättrar deras rättsliga ställning, ser jag emellertid inte något skäl som är tillräckligt starkt för att ogiltigförklara den retroaktiva tillämpning som gemenskapslagstiftaren önskat.

32. De argument som Road Air har framfört rent konkret för att motsätta sig en retroaktiv tillämpning av sjätte beslutet finner jag inte övertygande, eftersom de snarare bygger på allmänna överväganden (såsom bristande motivering av detta beslut, åsidosättande av principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet) än på inverkan av denna retroaktivitet i det föreliggande fallet.

33. Trots att redogörelsen för motiven till det sjätte beslutet är extremt kortfattad vad gäller dagen för dess ikraftträdande⁸, anser jag för det första att den gör det möjligt att i tillräcklig grad få kännedom om rådets avsikt då det gav beslutet retroaktiv verkan.

34. Jag anser således att rådet på ett korrekt sätt uppfyllt den skyldighet som det ålagts genom artikel 190 i fördraget att redogöra för motiven bakom sina rättsakter, vilket är en skyldighet som domstolen i synnerhet understrukit varje gång den har varit föranledd att uttala sig om giltigheten av gemenskapsrättsliga föreskrifter eller normer som givits retroaktiv verkan.⁹

35. För det andra är det säkert, vad gäller principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet, att dessa principer skulle kunna missbrukas om de nya föreskrifterna tillämpades retroaktivt till nackdel för dem som beslutet riktar sig till. Från och med det ögonblick som tillämpningen av dessa däremot innebär en gynnsam verkan för de ekonomiska aktörerna och leder till att den tidigare erlagda tullen återbetalas, ser jag inte hur de berördas berättigade förväntningar eller rättssäkerhet lider skada av denna retroaktivitet.

36. I sin rättspraxis har domstolen i detta avseende förklarat att, "även om det i allmänhet strider mot principen om rättsliga förhållandens säkerhet att en gemenskapsrättsakt fastslås vara giltig från och med en dag som ligger före dess offentliggörande, kan det, i undantagsfall, förhålla sig annorlunda när det eftersträvade syftet kräver detta och när de berördas berättigade förväntningar beaktas i vederbörlig ordning (se i detta sista avseende dom av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni, Rec. 1991, s. I-3695, punkt 17)".¹⁰

37. Iakttagandet av berördas berättigade förväntningar är i själva verket ett sätt att skydda de rättsliga förhållanden som dessa har gett upphov till och att hindra att de i efterhand överraskas av administrativa åtgärder vars negativa verkningar försämrar den ställning som de uppnått tidigare i enlighet med de föreskrifter som var gällande vid den aktuella tidpunkten.

38. Det problem som en retroaktiv tillämpning av sjätte beslutet medför är således inte ett problem som rör principer utan praktiska möjligheter: kan Road Air i efterhand visa att det i juni 1991 uppfyllde de materiella och formella villkoren som ställs i artikel 101.2 i det sjätte beslutet för att beviljas undantag från tull vid import?

8 — Således kan man läsa i ett av övervägandena rörande motiveringen att: "... med tanke på de många likheterna mellan ULT och många av AVS-staterna, och med hänsyn till deras varierande status, bör bestämmelserna för ULT antas för samma period som för AVS-staterna".

9 — Se dom av den 1 april 1993 i mål C-260/91 och C-261/91, Diversinte och Iberlacta (Rec. 1993, s. I-1885, punkt 10).

10 — Dom i målet Diversinte och Iberlacta, punkt 9.

39. Vad beträffar de materiella villkor som föreskrivs i den bestämmelsen tror jag inte att det uppstår några problem: det är tillräckligt att visa att kaffeextraktet med ursprung i Colombia påfördes tull vid dess ankomst till Nederländska Antillerna med ett lika högt eller högre belopp än det som skulle ha tillämpats inom gemenskapen.¹¹

40. Road Air har emellertid under förhandlingen bekräftat att den tull som det erlade när det importerade kaffeextraktet till Nederländska Antillerna var lägre än den som det skulle ha betalat om man hade tillämpat Gemensamma tulltaxan. Om detta är fallet — och det ankommer på den nationella domstolen att undersöka det — löser inte en retroaktiv tillämpning av det sjätte beslutet problemet fullständigt, eftersom en del av den skuld avseende tull som redan erlagts förblir möjlig att utkräva.

41. Om man däremot kunde visa att den i Nederländska Antillerna erlagda tullen var lika hög eller högre än den som det skulle ha varit nödvändigt att betala i enlighet med Gemensamma tulltaxan, löser en tillämpning av det sjätte beslutet problemet och gör senare beaktanden om tolkningen av fördraget överflödiga.

11 — Enligt kommissionen finns inte kaffeextrakt bland de produkter som undantas från tillämpningen av artikel 101.2.

42. Vad beträffar det formella villkoret enligt vars ordalydelse den importerade varan skall åtföljas av ett "exportcertifikat" (ett villkor som återfinns i artikel 101.2 sista strecksatsen i sjätte beslutet), har Road Air gjort gällande att med tanke på den tid som förflutit sedan den ifrågavarande importen kan det i dag svårigen erhålla ett sådant exportcertifikat från myndigheterna i Nederländska Antillerna. Med antagande av att det förhåller sig på detta sätt, med tanke på detta villkors underordnade betydelse och med hänsyn till det faktum att de nederländska myndigheterna utan reservationer har godtagit att det rör sig om kaffe exporterat från Nederländska Antillernas territorium, borde avsaknaden av ett exportcertifikat i det aktuella fallet inte utgöra hinder för en återbetalning av den tull som redan uppburits.¹²

43. Sammanfattningsvis anser jag att domstolen i sitt svar till den nationella domstolen bör förklara att beslut 91/482 är retroaktivt tillämpligt på importen som är föremål för tvisten vid den nationella domstolen i den mån som det gynnar svarandebolaget och gör det möjligt för detta att helt eller delvis erhålla återbetalning av den tull som det redan erlagt.

12 — I dom av den 7 december 1993 i mål C-12/92, Huygen m. fl. (Rec. 1993, s. I-6381) har domstolen visat sig vara mycket flexibel och godtagit att importcertifikat kan lämnas i efterhand när myndigheterna i den stat som det åligger att utfärda dem inte hade gjort detta inom önskad tid. Enligt denna dom (punkterna 22 och 35), utgör det faktum att tullmyndigheterna i exportstaten inte är i stånd att bekräfta riktigheten av en varas ursprung, i princip, en omständighet som är ovanlig, oförutsebar och oberoende av importören; beroende på omständigheterna, är det tillåtet att importören gör gällande, såsom force majeure, att det var omöjligt för tullmyndigheterna i exportstaten på grund av deras egen försumlighet att fastställa riktigheten av en varas ursprung inom ramen för en kontroll i efterhand.

44. Om domstolen tvärtom skulle förklara att artikel 240.1 i beslut 91/482 inte är gällande eller att beslutet inte är tillämpligt på de omständigheter som ligger till grund för målet vid den nationella domstolen, skulle det vara nödvändigt att analysera frågan för förhandsavgörande enligt dess ordalydelse. Det skulle förhålla sig på samma sätt om domstolen skulle fastslå att tillämpningen av beslutet på omständigheterna i det aktuella fallet inte gör det möjligt att återbetala all den tull som betalats vid varans ankomst till gemenskapen. Det är följaktligen detta jag skall ägna mig åt nu.

Handelsutbytet mellan gemenskapen och ULT

45. Svarandens uppfattning grundar sig på förutsättningen att Nederländska Antillerna utgör en del av Konungariket Nederländerna, som är en medlemsstat, och att de inte kan likställas med ett tredje land eftersom deras associeringsordning är av konstitutionell typ och inte endast avtalsrättslig, som är fallet för tredje länder.

46. Med denna förutsättning som utgångspunkt har Road Air gjort gällande att fördraget inte tillåter att tull uppbärs på import till gemenskapen av varor som omsätts fritt i ett ULT. Bestämmelserna som reglerar handeln inom gemenskapen skulle vara tillämpliga fullt ut såväl på import till gemenskapen av

varor med ursprung såväl i ULT som i ett tredje land, eftersom deras ursprung är en omständighet som inte har någon betydelse.

47. Den omständigheten att Nederländska Antillerna utgör en del av Nederländerna innebär inte att fördraget automatiskt och med nödvändighet är tillämpligt på dem. I enlighet med protokollet om tillämpningen av fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen på Konungariket Nederländernas utomeuropeiska delar, hade den nederländska regeringen en möjlighet — vilken den har använt — att ratificera fördraget enbart för Nederländernas territorium i Europa och för nederländska Nya-Guinea, och således undanta Nederländska Antillerna.

48. Denna situation varade fram till år 1964, det år under vilket det visade sig vara nödvändigt att anta en särskild konvention om ändring av EG-fördraget för att göra den särskilda associeringsordning som anges i fjärde delen av det fördraget tillämplig på Nederländska Antillerna.¹³

49. Detta visar att tillämpningen av fördraget på Nederländska Antillerna inte följer så mycket av tillhörigheten till Konungariket Nederländerna som av tillämpningen av en särskild konvention, i vilken det i sin tur hänvisas till fjärde delen i fördraget. Det är således bestämmelserna i denna fjärde del

13 — EGT 150, 1964, s. 2414.

som avgör vilken juridisk situation som skall beaktas.

50. Vad beträffar formen för ULT:s associering med gemenskapen, vilken av Road Air betecknas som konstitutionell, är det tillräckligt att säga att svaranden har medgivit att det rör sig om en associeringsordning av eget slag (*sui generis*), vars särskilda karakteristika således varken kan likställas med de klassiska systemen för en tullunion eller för frihandelsområden.

51. Sammanfattningsvis har varken det förhållandet att ULT utgör en integrerad del av medlemsstaterna eller det förhållandet att deras associeringsordning kan betecknas på ett eller annat sätt knappast någon betydelse i det aktuella fallet, eftersom den enda fråga som är relevant i detta avseende är den som rör i vilken utsträckning varje bestämmelse i EEG-fördraget är tillämplig på ULT, med tanke på innehållet i artikel 131—136 i fördraget.

52. Domstolen har svarat generellt på denna fråga i den dom den avkunnade den 12 februari 1992 i målet Leplat: "Denna associering [av ULT med gemenskapen] är föremål för en ordning som anges i fjärde delen av fördraget (artikel 131—136), varför de allmänna bestämmelserna i fördraget inte utan uttrycklig hänvisning är tillämpliga på ULT."¹⁴

53. ULT:s associering med gemenskapen innebär således att gemenskapsrätten, såväl primär som sekundär, inte är direkt och automatiskt tillämplig på dem¹⁵: tvärtom är det nödvändigt att, mot bakgrund av artikel 131—136 i EG-fördraget, i varje enskilt fall analysera vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på dem och i vilken utsträckning.

54. Det handelsutbyte som medlemsstaterna har med ULT är i princip underkastat samma allmänna regler som de som föreskrivs i fördraget för handeln inom gemenskapen (artikel 132.1).

55. Detta likställande av handeln utgör ett av en rad mål som anges i artikel 132. Enligt min mening är Road Air:s påstående att ordet "mål" som används i artikel 132.1 beror på ett redaktionellt misstag knappast övertygande.

56. Till stöd för sin tolkning åberopar Road Air den tolkning det gör av punkt 19 i den ovan nämnda domen Leplat. Enligt dess ordalydelse: "... för att uppfylla den skyldighet som föreskrivs i artikel 132.1, bör den

14 — C-260/90, Rec. 1992, s. I-643, punkt 10.

15 — I punkt 62 i yttrande 1/78 som domstolen avgav den 4 oktober 1979 (Rec. 1979, s. 2871) och i punkt 17 i yttrande 1/94 som den avgav den 15 november 1994 (Rec. 1994, s. I-5267) fastslog domstolen, med avseende på ULT, att det rörde sig om länder och territorier som var beroende av medlemsstaterna men som inte ingick i gemenskapsrättens tillämpningsområde.

hänvisning till tullar som görs i artikel 133.1 omfatta skatter och avgifter med motsvarande verkan". Enligt svaranden skulle domstolen genom att använda ordet "skyldighet" ha indikerat att artikel 132.1 inte endast är ett mål.

upphörandet av tullar inom gemenskapen, till viss import av varor som exporterats från ULT (artikel 133.1). Jag kommer i det följande att undersöka denna imports karaktäristika mer ingående.

57. Med detta argument tas inte tillräcklig hänsyn till det förhållandet att i samma punkt 19 i domen Leplat, några rader ovanför, har domstolen uttryckligen förklarat att: "Denna bestämmelse är ett konkret uttryck för *det mål som anges i artikel 132.1*, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna i handeln med ULT skall tillämpa samma regler som de enligt fördraget tillämpar inbördes." ¹⁶

60. Vad gäller genomförandet av denna skyldighet i tiden har det införts anpassningar av två typer genom fördraget:

58. För min del ser jag inte den minsta svårighet att förena dessa två påståenden: det slutgiltiga målet innebär en viss skyldighet för gemenskapen att nå ett resultat. Denna skyldighet har emellertid inte en absolut och villkorslös karaktär. Dess innehåll är tvärtom möjligt att nyansera både ur saklig synvinkel och med tanke på dess genomförande i tiden och detta i enlighet med artiklarna 133 och 136 i själva fördraget.

a) tullar vid import till gemenskapen av varor med ursprung i ULT skall avvecklas fullständigt, vilket skall ske i takt med att tullarna gradvis avvecklas mellan medlemsstaterna enligt bestämmelserna i detta fördrag (artikel 133.1);

b) vid utgången av en första tid för genomförande, skall rådet fastställa det innehåll som ULT:s associeringsordning skall ha därefter (artikel 136).

59. Vad gäller grunden för denna skyldighet begränsas i fördraget avskaffandet av tullar inom gemenskapen, det vill säga det absoluta

61. Jag kommer nu att övergå till att analysera dessa två aspekter mer ingående.

16 — Min kursivering.

i) *Aspekter i saksfrågan*

62. Artikel 133.1 ger upphov till ett första lingvistiskt problem: avser denna artikel vilken import som helst som genomförs från ULT med gemenskapen som destination (det vill säga både import av varor med ursprung i ULT och import av varor som, trots att de har sitt ursprung i tredje land, befinner sig i fri omsättning inom ULT), eller avser den endast import av varor med ursprung i ULT?

63. De olika språkversionerna av denna bestämmelse kan indelas i tre grupper:

- a) de versioner som inte innehåller någon hänvisning till varornas ursprung och i vilka det endast talas om import; det vill säga den franska versionen ("importations originaires des pays et territoires"), den italienska versionen ("importazioni originarie dei paesi e territori") och den portugisiska versionen ("importações originárias dos países e territórios");
- b) de versioner i vilka det uttryckligen hänvisas till de varor som är föremål för importen, vilka skall ha ursprung i ULT; bland dessa hittar man den engelska

versionen ("imports of goods originating in the countries and territories") och den spanska versionen ("importaciones de mercancías originarias de los países y territorios");

- c) slutligen finns det andra versioner i vilka det, i likhet med den nederländska versionen ("goederen van oorsprong uit de Landen en gebieden") eller den tyska versionen ("Einfuhr von Waren aus den Ländern und Hoheitsgebieten"), hänvisas till importerade varor utan att på något sätt närmare ange vilka.

64. Valet av den ena eller den andra språkversionen ger olika rättsliga följder. Om den berörda importen är import av "varor med ursprung" i ULT begränsas räckvidden av artikel 133 i fördraget till varor vars tillverkning, i ordets ekonomiska betydelse, har ägt rum i själva ULT. Detta uttryck avser således inte andra varor vars anknytning till ULT enbart är slumpartad, vilket är fallet med de varor som säljs i ULT, men som har sitt ursprung i ett tredje land.¹⁷

17 — Denna tolkning av uttrycket "med ursprung" är den som rådet har tillämpat på ett enhetligt sätt i de olika beslut som det antagit med stöd av artikel 136 i fördraget. Det är till exempel denna tolkning som gäller i det femte beslutet, i vars bilaga II, till vilken artikel 77 hänvisar, de varor som helt har framställts i ULT eller som i tillräcklig grad har behandlats eller bearbetats där anses vara varor med ursprung i ULT.

65. Om det i artikel 133 däremot föreskrivs att tull skall avskaffas för all import "med ursprung" i ULT, utsträcks dess räckvidd också till varor som befinner sig i fri omsättning där. Uttrycket "import med ursprung i..." är liktydigt med uttrycket "import från..." [översättarens anmärkning: i den svenska versionen står det "som importerats från"] som återfinns i punkt 5 i samma artikel 133: båda täcker utan åtskillnad alla typer av importerade varor.

66. De tolkningskriterier som skall tillämpas för att lösa dessa lingvistiska skillnader är, i det normativa sammanhang som artikel 133 återfinns, denna bestämmelses interna betydelse samt dess syfte.

67. Den mer restriktiva tolkning som leder till att gemenskapens tullar avskaffas endast för import av varor med ursprung i ULT skulle, vid första anblicken, kunna stödas av ett resonemang e contrario. Att tillåta att vilken vara som helst med ursprung i vilket tredje land som helst importerats till gemenskapen och befrias från den tull som föreskrivs i Gemensamma tulltaxan endast av det skälet att platsen för dess sista försäljning var i ett ULT skulle nämligen kunna gynna kringgående av lagen och orsaka artificiella omläggningar i handeln.

68. Det föreligger knappast något tvivel om att man lätt skulle kunna kringgå Gemensamma tulltaxan och föra in varor till gemenskapen genom att låta dem passera de ULT som har lägst tull, eller till och med låta dem passera de ULT där det inte förekommer någon tull. Exportföretag i tredje länder skulle vara frestade att föra in sina varor till gemenskapen genom att låta dem passera ULT för att undvika de tullar som föreskrivs i Gemensamma tulltaxan.

69. Om man hänför sig till det normativa sammanhanget för artikel 133 upptäcker man inte desto mindre att det är just det fallet som artikel 134 avser, vars syfte är att avhjälpa den situation som skulle uppstå om omläggningar i handeln inträffade.

70. I artikel 134 i fördraget föreskrivs nämligen att om tullnivån för varor från tredje land vid import till ett ULT vid tillämpningen av bestämmelserna i artikel 133.1 kan orsaka omläggning i handeln till nackdel för en medlemsstat, "får denna begära att kommissionen föreslår övriga medlemsstater nödvändiga motåtgärder".

71. Regeln i artikel 134 i fördraget skulle fråntas sin betydelse om artikel 133.1 — till vilken det hänvisas — endast avsåg varor

med ursprung i ULT. Dessa varor är, per definition, inte underkastade tull inom ULT och skulle heller aldrig kunna anses berörda av det villkorade uttrycket som används i första meningen i artikel 134 ("om tullnivån för varor från tredje land vid import till ULT...").

72. Med andra ord, eftersom det i fördraget föreskrivs en särskild skyddsklausul i artikel 134 för det fall den allmänna tillämpningen av artikel 133.1 skulle orsaka "omläggning i handeln till nackdel för en medlemsstat", visar argumentet *e contrario* att artikel 133.1 skall tillämpas också på import från ULT till gemenskapen av varor med ursprung i tredje land för vilka tull redan erlagts då de fördes in i ULT, från vilka de har exporterats vidare till gemenskapen.

73. Under förhandlingen gav såväl rådet som kommissionen och den nederländska regeringen olika förklaringar till artikel 134. Det skulle röra sig om en bestämmelse tillämplig enbart under det inledande stadiet, som förelåg efter undertecknandet av EEG-fördraget, men denna bestämmelse skulle ha blivit obsolet — och således överflödigt — vid utgången av övergångsperioden när de gemensamma reglerna om varornas ursprung hade fastställts och Gemensamma tulltaxan hade antagits.

74. Denna argumentation förefaller mig inte övertygande. Enligt min mening finns det inget i artikel 134 som tyder på att det rör sig om en bestämmelse vars giltighetstid skulle vara begränsad till en övergångsperiod. Varje gång som fördragets författare har velat betona en bestämmelses tillfälliga karaktär har de gjort det uttryckligen. När denna reservation inte gjorts uttryckligen och när själva texten i bestämmelsen inte innehåller någon uppgift i tidshänseende, ser jag inte något skäl för att begränsa bestämmelsens giltighetstid till en bestämd period.

75. Tolkningen av artikel 134 som jag förespråkar innebär emellertid inte att artikel 133.1 i fördraget medför omedelbara och villkorslösa verkningar. I artikel 132 anges, för det första, tillämpningen av gemenskapsrättsliga handelsregler (det vill säga tillämpningen av samma regler som medlemsstaterna tillämpar inbördes) på handeln mellan gemenskapen och ULT som ett "mål". För det andra förfogar rådet, då det eftersträvar detta mål, ett visst utrymme för egen bedömning som gör det möjligt för det att säkerställa att målet uppnås stegvis. Jag återkommer strax till detta utrymme för egen bedömning.

ii) *Tidsaspekter*

76. I artikel 136 i fördraget föreskrivs att vid utgången av en giltighetstid om fem år för en första genomförandekonvention (i vilken de

närmare riktlinjerna för och förfarandet vid ULT:s associering med gemenskapen fastställs), "skall rådet med utgångspunkt i de resultat som uppnåtts och på grundval av principerna i fördraget enhälligt besluta om de bestämmelser som skall gälla för en ny period".

136 i fördraget som grund¹⁸, utgår från den underförstådda förutsättningen att den artikeln kan tillämpas fortlöpande, på så sätt att den "ny[a] period[en]" kunde fastställas en gång för alla likaväl som genom på varandra följande beslut.

77. Avfattad på detta sätt ger denna bestämmelse upphov till minst två problem som har betydelse i det aktuella fallet:

- a) Är den "ny[a] period" för vilken rådet skall anta bestämmelser en enda period eller kan den tvärtom stegvis förlängas?
- b) Hur stark anknytning skall "de bestämmelser som skall gälla för en ny period" ha till "principerna i fördraget"?

78. De på varandra följande besluten om ULT som rådet antog från och med år 1964 och som, enligt sin ordalydelse, har artikel

79. Road Air har likväl en annan uppfattning än den som framgår av rådets tolkning. Enligt Road Air är den period som föreskrivs i artikel 136 en enda period, på så sätt att vid utgången av det första beslutet, som i sin tur antogs vid utgången av genomförandekonventionen som bifogats fördraget, kunde rådet inte längre, juridiskt sett, anta något annat liknande beslut.

80. Samtidigt som jag medger att Road Airs uppfattning inte helt saknar stöd, anser jag likväl att systemets logik och den interna betydelsen av artikel 136 snarare utgör stöd för den motsatta ståndpunkten. Denna skulle vid första anblicken kunna verka konstlad på grund av den ordalydelse som används i andra stycket, men jag tror att en mer djupgående analys av denna bestämmelse talar till förmån för denna motsatta tolkning.

81. I artikel 136 fastställs ingen tidsgräns för den befogenhet som rådet ges. I motsats till

18 — Således inleds till exempel redogörelsen för motiven till beslut 91/482 med följande ord: "med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, samt särskilt artikel 136 i detta..."

den inledande genomförandekonventionen, för vilken en inledande giltighetstid om fem år bestämts, har de senare bestämmelserna inte underkastats någon tidsfrist. I fördraget ges rådet således ett betydande manöverutrymme utan att det åläggs någon tidsbegränsning.

82. Rådet kunde utöva den befogenhet som det således har givits på två sätt: antingen kunde det fastställa en enda mycket lång period eller så kunde det anta bestämmelser för kortare, på varandra följande, perioder som tillsammans skulle ge dess ingrepp samma verkningar i tidshänseende som ett beslut tillämpligt för en enda längre period. Även om rådet skulle vara behörigt att välja första lösningen, vilket det verkligen var, var det i lika hög grad behörigt att välja den andra möjligheten.

83. Systemets logik leder till samma slutsats. ULT:s associering med gemenskapen är med nödvändighet en dynamisk process som inte enbart kräver ständig politisk drivkraft, utan också kräver att det tas hänsyn till objektiva förhållanden som är utmärkande för samtliga ULT. Fördragets författare har inte velat förklara processen avslutad vid utgången av den första genomförandekonventionen, utan har tvärtom givit rådet befogenhet att anta de nödvändiga bestämmelserna mot bakgrund av de resultat som uppnås och detta utan att ålägga det tidsbegränsning.

84. Dessutom har domstolen i de domar som den har meddelat med anledning av olika ULT-beslut inte heller ansett att rådet har överskridit de befogenheter det givits i artikel 136 i fördraget när det har antagit dessa beslut. Den har tvärtom bekräftat det samband som finns mellan den artikeln och dessa beslut.

85. Sålunda har domstolen i punkt 11 i domen Leplat, som jag nämnt ovan, förklarat att "I det andra stycket i samma artikel föreskrivs att rådet före utgången av genomförandekonventionens giltighetstid, med utgångspunkt i de resultat som uppnåtts och på grundval av principerna i fördraget, skall fastställa de bestämmelser som skall gälla för en ny period. *Med tillämpning av denna artikel* har rådet faktiskt antagit ett visst antal beslut, av vilka det första var beslut 64/349/EEG (EGT 93, 1964, s. 1472) och beslut 86/283 var det som var gällande vid tidpunkten för händelserna..."¹⁹

86. På samma sätt har domstolen i den dom den meddelade den 26 oktober 1994 i målet Nederländerna mot kommissionen²⁰ med anledning av ett annat ULT-beslut förklarat följande: "På grundval av artikel 136 i EEG-fördraget har rådet ... den 25 juli 1991 antagit beslut 91/482/EEG om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen."

¹⁹ — Min kursivering.

²⁰ — C-430/92, Rec. 1992, s. I-5197, punkt 2.

87. Även om det är riktigt att domstolen i dessa domar inte direkt har behandlat problemet med ULT-beslutens giltighet, en fråga som inte ställts till den, och att den implicit har ansett att denna giltighet var fastslagen, är det också riktigt att den förvisso inte skulle ha underlåtit att uppmärksamma en sådan allvarlig felaktighet som att rådet under mer än tjugo års tid överskridit sina befogenheter genom att anta de på varandra följande ULT-besluten.

88. Sammanfattningsvis ser jag inte tillräckliga skäl att neka rådet befogenhet att dela upp den "period" som det hänvisas till i artikel 136, även om jag tillerkänner Road Air:s uppfattning i denna fråga en viss tyngd. Giltigheten av de på varandra följande besluten som rådet har antagit inom detta område har således inte påverkats av ett befogenhetsöverskridande av rådet som Road Air har gjort gällande.

89. Det andra problemet som uppstår vid en uppdelning av besluten över en viss tid ligger i beslutens innehåll: förfogade rådet över ett utrymme för egen bedömning för att fastställa takten och de närmare riktlinjerna för genomförandet av "principerna i fördraget"?

90. Svaret är enligt min mening ja, eftersom artikel 136 gör det möjligt för rådet att bedöma de "resultat som uppnåtts" innan det antar de följande ULT-besluten. Det skall anta dem med utgångspunkt i dessa resultat, och för bedömningen av dessa resultat måste

det med nödvändighet förfoga över ett stort utrymme för egen bedömning.

91. Rent konkret, vad avser det mål som anges i artikel 132.1 — som den princip som anges i första stycket i artikel 133 bygger på — gör rådets utrymme för egen bedömning det, enligt min mening, möjligt att säkerställa att detta mål uppnås gradvis innan det slutligen kan undanta från tull import av varor från ULT med ursprung i tredje land, för vilka tull har erlagts då de fördes in i ULT.

92. Road Air har i detta avseende gjort en invändning av viss betydelse: även om det antas att det i fördraget inte har fastställts en fast tidsfrist för att uppnå de mål som anges i artikel 132.1, skulle rådet ha handlat olagligt genom att fram till och med det sjätte beslutets ikraftträdande — det vill säga under trettio år efter det att det system som föreskrivs i fördraget inrättats och tjugotre år efter det att reglerna om fri rörlighet för varor fullständigt trätt i kraft — behålla ett system som innehåller vissa villkor om de importerade varornas ursprung.

93. I sitt skriftliga yttrande riktade Road Air denna kritik främst mot det femte beslutet, men i det svar som företaget givit på en fråga som domstolen ställt har det utsträckt

kritiken till att omfatta bestämmelserna i det sjätte beslutet, eftersom det anser att också det beslutet strider mot fördraget (nämligen mot artikel 132.1 och artikel 133.1) genom att viss import från ULT därigenom påförs tull.

mål som nämns i den fjärde delen av fördraget. I den mån som det nya beslutet, sett i sin helhet, utgör en förbättring för att förverkliga dessa mål, har rådet nått det mål för vilket det i artikel 136 har givits befogenhet att handla.

94. Denna invändning finner jag emellertid inte övertygande.

95. Det får inte glömmas bort att vart och ett av ULT-besluten utgör en homogen normativ enhet vars olika delar inte kan analyseras var för sig. Rent konkret skall avskaffandet av tullar ses i förening med en hel rad andra åtgärder som i lika hög grad, eller än mer, gynnar ULT:s ekonomiska och sociala utveckling.²¹

97. Takten med vilken dessa resultat har uppnåtts är lätt synbar i de två beslut som eventuellt är tillämpliga i det aktuella fallet: enligt det femte beslutet får endast varor med ursprung i ULT importeras till gemenskapen utan tull, med undantag för vissa jordbruksprodukter. Från och med det sjätte beslutet ges däremot tullbefrielse i generösare ordalag, eftersom inte endast jordbruksprodukter befrias utan också de varor som inte har sitt ursprung i ULT, men som innan de exporteras vidare till gemenskapen omsattes fritt där (om man bortser från vissa känsliga varor).

96. Rådet skall således beakta de "resultat som uppnåtts" då giltighetstiden för vart och ett av ULT-besluten håller på att gå ut, för att den nya ordning som det ämnar införa skall göra det möjligt att ytterligare närma sig de

98. Tillträdet för varor från ULT till det gemensamma tullområdet (som uppenbarligen inte omfattar Nederländska Antillerna) har således varit föremål för en liberalisering steg för steg innan det mål som anges i artikel 133.1 till fullo förverkligades år 1991. Denna process för att avskaffa tullarna går hand i hand med en hel rad andra åtgärder som också de gynnar handelsutbytet med ULT och som således bidrar till deras ekonomiska och sociala utveckling.

21 — Det är till exempel så att i det sjätte ULT-beslutet förbättras det ekonomiska samarbetet mellan gemenskapen och ULT avsevärt (en ökning med 40 procent av utvecklingsfönderna); det gör det möjligt för ULT att anta föreskrifter avsedda att uppmuntra eller stödja lokal anställning; det upprättar ett decentraliserat samarbetsystem; det förstärker företags marknadsföring och respekten för miljön och förbättrar på det sätt som jag beskrivit ovan handelsutbytet.

99. Jag ser inga tillräckligt starka juridiska skäl för att anse att den takt för att avskaffa tullarna som rådet har fastslagit i de två ifrågavarande besluten — vilka är resultat av ett utrymme för egen bedömning som är lika stort som det som rådet ges i artikel 136 i fördraget — strider mot fördraget. Vilken juridisk teknik man än väljer bland dem som man vanligtvis tillämpar för att kontrollera hur en institution har använt sitt utrymme för egen bedömning, finns det inte, enligt min mening, någon möjlighet att upptäcka någon som helst felaktighet som skulle kunna göra dessa beslut ogiltiga.

100. Av alla dessa faktorer följer således att bestämmelserna i det ena eller andra beslutet som rör tullar som kan krävas vid import till gemenskapen av varor med ursprung i ett tredje land, vilka har omsatts fritt i Nederländska Antillerna innan de importerades, skall tillämpas.

101. I den mån som det sjätte beslutet skulle tillämpas retroaktivt, vilket skulle leda till att de tullar som Road Air erlade då den importerade varan fördes in till gemenskapen skall återbetalas, skulle de flesta av de argument som detta bolag anfört för att bestrida uppbördens av dessa tullar sakna all grund, eftersom grunden för denna uppbörd helt enkelt bortfaller då det rör sig om tullbefriad import till gemenskapen.

102. I motsatt fall, om sjätte beslutet inte skulle tillämpas retroaktivt eller för det fall domstolen skulle anse att det inte kan tillämpas trots dess retroaktiva karaktär, bör det svar som domstolen skall ge den nationella domstolen enligt min mening bekräfta giltigheten av det femte beslutets bestämmelser med stöd av vilka tullen uppbars vid tidpunkten för den import som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

Förslag till avgörande

103. Jag föreslår därför att domstolen skall ge följande svar på de frågor som Tariefcommissie ställt:

- 1) Rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991, om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen, är retroaktivt tillämpligt på den import som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen i den mån det gynnar svarandebolaget, eftersom det innebär en möjlighet för detta bolag att helt eller delvis erhålla återbetalning av de tullar som det erlade vid denna import.

- 2) Under alla omständigheter var bestämmelserna i den fjärde delen i EG-fördraget, och i synnerhet artiklarna 132, 133, 134 och 136, inte till hinder för att, vid den tidpunkt som anges i beslutet om hänskjutande, uppbära tull vid import till gemenskapen av varor med ursprung i tredje land vilka omsattes fritt i Nederländska Antillerna. Det rättsliga systemet avseende dessa tullar regleras antingen av beslut 91/482 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen, eller av rådets beslut 86/283/EEG av den 20 juni 1986, vars korrekta tillämpning inte strider mot de ovan nämnda artiklarna i EG-fördraget.