2. **Waar artikel XI van de GATT zodanige werking ontbeert, vermag deze bepaling de geldigheid van de verordeningen nrs. 459/70, 565/70 en 686/70 der Commissie (PB nr. L 57, blz. 20; nr. L 69, blz. 33; nr. L 84, blz. 21) niet aan te tasten.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars Kutscher

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twaalf december negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 25 OKTOBER 1972 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

I — Inleiding

1. De vraag

Een der hoofddoeleinden van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap is het scheppen van een aaneengesloten economische ruimte zonder interne belemmeringen, waarin geleidelijk een douane-unie en vervolgens een economische unie tot stand moeten worden gebracht.

De gemeenschappelijke markt moet in haar contacten met derde landen derhalve als eenheid optreden, daar de Lid-Staten hun externe handelsbetrekkingen niet meer onafhankelijk van elkaar kunnen verzorgen. Hoewel de Europese Gemeenschap zich in dit opzicht als een „blok" voordoet, mag zij niet autarkisch te werk gaan. Integendeel, haar handelspolitiek dient ingevolge zowel de preambule als artikel 110 van het Verdrag in de richting te gaan van een geleidelijke opheffing der belemmeringen in het internationale handelsverkeer en van een verlaging der tariefmuren. Men kan hier dan ook spreken van een liberaal beleid tegenover derde landen, hetgeen trouwens geheel in de lijn ligt van het algemeen streven in de wereld naar ordening van de internationale handel op basis van non-discriminatie en afwijzing van het preferentiestelsel.

1 — Vertaald uit het Frans.

Nu hadden de Lid-Staten bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap reeds juridische bindingen, hetzij van bilaterale aard met bepaalde landen, hetzij van multilaterale aard, zoals met name in het kader van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT).

In hoeverre werden deze bindingen beïnvloed door het Verdrag van Rome en het hiervan afgeleide Gemeenschapsrecht? Hoe kunnen eventuele conflicten worden opgelost? Kunnen onderdanen van de gemeenschappelijke markt zich tegen bepaalde handelingen van de Gemeenschapsautoriteiten met vrucht beroepen op een — beweerde — schending van GATT-bepalingen?

Kan Uw Hof, dat volgens artikel 164 van het EEG-Verdrag de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag moet verzekeren en daarnaast krachtens artikel 177 in samenwerking met de nationale rechterlijke instanties der Lid-Staten voor de eenheid van interpretatie der Gemeenschapsvoorschriften dient te zorgen, zich uitspreken over de verenigbaarheid dezer voorschriften met externe verdragsverplichtingen van de Gemeenschap of de Lid-Staten en in het algemeen met „ander internationaal recht dan het Gemeenschapsrecht"? Dit is de eigenlijke vraag die het College van Beroep voor het Bedrijfsleven U krachtens artikel 177 stelt; tevens vraagt het U of bepaalde verordeningen der Commissie betreffende de invoer van landbouwprodukten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, als geldig zijn te beschouwen in het licht van artikel XI van de GATT.

Alvorens nader op dit probleem in te gaan, willen wij in het kort — daar U reeds met andere aspecten van deze zaken werd geconfronteerd — de achtergrond van de vraagstelling belichten.

2. Achtergrond van de vraagstelling

Op grond van verordening nr. 23 van 4 april 1962, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, heeft de Raad bij verordening nr. 2513 van 9 december 1969 de door elke Lid-Staat jegens derde staten toegepaste invoerregelingen voor deze produkten gecoördineerd en gelijkgetrokken.

Deze laatste verordening houdt een beginselverbod in van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking bij de invoer van sommige dezer produkten, waaronder tafelappelen, in de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2 dezer verordening bevat echter een vrijwaringsclausule: indien in de Gemeenschap de markt voor een van deze produkten als gevolg van invoer of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, die de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals neergelegd in artikel 39 van het Verdrag, in gevaar kunnen brengen, kunnen in het handelsverkeer met derde landen passende maatregelen worden toegepast totdat de situatie is hersteld.

In een dergelijk geval is het de Commissie die op verzoek van een Lid-Staat of op eigen initiatief de nodige maatregelen moet nemen, welke onmiddellijk van toepassing zijn.

In het voorjaar van 1970 werd bij verordening nr. 459/70 der Commissie van 11 maart 1970 aan deze vrijwaringsclausule toepassing gegeven voor tafelappelen. In de considerans geeft de Commissie te kennen dat de toeneming van de communautaire produktie in België, Frankrijk, Italië en Luxemburg heeft geleid tot een crisissituatie — in de zin van de Gemeenschapsregeling (artikel 6 van verordening nr. 159/66 van de Raad van 25 oktober 1966) — welke wordt gekenmerkt door een gedurende langere tijd op een of meer representatieve markten vastgestelde daling der prijzen onder een bepaalde drempel; dat de markt in Duitsland en Nederland moeilijkheden vertoonde; ten tweede hield de liberalisatie van de invoer uit derde landen op grond van raadsverordening nr. 2513/69 volgens de Commissie het gevaar in dat de reeds „aanzienlijke" recente importen uit derde landen nog verder zouden toenemen.

Uit een en ander concludeerde de Com-

missie dat de gemeenschappelijke markt ernstige verstoringen dreigde te ondergaan, die de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag in gevaar konden brengen, zodat het noodzakelijk was door middel van een vergunningenstelsel voorlopig een regeling tot opschorting van de invoer toe te passen ten einde de invoer te beperken tot de hoeveelheden die de Gemeenschap kon opnemen zonder dat de marktsituatie als gevolg daarvan verslechterde.

Derhalve werd bij verordening nr. 459/70, houdende vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor de invoer van tafelappelen, bepaald dat met ingang van 1 april 1970 tot en met 30 juni 1970 bij elke invoer in de Gemeenschap van andere appelen dan persappelen ... overlegging van een invoercertificaat is vereist. Op grond van een wekelijkse mededeling door de Lid-Staten van de hoeveelheden appelen waarvoor vergunningen zijn aangevraagd, „beoordeelt de Commissie de toestand en beslist zij over het afgeven van de vergunningen".

In een tweede verordening, nr. 565/70 van 25 maart 1970, regelde de Commissie het beheer van het stelsel van invoervergunningen, waarbij zij bepaalde dat aan „aanvragen om invoervergunningen welke tot en met 20 maart 1970 ... zijn ingediend, gevolg wordt gegeven binnen de grenzen van de in de aanvraag vermelde hoeveelheid en tot 80 % van een referentiehoeveelheid" welke gelijk is aan de invoer van de aanvrager in de Gemeenschap tijdens dezelfde maand in 1969.

Het punt was dus dat de importen in het kritieke tijdvak globaal werden beperkt tot het niveau van het voorgaande jaar.

De peildatum van 20 maart 1970 voor de toepassing van de regeling op de importeure werd door de Commissie vervolgens herhaalde malen, onder meer bij verordening nr. 686/70, verlengd.

In mei 1970 vroegen vier fruitimportbedrijven te Rotterdam, International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman en Tas NV en Jan van den Brinks Im- en Exporthandel NV, bij het Produktschap voor Groenten en Fruit, het bevoegde Nederlandse bureau, belast met de toepassing van de invoerregeling voor groenten en fruit, vergunningen aan voor de invoer van tafelappelen uit derde landen. Na mededeling van het Produktschap dat de aanvragen „moesten worden afgewezen" of dat „in afwijzende zin was beslist", stelden de vennootschappen enerzijds bij Uw Hof rechtstreeks beroep in tot nietigverklaring van de handelingen der Commissie, die geacht werden aan de afwijzing ten grondslag te liggen, en wendden zij zich anderzijds tot de ter zake bevoegde nationale instantie, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, met verzoek tot nietigverklaring van de afwijzende beslissingen van het Produktschap.

Op 13 mei 1971 verklaarde U de rechtstreekse beroepen van de ondernemingen (zaken 41 tot 44-70, Jurisprudentie 1971, blz. 411 e.v.) ontvankelijk doch ongegrond.

Het Nederlandse college, waar verzoeksters de staat verweten de uitoefening van zijn bevoegdheden krachtens verordening nr. 459/70 der Commissie in strijd met deze verordening te hebben overgedragen aan het Produktschap voor Groenten en Fruit, en betoogden dat sommige door het Produktschap toegepaste nationale wettelijke bepalingen strijdig waren met de Gemeenschapsverordeningen, heeft zich krachtens artikel 177 van het Verdrag reeds eerder tot U gewend met enkele vragen over de uitlegging van de betrokken verordeningen.

Bij arrest van 15 december 1971 (gevoegde zaken 51 tot 54-71, Jurisprudentie 1971, blz. 1108) heeft U zich daarop toen uitgesproken.

Na hervatting van het hoofdgeding, aan de hand van Uw uitlegging in de door U opgeloste vragen, kon de nationale rechter deze zaken naar zijn mening echter alsnog niet tot een einde brengen.

De verzoekende ondernemingen betoogden namelijk dat de verordeningen nrs. 459/70, 565/70 en 686/70 der Commissie, houdende instelling van een invoerregeling voor tafelappelen en vaststelling van het beheer der invoervergunningen, onverenigbaar zijn met artikel XI van de

Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel.
Dit artikel, onder het opschrift „Algemene afschaffing van kwantitatieve beperkingen", zegt in lid 1: „Behalve rechten, belastingen of andere heffingen mag geen verdragsluitende partij enig verbod of enige beperking, toegepast hetzij door middel van contingenten of invoer- of uitvoervergunningen, hetzij door middel van andere maatregelen, opleggen of handhaven op de invoer van een produkt van oorsprong uit het grondgebied van een andere verdragsluitende partij of op de uitvoer of verkoop ten uitvoer van een produkt dat voor het grondgebied van een andere verdragsluitende partij is bestemd." Lid 2 bevat een aantal uitzonderingen of afwijkingen aangaande dit beginselverbod van kwantitatieve beperkingen.
Het College van Beroep, dat zich onzes inziens terecht onbevoegd achtte tot een uitspraak over de geldigheid van Gemeenschapsverordeningen in het licht van een bepaling van een internationaal verdrag, gezien de ten deze aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden in de betrekkingen met derde landen, besloot op 5 mei 1972 ten tweede male de procedure ex artikel 177 toe te passen en U de volgende vragen voor te leggen:

1. Valt onder „de geldigheid" van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen in artikel 177 van het EEG-Verdrag ook de geldigheid in het licht van ander internationaal recht dan het Gemeenschapsrecht?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, zijn de verordeningen (EEG) nrs. 459/70, 565/70 en 686/70 der Commissie als in strijd met artikel XI van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) ongeldig?

II — Probleemstelling

De eerste vraag heeft het College van Beroep opzettelijk in zo algemeen mogelijke termen gesteld door U om een uitspraak te verzoeken over het volgende alternatief:

— Kan de geldigheid van door de Gemeenschapsdiensten verrichte handelingen uitsluitend worden getoetst aan de bepalingen van het Verdrag of aan bepalingen van afgeleid Gemeenschapsrecht van hogere orde in de hiërarchie van rechtshandelingen dan die waarvan de geldigheid in het geding is?

dan wel

— Dient het Europese Hof van Justitie deze geldigheidstoetsing in voorkomend geval te verrichten aan de hand van regels buiten het zowel oorspronkelijke als afgeleide Gemeenschapsrecht, dat wil zeggen regels van — zoals het werd geformuleerd — ander internationaal recht dan het Gemeenschapsrecht?

Wanneer men zou afzien van de processuele context, vereist deze zeer abstract geformuleerde vraag een omvangrijke raadpleging en zou voor haar beantwoording rekening moeten worden gehouden met tal van volkomen verschillende uitgangspunten. Echter in ons geval is de juridische omlijsting van de vraag duidelijk afgebakend. Hier gaat het om de uitlegging van artikel 177 van het Verdrag. Reeds op deze grond menen wij dat Uw bevoegdheid niet in twijfel kan worden getrokken.
De bij artikel 164 van het EEG-Verdrag aan U verleende taak om „de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van dit Verdrag" te verzekeren, mag niet beperkt blijven tot de enkele controle of de door de Gemeenschapsinstellingen verrichte handelingen strikt in overeenstemming zijn met de door Uw Hof deugdelijk geïnterpreteerde verdragsregels.
Ten eerste omdat een dergelijke uitlegging veelal vanzelf verlangt dat U te rade gaat bij regels van het algemeen, of „klassiek" — zoals U bij de uitlegging van artikel 88 van het EGKS-Verdrag hebt gezegd — internationaal recht.
Voorts omdat zowel het grondverdrag zelf in enkele bepalingen als het afgeleide Gemeenschapsrecht vaak uitdrukkelijk of

stilzwijgend naar bepalingen van extern verdragsrecht en met name, zoals wij zullen zien, naar de GATT verwijzen of soms zelfs de inhoud hiervan integreren.
Ten slotte omdat U eveneens veelvuldig, op aanduiding van de verdragsauteurs of op eigen initiatief, komt te staan voor de toepassing van „algemene rechtsbeginselen", en wel niet alleen de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, maar ook gerecipieerde beginselen van het volkenrecht.
Anderzijds is de Gemeenschap als internationaal rechtspersoon bevoegd zelf verdragen met derde staten of internationale organisaties te sluiten (artikel 228), of dit nu handelsakkoorden (artikel 113), samenwerkingsakkoorden of associatieakkoorden (artikel 238) zijn. Ook onderhoudt zij betrekkingen met internationale organisaties en met de Verenigde Naties (artikelen 229, 230 en 231).
Niet slechts zijt gij dus niet beperkt tot de kennisneming van alleen het Gemeenschapsrecht, niet slechts zult gij bij Uw uitleggingstaak veelvuldig te rade moeten gaan met regels van algemeen volkenrecht of internationaal verdragsrecht, maar ook is het onbetwistbaar zodat, waar de Gemeenschap zelf aan het internationaal recht is onderworpen en rechtens verplicht is de haar bindende verdragen te eerbiedigen, gij bevoegd zijt te oordelen over de verenigbaarheid van de handelingen der Gemeenschapsinstellingen met dergelijke verdragen, althans wanneer deze vraag U overeenkomstig de voorwaarden van het Verdrag wordt voorgelegd.
Nu kan het geen twijfel lijden dat, evenzeer als U aan het Gemeenschapsrecht voorrang geeft boven het nationale recht der Lid-Staten, U zult moeten erkennen dat verdragsverplichtingen der Gemeenschap voorrang hebben boven handelingen harer organen.
Men kan niet twee verschillende redeneringen volgen naar gelang het om de verhouding tussen rechtsorden binnen de Gemeenschap dan wel om de verhouding tussen het Gemeenschapsrecht en extern internationaal recht gaat.
Wel zal men dan echter een duidelijk onderscheid moeten maken, zoals de toepassing van artikel 177 trouwens ook verlangt.
Eén aspect is dat de collisie zich kan voordoen in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en een of meer derde staten bij schending van een akkoord dat de Gemeenschap als contractpartij bindt. Een dergelijk geval zal volgens ons niet aan U kunnen worden voorgelegd, daar dit soort conflicten moet worden opgelost volgens de regeling van het algemeen internationaal recht, dat wil zeggen meestal door onderhandeling, schikking of arbitrage.
Van de andere kant hebben volgens het Verdrag wel de Gemeenschapsinstellingen, de Lid-Staten en natuurlijke en rechtspersonen tot wie individuele beschikkingen zijn gericht, onder de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de artikelen 169 en 170 (beroep wegens nietnakoming van een verplichting door een Lid-Staat), 173 (wettigheidstoetsing van handelingen van de Raad en de Commissie), 175 (beroep wegens nalaten van de instellingen), 178 en 215 (aansprakelijkheidsacties) toegang tot Uw college, doch geldt dit niet voor derde staten en internationale organisaties.
Het heeft derhalve geen zin zich verder te verdiepen in dit eerste aspect van het probleem, dat buiten Uw bevoegdheidsterrein valt.
Vanuit een ander aspect bezien, komt daarentegen het bij een prejudiciële vraag opgeworpen probleem van de verenigbaarheid van het Gemeenschapsrecht met de regels van internationaal recht geheel anders te liggen.
Wat is immers de situatie?
De nationale rechter van een Lid-Staat, die een geschil moet oplossen waarbij hetzij de uitlegging van het Verdrag zelf, hetzij de geldigheid of uitlegging van krachtens het Verdrag door de instellingen verrichte handelingen in het geding komt, besluit de behandeling te schorsen. Volgens het onderscheid van artikel 177 is hij hiertoe gerechtigd dan wel verplicht indien het een rechterlijke instantie is, wier beslissingen naar nationaal recht niet vatbaar zijn voor hogere

voorziening. Hij legt U een of meer prejudiciële vragen voor.

De opheldering van de vragen moet noodzakelijk zijn voor de oplossing van het hoofdgeding. Bovendien moet volgens het klassieke verwijzingssysteem de rechter in het hoofdgeding onbevoegd *ratione materiae* zijn om van de vraag kennis te nemen. In het systeem van het EEG-Verdrag heeft de prejudiciële verwijzing ten doel de eenheid van interpretatie van het Gemeenschapsrecht te doen verzekeren door het Hof van Justitie in dier voege dat de Gemeenschapsregels in alle Lid-Staten volgens dezelfde criteria worden toegepast, daar de rechter ten principale zich aan de uitlegging van Uw Hof moet houden.

Een dergelijk stelsel is van kapitaal belang, wanneer het — zoals in casu — over de geldigheid van Gemeenschapsverordeningen gaat, die luidens artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag „verbindend" in al hun onderdelen en in elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijk zijn.

Immers, men kan pas aannemen dat deze verordeningen eventueel ongeldig zijn op grond van bepalingen van extracommunautair internationaal verdragsrecht, wanneer in het kader van artikel 177 de verzoekers ten principale die zich op deze bepalingen beroepen tevens zèlf hieraan rechten kunnen ontlenen. Met andere woorden, deze bepalingen moeten tevens *rechtstreeks werken* in de Gemeenschap.

Echter, de eenheid en, men zou kunnen zeggen, het eigenlijke bestaan van het Gemeenschapsrecht verlangen dat alleen Uw Hof met kracht van wettelijke zekerheid kan verklaren of een verdrag dat de Gemeenschap of de gezamenlijke Lid-Staten bindt, in de Gemeenschap al dan niet rechtstreeks toepasselijk is en zo ja, of een handeling van een Gemeenschapsinstelling al dan niet met dit externe verdrag is te rijmen.

De theorie van de rechtstreekse werking is trouwens een constante in Uw rechtspraak die is gebaand door de arresten van 5 februari 1963 in de zaak 26-62, Van Gend & Loos, van 15 juli 1964 in de zaak 6-64, Costa/ENEL, en van 16 juni 1966 in de zaak 57-65, Lütticke, evenals door de wetgevingspraktijk der Gemeenschap. Waar zij is toegepast in de verhouding Gemeenschapsrecht/nationaal recht, moet zij ook toepassing vinden in de verhouding internationaal recht/Gemeenschapsrecht.

Voor de oplossing van de vraag of een internationale handeling een dergelijke rechtstreekse werking heeft, kan niet worden volstaan met een globale beschouwing van die handeling, maar moet het onderzoek zich richten op de specifieke bepalingen die zouden zijn geschonden, daar immers juist vooral internationale verdragen zowel rechtstreeks toepasselijke als niet-rechtstreeks toepasselijke bepalingen kunnen bevatten.

Anderzijds kan de erkenning van een rechtstreekse werking niet voortvloeien uit een alternatief. Alle bepalingen van een verdrag binden de staten of andere volkenrechtelijke rechtspersonen, die verdragsluitende partijen zijn, en moeten uit dien hoofde door hen worden geëerbiedigd, afgezien van de middelen om dit af te dwingen. Het bindend karakter van alle bepalingen van een internationaal verdrag staat dan ook buiten kijf; de vraag is echter of sommige bepalingen van een verdrag eventueel rechtstreeks kunnen werken in de rechtsorde van de staat of, *mutatis mutandis,* van de Gemeenschap.

Het gaat hier dus om een uitleggingsprobleem; voor de oplossing hiervan moeten de verschillende rechtstechnieken te baat worden genomen:

— analyse van de betrokken tekst,

— onderzoek van de samenhang en het algemeen systeem van het verdrag,

— doel van de betrokken bepaling, gelet op het globale oogmerk van de handeling,

— ten slotte, de voorwaarden waaronder de verdragsluitende partijen hebben besloten het verdrag ten uitvoer te leggen.

Aan dit onderzoek zullen wij ons derhalve moeten wijden ter zake van artikel XI van de GATT, na eerst de verhouding

tussen deze Overeenkomst en de Europese Economische Gemeenschap te hebben besproken.
Reeds thans zij bij de principiële vraag van het College van Beroep opgemerkt dat de term „geldigheid" in de zin van artikel 177 van het Verdrag van Rome niet alleen slaat op de geldigheid van handelingen van Gemeenschapsinstellingen ten opzichte van het Verdrag en het afgeleide Gemeenschapsrecht, maar ook op de geldigheid dier handelingen ten opzichte van ander internationaal recht dan het Gemeenschapsrecht, onder de tweeledige voorwaarde dat de ingeroepen internationaalrechtelijke bepaling de Gemeenschap bindt en in de gemeenschappelijke rechtsorde direct werkt.

III — Wordt de Gemeenschap door de GATT gebonden? Is het bepaalde in artikel XI dezer Overeenkomst in de Gemeenschap rechtstreeks toepasselijk?

De Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel heeft volgens haar preambule ten doel „een aanzienlijke verlaging van douanetarieven en ... de afschaffing van discriminerende behandeling in het internationale handelsverkeer", hetgeen mede de in artikel XI uitdrukkelijk voorgeschreven afschaffing van kwantitatieve beperkingen omvat.
De Overeenkomst is aanvankelijk gesloten door acht staten waaronder België, Frankrijk, Luxemburg en Nederland; krachtens een Protocol van 30 oktober 1947 verplichtten de verdragsluitende partijen zich per 1 januari 1948 voorloping toepassing te geven aan:

— de delen I en III der Overeenkomst, en
— deel II der Overeenkomst, waarin artikel XI voorkomt, doch slechts „voor zover niet onverenigbaar met de bestaande wetgeving".

Italië is per 30 mei 1950 tot de GATT toegetreden krachtens het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949 en de Bondsrepubliek Duitsland is per 1 oktober 1951 toegetreden krachtens het Protocol van Torquay van 21 april 1951.

Derhalve waren de zes Lid-Staten vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome en vanaf het begin der Europese Economische Gemeenschap, op grond van het Protocol van voorlopige toepassing of van Protocollen van toetreding gebonden door de GATT.
De vraag is nu wat er na de oprichting van de Gemeenschap is gebeurd met de door hen aangegane verplichtingen in het kader van de GATT.
Dit punt is geregeld in artikel 234, eerste alinea, van het EEG-Verdrag: „De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten voor de inwerkingtreding van dit Verdrag gesloten tussen een of meer Lid-Staten enerzijds en een of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast." Op deze tekst nu beroepen zich de verzoekende ondernemingen in het hoofdgeding tot staving van hun ongeldigheidsklacht tegen de verordeningen der Commissie. In de bepaling is zeer duidelijk het beginsel van trouw aan bestaande verplichtingen jegens derde staten neergelegd. Doch de vastlegging van dit beginsel neemt niet weg dat de zeer nauwe bindingen in het kader van de Europese Gemeenschap slechts een bestaansreden hebben voor zover zij het mogelijk maken gemeenschappelijke beleids- en samenwerkingsdoeleinden te bereiken, die ondenkbaaar zijn in grotere systemen. Voor de Lid-Staten was het dan ook zaak om de derde staten waarmee zij met name in multilaterale organisaties bindingen hadden, vertrouwd te maken met de gedachte dat zij, zonder jegens hen te discrimineren, elkaar voordelen moesten toekennen, die niet voor derden konden gelden.
Derhalve bepaalt de tweede alinea van artikel 234 dat, voor zover de bestaande overeenkomsten niet verenigbaar zijn met het Verdrag, de Lid-Staten gebruik moeten maken van alle passende middelen om de onverenigbaarheid op te heffen — dit wil zeggen via onderhandelingen en eventueel de traditionale internationaalrechtelijke conflictenregeling —; zo nodig moeten de Lid-Staten elkaar hiertoe bijstand verlenen door in voor-

komende gevallen een gemeenschappelijke gedragslijn te volgen.
Ten aanzien van de GATT is deze bepaling nimmer toegepast, daar de Overeenkomst noch door de Gemeenschap noch door de Lid-Staten onverenigbaar met het EEG-Verdrag werd geacht — in welk geval de in artikel 234, tweede alinea, bedoelde middelen hadden moeten worden aangewend —; integendeel, de Gemeenschap achtte zich door deze Overeenkomst zelf gebonden. Immers, een aantal bepalingen van het Verdrag en meer nog van het afgeleide Gemeenschapsrecht liggen geheel in de lijn van de GATT-voorschriften; bovendien zijn misschien niet de rechtstreekse verdragsverwijzingen naar internationale overeenkomsten maar in ieder geval wel impliciete verwijzingen en vooral ook ontleningen geen zeldzaamheid, zoals bij voorbeeld in de artikelen 18, 29, 110 en 111 van het Verdrag.
Zo ook verwijzen de Gemeenschapsautoriteiten, die bij hun optreden tegenover derde landen niet in strijd willen komen met de GATT-regels, in de motivering van hun besluiten vaak rechstreeks naar de GATT-bepalingen. Zie bij voorbeeld de raadsverordeningen nrs. 46/64 van 30 april 1964 en 65/65 van 13 mei 1965 juist in de sector groenten en fruit, en ook de commissieverordeningen die hier in het geding zijn. Soortgelijke verwijzingen zijn aan te treffen in het Gemeenschapsrecht inzake andere marktordeningen, bij voorbeeld verordening nr. 14/64 voor varkensvlees, verordening nr. 136/66 voor vetten en verordening nr. 160/66 voor verwerkte produkten.
Anderzijds zijn de voornaamste rechten en verplichtingen van de Lid-Staten in het kader van de GATT althans sinds het einde van de overgangsperiode onder de communautaire bevoegdheden komen te vallen, of het nu gaat om het gemeenschappelijk douanetarief of om besluiten tot regeling van het handelsverkeer met derde staten in de sectoren van een gemeenschappelijke marktordening.
De Gemeenschap, hoewel formeel geen verdragsluitende partij, is dus in feite gebonden door de bepalingen van de GATT, en wel zo dat zij reeds in 1960 heeft deelgenomen aan de eerste multilaterale onderhandelingen in het kader van de GATT, die onder andere ten doel hadden de tariefconcessies van de Lid-Staten te vervangen door Gemeenschapsconcessies. Overeenkomstig artikel XXIV van de GATT zijn in 1962 en 1963 te Genève vastgestelde protocollen zowel door de Raad der Gemeenschap als door de Lid-Staten ondertekend.
Eveneens was de Gemeenschap partij bij de „Kennedyronde", de handelsbesprekingen van 1964 tot 1967; de toen bereikte akkoorden zijn gesloten bij besluit van de Raad van 28 november 1967.
Ten slotte heeft zij ook deelgenomen aan de andere multilaterale besprekingen, afspraken en onderhandelingen, waarbij haar handelspolitiek in het spel was.
Indien de Gemeenschap, die zich in feite gedraagt als lid van de GATT-organisatie en als zodanig door de andere verdragsluitende partijen wordt aanvaard, door de GATT wordt gebonden evenals door de akkoorden die zij overeenkomstig artikel 228 van het Verdrag zelf sluit, kan het betoog dat de verzoeksters in het hoofdgeding op de eerste alinea van artikel 234 doen steunen, niet slagen; het is niet relevant voor de U gestelde geldigheidsvraag.
Thans zal aan de hand van de opzet van de GATT, de regeling van eventuele geschillen tussen de verdragsluitende partijen, en de voorwaarden waaronder aan deze Overeenkomst uitvoering is gegeven, moeten worden nagegaan, of artikel XI in de communautaire rechtsorde rechtstreeks toepasselijk is.
Voor zover wij weten, is dit althans in Uw jurisprudentie een onbetreden gebied. In Uw arrest van 27 februari 1962, in de zaak 10-61, Commissie tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1962, blz. 22, heeft U overwogen dat het EEG-Verdrag voor wat betreft de daarbij geregelde onderwerpen de voorrang heeft boven de voor de inwerkingtreding van dit Verdrag *tussen de Lid-Staten* gesloten overeenkomsten, met inbegrip van de overeenkomsten in het kader van de GATT. Deze uitspraak op een beroep

tegen de Italiaanse Republiek wegens niet-nakoming harer verplichtingen, draagt echter niets bij tot de oplossing van de onderhavige vraag, daar zij niet slaat op de *verplichtingen* van de Gemeenschapsinstanties ingevolge de GATT-bepalingen, maar op de rechten die Italië aan deze Overeenkomst wilde ontlenen in de betrekkingen tussen de Lid-Staten der Gemeenschap.
Evenmin kan een argument worden ontleend aan Uw arrest van 15 december 1971, waarin U op verzoek van hetzelfde College van Beroep voor het Bedrijsleven in verband met dezelfde gedingen ten principale verklaarde „dat in het handelsverkeer met derde staten de toepassing van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking tot de middelen van de gemeenschappelijke handelspolitiek behoort ingevolge zowel artikel 113 van het Verdrag als de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid en met name artikel 40, lid 3, dat gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer mogelijk maakt". Toen ging het er echter om, of de in 1970 genomen maatregelen voor de invoer van tafelappelen in overeenstemming waren met het Verdrag van Rome; voor de regeling van ons vraagpunt kan niet worden volstaan met de verklaring dat dit Verdrag zowel in kwalitatief als in chronologisch opzicht voorrang heeft boven de GATT.
Wij zullen dus moeten nagaan of artikel XI van GATT in die communautaire rechtsorde een directe werking heeft in de zin en met de gevolgen die Uw Hof aan dit begrip toekent. Welnu, er zijn ernstige redenen om aan te nemen dat hiervan geen sprake is. Ten deze mag men niet teveel betekenis hechten aan bepaalde nationale rechterlijke uitspraken. Volgens Duitse rechterlijke uitspraken over de verhouding van artikel III van de GATT tot de *nationale* rechtsorde is deze bepaling, betreffende de nationale behandeling op het gebied van binnenlandse belastingen en regelingen, niet rechtstreeks toepasselijk en zijn in het algemeen de GATT-bepalingen niet geëigend rechten voor particulieren te doen ontstaan (Bundesfinanzhof, 29 april 1969, VII 81/65 OBZBI 1969, blz. 1007; Finanzgericht Bremen, 20 juni 1969, II 1214/67 OZ fZ 1971, blz. 51; Finanzgericht Hamburg, 29 oktober 1969, IV 356/66 H, Entscheidungen des Finanzgerichts 1970, blz. 145).
Tot een schijnbaar afwijkend oordeel, eveneens ten aanzien van genoemd artikel III, kwam het Italiaanse Hof van Cassatie (6 juli 1968, nr. 2293; 8 juni 1972, nr. 1773). Doch deze uitspraken die uitgaan van de dualistische opvatting over de verhouding tussen internationaal recht en nationaal recht, stoelen op het feit dat de interne Italiaanse uitvoeringswet voor de GATT de bepalingen dezer Overeenkomst uitdrukkelijk heeft opgenomen in het nationale recht. Volgens dit systeem ontneemt een latere wet, die in strijd is met artikel III van deze Overeenkomst, aan particulieren iedere mogelijkheid om deze door de staat te doen eerbiedigen. Er is hier dus geen „rechtstreekse werking" in de zin van Uw jurisprudentie.
Afgezien echter van deze nationale uitspraken, menen wij ten eerste dat de staten zich bij de GATT slechts hebben verbonden tot een bepaald optreden op handelspolitiek gebied en dat zij geen rechtstreeks toepasselijke regels hebben willen vaststellen, die de nationale rechter zelfs tegenover een daarmee strijdige interne wet zou moeten handhaven; ten tweede dat de GATT-regeling voor de oplossing van geschillen over de toepassing eveneens het begrip rechtstreekse werking uitsluit; en ten slotte dat deze mening bevestiging vindt in de voorwaarden waaronder de bepalingen in deel II der Overeenkomst, dus ook artikel XI, in toepassing zijn gebracht.

A — In het GATT-systeem worden algemene regels gesteld, die vaak categorisch en nauwkeurig zijn geformuleerd, of het nu gaat om de algemene behandeling van de meestbegunstigde natie (artikel I, lid 1), de nationale behandeling op het gebied van binnenlandse belastingen en regelingen (artikel III), anti-dumping en

compenserende rechten (artikel VI), of om de afschaffing van kwantitatieve beperkingen (artikel XI). Op deze regels zijn er volgens de tekst zelf echter zoveel uitzonderingen en met instemming van de verdragsluitende partijen kan er in zoveel gevallen van worden afgeweken, dat het systeem van de GATT uiteindelijk wordt gekenmerkt door een grote soepelheid in de toepassing en door een zeer brede toepassingsmarge om de beginselen te kunnen aanpassen aan de feiten. De regels zijn nergens onvoorwaardelijk.

Zo worden als uitzondering op de clausule van de meestbegunstigde natie in lid 2 van artikel I vier categorieën preferentiële regelingen genoemd, die reeds bij afsluiting van de GATT bestonden, waaronder met name die welke toentertijd in het Britse Gemenebest en de Franse Unie golden. De afwijkingen die met toestemming van de verdragsluitende partijen — verkregen na onderhandeling — ten aanzien van deze clausule zijn aangebracht, betreffen in het bijzonder de „regionale integraties". Zo is voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal een uitdrukkelijke afwijking aangebracht krachtens artikel XXV van de GATT.

Ook artikel XXIV bevat voor douane-unies en vrijhandelsgebieden vergaande afwijkingsmogelijkheden. En het verbod van kwantitatieve beperkingen lijdt ingevolge lid 2 van artikel XI uitzonderingen die op drie gedachten steunen:

— de bescherming van economieën in ontwikkeling,

— de bescherming van het evenwicht op de betalingsbalans,

— de bescherming van de landbouw.

Ingevolge deze laatste clausule mogen de verdragsluitende partijen zonder voorafgaande machtiging kwantitatieve invoerbeperkingen toepassen ten einde op hun nationale markten stabiliserend op te treden in het kader van maatregelen ter verlichting van de markt voor een produkt waarvoor een overschotsituatie dreigt. Aan deze mogelijkheid zijn enkele strikte voowaarden verbonden: een in tijd beperkte toepassing; het inachtnemen van een bepaalde verhouding tussen invoer en nationale produktie, welke men zonder deze beperkingen redelijkerwijze tussen deze hoeveelheden zou kunnen verwachten, met name ten opzichte van de importen in de loop van een bepaalde referentieperiode.

In de praktijk heeft het toepassingsgebied van deze afwijking echter een opvallende uitbreiding ondergaan. Tal van staten hebben deze afwijking gevraagd en verkregen. De GATT-organisatie heeft op dit punt zelfs gebruik moeten maken van artikel XXV van de GATT wegens de omvangrijke afwijkende regelingen die sommige leden hadden besloten toe te passen. Zo verkregen de Verenigde Staten in 1955 een vrijstelling voor het grootste deel van hun landbouwpolitiek. Artikel XXV geeft de verdragsluitende partijen namelijk de mogelijkheid van bepaalde GATT-verplichtingen te worden ontheven op grond van zogenaamde buitengewone omstandigheden welke verschillen van die bedoeld in de overige bepalingen der Overeenkomst. Het betreft hier een zeer ruime en soepele „veiligheidsklep" die op verzoek van een staat en na een meerderheidsbesluit van de verdragsluitende partijen in werking wordt gesteld.

B — Ook de regeling voor geschillen tussen de GATT-leden spreekt in dit verband duidelijke taal. Artikel XXIII bepaalt dat, indien een verdragsluitende partij meent dat enig voor haar uit de Overeenkomst voortvloeiend voordeel wordt teniet gedaan of uitgehold, of dat de verwezenlijking van de GATT-doelstellingen zelf wordt verhinderd doordat een andere verdragsluitende partij maatregelen toepast in strijd met de bepalingen der Overeenkomst, zij om te beginnen slechts bezwaren of voorstellen kan indienen, waaraan de andere verdragsluitende partij „welwillende aandacht dient te schenken". Indien binnen redelijke tijd geen bevredigende regeling tot stand komt, kan de zaak worden verwezen naar de GATT-leden die na onderzoek

en raadpleging de benadeelde verdragsluitende partij of partijen mogen machtigen hun verplichtingen tegenover de aansprakelijke partij op te schorten, indien zij de omstandigheden daartoe ernstig genoeg achten. Als *ultima ratio* kan de aansprakelijke partij ten slotte aan het secretariaat der organisatie haar voornemen kenbaar maken zich van haar verplichtingen te ontdoen door de Overeenkomst op te zeggen.

C — Waar de GATT door de nationale parlementen nimmer is goedgekeurd — met uitzondering van Haïti —, werkt de Overeenkomst krachtens een Protocol van voorlopige toepassing, waarvoor echter in de Bondsrepubliek een goedkeuringswet en in Italië een uitvoeringswet is aangenomen. De verdragsluitende partijen zijn gehouden tot toepassing van deel I en deel III der Overeenkomst. In zoverre mogen zij geen voorbehoud maken; daarentegen zijn zij door deel II, waaronder artikel XI, slechts gebonden voor zover zulks „niet onverenigbaar is met de bestaande wetgeving". Bij geschillen heeft deze interne wetgeving dus voorrang boven de bepalingen van deel II. Ongetwijfeld betreft dit uitsluitend de bij de inwerkingtreding der Overeenkomst bestaande wetgeving. Een dergelijk systeem beantwoordt echter geeszins aan de criteria voor rechtstreekse werking.
Al deze overwegingen laten de conclusie toe dat de bepalingen van de GATT welks regelingen op overeenstemming tussen de verdragsluitende partijen berusten, particulieren als zodanig niet raken.
In het bijzonder artikel XI is voorzien van uitzonderingen en afwijkingen die blijkens de praktijk de staten en *mutatis mutandis* de Gemeenschap een dusdanige beoordelingsvrijheid laten dat particulieren op grond van het in dit artikel vervatte beginsel onmogelijk aanspraak kunnen maken op subjectieve rechten die geëigend zijn om voor de rechter met vrucht te worden ingeroepen.
Naar onze mening kan de „geldigheid" van de Gemeenschapsverordeningen, in de zin van artikel 177 van het Verdrag van Rome, dan ook niet vanuit artikel XI van de GATT worden aangetast. Het punt van de verenigbaarheid van deze verordeningen met artikel XI had hoogstens aan de orde kunnen worden gesteld in de verhouding tussen de GATT-organisatie enerzijds en de Europese Economische Gemeenschap en de Lid-Staten anderzijds, en wel met inachtneming van de in deze Overeenkomst aangegeven onderhandelings- en schikkingsprocedure.
Het is overigens alleszins denkbaar dat, wanneer artikel XI van de GATT rechtstreeks toepasselijk was in de communautaire rechtsorde, de Nederlandse Regering Uw Hof krachtens artikel 173 van het EEG-Verdrag had kunnen verzoeken de betrokken verordeningen nietig te verklaren, voor zover zij deze Gemeenschapsteksten strijdig achtte met de GATT en daarmede met de verdragsverplichtingen van de Gemeenschap evenals die van Nederland.

Wij concluderen dat U verklare voor recht:

1. dat, in de zin van artikel 177 van het EEG-Verdrag, de geldigheid van de door de Gemeenschapsinstellingen verrichte handelingen moet worden beoordeeld in het licht van een regel van ander internationaal recht dan het Gemeenschapsrecht, welke de Gemeenschap bindt en welke rechtstreeks toepasselijk is in de communautaire rechtsorde;
2. dat, waar de bepalingen van artikel XI van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel in de communautaire rechtsorde niet rechtstreeks toepasselijk zijn, deze bepalingen de geldigheid van de verordeningen nrs. 459, 565 en 686/70 der Commissie niet vermogen aan te tasten.