

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 11 januari 2001 *

I mål C-1/99,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Tribunale civile e penale di Genova (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Kofisa Italia Srl

och

Ministero delle Finanze,

Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA,

angående tolkningen av artiklarna 243 och 244 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4),

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. La Pergola samt domarna M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (referent) och L. Sevón,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Kofisa Italia Srl, genom advokaten G. Leone, Milano,
- Italiens regering, genom professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av I.M. Braguglia, avvocato dello Stato,
- Förenade kungarikets regering, genom R.V. Magrill, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av S. Moore, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom R. Tricot och P. Stancanelli, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 22 juni 2000 av: Kofisa Italia Srl, företrätt av advokaten G. Leone, den italienska regeringen, företrädd av G. De Bellis, avvocato dello Stato, och kommissionen, företrädd av P. Stancanelli,

och efter att den 26 september 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Tribunale civile e penale di Genova har genom beslut av den 18 december 1998, som inkom till domstolens kansli den 4 januari 1999, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 243 och 244 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1, svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4, nedan kallad tullkodexen).
- 2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan Kofisa Italia Srl (nedan kallat Kofisa) och å andra sidan Ministero delle Finanze (finansministeriet) och Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA (organ som fått i uppdrag att indriva skatter i provinsen Genua) angående uppbörd av mervärdesskatt att betalas vid import.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Avdelning VIII i tullkodexen, med rubriken ”Överklagande”, innefattar artiklarna 243—245.

4 I artikel 243 i tullkodexen föreskrivs följande:

”1. Varje person skall ha rätt att överklaga beslut som fattats av tullmyndigheterna i fråga om tillämpningen av tullagstiftningen och som berör denne direkt och personligen.

Varje person som hos tullmyndigheterna gjort framställning om ett beslut i fråga om tillämpningen av tullagstiftningen skall också ha rätt att överklaga, om beslut inte fattats inom den tid som avses i artikel 6.2.

Överklagandet skall ges in i den medlemsstat där beslutet fattats eller framställningen gjorts.

2. Överklagandet sker

- a) i första instans hos de tullmyndigheter som utsetts för detta av medlemsstaterna, och
- b) i andra instans hos ett oberoende organ som kan vara en rättslig myndighet eller ett motsvarande specialiserat organ enligt gällande bestämmelser i medlemsstaterna.”

5 I artikel 244 i tullkodexen föreskrivs följande:

”Överklagande skall inte medföra att verkställigheten av det ifrågasatta beslutet uppskjuts.

Tullmyndigheterna skall dock uppskjuta verkställigheten av det beslutet i [dess] helhet eller delvis, om de har goda skäl att anta att det ifrågasatta beslutet är oförenligt med tullagstiftningen eller att den person det gäller riskerar att åsamkas skada som inte kan repareras.

Om det ifrågasatta beslutet medför att import- eller exporttull skall debiteras, får verkställigheten av beslutet uppskjutas förutsatt att säkerhet ställs eller har ställts. Säkerhet behöver emellertid inte krävas, om detta krav sannolikt skulle medföra allvarliga ekonomiska eller sociala svårigheter på grund av gäldenärens förhållanden.”

- 6 I artikel 245 i tullkodexen föreskrivs följande:

”De närmare bestämmelserna om överklagande skall fastställas av medlemsstaterna.”

Den nationella lagstiftningen

- 7 I artikel 70 i dekret av Republiken Italiens president nr 633 av den 26 oktober 1972 om inrättandet och regleringen av mervärdesskatt (*GURI* nr 292 av den 11 november 1972, suppl. ord. nr 1, nedan kallat 1972 års dekret) föreskrivs följande:

”Skatten vid import skall fastställas, erläggas och debiteras för varje transaktion. Vad beträffar tvister och påföljder tillämpas bestämmelserna i de tullagar som avser gränsavgifter.”

- 8 Bestämmelser för indrivning av skatt och andra statliga intäkter återfinns i dekret av Republiken Italiens president nr 43 av den 28 januari 1988 (*GURI* nr 49 av den 29 februari 1988, suppl. ord. nr 2). I enlighet med de bestämmelser som dekretet hänvisar till är *Direttore regionale delle entrate* behörig instans för att fatta beslut om uppskov av verkställighetsförfarandet avseende uppbörd av direkta och indirekta skatter. Vad avser uppbörd av tullavgifter är det däremot *Direttore compartimentale delle dogane* som enligt artikel 27 i lagdekret nr 105 av den 26 april 1990 (*GURI* nr 106 av den 9 maj 1990, suppl. ord.) och artikel 32 i dekret av Republiken Italiens president nr 287 av den 27 maj 1992 (*GURI* nr 116 av den 20 maj 1992, suppl. ord.) som är behörig instans i detta avseende.

- 9 Nationell rätt som var gällande vid tidpunkten för sakomständigheterna tillerkände inte de ordinarie domstolarna behörighet att fatta beslut om begäran om uppskov med verkställigheten avseende uppbörd.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 10 Kofisa är ett rörelsedrivande bolag med verksamhet på de internationella marknaderna i egenskap av köpare, säljare och mellanman inom området för maskiner och produkter inom metallurgi-, mekanik-, textil- och livsmedelsindustrin.
- 11 Tullmyndigheten i Genua riktade den 10 november 1997 ett betalningsföreläggande till Kofisa avseende ett belopp om 782 393 152 ITL jämte ränta, totalt 1 112 526 600 ITL, avseende mervärdesskatt att betalas vid import. Grunden var att Kofisa på ett felaktigt sätt använt sig av det tillämpliga mervärdesskattetaket. Kofisa bestred betalningsföreläggandet vid Tribunale civile e penale di Genova utan att dessförinnan ha överklagat på administrativ väg.
- 12 Samtidigt som detta förfarande pågick delgavs Kofisa av det organ som fått i uppdrag att indriva skatter i provinsen Genua ett uppbördsbesked beträffande uttag av nämnda belopp jämte ränta och avgifter.
- 13 Kofisa gav då in en ny begäran till Tribunale civile e penale di Genova om att uppbörden skulle förklaras rättsstridig och yrkade uppskov med verkställigheten av betalningsföreläggandet och uppbördsbeskedet fram till dess att beslut meddelats huruvida ifrågavarande skatteskuld förelåg eller ej.

- 14 I detta andra förfarande påpekade Tribunale att även om tvisten vid den nationella domstolen endast avsåg mervärdesskatt att betalas vid import och inte tullavgifter, hänvisar artikel 70 i 1972 års dekret, vad avser tvister och påföljder inom området för mervärdesskatt att betalas vid import, till bestämmelserna i tullagarna om gränsavgifter.
- 15 Tribunale ställde sig frågan huruvida det var möjligt för Kofisa att direkt anhängiggöra ett mål vid Tribunale utan att först ha överklagat till tullmyndigheterna samt huruvida Tribunale hade befogenhet att bifalla en begäran om uppskov av verkställigheten. Mot denna bakgrund gjorde Tribunale den bedömningen att det var nödvändigt att tolka artiklarna 243 och 244 i tullkodexen för att slita tvisten.
- 16 Med stöd av domen av den 17 juli 1997 i mål C-130/95, Giloy (REG 1997, s. I-4291) ansåg Tribunale att domstolen är behörig att i förevarande mål besvara frågor om dessa bestämmelser i tullkodexen.
- 17 Under dessa omständigheter förklarade Tribunale civile e penale di Genova målet vilande och ställde följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Kan ett sådant överklagande som avses i artikel 243.2 i förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 ges in direkt till den rättsliga myndigheten utan att en liknande begäran dessförinnan getts in till tullmyndigheterna?

2) Tillkommer den i artikel 244 i förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 föreskrivna befogenheten att uppskjuta verkställigheten av det ifrågasatta beslutet endast tullmyndigheterna, eller tillkommer den även den rättsliga myndighet till vilken överklagandet har getts in?"

Domstolens behörighet

- 18 Den italienska regeringen anser att domstolen inte är behörig att meddela förhandsavgörande angående dessa tolkningsfrågor, eftersom tvisten vid den nationella domstolen avser mervärdesskatt att betalas vid import och inte tullavgifter. Enligt den italienska regeringen följer det inte av artikel 70 i 1972 års dekret att tullkodexen är tillämplig på detta område, eftersom denna hänvisning endast avser de nationella bestämmelserna om gränsavgifter och härrör från en bestämmelse från år 1972. Vid denna tidpunkt fanns varken tullkodexen eller gemenskapsbestämmelser om tullskyldigheter.
- 19 Även kommissionen har hävdad att det italienska rättsläget skiljer sig från det som förelåg i tvisten som gav upphov till domen i det ovannämnda målet *Giloy*. Kommissionen har åberopat en rad italienska lagar och författningar, av vilka det framgår att — vad gäller uppskov med verkställigheten av beslut om uppbörd av förfallna belopp — det är tullreglerna som tagit intryck av reglerna för direkta och indirekta skatter, däribland mervärdesskatt, och inte tvärtom. För övrigt är den administrativa myndighet som är behörig att fatta beslut om uppskov med verkställigheten av berörda beslut på tullområdet inte behörig att fatta dylika beslut på området för direkta och indirekta skatter.
- 20 Enligt fast rättspraxis är förfarandet enligt artikel 177 i fördraget ett medel för domstolen och de nationella domstolarna att samarbeta. Av detta följer att det uteslutande ankommer på de nationella domstolarna, vid vilka tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (domen i det ovannämnda målet *Giloy*, punkt 20).
- 21 Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en

gemenskapsrättslig bestämmelse. Det framgår nämligen varken av lydelsen av artikel 177 eller av ändamålet med det förfarande som inrättats genom denna artikel att författarna till fördraget hade för avsikt att undanta en begäran om förhandsavgörande som rör en gemenskapsrättslig bestämmelse från domstolens behörighet, i det särskilda fall då en medlemsstats nationella rätt hänvisar till denna bestämmelse när det gäller att fastställa vilka regler som är tillämpliga i en situation som är av rent intern art (domen i det ovannämnda målet *Giloy*, punkt 21).

- 22 Det är nämligen endast möjligt att avvisa en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol, om det framgår att förfarandet i artikel 177 i fördraget har missbrukats och i själva verket används i syfte att få domstolen att meddela ett förhandsavgörande utan att det föreligger en verklig tvist eller om det är uppenbart att gemenskapsrätten varken direkt eller indirekt är tillämplig på omständigheterna i fallet (domen i det ovannämnda målet *Giloy*, punkt 22).
- 23 I förevarande mål har den nationella domstolen på grundval av artikel 70 i 1972 års dekret bekräftat att — vad avser tvister och påföljder inom området för mervärdesskatt att betalas vid import — den nationella rätten hänvisar till bestämmelserna i tullagarna om gränsavgifter.
- 24 Tullkodexen ersatte emellertid inom sitt tillämpningsområde de nationella lagarna på området från och med den 1 januari 1994.
- 25 Den italienska regeringen har i detta avseende inte hävdat att det finns någon bestämmelse i nationell rätt som föreskriver att de nationella tullbestämmelserna — vad avser mervärdesskatt att betalas vid import — skall fortsätta att gälla, tullbestämmelser som, inom tillämpningsområdet för tullkodexen, ersatts av nämnda tullkodex.

- 26 Hänvisningen till tullbestämmelserna och således till tullkodexen kan inte ifrågasättas på grundval av den omständigheten att — vad avser den avgränsade frågan om uppskov med verkställigheten — det är tullbestämmelserna som tagit intryck av mervärdesskattebestämmelserna.
- 27 Den kan inte heller ifrågasättas på den grunden att det är olika administrativa myndigheter som är behöriga att fatta beslut om uppskov med verkställighet på tullområdet och på området för direkta och indirekta skatter. Det kan nämligen inte uteslutas att de två olika myndigheterna skall tillämpa samma förfaranderegler. Vidare är det ostridigt att det är samma rättsliga instans som agerar inom de två områdena och att de frågor som ställts av den nationella domstolen avser överklagandet till denna rättsliga instans.
- 28 Domstolen konstaterar således att — i enlighet med den nationella domstolens tolkning av nationell rätt — artikel 70 i 1972 års dekret även skall anses hänvisa till artiklarna 243 och 244 i tullkodexen.
- 29 Förevarande mål skiljer sig följaktligen från den tvist som gav upphov till domen av den 28 mars 1995 i mål C-346/93, Kleinwort Benson (REG 1995, s. I-615). I denna dom slog domstolen fast att den inte hade behörighet att meddela förhandsavgörande angående tolkningen av konventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 299, 1972, s. 32), ändrad genom konventionen av den 9 oktober 1978 om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands tillträde (EGT L 304, s. 1, och — ändrad lydelse — s. 77).
- 30 Den nationella lagstiftningen begränsar sig nämligen inte vad gäller huvudsaken till att endast ha tullkodexen som förlaga. Vidare föreskrivs det inte uttryckligen i den nationella lagstiftningen någon möjlighet för de nationella myndigheterna att göra ändringar i syfte att uppnå skillnader mellan de nationella bestämmelserna och motsvarande gemenskapsrättsliga bestämmelser.

- 31 Vidare finns det ingen omständighet i målet som tyder på att den nationella domstolen skulle ha möjlighet att avvika från domstolens tolkning av bestämmelserna i tullkodexen.
- 32 När en nationell lagstiftning, såsom i målet vid den nationella domstolen, för lösningen av ett internt problem anpassas till gemenskapsrätten för att säkerställa att ett enda förfarande tillämpas i liknande fall, föreligger det ett gemenskapsrättsligt intresse av att de bestämmelser eller begrepp som har hämtats från gemenskapsrätten tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter de skall tillämpas, för att i framtiden undvika att det förekommer tolkningar som skiljer sig åt (domen i det ovannämnda målet Giloy, punkt 28).
- 33 Av detta följer att domstolen är behörig att besvara tolkningsfrågorna.

Den första frågan

- 34 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ett sådant överklagande som avses i artikel 243 i tullkodexen av tullmyndigheternas beslut kan ges in direkt till den rättsliga myndigheten eller om ett sådant överklagande alltid först skall ges in till tullmyndigheten.
- 35 I artikel 243.2 i tullkodexen föreskrivs att överklagande sker i första instans hos tullmyndigheterna och i andra instans hos ett oberoende organ som kan vara en rättslig myndighet.

- 36 Det framgår inte av lydelsen i denna bestämmelse att överklagandet hos tullmyndigheten är obligatoriskt innan överklagande sker hos det oberoende organet.
- 37 Domstolen anger i detta avseende att artikel 243 i tullkodexen återfinns i dess avdelning VIII, som avser överklagande.
- 38 Domstolen konstaterar att bestämmelserna i denna avdelning — till skillnad från en stor del av de materiella bestämmelserna i tullkodexen — endast avser några viktiga aspekter angående skyddet för berörda näringsidkare utan att i detalj reglera överklagandeförfarandet. I artikel 245 i tullkodexen föreskrivs nämligen att de närmare bestämmelserna om överklagande skall fastställas av medlemsstaterna.
- 39 Genom att endast anta de stora dragen för överklagandeförfarandet har gemenskapslagstiftaren således inte uteslutit att det enligt nationell rätt kan vara tillåtet för en aktör att i förekommande fall direkt vända sig till ett oberoende organ.
- 40 Denna tolkning bekräftas av att den antagna gemenskapslagstiftningen i detta avseende skiljer sig från förslaget (90/C 128/1) till rådets förordning om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, som kommissionen presenterade för rådet den 21 mars 1990 (EGT C 128, s. 1). Detta förslag innehöll detaljerade bestämmelser om överklagande och uppställde i artikel 249 uttryckligen som villkor för överklagande till de rättsliga myndigheterna att ett föregående överklagande getts in till tullmyndigheterna.
- 41 Skälen till att gemenskapslagstiftaren endast reglerat vissa allmänna rättsliga aspekter beträffande överklagande redovisas bland annat i punkt 2.50 i yttrandet

(91/C 60/03) om förslaget till rådets förordning (EEG) om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och förslaget till rådets förordning (EEG) om fastställande av fallen och de särskilda villkoren för tillämpning av förfarandet för temporär import med fullständig befrielse från importtullar, som antogs av Ekonomiska och sociala kommittén den 18 december 1990 (EGT C 60, 1991, s. 5). I denna punkt anges följande: "Vad som är kännetecknande för harmoniseringen av rätten att överklaga är inte endast att det ibland föreligger betydande skillnader mellan de nationella bestämmelserna, utan även att dessa bestämmelser i allmänhet tillämpas på ett enhetligt sätt på hela den nationella förvaltnings- och skatterätten samt att denna harmonisering, som genomförts endast i tullagstiftningens intresse, medför en uppsplittring av de nationella systemen som fram till nu varit homogena vad avser rätten att överklaga."

- 42 För övrigt återfinns det inte heller någonting i gemenskapslagstiftningen som utvisar att det är tillåtet för en aktör att avstå från att överklaga hos tullmyndigheten för att i stället direkt överklaga till det oberoende organet, då tillämplig nationell rätt föreskriver att överklagande med nödvändighet skall göras hos tullmyndigheten.

- 43 Således besvarar domstolen den första frågan så att artikel 243 i tullkodexen skall tolkas så att det skall fastställas enligt nationell rätt om aktörerna först skall ge in ett överklagande till tullmyndigheten eller om de kan ge in ett sådant överklagande direkt till den rättsliga myndigheten.

Den andra frågan

- 44 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida den i artikel 244 i tullkodexen föreskrivna möjligheten att uppskjuta verkställigheten av ett ifrågasatt beslut endast tillkommer tullmyndigheterna eller om denna behörighet även tillkommer de rättsliga myndigheterna.
- 45 Av den klara lydelsen i artikel 244 i tullkodexen framgår att enligt denna bestämmelse är det endast tullmyndigheterna som har denna möjlighet.
- 46 Denna bestämmelse kan emellertid inte begränsa rätten till ett verksamt rättsligt skydd. Kravet på domstolsprövning av alla beslut som fattats av en nationell myndighet utgör nämligen en allmän gemenskapsrättslig princip som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och bekräftas i artiklarna 6 och 13 i europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 9, s. 223, och av den 3 december 1992 i mål C-97/91, Oleificio Borelli mot kommissionen, REG 1992, s. I-6313, punkt 14; svensk specialutgåva, volym 13, s. 205).
- 47 Det åligger de nationella domstolarna att vid deras prövning i enlighet med samarbetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) säkerställa det rättsliga skydd för enskilda som följer av gemenskapsrättens direkta effekt (dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl., REG 1990, s. I-2433, punkt 19; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435).

- 48 Vad närmare avser möjligheten att fatta beslut om uppskov med verkställigheten av en tullmyndighets beslut, erinrar domstolen om att en domstol, som handlägger en tvist som skall avgöras enligt gemenskapsrätten, skall kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet om förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet *Factortame m.fl.*, punkt 21).
- 49 Således besvarar domstolen den andra frågan så att artikel 244 i tullkodexen skall tolkas så att det enligt denna bestämmelse endast är tullmyndigheterna som har möjlighet att uppskjuta verkställigheten av ett ifrågasatt beslut. Denna bestämmelse inskränker emellertid inte den befogenhet som de rättsliga myndigheterna — till vilka ett överklagande getts in med stöd av artikel 243 i nämnda kodex — har att fatta beslut om ett sådant uppskov för att följa sin skyldighet att säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan.

Rättegångskostnader

- 50 De kostnader som har förorsakats den italienska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 18 december 1998 har ställts av Tribunale civile e penale di Genova — följande dom:

- 1) Artikel 243 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen skall tolkas så att det skall fastställas enligt nationell rätt om aktörerna först skall ge in ett överklagande till tullmyndigheten eller om de kan ge in ett sådant överklagande direkt till den rättsliga myndigheten.
- 2) Artikel 244 i förordning nr 2913/92 skall tolkas så att det enligt denna bestämmelse endast är tullmyndigheterna som har möjlighet att uppskjuta verkställigheten av ett ifrågasatt beslut. Denna bestämmelse inskränker emellertid inte den befogenhet som de rättsliga myndigheterna — till vilka ett överklagande getts in med stöd av artikel 243 i nämnda förordning — har att

fatta beslut om sådant uppskov för att följa sin skyldighet att säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan.

La Pergola

Wathelet

Edward

Jann

Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 januari 2001.

R. Grass

A. La Pergola

Justitiesekreterare

Ordförande på femte avdelningen