

# CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL VAN 14 DECEMBER 1982 <sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

De drie zaken waarin ik thans heb te concluderen, betreffen de vraag of een door Italië toegepast recht voor administratieve diensten — in zoverre het over importen uit GATT-staten werd geheven — verenigbaar is met de GATT-bepalingen.

Het recht werd ingevoerd bij wet nr. 330 van 15 juni 1950 en ten belope van 0,5 % van de waarde van de goederen over alle importen geheven. Ten aanzien van de intracommunautaire handel in andere dan landbouwprodukten — deze laatste vielen onder bijzondere marktordeningen — bepaalde de Commissie bij richtlijn nr. 68/31/EEG van 22 december 1967 (PB L 12 van 1968, blz. 8), dat het recht geleidelijk moest worden verlaagd en uiterlijk op 1 juli 1968, dus op het ogenblik waarop volgens het zogenaamde versnellingsbesluit alle intracommunautaire douanerechten zouden vervallen, moest worden opgeheven. Dit geschiedde, aangezien het recht als een heffing van gelijke werking als een invoerrecht werd beschouwd, op grond van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag.

Toen de Italiaanse Republiek deze verplichting niet tijdig nakwam, stelde de Commissie een beroep ex artikel 169 EEG-Verdrag in (arrest van 18. 11. 1970, zaak 8/70, Commissie t. Italië, Jurispr. 1970, blz. 961). Later kwam het ook tot een prejudiciële procedure (arrest van 17. 12. 1970, zaak 33/70,

SACE, Jurispr. 1970, blz. 1213), waarin het Hof — met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer — verklaarde, dat vanaf 1 juli 1968 particulieren er rechtstreeks aanspraak op kunnen maken, dat dergelijke heffingen van gelijke werking als douanerechten niet langer worden toegepast; dit volgt uit de artikelen 9 en 13 EEG-Verdrag junctis voornoemd versnellingsbesluit van 26 juli 1966 en de eveneens reeds geciteerde richtlijn van de Commissie.

Op 24 juni 1971 werd dan in Italië een wet vastgesteld waarbij het betwiste recht werd opgeheven. Voor het intracommunautaire handelsverkeer gebeurde dit met terugwerkende kracht tot 30 juni 1968; voor importen uit derde landen werd daarentegen de datum van inwerkingtreding van de wet (1 augustus 1971) aangehouden.

Dit laatste is volgens sommige importeurs — verweerders in de hoofdgedingen — niet voldoende voor zover het om invoer uit GATT-staten gaat. Daartoe beroepen zij zich op jarenlange vaste rechtspraak van de Corte di cassazione, volgens welke de GATT-bepalingen sedert de toetreding van Italië (zie het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949 en de desbetreffende ratificatiewet van 5 april 1950) ten behoeve van particulieren subjectieve rechten doen ontstaan. Heel in het algemeen zijn zij van oordeel, dat uit de preambule van de GATT en uit een aantal GATT-artikelen, met name de artikelen II, VI en VIII, met betrekking tot alle goederen — ongeacht of zij al dan niet in concessielijsten zijn opgeno-

<sup>1</sup> — Vertaald uit het Duits.

men — een verbod tot invoering van *nieuwe* heffingen kan worden afgeleid. Daartoe beroepen zij zich inzonderheid op artikel II, lid 1, sub b, dat bepaalt:

„De produkten omschreven in deel I van de op een der verdragsluitende partijen betrekking hebbende Lijst, voortbrengselen zijnde van de gebieden van andere verdragsluitende partijen, zijn, bij invoer in het gebied waarop de Lijst betrekking heeft en onder de voorwaarden en bijzondere voorbehouden daarin vervat, vrij van gewone invoerrechten hoger dan die welke in de Lijst zijn vermeld. Zodanige produkten zijn ook vrijgesteld van alle andere rechten of heffingen welke terzake van of in verband met de invoer worden geheven en hoger zijn dan die welke op de dag van het sluiten van deze Overeenkomst gelden of hoger zijn dan die welke later bij of krachtens op dat tijdstip in het gebied van invoer van kracht zijnde wetten zouden moeten worden geheven.”

Hieruit volgt — zo stellen zij — voor goederen die in concessielijsten zijn vermeld, een verbod tot verhoging van heffingen bij invoer, en wel ten opzichte van hun niveau volgens het Protocol van Annecy, waarbij de Italiaanse concessielijst XXVII was gevoegd. Dit zou ook het geval zijn, wanneer de betrokken goederen eerst later voorkwamen op nationale concessielijsten, zoals die van het Protocol van Torquay, door Italië geratificeerd bij wet van 27 oktober 1951, en die van het Protocol van Genève, door Italië geratificeerd bij wet van 2 januari 1958, of wanneer zij eerst later werden opgenomen in de lijst XL-EEG, zoals deze door de Gemeenschap te zamen met de Lid-Staten is opgesteld tijdens de zogenoemde Dillon-ronde in 1960-1961 (zie het besluit van de Raad van 3. 7. 1962 en het Protocol van 16. 7. 1962) en is gewijzigd tijdens de zogenoemde Kennedy-ronde in 1964-1967 (zie het Proto-

col van Genève van 30. 6. 1967, en besluit nr. 68/411 van de Raad van 27. 11. 1967, PB L 305 van 1968, blz. 1).

Zo kwam het dan tot drie rechtszaken, waarin van de Italiaanse Administratie der staatsfinanciën terugbetaling van reeds vereffende rechten voor administratieve diensten wordt gevorderd.

1. De eerste zaak betreft de invoer van ruwe olie of oliehoudend lesteen uit Koeweit, een GATT-staat, in de periode juli 1964-december 1967. Daarbij is niet geheel duidelijk, of de goederen reeds in de oorspronkelijke Italiaanse concessielijst XXVII waren opgenomen — volgens de SPI wel, volgens de Italiaanse regering en de Commissie niet —, en of zij, zoals de Italiaanse regering stelt en de Commissie betwist, op de concessielijst XL-EEG voorkomen.

2. De tweede zaak heeft betrekking op de invoer van verscheidene goederen uit GATT-staten in de jaren 1965-1971. Dienaangaande heeft de verwijzende rechter vastgesteld, dat de goederen — anders dan de importeurs betogen — niet op de oorspronkelijke Italiaanse concessielijst XXVII voorkwamen, doch — hetgeen ook de Commissie bevestigt — eerst op grond van het Protocol van Torquay in deze lijst zijn opgenomen. Het lijkt ook vast te staan, dat vrijwel al deze goederen voorkwamen op lijst XL-EEG, zowel in de versie van de Dillon-ronde als in die van de Kennedy-ronde.

3. In de derde zaak tenslotte gaat het om de invoer van verscheidene goederen uit GATT-staten in de periode oktober-december 1963. Ook hier heeft de verwijzende rechter vastgesteld, dat de betrokken goederen, anders dan de impor-

teur aangeeft, niet in de oorspronkelijke Italiaanse concessielijst XXVII waren vermeld — wat echter volgens de Commissie voor één ervan niet juist is —; zij zouden deels op grond van het Protocol van Torquay en deels op grond van het Protocol van Genève (1956) daarin zijn opgenomen. Ook hier lijkt vast te staan, dat nagenoeg al deze goederen voorkomen op lijst XL-EEG, en dit weer zowel in de versie van de Dillon-ronde als in die van de Kennedy-ronde.

Volgens de Administratie der staatsfinanciën is voor goederen die voor het eerst zijn opgenomen in de *na* de oorspronkelijke lijst XXVII opgestelde lijsten, als referentiebelasting te beschouwen de belasting die gold bij de vaststelling van de *nieuwe* lijsten. Met betrekking tot de invoering van het recht voor administratieve diensten in 1950 zou bijgevolg niet van een verboden verhoging van de heffingen bij invoer kunnen worden gesproken, met name niet ten opzichte van de tijdens de Dillon-ronde tot stand gebrachte consolidatie. Daarom was slechts tot terugbetaling van het recht overgegaan, voor zover het was voldaan voor goederen die op de *oorspronkelijke* Italiaanse concessielijst XXVII voorkwamen, doch niet voor zover het was voldaan voor goederen waarvoor het eerst in lijst XL-EEG concessies waren overeengekomen.

De Italiaanse rechters hebben de vorderingen tot terugbetaling echter volledig toegewezen, zoals blijkt uit de arresten van de Corte d'appello te Genua van 26 januari 1979 (eerste zaak) en 28 oktober 1977 (tweede zaak) en uit het arrest van de Corte d'appello te Turijn van 25 februari 1978 (derde zaak). Zij beslisten, dat het referentietijdstip ter bepaling van de maximaal toegelaten belasting, het tijdstip was waarop Italië tot de GATT was getreden (10 oktober 1949), en

dat het voldoende was dat de betrokken goederen in lijst XL-EEG waren vermeld, aangezien deze in de plaats van lijst XXVII was getreden.

Daarop voorzag de Administratie der staatsfinanciën zich in cassatie. De Corte di cassazione staat blijkbaar ook in deze zaken voor de vraag, of zij — gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie — haar rechtspraak betreffende de directe werking van de GATT-bepalingen dient te handhaven. Verder ziet zij problemen inzake de uitlegging van de GATT rijzen in verband met de stellingen van de importeurs nopens het verbod om *nieuwe* heffingen in te voeren, en het tijdstip waarvan het krachtens artikel II van het GATT verboden is bestaande heffingen te verhogen. En juist zoals in de gedingen die hebben geleid tot zaak 266/81 (SIOT) — waarin ik zojuist heb geconcludeerd —, ziet zij zich in eerste instantie geconfronteerd met de vraag of, en zo ja sinds wanneer, het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is GATT-bepalingen en daarmee verband houdende handelingen uit te leggen, ook wanneer het niet om de geldigheid van gemeenschapshandelingen gaat.

De Corte di cassazione heeft derhalve bij beschikkingen van 21 mei 1981 de behandeling van de bij haar aanhangige zaken geschorst en in elk ervan de volgende prejudiciële vragen gesteld:

#### A — Voorvraag:

Behoren (en zo ja, sinds wanneer en binnen welke grenzen), waar de Gemeenschap voor de nakoming van de GATT-verbintenissen

in de plaats van de Lid-Staten is getreden en reeds vóór 1 juli 1968 over de in het kader van deze Overeenkomst bereikte tariefconcessies en consolidaties heeft onderhandeld, de bepalingen van de Overeenkomst en de aldus tot stand gekomen lijsten tot de handelingen die het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen, ook dan wanneer de nationale rechter is geroepen ze in de betrekkingen tussen particulieren toe te passen of althans uit te leggen, anders dan ter beoordeling van de geldigheid of ongeldigheid van een gemeenschapshandeling?

B — Zo vraag A bevestigend wordt beantwoord:

Welke rechtsgevolgen heeft in voorkomend geval (en indien zij naar tijdsmoment verschillen, in welke chronologische volgorde) in de rechtsorde van de Gemeenschap en in die van de Lid-Staten het feit dat de Gemeenschap voor de nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden en over de nieuwe gemeenschappelijke lijst XL-EEG heeft onderhandeld? Moet, inzonderheid, de nationale rechter, indien hij aan de GATT-bepalingen argumenten voor de uitlegging of criteria voor de toepassing van een latere, beweerdelijk daarmee strijdige nationale bepaling ontleent, ervan uitgaan — rekening houdend met de in artikel 177 EEG-Verdrag vastgelegde bevoegdheidsverdeling —, dat de GATT, met name ten aanzien van de in navolgende vraag genoemde bepalingen, slechts de waarde heeft van een eenvoudige interna-

tionale verbintenis zonder rechtstreekse werking binnen de nationale rechtsorde, of moet hij het ervoor houden dat zij binnen die rechtsorde ook gevolgen teweegbrengt in de betrekkingen tussen particulieren, en in dit laatste geval op gelijke voet met of met voorrang boven de ermee strijdige nationale bepaling?

C — Zo vraag A bevestigend wordt beantwoord en ongeacht het antwoord op vraag B, teneinde de nationale rechter in elk geval nuttige aanwijzingen te verschaffen voor de uitlegging van de nationale regeling:

1. Houdt de GATT — en met name de preambule (thans artikel I, lid 2) junctis de artikelen II (thans III), lid 1, sub b, en lid 2, III (thans IV), lid 2, VI en VIII — het verbod in om voor om het even welk produkt, zelfs indien het niet voorkomt op de in voormeld artikel II (thans III) bedoelde lijsten, nieuwe invoerrechten of andere bij of wegens invoer toegepaste rechten of heffingen in te stellen?
2. Moet voor produkten die voorkomen op de lijst van de door een staat na diens toetreding tot de GATT verleende concessies — en met name, wat betreft de Lid-Staten van de EEG, voor produkten opgenomen in de eerst aan het einde van de Dillon-ronde en vervolgens aan het einde van de Kennedy-ronde vastgestelde lijst XL-EEG —, ter bepaling van de hoogte van de invoerrechten en andere heffingen toegepast bij

invoer, waarvoor het in artikel II (thans III), lid 1, sub b, van de GATT neergelegde verbod tot verhoging geldt, de dag van toetreding tot de Overeenkomst dan wel de datum van het protocol betreffende de nieuwe concessie worden aangehouden?

2. Daarnaast betreft de eerste vraag in de onderhavige zaak echter ook nog andere problemen, die nog enkele bijzondere opmerkingen vereisen. Dit geldt enerzijds met betrekking tot de in het kader van de GATT tot stand gebrachte lijsten, waarin tariefconcessies zijn vastgelegd, anderzijds ten aanzien van de vraag, sinds wanneer en binnen welke grenzen het Hof van Justitie bevoegd kan worden geacht om de GATT uit te leggen.

Over deze vragen zou ik het volgende willen opmerken:

## I — De eerste vraag

1. De eerste vraag komt grotendeels overeen met de eerste vraag in zaak 266/81. In zoverre dit het geval is, kan ik dus volstaan met te verwijzen naar wat ik daarover in mijn conclusie in die zaak heb gezegd.

In beginsel moet dus het volgende worden vastgesteld: Nu moet worden aangenomen dat de Gemeenschap de GATT-verplichtingen van de Lid-Statens heeft overgenomen, ligt het voor de hand de GATT-bepalingen in zoverre op dezelfde wijze te behandelen als door de Gemeenschap gesloten overeenkomsten. Hieruit volgt; dat het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is om de GATT uit te leggen, en dit in beginsel niet alleen wanneer de geldigheid van gemeenschapshandelingen aan de GATT moet worden getoetst, doch ook uitlegging noodzakelijk is in verband met nationaal recht, hetzij omdat de vraag rijst of het GATT-bepalingen van intern recht opzij zet, hetzij eenvoudig omdat het interne recht in overeenstemming met de GATT moet worden uitgelegd.

a) Wat de functie van de lijsten binnen het GATT-stelsel betreft — met name wanneer er achtereenvolgens lijsten van verschillende inhoud gelden —, moet worden vastgesteld, dat die lijsten na onderhandelingen in het kader van de GATT zijn opgesteld en in speciale protocollen zijn vastgelegd. Het zijn dus overeenkomsten in het kader van de GATT en daarvan heet het in artikel II, lid 7, uitdrukkelijk, dat de aan de Overeenkomst gehechte lijsten een integreerend deel van deel I van de Overeenkomst vormen.

In zoverre de Gemeenschap er partij bij is, lijkt het dan ook volstrekt verdedigbaar van „gemeenschapshandelingen” te spreken en te erkennen dat het Hof tot uitlegging bevoegd is. Dit mag worden aangenomen voor de resultaten van de Dillon-ronde, neergelegd in lijst XL-EEG, die in de plaats is gekomen van de nationale concessielijsten, aangezien het desbetreffende protocol, dat op 1 januari 1963 in werking trad, mede door de Gemeenschap is gesloten. Het geldt stellig ook voor de resultaten van de Kennedy-ronde, aangezien toen alleen de Commissie als onderhandelaar en ondertekenaar optrad en de resultaten vervolgens in het op 1 juli 1968 in werking getreden gemeenschappelijk douanetarief zijn opgenomen.

b) De vraag sinds wanneer het Hof van Justitie bevoegd is om het GATT-recht uit te leggen, is stellig wat moeilijker te beantwoorden. Daarbij zij er vooreerst op gewezen, dat het blijkens de verklaringen in de hoofdgedingen alleen om *heffingen bij invoer* gaat, zodat het antwoord zich kan beperken tot de *desbetreffende* GATT-verplichtingen.

Ons belangrijkste uitgangspunt zijn ongetwijfeld bepaalde vaststellingen in het arrest van 12 december 1972 (gevoegde zaken 21-24/72, *International Fruit Company e.a.*, Jurispr. 1972, blz. 1219). Daarin wordt gezegd, dat de Gemeenschap — in de loop van de overgangperiode geleidelijk en na afloop hiervan ten volle — de aan de tarief- en handelspolitiek verbonden taken heeft overgenomen. Sedert de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag en meer in het bijzonder sedert de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief heeft zich in de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap een bevoegdheidsverschuiving voorgedaan, die in de GATT op verschillende wijzen nader is bepaald en door de andere verdragsluitende partijen is erkend; de Gemeenschap is, in zoverre zij krachtens het EEG-Verdrag voorheen door de Lid-Staten ter zake van de toepassing van de GATT uitgeoefende bevoegdheden heeft overgenomen, door de bepalingen van deze Overeenkomst gebonden (r.o. 14-18).

aa) Hiervan uitgaande, zou de situatie op het gebied van de gewone *invoerrechten* geen bijzondere problemen mogen stellen.

Met betrekking tot derde landen voorzag het EEG-Verdrag in de geleidelijke totstandbrenging van een douane-unie, in dier voege dat tijdens de overgangperiode de nationale invoerrechten stapsgewijze

wijs dichter bij die van het gemeenschappelijk douanetarief werden gebracht en vanaf het einde daarvan, dat ingevolge het voornoemde versnellingsbesluit was vervroegd, het gemeenschappelijk douanetarief van toepassing werd. Voor de aanpassing van de nationale tarieven — de eerste keer op 1 januari 1961 — moest oorspronkelijk worden uitgegaan van het gemeenschappelijk douanetarief zoals het bij besluit van de Raad van 13 februari 1960 (PB 1960, blz. 1537) was vastgesteld. Vervolgens kwam het in het kader van de GATT tot besprekingen over een verlaging van de douanetarieven; in de jaren 1961-1962 was dit de Dillon-ronde, waaraan naast de Lid-Staten de Gemeenschap als zodanig deelnam en tot besluit waarvan de gemeenschappelijke concessielijst XL-EEG werd vastgesteld, die krachtens het desbetreffende protocol op 1 januari 1963 in werking trad en behalve voor kolen- en staalprodukten in de plaats kwam van de vroegere nationale lijsten, die daardoor vanuit communautair standpunt hun gelding verloren. Vanaf dat moment moesten de nationale tarieven worden aangepast aan de rechten van lijst XL-EEG, die in het gemeenschappelijk douanetarief was overgenomen. Nog tijdens de overgangperiode kwam het evenwel tot nieuwe GATT-besprekingen over tariefverminderingen in het kader van de Kennedy-ronde, waarvan het protocol — van kracht geworden op 1 januari 1968 — alleen door de Gemeenschap was ondertekend. De daarin voorziene eerste vermindering van de invoerrechten werd van kracht bij de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968.

Met betrekking tot *invoerrechten* bestond er dus tijdens de overgangperiode — juist omdat de verplichtingen tot aanpassing van de nationale tarieven slechts op nationaal vlak golden en een zekere beslissingsruimte lieten — geen gemeenschapsrechtelijke GATT-verplichting in

de zin van voornoemde rechtspraak. Bijgevolg moet worden aangenomen, dat de Gemeenschap eerst op 1 juli 1968, dus op het ogenblik van de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief, ten volle de plaats van de Lid-Staten in de GATT heeft ingenomen.

bb) Het aanvangstijdstip van 's Hofs uitleggingsbevoegdheid met betrekking tot de GATT-bepalingen inzake invoerrechten, dient volgens de Commissie ook te gelden ten aanzien van *andere heffingen bij invoer* en de desbetreffende, in artikel II van de GATT neergelegde verplichtingen. Michelin en de Franse regering achten dit echter niet juist. Laatstgenoemde heeft er in dit verband op gewezen, dat op fiscaal gebied de Lid-Staten ook na 1 juli 1968 bevoegd zijn gebleven. Michelin heeft aangevoerd, dat volgens de rechtspraak inzake heffingen van gelijke werking die op 1 juli 1968 reeds bestonden, het de Lid-Staten enkel verboden was deze te verhogen, zodat zij verder konden worden toegepast zolang de Gemeenschap daarover niet anders besliste; omdat van een uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap geen sprake was, zou men dus moeten nagaan of de gemeenschapsrechtelijke bevoegdheden daadwerkelijk zijn uitgeoefend. Is dit niet het geval en bestaat er derhalve ook geen noodzaak voor een de gehele Gemeenschap geldende uitlegging, dan ware aan te nemen dat de betrokken heffingen alleen door het interne recht worden beheerst; bijgevolg zou niet kunnen worden gesproken van een desbetreffende gemeenschapsrechtelijke GATT-verplichting, doch zou deze veeleer alleen naar intern recht en aan de hand van de hiervoor uit het GATT voortvloeiende gevolgen moeten worden beoordeeld.

Ik meen evenwel, dat wij ons ook op dit punt bij de Commissie moeten aansluiten.

Het is stellig niet juist, hier van nationale fiscale bevoegdheden te spreken, waar het immers om heffingen bij invoer gaat, dus om maatregelen op het gebied van de buitenlandse handelspolitiek, waarvoor klaarblijkelijk sedert het einde van de overgangperiode (1 januari 1970) de uitsluitende bevoegdheid bij de Gemeenschap ligt.

De desbetreffende rechtspraak doet ook vermoeden, dat het voor de onderhavige vraag niet van belang is of de gemeenschapsbevoegdheid daadwerkelijk is uitgeoefend, doch of een dergelijke bevoegdheid bestond. Dit nu was na 1 juli 1968 beslist het geval, aangezien van toen af — zoals blijkt uit het arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37 en 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609) — de Gemeenschap kon beslissen, dat heffingen van gelijke werking als douanerechten in de betrekkingen met derde landen onverenigbaar waren met het gemeenschapsrecht.

Houdt men bovendien voor ogen, dat de concessies van de Kennedy-ronde, die blijkbaar ook voor de in de hoofdgedingen omstreden goederen van belang zijn, alleen door de Gemeenschap werden vastgelegd en dat de waarde ervan door de toepassing van bijkomende nationale heffingen van gelijke werking als douanerechten na de inwerkingtreding van de concessies op 1 juli 1968 kon worden aangetast, dan kan men, mede gelet op het feit dat artikel II, lid 1, sub b, van de GATT andere heffingen bij invoer nauw in verband brengt met de regeling inzake invoerrechten, slechts tot de slotsom komen, dat de Gemeenschap voor alles wat tarieven aangaat, en dus voor alle uit artikel II van de GATT voortvloeiende verplichtingen sinds 1 juli 1968 volledig in de plaats van de Lid-Staten is getreden.

cc) Hieruit volgt, dat de GATT-bepalingen betreffende de heffingen bij invoer reeds op het ogenblik van de volledige inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief gemeenschapsrechtelijke verplichtingen zijn geworden, en dat bijgevolg moet worden aangenomen dat het Hof vanaf dat tijdstip tot uitlegging bevoegd is, aangezien sedertdien de werking van de GATT alleen in het licht van de communautaire rechtsorde moet worden beoordeeld. Voorts moeten dien-tengevolge — indien men zich aan de in de verwijzingsbeschikkingen vermelde gegevens betreffende de tijdvakken van invoer houdt — de feiten van de zaken 267 en 269 alleen aan de hand van de GATT-bepalingen in samenhang met het interne Italiaanse recht worden beoordeeld. Enkel in zaak 268 stellen zich, in zoverre het om importen na 1 juli 1968 gaat, problemen van gemeenschapsrecht, waarvoor de uitlegging van de GATT-bepalingen door het Hof van Justitie van belang kan zijn.

## II — De tweede vraag

Bij deze vraag moet inzonderheid worden nagegaan, of de GATT-bepalingen directe werking hebben binnen de nationale rechtsorde, of zij in voorkomend geval als van hogere orde dan het ermee strijdige interne recht zijn te beschouwen en welke chronologie daarbij moet worden gehanteerd.

Ook deze vraag komt in wezen overeen met de tweede vraag in zaak 266/81. Ook hier kan ik dus verwijzen naar hetgeen ik in mijn conclusie in die zaak heb opgemerkt, te meer daar ik toen uiteraard mede de problemen voor ogen had

die in de onderhavige, tegelijk behandelde zaken aan de orde zijn. Samenvattend kan ik dus slechts vaststellen, dat mijns inziens van directe werking van de GATT-bepalingen in de zin van de rechtspraak van het Hof geen sprake kan zijn.

Het lijkt daarom niet nodig, nader in te gaan op de chronologische aspecten. Hetzelfde geldt voor hetgeen de Commissie in het bijzonder ten aanzien van artikel II van de GATT, het kernpunt van de onderhavige zaken, heeft aangevoerd, ten betoge dat althans aan deze bepaling geen directe werking toekomt.

## III — De derde vraag

De derde vraag tenslotte heeft betrekking op de inhoudelijke uitlegging van de GATT en vooral van artikel II. Zij is uitdrukkelijk los van het antwoord op de tweede vraag gesteld, aangezien het — blijkens de verklaringen van de Corte di cassazione en van de Italiaanse regering — in de hoofdingen kennelijk niet om de oplossing van een conflict tussen intern recht en de GATT-bepalingen gaat; waar de Italiaanse wet betreffende het recht voor administratieve diensten niet de duidelijke bedoeling heeft, GATT-regels terzijde te stellen, moet de uitlegging van de GATT het veeleer mogelijk maken, voornoemde wet overeenkomstig de GATT toe te passen. Daarbij moet enerzijds worden nagegaan, of de GATT verbiedt voor bepaalde producten, zelfs wanneer zij niet op de overeenkomstig artikel II opgestelde concessielijsten voorkomen, nieuwe invoerrechten of andere heffingen in te voeren, of er dus — ten opzichte van de ten tijde van de toetreding tot de GATT bestaande heffingen — sprake is van een

soort „standstill”-verplichting. Anderzijds moet worden vastgesteld, of ten aanzien van het in artikel II, lid 1, sub b, van de GATT neergelegde verbod tot verhoging van heffingen bij invoer, het tijdstip van toetreding tot de GATT dan wel het tijdstip van vaststelling van een protocol met *nieuwe* concessies moet worden aangehouden, voor zover het goederen betreft die op concessielijsten voorkomen en die met name voor het eerst in lijst XL-EEG zijn opgenomen.

1. Wat het eerste onderdeel van de vraag betreft, nemen de betrokken importeurs op verschillende gronden aan, dat de GATT een dergelijk verbod kent. Daartoe beroepen zij zich op de preambule van de GATT, die — zoals uit de Italiaanse ratificatiewet blijkt — als een deel van de Overeenkomst is te beschouwen en waarin duidelijk sprake is van een afbouw van de douanetarieven en van andere handelsbelemmeringen. Zij beroepen zich voorts op de geest van de GATT en wijzen ook — wat het systeem betreft — op duidelijke overeenkomsten met het EEG-Verdrag, met name artikel 13. Bovendien zijn huns inziens argumenten voor hun standpunt te vinden in artikel II, lid 2, volgens hetwelk slechts bepaalde heffingen — doch geen heffingen van gelijke werking als invoerrechten — toegelaten zijn, en in artikel VIII, waar — ter verduidelijking van artikel II — heel in het algemeen en zonder dat daarvoor concessielijsten zijn vereist, wordt gezegd, dat retributies en heffingen bij in- en uitvoer beperkt dienen te blijven tot de bij benadering vast te stellen waarde der verleende diensten en dat dergelijke retributies en heffingen moeten worden beperkt.

Mét de Commissie meen ik echter, dat de opvatting van de importeurs niet houdbaar is.

a) De verwijzing naar de preambule en de geest van de GATT en de poging om overeenkomsten met het EEG-Verdrag te vinden, zijn al a priori zwakke argumenten.

In de preambule van de GATT, die ook de geest ervan verduidelijkt, is — voor zover hier relevant — slechts sprake van de wens, bij te dragen tot de verwezenlijking van de doeleinden van de Overeenkomst door het aangaan van overeenkomsten die een aanzienlijke verlaging van douanetarieven en een aanzienlijke vermindering van andere handelsbelemmeringen beogen. Voorts wordt beklemtoond, dat dergelijke overeenkomsten op de grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel moeten worden gesloten. Het valt werkelijk niet in te zien, hoe hieruit een „standstill”-verplichting kan worden afgeleid.

Het is dan ook duidelijk dat de parallelle met het EEG-Verdrag vergezocht is. Volgens dit laatste immers moesten de bestaande handelsbelemmeringen in betrekkelijk korte tijd volledig worden opgeheven, terwijl het GATT-stelsel geen opheffing, doch — gespreid over langere periodes — slechts een verlaging van de handelsbarrières beoogt en bovendien toelaat, van tijd tot tijd op gedane concessies terug te komen.

b) De spil van het GATT-mechanisme wordt — wat heffingen bij invoer betreft — gevormd door de concessielijsten en dus door artikel II. Waar in deze laatste bepaling met betrekking tot andere heffingen bij invoer dan invoerrechten wordt gezegd, dat deze niet hoger mogen zijn dan die welke op de dag van het sluiten van deze Overeenkomst golden, blijkt reeds uit de formulering — ik verwijs naar de termen „*zodanige* producten” aan het begin van de tweede volzin van lid 1, sub b —, dat het verbod slechts betrekking heeft op produkten waarvoor in lijsten concessies zijn verleend, en niet op alle goederen. Dit vindt ook steun in het duidelijke doel van de bepaling, namelijk te voorkomen dat door andere heffingen bij invoer de waarde van de concessies wordt verminderd, hetgeen wordt bevestigd door de overgangsbepa-

ling van artikel 4 van de Italiaanse wet nr. 330 van 15 juni 1950. Juist de bewoordingen van artikel II, lid 1, sub b, tweede volzin, zouden onbegrijpelijk zijn, indien het de GATT-staten zonder meer verboden was, heffingen bij invoer te verhogen en nieuwe heffingen van dien aard in te stellen. Maar dan kan ook het tweede lid van artikel II, waarop de importeurs zich in dit verband beroepen en volgens hetwelk bepaalde heffingen — te weten heffingen gelijkwaardig aan een binnenlandse belasting, antidumping- en compenserende rechten en retributies evenredig aan de kosten van verleende diensten — „bij de invoer van enig artikel te eniger tijd” zijn toegelaten, niet betekenen dat in geen geval andere heffingen mogen worden opgelegd. Wellicht moet het juist in de eerste plaats in verband worden gebracht met artikel II, lid 1, sub b, en hebben de opstellers ermee willen verduidelijken, dat voornoemde heffingen door deze bepaling niet worden geraakt.

c) De Commissie heeft voorts terecht aangevoerd, dat de hypothese van een „standstill”-verplichting in de GATT ook in tegenspraak is met andere bepalingen, zoals het deel van artikel V, volgens hetwelk „redelijke” heffingen toegelaten zijn, of artikel VIII, volgens hetwelk retributies en heffingen die bij in- of uitvoer worden geheven, beperkt dienen te blijven tot de bij benadering vast te stellen waarde der verleende diensten.

Daarbij kan met betrekking tot laatstgenoemde bepaling, waarin ook de importeurs steun hebben gezocht voor hun opvatting, nog worden opgemerkt, dat het hier — in zoverre wordt gesproken van de noodzaak, retributies en heffingen te beperken — niet zozeer om een absolute verplichting als wel om een richtlijn en een programma gaat; in artikel VIII, lid 2, wordt immers enkel gezegd, dat de verdragsluitende partijen zo spoedig mo-

gelijk maatregelen zullen treffen in overeenstemming met de in lid 1 van dit artikel genoemde beginselen en doelstellingen.

d) Tenslotte is nog van belang — en hiermee kom ik terug op de concessielijsten en hun centrale functie in de GATT-invoerregeling —, dat consolidaties telkens voor drie jaar gelden en daarna weer kunnen worden opgeheven. Ik verwijs daartoe naar artikel XXVIII betreffende de wijziging van de lijsten, waartoe — wanneer onderhandelingen geen resultaat opleveren — eenzijdig kan worden overgegaan, in welk geval dan ook de door andere partners verleende concessies kunnen worden ingetrokken. Bovendien zij herinnerd aan artikel XXVII, volgens hetwelk het elke verdragsluitende partij vrijstaat, een concessie geheel of ten dele op te schorten of in te trekken op grond van het feit dat een dergelijke concessie aanvankelijk werd overeengekomen met een regering die geen verdragsluitende partij is geworden of is opgehouden zulks te zijn. Daarbij is de kerngedachte steeds dat — overeenkomstig de beginselen van de preambule — een zeker evenwicht moet worden gehandhaafd. Dit doel nu zou klaarblijkelijk veel moeilijker te bereiken zijn, indien werd aangenomen dat de GATT ten aanzien van heffingen bij invoer een „standstill”-verplichting inhoudt, ook in zoverre het goederen betreft die niet in concessielijsten zijn opgenomen.

e) Met betrekking tot het eerste onderdeel van de derde vraag moet bijgevolg worden vastgesteld, dat in de GATT geen sprake is van een algemeen verbod om de bij de toetreding bestaande situatie inzake heffingen bij invoer door de instelling van nieuwe of de verhoging van bestaande heffingen te verslechteren, en dat derhalve de Italiaanse wet betreffende het recht voor administratieve diensten, die na ratificatie van het toetre-

dingsprotocol is vastgesteld, uit *dit* oogpunt niet als strijdig met de GATT kan worden beschouwd.

2. Wat het tweede onderdeel van de derde vraag betreft — uitlegging van artikel II, lid 1, sub b, in verband met de successieve gelding van concessielijsten van verschillende inhoud —, gaat de verwijzende rechter er terecht van uit, dat onder „dag van het sluiten van deze Overeenkomst” niet de datum van vaststelling van de GATT, doch — wanneer de toetreding tot de GATT eerst later plaatsvond — de datum van toetreding moet worden verstaan. Dit wordt telkens uitdrukkelijk bepaald in de toetredingsprotocollen, die van gelijke rang zijn als de GATT zelf.

Zo wordt in het protocol van Annecy, waarbij Italië is toegetreden, in artikel I, alinea a, zeer duidelijk gezegd:

„Dans chaque cas où l'article II de l'Accord général mentionne la date dudit Accord, la date applicable en ce qui concerne les listes annexées au présent Protocole sera celle du présent Protocole.”

Voorts moet worden aangenomen, dat — wanneer tijdens de toepassing van de GATT onderhandelingen tot nieuwe concessies leiden — de relevante datum telkens die is van het protocol betreffende de nieuwe concessie. Dit is kennelijk vaste GATT-praktijk, zoals onder meer blijkt uit de Protocollen van Torquay en van Genève.

Wat het aan het einde van de zogenoemde Dillon-ronde ondertekende protocol betreft, waarin de Gemeenschap tezamen met de Lid-Staten naar aanleiding van de verwezenlijking van de gemeenschappelijke douane-unie nieuwe gemeenschappelijke concessies heeft vastgelegd, daarbij werd — zoals de Commissie heeft aangetoond — van de kant van de Commissie niet alleen duidelijk gemaakt, dat daardoor de vroegere nationale concessies kwamen te vervallen. Met betrekking tot de overeenkomstig artikel II, lid 1, van de GATT in

aanmerking te nemen datum wordt in het Protocol van Genève van 16 juli 1962 in artikel 5, alinea a, ook zeer duidelijk gezegd:

„i) La date applicable sera la date du présent Protocole en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste, annexée au présent Protocole, d'une partie contractante ou de la Suisse, si ce produit ne faisait pas l'objet, au 1<sup>er</sup> septembre 1960, d'une concession reprise dans la même partie ou section d'une liste annexée à l'Accord général concernant ladite partie contractante ou la Suisse.

ii) La date applicable en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste de la Communauté économique européenne sera, lors de l'importation dans la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg ou le Royaume des Pays-Bas:

I — Si le produit figurait dans la première partie d'une liste (ou d'une section pertinente d'une liste) applicable le 1<sup>er</sup> septembre 1960 à cette partie contractante: la date de l'instrument par lequel ce produit a été pour la première fois porté dans la liste: sous réserve que le produit ait toujours fait l'objet d'une concession effective depuis l'entrée en vigueur de la concession prévue dans ledit instrument.

II — Dans tous les autres cas: la date du présent Protocole.”

Op gelijke wijze werd in het aan het einde van de Kennedy-ronde ondertekende Protocol van Genève van 1967 in artikel 4, alinea a, bepaald, dat in alle gevallen waarvoor de in artikel II, lid 1, sub b en c, van de Algemene overeen-

komst genoemde datum gold, voor alle goederen waarvoor in een bij voornoemd protocol gevoegde lijst concessies waren verleend, de datum van dit protocol moest worden aangehouden, met dien verstande dat dit niet gold voor verplichtingen die op laatstgenoemde datum van kracht waren.

Daarbij wilde men met het voorbehoud in het laatste zinsdeel blijkbaar hetzelfde zeggen als met de verklaring in artikel 5, alinea a, sub ii-1, van het Dillon-protocol, die — zo zal men hebben gedacht

— niet meer uitdrukkelijk behoefde te worden overgenomen.

Het antwoord op het tweede onderdeel van de derde vraag ligt dan ook voor de hand. Het kan niet worden betwijfeld, dat ten aanzien van de Italiaanse rechten voor administratieve diensten het in artikel II, lid 1, sub b, bedoelde verbod tot verhoging van heffingen bij invoer slechts werkt, voor zover het gaat om goederen die reeds op de Italiaanse concessielijst XXVII voorkwamen, en niet eerst in later vastgelegde concessielijsten zijn opgenomen.

IV — Gelet op het voorgaande, kunnen de vragen van de Italiaanse Corte di cassazione worden beantwoord als volgt:

1. In zoverre de Gemeenschap in de GATT in de plaats van de Lid-Staten is getreden, is het Hof steeds — dus niet alleen wanneer het om de geldigheid van gemeenschapshandelingen gaat — bevoegd tot uitlegging van de GATT-bepalingen, daaronder begrepen de in het kader van de GATT mede door de Gemeenschap tot stand gebrachte overeenkomsten betreffende de vastlegging van concessielijsten.

Met betrekking tot de GATT-bepalingen inzake invoerrechten en heffingen bij invoer, zoals deze met name in artikel II zijn te vinden, is het tijdstip waarop het Hof tot uitlegging bevoegd is geworden, de dag van inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief (1 juli 1968).

2. De GATT-bepalingen hebben geen directe werking in die zin, dat particulieren er rechten aan kunnen ontleen die voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen tegen later, niet met de GATT verenigbaar intern recht.
3. a) De GATT houdt geen verbod in om voor produkten die niet op de in artikel II genoemde concessielijsten voorkomen, nieuwe invoerrechten of andere heffingen bij invoer in te stellen.
- b) Artikel II van de GATT moet aldus worden uitgelegd, dat voor produkten die in een concessielijst worden opgenomen, wat het verbod tot verhoging van invoerrechten en heffingen bij invoer betreft, in beginsel dient te worden uitgegaan van het niveau waarop de heffingen zich bevinden bij de sluiting van het protocol waarbij de nieuwe concessie wordt ingevoerd.