CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 16 februari 1995 *

A — Inleiding

1. Het bij het Tribunale di Trieste aanhangige hoofdgeding betreft de bij de Italiaanse wet nr. 986/64 van 9 oktober 1964 [1] per 1 januari 1965 ingestelde en in de loop der jaren verhoogde verbruiksbelasting op verse bananen.

2. Over deze belasting heeft het Hof zich reeds verscheidene keren moeten buigen. In twee arresten van 7 mei 1987 oordeelde het, dat deze belasting in strijd met artikel 95 EG-Verdrag was, voor zover zij werd gelegd op bananen uit andere Lid-Staten [2] en op zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevindende bananen uit derde landen. [3] Ofschoon in Italië slechts zeer weinig bananen worden geproduceerd [4], beschouwde het Hof de betrokken belasting niettemin als een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 (en niet als een heffing van gelijke werking als een douanerecht bedoeld in de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag). Voorts oordeelde het Hof, dat de betrokken belasting een beschermende maatregel in de zin van artikel 95, tweede alinea, was, daar zij van dien aard was dat zij de binnenlandse fruitproduktie kon beschermen. [5]

3. Chiquita SpA voerde begin april 1990 [6] twee partijen uit Colombia en Honduras afkomstige bananen in Italië in. Zij wenste de verbruiksbelasting niet te betalen en wendde zich met het oog daarop tot de Pretore te Trieste, met het betoog dat die belasting in strijd met het gemeenschapsrecht was. De Pretore was het daarmee eens en verleende een voorlopige maatregel op grond waarvan Chiquita de bananen zonder betaling van de verbruiksbelasting in Italië mocht invoeren.

Kort daarop voerde Chiquita twee andere, uit Colombia en Santa Lucia afkomstige partijen bananen in Italië in. Ook voor deze verrichting verkreeg zij van de Pretore een voorlopige maatregel waarbij haar werd toegestaan de bananen zonder betaling van de verbruiksbelasting in te voeren.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI) nr. 264 van 27.10.1964, blz. 4580.

2 — Arrest van 7 mei 1987 (zaak 184/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2013).

3 — Arrest van 7 mei 1987 (zaak 193/85, Co-Frutta, Jurispr. 1987, blz. 2085).

4 — Ibid., r. o. 10-13.

5 — Arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald in voetnoot 2, r. o. 13; arrest Co-Frutta, reeds aangehaald in voetnoot 3, r. o. 22.

6 — Volgens de door de verwijzende rechter verschafte gegevens diende de lading op 7 april 1990 te Trieste aan te komen.

4. Daarop verzocht de Amministrazione delle Finanze dello Stato (de Italiaanse douaneadministratie) in het bij het Tribunale di Trieste aanhangige hoofdgeding in beide zaken vast te stellen, dat de litigieuze belasting wettig was en de inning ervan gegrond. Het Tribunale di Trieste voegde beide zaken.

5. Bij wet nr. 428/90 van 29 december 1990 [7] is de Italiaanse verbruiksbelasting op bananen afgeschaft. Blijkens de verwijzingsbeschikking had deze wet echter geen terugwerkende kracht, zodat er in casu geen rekening mee kan worden gehouden.

6. In de loop van het geding voor het Tribunale di Trieste wees het Hof het arrest van 9 juni 1992 [8] in de zaak Simba, dat eveneens de verenigbaarheid van de betrokken verbruiksbelasting met het gemeenschapsrecht betrof. In de zaken die tot dat arrest hebben geleid, hadden de betrokken ondernemingen (waaronder ook Chiquita) rechtstreeks uit derde landen bananen in Italië ingevoerd. In dit arrest bevestigde het Hof, dat de litigieuze verbruiksbelasting een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 EG-Verdrag was [9] en wees het erop, dat artikel 95 slechts van toepassing is op uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten, en dus niet op rechtstreeks uit derde landen ingevoerde produkten. [10]

7. Voorts stelde het Hof vast, dat het EG-Verdrag voor het handelsverkeer met derde landen geen regeling betreffende binnenlandse belastingen bevat, die overeenkomt met die van artikel 95, en dat de betrokken belasting dus niet in strijd was met artikel 113 EG-Verdrag. [11] Daarbij aansluitend overwoog het Hof in de rechtsoverwegingen 19-22 van het arrest:

„19. Ofschoon het Verdrag als zodanig geen bepalingen bevat, die eventuele discriminaties bij de toepassing van binnenlandse belastingen op rechtstreeks uit derde landen ingevoerde produkten verbieden, moet in de onderhavige zaken toch rekening worden gehouden met de internationale akkoorden tussen de Gemeenschap en de derde landen van oorsprong van de partijen bananen, die eventueel bepalingen kunnen bevatten die van invloed kunnen zijn op de beslissing in de hoofdgedingen (zie voormeld arrest van 10 oktober 1978). [12]

20. Zo hebben in artikel 139, lid 2, van de derde ACS-EEG-overeenkomst, in het hoofdstuk betreffende de algemene handelsregeling de Gemeenschap en haar Lid-Staten zich ertoe verbonden, geen vrijwaringsmaat-

7 — Gepubliceerd als bijlage bij GURI nr. 10 van 12.1.1991.

8 — Arrest van 9 juni 1992 (gevoegde zaken C-228/90— C-234/90, C-339/90 en C-353/90, Simba e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3713).

9 — Ibidem, r. o. 12.

10 — Ibidem, r. o. 14.

11 — Ibidem, r. o. 17 en 18.

12 — Het Hof verwees hier naar zijn arrest van 10 oktober 1978 (zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1787).

regelen te treffen ten aanzien van uit ACS-staten ingevoerde produkten.

21. In voormelde arresten van 7 mei 1987 heeft het Hof evenwel uitdrukkelijk erop gewezen dat een heffing als de binnenlandse verbruiksbelasting van dien aard is dat zij de binnenlandse produktie van tafelfruit van de betrokken Lid-Staat beschermt.

22. Het staat aan de verwijzende rechters om, in voorkomend geval, na het Hof prejudiciële vragen te hebben voorgelegd over de uitlegging van de bepalingen van internationale akkoorden, vast te stellen of die bepalingen daadwerkelijk verbieden dat een Lid-Staat een heffing als een verbruiksbelasting toepast op rechtstreeks uit de betrokken derde landen ingevoerde partijen verse bananen."

Ten slotte wees het Hof erop, dat een heffing als de litigieuze verbruiksbelasting niet behoeft te worden betaald, wanneer de nationale wettelijke bepaling waarop die heffing berust, onverenigbaar is „met bepalingen in door de Gemeenschap gesloten akkoorden, waarbij aan particulieren rechten worden toegekend". [13]

13 — Arrest Simba, reeds aangehaald in voetnoot 8, r. o. 28.

8. Na dat arrest betaalde Chiquita Italia de verbruiksbelasting op de uit Honduras ingevoerde bananen, doch zij bleef weigeren ze te betalen over de invoer uit Colombia en Santa Lucia. Haar inziens was de belasting in zoverre in strijd met artikel III van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (hierna: „GATT") en met de bepalingen van de tussen de ACS-staten en de EG gesloten overeenkomsten (hierna: „Overeenkomsten van Lomé)".

9. Derhalve heeft het Tribunale di Trieste het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Verlenen het GATT en de ACS-EEG-overeenkomsten, gelet op het arrest van het Hof van 9 juni 1992 in de gevoegde zaken C-228/90—C-234/90, C-339/90 en C-353/90 en met name op de rechtskracht van door de Gemeenschap gesloten overeenkomsten, aan particulieren rechten die dezen rechtstreeks jegens de Lid-Staten geldend kunnen maken, en vloeit daaruit, in geval van schending, voor de nationale rechter de verplichting voort om de met het GATT of die overeenkomsten strijdige en onverenigbare nationale bepalingen buiten toepassing te laten?

2) Zo ja, is dan een binnenlandse belasting als de door Italië bij wet nr. 986/64,

zoals gewijzigd bij wet nr. 873/82, ingestelde verbruiksbelasting op verse bananen, die wordt toegepast bij de invoer van die produkten uit derde landen die het GATT of de ACS-EEG-overeenkomsten hebben ondertekend, in strijd met die door de Gemeenschap gesloten overeenkomsten en moet zij derhalve door de nationale rechter buiten toepassing worden gelaten?"

B — Standpuntbepaling

Voorafgaande opmerking

10. Met zijn eerste vraag lijkt de verwijzende rechter op het eerste gezicht te willen vernemen, of het GATT of de tussen de ACS-staten en de EG gesloten overeenkomsten bepalingen bevatten die rechtstreeks werken in de communautaire rechtsorde. Uit de tweede vraag en de verwijzingsbeschikking in haar geheel blijkt evenwel, dat het Tribunale di Trieste enkel de mogelijkheid oppert dat de bestreden verbruiksbelasting in strijd met sommige bepalingen van die overeenkomsten kan zijn. Op de vraag naar de rechtstreekse werking behoeft dus logischerwijs slechts te worden ingegaan wat betreft de bepalingen van die overeenkomsten, welke in casu relevant kunnen zijn.

11. Met betrekking tot de parameters waarmee bij die beoordeling rekening moet worden gehouden, verwijzen partijen eenstemmig — en volstrekt terecht — naar de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke een bepaling van een door de Gemeenschap met derde staten gesloten overeenkomst geacht moet worden rechtstreeks toepasselijk te zijn, „wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welker uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is". [14] Dit geldt uiteraard eveneens voor overeenkomsten als het GATT, die niet door de Gemeenschap zelf, maar door haar Lid-Staten worden gesloten, waarbij de Gemeenschap echter in de plaats is getreden van de Lid-Staten, wat de uitvoering van de uit die overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen betreft.

Artikel III van het GATT

12. Chiquita beroept zich in casu op de eerste twee leden van artikel III van het GATT. Artikel III, lid 1, van het GATT bepaalt:

„De verdragsluitende partijen erkennen, dat binnenlandse belastingen en andere binnenlandse heffingen, evenals wetten, verordenin-

14 — Arrest van 31 januari 1991 (zaak C-18/90, Kziber, Jurispr. 1991, blz. I-199, r. o. 15); zie ook arrest van 30 september 1987 (zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 14).

gen en voorschriften betreffende verkoop, aanbod ten verkoop, koop, vervoer, distributie of gebruik van produkten in het binnenland, en binnenlandse kwantitatieve regelingen welke menging, be- of verwerking of gebruik van produkten in bepaalde hoeveelheden of verhoudingen voorschrijven, niet mogen worden toegepast op geïmporteerde of binnenlandse produkten op zodanige wijze dat bescherming aan de binnenlandse produktie wordt verleend." [15]

Deze bepaling is dus vergelijkbaar met artikel 95, tweede alinea, EG-Verdrag. Krachtens artikel III, lid 2, van het GATT mogen geïmporteerde produkten niet worden onderworpen aan binnenlandse heffingen die hoger zijn dan die welke overeenkomstige produkten van binnenlandse oorsprong treffen. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 95, eerste alinea, EG-Verdrag. Zoals reeds gezegd, heeft het Hof de litigieuze verbruiksbelasting in voormelde arresten van 1987 als een heffing met beschermende werking in de zin van artikel 95, eerste alinea, EG-Verdrag beschouwd. Reeds daaruit volgt dus, dat in casu alleszins artikel III, lid 1, van het GATT relevant kan zijn.

13. Zoals bekend oordeelde het Hof in zijn arrest van 12 december 1972, dat ook de Gemeenschap door de bepalingen van het GATT gebonden is. [16] Tevens stelde het vast, dat voor de beantwoording van de vraag, of de bepalingen van het GATT rechtstreeks werken in de communautaire rechtsorde, rekening moet worden gehouden met „de geest, de opzet en het bewoordingen van het GATT". [17]

Bij die beoordeling heeft het Hof erop gewezen, dat het GATT, dat blijkens de preambule uitgaat van het beginsel van onderhandelingen „op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel", wordt gekenmerkt door een „grote soepelheid" van haar bepalingen. [18] Het Hof wees daarbij in het bijzonder op de bepalingen betreffende de uitzonderingsmogelijkheden, de maatregelen die in geval van bijzondere moeilijkheden kunnen worden genomen, en de regeling van geschillen tussen de verdragsluitende partijen.

Zoals het Hof heeft vastgesteld, omvatten de in het GATT voor de oplossing van geschillen voorziene maatregelen al naar het geval, schriftelijke bezwaren of voorstellen, waaraan „welwillende aandacht" moet worden geschonken, alsmede „onderzoeken, eventueel gevolgd door aanbevelingen, raadplegingen of uitspraken van de verdragsluitende partijen, waaronder die tot machtiging van bepaalde verdragsluitende partijen om uit het GATT voortvloeiende concessies of andere verplichtingen jegens andere verdragsluitende partijen op te schorten, en uiteindelijk

15 — Stb. 1950, K 440, bijlage H.

16 — Arrest van 12 december 1972 (gevoegde zaken 21/72-24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219, r. o. 14-18).

17 — Ibidem, r. o. 19 en 20.

18 — Ibidem, r. o. 21.

in geval van een dergelijke opschorting de mogelijkheid voor de betrokken partij om de overeenkomst op te zeggen". [19]

Ten slotte wees het Hof erop, dat ingeval op grond van krachtens het GATT aangegane verplichtingen of van een concessie inzake een preferentiële behandeling bepaalde producenten nadeel wordt of dreigt te worden toegebracht, artikel XIX de mogelijkheid voor een verdragsluitende partij openstelt om „de verplichting enerzijds op te schorten of de concessie in te trekken of te wijzigen, hetzij na overleg met de gezamenlijke verdragsluitende partijen en bij gebreke aan overeenstemming tussen de betrokken verdragsluitende partijen, hetzij zelfs, in spoedeisende gevallen en voorlopig, zonder voorafgaand overleg". [20]

14. Het Hof concludeerde daaruit, dat de in die zaak te toetsen bepaling — artikel XI van het GATT — geen rechtstreekse werking had. [21]

15. Nadien heeft het Hof deze rechtspraak herhaaldelijk bevestigd en een reeks bepalingen van het GATT rechtstreekse werking in de communautaire rechtsorde ontzegd. [22] Zeer onlangs nog heeft het Hof in zijn arrest van 5 oktober 1994 [23] — waarin het het door de Bondsrepubliek Duitsland tegen verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen ingestelde beroep heeft verworpen — deze vaste rechtspraak nogmaals bevestigd. [24] Chiquita kan dus niet worden gevolgd waar zij tot staving van haar stelling aanvoert, dat in 's Hofs rechtspraak betreffende de rechtstreekse werking van GATT-bepalingen een ommekeer heeft plaatsgevonden.

16. Chiquita heeft daarentegen wel gelijk, waar zij zegt dat de in casu te onderzoeken GATT-bepaling — namelijk artikel III, lid 1 — in voormelde rechtspraak niet uitdrukkelijk lijkt te zijn onderzocht. De Franse regering is het daarmee niet eens en beroept zich daartoe op 's Hofs arrest in de gevoegde zaken SPI en SAMI. [25] Mij komt echter voor, dat het Hof zich in laatstgenoemde zaken alleen over artikel III, *lid 2* — en niet over artikel III, *lid 1* — van het GATT heeft uitgesproken. Ik zie evenwel niet in, waarom de door het Hof voor die bepaling ontwikkelde oplossing niet ook voor artikel III, lid 1, van het GATT zou kunnen gelden.

19 — Ibidem, r. o. 25.

20 — Ibidem, r. o. 26.

21 — Ibidem, r. o. 27.

22 — Arrest van 24 oktober 1973 (zaak 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1135, r. o. 29-30), alsmede arresten van 16 maart 1983 (zaak 266/81, SIOT, Jurispr. 1983, blz. 731, r. o. 28; gevoegde zaken 267/81-269/81, SPI en SAMI, ibid., blz. 801, r. o. 23, en gevoegde zaken 290/81 en 291/81, Singer en Geigy, ibid., blz. 847, r. o. 7 en 8).

23 — Arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973).

24 — Ibid., r. o. 105-108.

25 — Arrest SPI en SAMI, reeds aangehaald in voetnoot 22.

17. Gezien het reeds aangehaalde arrest van 5 oktober 1994 lijkt het mij evenwel overbodig, dieper op dat probleem in te gaan. Wat men ook van dat arrest kan denken, het is volstrekt duidelijk, ook wat betreft het probleem dat ons hier bezighoudt. In het arrest overwoog het Hof, dat uit de verschillende reeds genoemde bijzondere kenmerken van het GATT bleek, „dat de regels van het GATT zeker niet onvoorwaardelijk zijn en dat de verplichting om daaraan het karakter van regels van internationaal recht toe te kennen, die rechtstreeks toepasselijk zijn binnen de nationale rechtsorden van de verdragsluitende partijen, niet op de geest, de opzet of de bewoordingen van de Overeenkomst kan worden gebaseerd". [26] Mijns inziens bevestigt deze algemene formulering, dat in beginsel geen enkele GATT-bepaling rechtstreekse werking in de communautaire rechtsorde heeft. [27]

18. Voorts betoogt Chiquita, dat het Hof in zijn rechtspraak reeds rechtstreekse werking heeft toegekend aan — inhoudelijk en formeel met artikel III van het GATT overeenkomende — bepalingen in andere overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen. Het kan buiten beschouwing blijven, of het in de door Chiquita dienaangaande aangehaalde gevallen daadwerkelijk om met artikel III, *lid 1*, van het GATT overeenkomende bepalingen ging. [28] Volgens 's Hofs rechtspraak moeten in vergelijkbare of zelfs identieke bewoordingen geredigeerde bepalingen evenwel niet noodzakelijkerwijs op identieke wijze worden uitgelegd, doch moet in het bijzonder rekening worden gehouden met het doel van de betrokken bepaling, waarbij de context waarin zij voorkomt van bijzonder belang is. [29] Uit de reeds aangehaalde rechtspraak van het Hof blijkt echter, dat het GATT bijzondere kenmerken vertoont, die beletten dat de bepalingen ervan rechtstreekse werking hebben.

19. Subsidiair betoogt Chiquita, dat het Hof, ook al zou het tot de conclusie komen dat artikel III van het GATT geen rechtstreekse werking heeft, niettemin de tweede prejudiciële vraag moet onderzoeken. Anders gezegd, het Hof wordt verzocht zich ook in die hypothese uit te spreken over de vraag, of een belasting als de aan de orde zijnde *materieelrechtelijk* met artikel III, lid 1, van het GATT verenigbaar is. Dit verzoek van Chiquita lijkt op twee overwegingen te berusten. In de eerste plaats heeft Chiquita's vertegenwoordiger ter terechtzitting verklaard, dat de Italiaanse gerechten bij de toepassing van nationale bepalingen erop letten, dat deze worden uitgelegd op een wijze die zich verdraagt met het GATT. In haar procedure voor de Italiaanse gerechten zou Chi-

26 — Arrest Duitsland/Raad, reeds aangehaald in voetnoot 23, r. o. 110. Het Hof wees er evenwel op, dat de wettigheid van gemeenschapshandelingen aan de GATT-regels moet worden getoetst, „ingeval de Gemeenschap uitvoering heeft willen geven aan een in het kader van het GATT aangegane bijzondere verplichting of indien de gemeenschapshandeling uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen van de Algemene Overeenkomst verwijst" (ibid., r. o. 111).

27 — Zie echter de — in casu irrelevante — uitzondering op gebieden die een bijzondere band met het GATT vertonen (zie voetnoot 26).

28 — Arresten van 29 april 1982 (zaak 17/81, Pabst & Richarz, Jurispr. 1982, blz. 1331), 26 oktober 1982 (zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641) en 15 januari 1985 (zaak 253/83, Kupferberg, Jurispr. 1985, blz. 157).

29 — Zie, recentelijk, vooral arrest van 1 juli 1993 (zaak C-312/91, Metalsa, Jurispr. 1993, blz. I-3751, r. o. 10-11, en de daar aangehaalde rechtspraak).

quita dus baat kunnen hebben bij een uitspraak van het Hof waarbij dit een belasting als de in geding zijnde onverenigbaar met het GATT verklaart. In de tweede plaats gaat Chiquita er kennelijk van uit, dat een uitspraak in die zin van het Hof kan dienen als grondslag voor een latere schadeclaim tegen de Italiaanse Staat. Dienaangaande verwijst zij naar 's Hofs arrest in de zaak Francovich. [30]

20. Mijns inziens dient het Hof op die suggestie van Chiquita niet in te gaan. De verwijzende rechter heeft de tweede vraag slechts gesteld voor het geval dat aan de (in casu relevante) GATT-bepaling rechtstreekse werking zou worden toegekend. Het Hof dient deze beslissing van het Tribunale di Trieste te eerbiedigen, daar zij weloverwogen is. In zijn nauwkeurig geredigeerde verwijzingsbeschikking stelt het Tribunale immers duidelijk, dat het het niet eens is met Chiquita wat de rechtstreekse werking van de bepalingen van het GATT en de Overeenkomsten van Lomé betreft. [31] Met dit voor de ogen lag het nog meer voor de hand, de vraag over de materieelrechtelijke verenigbaarheid met het GATT eveneens te stellen voor het geval dat de betrokken GATT-bepaling geen rechtstreekse werking zou hebben. Aangezien de verwijzende rechter dat niet heeft gedaan, moet worden aangenomen dat hij die vraag niet relevant achtte.

21. Voorts betwijfel ik ten zeerste, of de inbreuk van een Lid-Staat op GATT-bepalingen een schadeclaim van de betrokken marktdeelnemer kan schragen. De reeds aangehaalde rechtspraak van het Hof over de rechtstreekse werking van GATT-bepalingen berust tenslotte op de overweging, dat een schending door een verdragspartij niet vatbaar is voor een beroep in rechte, doch door de betrokken (of alle) verdragsluitende partijen te zamen volgens de in het GATT voorziene geschillenregeling moet worden geregeld. De regeling van dergelijke geschillen is dus voorbehouden aan de *verdragsluitende partijen*. Het lijkt mij echter voor de hand liggend, dat Chiquita's stelling niet met dat beginsel te rijmen valt. Neemt men immers aan, dat wanneer een Lid-Staat inbreuk maakt op de GATT-bepalingen, de marktdeelnemers een schadeclaim tegen die Lid-Staat kunnen indienen, dan verleent men hun de mogelijkheid om — indirect — de naleving van het GATT af te dwingen.

Ik wil daarmee weliswaar niet gezegd hebben, dat in uitzonderlijke gevallen een inbreuk op de GATT-bepalingen niet tot een schadevergoedingsplicht jegens de betrokken marktdeelnemers kan leiden. Meer in het bijzonder denk ik hierbij aan het geval waarin de Gemeenschap in een dergelijke situatie geen gebruik zou maken van de door het GATT geboden mogelijkheden om zich van haar verplichtingen te ontslaan, doch ermee zou instemmen dat het geschil door een neutrale instantie wordt beslecht en vervolgens zou weigeren zich neer te leggen bij de beslissing van die instantie. Of een dergelijk extreem geval zich werkelijk kan voordoen, valt te betwijfelen. Men mag er immers van

30 — Arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich, Jurispr. 1991, blz. I-5357).

31 — Dat het Tribunale di Trieste het Hof niettemin op dit punt om een prejudiciële beslissing verzoekt, lijkt het gevolg te zijn van de suggestie in dit verband van het Hof zelf in zijn arrest van 9 juni 1992.

uitgaan dat de Gemeenschap en haar Lid-Staten steeds overeenkomstig de krachtens het GATT op hen rustende verplichtingen zullen handelen en niet zullen bezwijken voor de verleiding het vrije verkeer van goederen door beschermende maatregelen te vervalsen.

Daaraan wil ik nog toevoegen, dat deze beschouwingen enkel het hier te onderzoeken GATT betreffen. Welke gevolgen de op 15 april 1994 ondertekende overeenkomst betreffende de organisatie van de wereldhandel kan hebben, behoeft hier niet te worden onderzocht.

22. Volledigheidshalve wil ik er nog op wijzen, dat Chiquita's verwijzing naar het arrest Francovich misleidend is. In die zaak ging het om een richtlijn die door Italië niet in nationaal recht was omgezet en die de bescherming van werknemers in geval van insolvabiliteit van de werkgever betrof. Het Hof stelde vast, dat de bepalingen van de richtlijn — afgezien van één (zij het wezenlijke) uitzondering — voldeden aan alle vereisten voor rechtstreekse werking in de communautaire rechtsorde. Alleen stond niet vast, wie de door de richtlijn gewaarborgde rechten diende te garanderen, daar de richtlijn de Lid-Staten op dit punt een keuzemogelijkheid liet. Deze zaak is dus niet vergelijkbaar met de onderhavige. Dat de GATT-bepalingen geen rechtstreekse werking hebben, volgt niet uit het feit dat een of meer feitelijke elementen ontbreken, maar uit de aard van deze bepalingen zelf.

Bepalingen van de Overeenkomsten van Lomé

Voorafgaande opmerking

23. Alvorens de vraag te onderzoeken, of sommige bepalingen van de Overeenkomsten van Lomé rechtstreekse werking kunnen hebben, dient vooraf te worden vastgesteld, welke van die overeenkomsten in casu van toepassing kan zijn. Zoals bekend werd de eerste Overeenkomst van Lomé op 28 februari 1975 gesloten. [32] Deze overeenkomst is later vervangen door de tweede, op 31 oktober 1979 ondertekende Overeenkomst van Lomé [33], op haar beurt vervangen door de derde Overeenkomst van Lomé van 8 december 1984. [34] Thans geldt de op 15 december 1989 gesloten vierde Overeenkomst van Lomé. [35] De invoer waarover het in de onderhavige zaak gaat, vond plaats in april 1990 of later. In dit verband wijst de Franse regering terecht op besluit nr. 2/90 van de ACS-EEG-Raad van Ministers van 27 februari 1990 [36], waarbij werd besloten een aantal bepalingen van de *vierde* Overeenkomst van Lomé — waaronder de in casu

32 — Zie verordening (EEG) nr. 199/76 van de Raad van 30 januari 1976 houdende sluiting van de ACS-EEG-Overeenkomst van Lomé (PB 1976, L 25, blz. 1). De overeenkomst is als bijlage bij die verordening gevoegd.

33 — Zie verordening (EEG) nr. 3225/80 van de Raad van 25 november 1980 betreffende de sluiting van de op 31 oktober 1979 te Lomé ondertekende tweede ACS-EEG-Overeenkomst (PB 1980, L 347, blz. 1).

34 — Zie besluit 86/125/EEG, EGKS van de Raad en de Commissie van 24 maart 1986 betreffende de sluiting van de derde ACS-EEG-Overeenkomst (PB 1986, L 86, blz. 1).

35 — Zie besluit 91/400/EGKS, EEG van de Raad en de Commissie van 25 februari 1991 betreffende de sluiting van de vierde ACS-EEG-Overeenkomst (PB 1991, L 229, blz. 1).

36 — Besluit nr. 2/90 van de ACS-EEG-Raad van Ministers van 27 februari 1990 betreffende de overgangsmaatregelen die gelden vanaf 1 maart 1990 (PB 1990, L 84, blz. 2).

relevante [37] — reeds op 1 maart 1990 in werking te laten treden. Het zijn dus deze bepalingen die hier moeten worden onderzocht. Deze discussie is echter niet van groot belang, daar de derde Overeenkomst van Lomé grotendeels identieke bepalingen bevat.

Kunnen bepalingen van de Overeenkomsten van Lomé rechtstreekse werking hebben?

24. Chiquita, de Franse regering en de Commissie gaan ervan uit dat bepalingen van de Overeenkomsten van Lomé rechtstreekse werking kunnen hebben. De Italiaanse regering verdedigt het omgekeerde standpunt, en ook de verwijzende rechter lijkt dat te doen. Het Hof heeft zich nog niet definitief over dit probleem uitgesproken. In de zaak Razanatsimba [38] werd het in 1977 een prejudiciële vraag voorgelegd, waarmee de nationale rechter wenste te vernemen, of een specifieke bepaling van de eerste Overeenkomst van Lomé rechtstreekse werking had. Het Hof heeft die vraag niet uitdrukkelijk beantwoord, doch zich ertoe beperkt, vast te stellen dat de betrokken bepaling niet was geschonden. Chiquita, de Franse regering en de Commissie wijzen in dit verband echter terecht op 's Hofs arrest in de zaak Bresciani. [39] In die zaak ging het om een bepaling van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de met deze Gemeenschap geassocieerde Afrikaanse Staten en Madagascar — de zogenoemde tweede Overeenkomst van Yaoundé [40] —, die naar overeenkomstige bepalingen van het EG-Verdrag verwees. Het Hof overwoog, dat voor de beantwoording van de vraag of deze bepaling rechtstreekse werking had, „zowel de geest als de opzet en bewoordingen van de overeenkomst en van bedoeld artikel moeten worden onderzocht". [41] Daarbij stelde het Hof vast,

„dat blijkens deze bepalingen de overeenkomst niet is gesloten teneinde een gelijkheid van de verplichtingen van de Gemeenschap en van de geassocieerde staten te verzekeren, maar veeleer om overeenkomstig de doelstelling van de aan het Verdrag gehechte Toepassingsovereenkomst de ontwikkeling van die staten te bevorderen; (...) dat de ongelijkheid van de verplichtingen van de Gemeenschap en van de geassocieerde staten, die een vanzelfsprekend gevolg is van het specifieke karakter van de overeenkomst, niet belet dat de Gemeenschap aan sommige bepalingen daarvan rechtstreekse werking toekent." [42]

Op grond van deze overwegingen concludeerde het Hof, dat de betrokken bepaling van de Overeenkomst van Yaoundé rechtstreekse werking had.

37 — Zie artikel 2, lid 1, sub b (inzake de bepalingen betreffende de commerciële samenwerking, als vervat in het derde deel, titel I) en sub f (inzake de bepalingen betreffende bananen, als vervat in Protocol nr. 5 betreffende bananen).

38 — Arrest van 24 november 1977 (zaak 65/77, Razanatsimba, Jurispr. 1977, blz. 2229).

39 — Arrest van 5 februari 1976 (zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129).

40 — Zie in dit verband besluit 70/539/EEG van de Raad van 29 september 1970 (PB 1970, L 282, blz. 1). De tekst van de tweede Overeenkomst van Yaoundé is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

41 — Arrest Bresciani, reeds aangehaald in voetnoot 39, r. o. 16.

42 — Ibid., r. o. 22 en 23.

25. Zo een ongelijkheid van de verplichtingen van de verdragsluitende partijen bestaat ook in de Overeenkomsten van Lomé, die op de Overeenkomsten van Yaoundé zijn gevolgd. Uit voormeld arrest volgt dus rechtstreeks, dat bedoelde ongelijkheid niet belet dat bepalingen van de Overeenkomsten van Lomé rechtstreekse werking kunnen hebben. [43] De stelling van de Italiaanse regering, namelijk dat de Overeenkomsten van Lomé er niet toe strekken het handelsverkeer binnen een eengemaakte markt te regelen, doch in wezen doelstellingen van ontwikkelingspolitiek nastreven, kan mij bijgevolg evenmin overtuigen. Die overweging geldt immers ook voor de Overeenkomsten van Yaoundé, waarvan de bepalingen — volgens voormeld arrest — rechtstreekse werking kunnen hebben. Ten slotte wijst de Italiaanse regering er nog op, dat de Overeenkomsten van Lomé bepalingen voor de regeling van geschillen tussen de verdragsluitende partijen bevatten, op grond waarvan dergelijke geschillen aan een Raad van Ministers of aan het Comité van Ambassadeurs moeten worden voorgelegd. [44] Het zou dus uitgesloten zijn, dat de bepalingen van die overeenkomst rechtstreekse werking kunnen hebben. Tegen dat argument wil ik inbrengen, dat ook de tweede Overeenkomst van Yaoundé een vergelijkbare regeling bevatte. [45]

26. Derhalve concludeer ik, dat de bepalingen van de Overeenkomsten van Lomé rechtstreekse werking *kunnen* hebben. Of zulks daadwerkelijk het geval is, kan niet in het algemeen worden gezegd. Beslissend is namelijk „alleen de aard van de in concreto in het geding zijnde verplichting". [46]

De bepalingen van het derde deel, titel I, hoofdstuk 1 en artikel 1 van Protocol nr. 5 betreffende bananen van de vierde Overeenkomst van Lomé

27. In de onderhavige procedure hebben partijen een reeks bepalingen van de vierde Overeenkomst van Lomé onderzocht, die huns inziens van belang zijn voor de beantwoording van de prejudiciële vragen. Van die bepalingen is alleen artikel 168, lid 1, krachtens welk produkten van oorsprong uit ACS-staten met vrijdom van douanerechten en heffingen van gelijke werking in de Gemeenschap mogen worden ingevoerd, kennelijk irrelevant voor de onderhavige zaak. Zoals reeds gezegd, heeft het Hof de betrokken belasting in zijn rechtspraak als een *binnenlandse* belasting en niet als een

43 — Tot die conclusie was advocaat-generaal Reischl reeds in zijn conclusie van 9 november 1977 in de zaak Razanatsimba gekomen (Jurispr. 1977, blz. 2241, 2243).

44 — Artikel 352 e. v. van de vierde Overeenkomst van Lomé.

45 — Ingevolge artikel 53 van deze overeenkomst moesten geschillen aan de zogenaamde Associatieraad (zie artikel 42 van de overeenkomst) worden voorgelegd. Indien deze er niet in slaagde een regeling in der minne te bereiken, werd het geschil voor een arbitragehof gebracht.

46 — Advocaat-generaal Reischl in zijn conclusie in de zaak Razanatsimba, reeds aangehaald in *voetnoot* 43, blz. 2243 e. v.

heffing van gelijke werking als een douanerecht gekwalificeerd, zodat dit artikel hier niet van toepassing is. [47]

28. Omwille van de overzichtelijkheid wil ik hier eerst de overige bepalingen in herinnering brengen die in de onderhavige procedure ter discussie staan.

In de eerste plaats is er artikel 169, lid 1, van de overeenkomst, bepalende:

„De Gemeenschap past bij invoer van produkten van oorsprong uit de ACS-staten geen kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking toe."

Deze bepaling staat — gelijk het reeds vermelde artikel 168 — in titel I, hoofdstuk 1 van het derde deel van de overeenkomst. Dit hoofdstuk draagt de titel „Algemene handelsregeling". Krachtens artikel 177, lid 1, van de overeenkomst kan de Gemeenschap vrijwaringsmaatregelen nemen of de Lid-Staten daartoe machtigen, indien „de toepassing van de bepalingen van dit hoofdstuk leidt tot ernstige verstoringen in een van de sectoren van het economische leven van de Gemeenschap of van een of meer Lid-Staten van de Gemeenschap of hun externe financiële stabiliteit in gevaar brengt of indien er moeilijkheden rijzen die achteruitgang in een sector van het economische leven van de Gemeenschap of een regio van de Gemeenschap tot gevolg kunnen hebben". Artikel 177, lid 2, vervolgt:

„De Gemeenschap en haar Lid-Staten verbinden zich ertoe, geen andere middelen voor protectionistische doeleinden of ter belemmering van structurele ontwikkelingen aan te wenden. De Gemeenschap neemt geen vrijwaringsmaatregelen met een soortgelijke werking."

In artikel 183 van de overeenkomst zijn de verdragsluitende partijen ter verbetering van de produktie- en afzetvoorwaarden voor bananen van oorsprong uit de ACS-Staten overeengekomen, „de in Protocol nr. 5 vermelde doelstellingen te aanvaarden". Arti-

47 — Terloops wil ik opmerken, dat ik als advocaat-generaal in mijn conclusie van 16 oktober 1986 in de zaak Co-Frutta heb gesteld, dat de Italiaanse verbruiksbelasting op bananen geen binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 EG-Verdrag is, doch een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag (Jurispr. 1987, blz. 2095, 2100). In mijn conclusie van 13 december 1991 in de zaak Simba ben ik bij die stelling gebleven (Jurispr. 1991, blz. I-3713, I-3732), en, eerlijk gezegd, ook vandaag nog lijkt mij dat de juiste visie. Zij zou de beslechting van de onderhavige zaak overigens zeer vergemakkelijken, daar het alsdan van toepassing zijnde artikel 168, lid 1, van de overeenkomst grote gelijkenis vertoont met de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag en mijns inziens zonder meer rechtstreekse werking kan hebben. Maar: curia locuta, causa finita.

kel 1 van Protocol nr. 5 (hierna: „Protocol betreffende bananen") luidt als volgt:

„Bij uitvoer van bananen naar de markten van de Gemeenschap wordt geen enkele ACS-Staat ten aanzien van de toegang tot en de voordelen op zijn traditionele markten minder gunstig behandeld dan vroeger of thans."

Artikel 177, lid 2, van de overeenkomst

29. Partijen hebben zich in de onderhavige procedure in de eerste plaats over *artikel 177, lid 2*, van de overeenkomst gebogen.

30. Chiquita is van mening, dat deze bepaling rechtstreekse werking heeft. Zij is duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk, en verbiedt de Gemeenschap en haar Lid-Staten beschermende maatregelen toe te passen op de invoer uit ACS-staten. Het Hof nu heeft reeds geoordeeld, dat de litigieuze belasting zo een beschermende maatregel is. Anders dan in artikel 95 EG-Verdrag wordt in artikel 177, lid 2, van de overeenkomst evenwel niet uitdrukkelijk over binnenlandse belastingen gesproken. Volgens Chiquita is artikel 177, lid 2, echter ruim op te vatten, en is het dus ook van toepassing op binnenlandse belastingen. In het omgekeerde geval zou het immers van zijn nuttige werking worden beroofd, daar alle andere denkbare vormen van beschermende maatregelen — douanerechten en heffingen van gelijke werking enerzijds, en kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking anderzijds — reeds bij andere bepalingen van de overeenkomst (namelijk de reeds genoemde artikelen 168, lid 1, en 169, lid 1) verboden zijn. Artikel 177, lid 2, kan dus fundamenteel enkel betrekking hebben op binnenlandse belastingen. Bovendien heeft het Hof in zijn arrest Simba juist naar die bepaling verwezen (of, beter gezegd, naar de overeenkomstige bepaling van de derde Overeenkomst van Lomé), toen het over bepalingen in internationale overeenkomsten sprak die relevant konden zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de litigieuze belasting. Volgens Chiquita heeft het Hof in dat arrest reeds definitief vastgesteld, dat de litigieuze belasting in strijd met die bepaling is.

31. Alle andere partijen bij de procedure — de Italiaanse regering, de Franse regering en de Commissie — zijn daarentegen van mening, dat artikel 177, lid 2, van de overeenkomst geen rechtstreekse werking heeft, of althans in casu niet geschonden is.

32. De oplossing van dit probleem is niet eenvoudig. Dat blijkt al uit het feit, dat volgens de (op dit punt niet bestreden) aanwijzingen van Chiquita in de voorbereidende

werken van de Italiaanse wet waarbij de litigieuze belasting in 1990 is afgeschaft, bij wege van motivering onder meer naar de jegens de ACS-staten aangegane verplichtingen werd verwezen, terwijl de Italiaanse regering in de onderhavige procedure juist bestrijdt, dat de betrokken belasting in strijd met de Overeenkomsten van Lomé is. Voor de uitlegging van de Overeenkomst van Lomé door het Hof is dit feit evenwel van geen belang.

33. Chiquita heeft gelijk, waar zij stelt dat haar stelling in overeenstemming met de bewoordingen van bedoeld artikel is. De poging van de Italiaanse regering om een onderscheid te maken tussen beschermende heffingen als de in casu bestreden Italiaanse verbruiksbelasting enerzijds, en „middelen voor protectionistische doeleinden" in de zin van artikel 177, lid 2, van de overeenkomst anderzijds, is niet overtuigend. Een maatregel die „slechts" één onderneming of één sector beschermt, is naar zijn aard even protectionistisch als een maatregel die de gehele economie van een staat tegen buitenlandse concurrentie beoogt te beschermen. Mijns inziens ziet artikel 177, lid 2, op protectionisme in al zijn vormen.

Het lijkt echter reeds twijfelachtig, of artikel 177, lid 2, van de overeenkomst überhaupt rechtstreekse werking kan worden toegekend. De stelling van de Franse regering, namelijk dat de Overeenkomsten van Lomé andere doelstellingen nastreven dan het EG-Verdrag en slechts tussenstaatse betrekkingen regelen, houdt weliswaar geen steek — zoals reeds gezegd [48] heeft het Hof immers tegen dat bezwaar in de mogelijke rechtstreekse werking van de (met de Overeenkomsten van Lomé vergelijkbare) Overeenkomsten van Yaoundé erkend —, maar dat neemt niet weg, dat reeds uit de vergelijking met de — aanzienlijk nauwkeurigere — redactie van artikel 95, tweede alinea, EG-Verdrag blijkt, dat artikel 177, lid 2, een louter programmatorisch karakter heeft.

34. Dit probleem is uiteindelijk toch niet relevant. Mijns inziens heeft artikel 177, lid 2, van de overeenkomst immers hoe dan ook *niet* de betekenis die Chiquita eraan toeschrijft. Het staat vast, dat de vierde Overeenkomst van Lomé (evenmin als de eerdere Overeenkomsten van Lomé) een bepaling bevat die expressis verbis binnenlandse belastingen betreft. Waar de overeenkomst dus in de artikelen 168, lid 1, en 169, lid 1, bepalingen bevat die vergelijkbaar zijn met de artikelen 9 en 12, respectievelijk met artikel 30 EG-Verdrag, ontbreekt een met artikel 95 EG-Verdrag vergelijkbare, uitdrukkelijk op binnenlandse belastingen betrekking hebbende bepaling.

35. Dat artikel 177, lid 2, een bepaling met die strekking zou zijn, stuit reeds af op overwegingen in verband met de *structuur* van dat artikel. De overige leden ervan betreffen

48 — Zie hierboven, punten 24 e. v.

immers *vrijwaringsmaatregelen*, die uitzonderlijk in geval van bijzonder ernstige problemen mogen worden getroffen. Ook artikel 177, lid 2, *tweede zin*, betreft overigens dergelijke vrijwaringsmaatregelen. De in casu te onderzoeken bepaling betreft dus een probleem van algemene aard. Bijgevolg is het zeer onwaarschijnlijk, dat de Gemeenschap en de ACS-staten een bepaling betreffende binnenlandse belastingen juist in een dergelijk artikel zouden hebben opgenomen, en dan nog zonder iets te zeggen over dat begrip. Ik wil wel niet zo ver gaan als de Commissie, waar deze stelt dat de door Chiquita gesuggereerde uitlegging tot gevolg zou hebben, dat de artikelen 168, lid 1, en 169, lid 1, overbodig zijn, daar douanerechten en heffingen van gelijke werking enerzijds, en kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking anderzijds, protectionistische maatregelen bij uitstek zijn. Zoals de omvangrijke rechtspraak over de artikelen 9, 12 en 30 EG-Verdrag leert, omvatten deze bepalingen tal van maatregelen die niet door protectionistische motieven zijn ingegeven. Dat neemt echter niet weg, dat een regeling met de inhoud die Chiquita eraan toeschrijft, slecht past in de structuur van een bepaling betreffende vrijwaringsmaatregelen.

De Italiaanse regering wijst er bovendien volstrekt terecht op, dat mag worden aangenomen dat de Gemeenschap en de ACS-staten, zo zij een bepaling betreffende binnenlandse belastingen in de Overeenkomsten van Lomé hadden willen opnemen, een formulering zouden hebben gekozen die aanleunt bij die van artikel 95 EG-Verdrag, zoals die te vinden is in andere overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen. Dienaangaande verwijst zij naar artikel 9, eerste alinea, van de Overeenkomst van 11 mei 1975 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Staat Israël [49], artikel 33, eerste alinea, van de Samenwerkingsovereenkomst van 27 april 1976 tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko [50] en artikel 32, eerste alinea, van de Samenwerkingsovereenkomst van 25 april 1976 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Tunesië. [51] Aangezien deze bepalingen identiek zijn, haal ik hier slechts de relevante bepaling uit de overeenkomst met Israël aan, die luidt als volgt:

„De Partijen bij de Overeenkomst onthouden zich van iedere maatregel of gedraging van intern fiscale aard die al dan niet rechtstreeks leidt tot discriminatie tussen de produkten van één Partij bij de Overeenkomst en de gelijksoortige produkten van oorsprong uit de andere Partij bij de Overeenkomst."

Deze bepaling vertoont een duidelijke gelijkenis met artikel 95, *eerste alinea*, EG-Verdrag. Van belang is, dat in deze overeenkomst geen bepaling voorkomt die vergelijkbaar is met artikel 95, *tweede alinea*, EG-Verdrag. De hier ter discussie staande Overeenkomst van Lomé nu bevat geen enkele met artikel 95, eerste alinea, *noch* met

49 — Zie verordening (EEG) nr. 1274/75 van de Raad van 20 mei 1975 houdende sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Staat Israël (PB 1975, L 136, blz. 1).

50 — Zie verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 betreffende de sluiting van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko (PB 1978, L 264, blz. 1).

51 — Zie verordening (EEG) nr. 2212/78 van de Raad van 26 september 1978 betreffende de sluiting van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Tunesië (PB 1978, L 265, blz. 1).

artikel 95, tweede alinea, overeenkomende bepaling die even duidelijk op binnenlandse belastingen betrekking heeft. Ook dit spreekt ervoor, dat artikel 177, lid 2, van de vierde Overeenkomst van Lomé niet de inhoud heeft die Chiquita eraan toeschrijft. Chiquita's stelling is voorts nog vanuit een ander oogpunt merkwaardig: de overeenkomst zou wel een met artikel 95, tweede alinea, EG-Verdrag overeenkomende bepaling bevatten, doch geen bepaling die met artikel 95, eerste alinea, overeenstemt.

36. Deze uit de structuur van de overeenkomst voortvloeiende twijfel ten aanzien van Chiquita's stelling wordt nog kracht bijgezet door andere factoren, die te maken hebben met de *ontstaansgeschiedenis* van de betrokken bepalingen, voor zover men die kan nagaan.

Het is immers zo, dat de eerste Overeenkomst van Lomé van 1975 geen met artikel 177, lid 2, vergelijkbare bepaling bevatte. [52] Pas de tweede Overeenkomst van Lomé van 1979 bevatte in artikel 12 (betreffende vrijwaringsmaatregelen) een lid 2, bepalende:

„De Gemeenschap en haar Lid-Staten verbinden zich ertoe geen vrijwaringsmaatregelen of andere middelen aan te wenden voor protectionistische doeleinden of ter belemmering van de structurele ontwikkelingen."

De overeenkomstige bepaling van de derde Overeenkomst van Lomé — artikel 139, lid 2 — was op identieke wijze geredigeerd.

De in casu te onderzoeken bepaling is dus pas *later* in de Overeenkomsten van Lomé opgedoken. [53] De enige verklaring voor het feit dat zij in het artikel betreffende vrijwaringsmaatregelen is opgenomen (en is daar blijven staan), is dat zij werd beschouwd als behorend tot de regeling inzake vrijwaringsmaatregelen. Had zij het doel nagestreefd waarop Chiquita wijst, dan zou zij logischerwijs in de vorm van een gelijkrangig en autonoom artikel zijn opgenomen, naast de met de artikelen 9, 12 en 30 EG-Verdrag overeenkomende bepalingen van de overeenkomst.

52 — Zie artikel 10 van de eerste Overeenkomst van Lomé, reeds aangehaald in voetnoot 32.

53 — De in casu te onderzoeken bepaling van de vierde Overeenkomst van Lomé is in vergelijking met de eerdere bepalingen in de tweede en in de derde Overeenkomst van Lomé enigszins anders geredigeerd. Met die andere redactie werd beoogd de zin van de bepaling te verduidelijken. Wat de inhoud betreft, zie ik geen verschil tussen beide versies.

37. Mocht nu nog twijfel bestaan, dan volstaat het een blik te werpen op de tweede Overeenkomst van Yaoundé. Artikel 5 van deze overeenkomst bevat een uitdrukkelijke bepaling over binnenlandse belastingen, die luidt als volgt:

„Onverminderd de bijzondere bepalingen waarin deze Overeenkomst voorziet, onthoudt elke Partij zich van iedere maatregel of handelwijze van intern fiscale aard, die rechtstreeks dan wel zijdelings tot discriminatie tussen haar produkten en gelijksoortige produkten van oorsprong uit de overige Partijen bij de Overeenkomst voert."

Deze overeenkomst — een voorloper van de Overeenkomsten van Lomé — bevatte dus een bij artikel 95, eerste alinea, EG-Verdrag aanleunende bepaling. Aangezien in de „Algemene handelsregeling" van de Overeenkomsten van Lomé een daarmee overeenkomende bepaling ontbreekt, moet dit wel worden uitgelegd als een bewuste keuze om deze materie buiten de werkingssfeer van de overeenkomst te houden en aan de bevoegdheid van de Gemeenschap en haar Lid-Staten (respectievelijk van de ACS-staten) over te laten. Wanneer dat reeds voor artikel 95, *eerste alinea*, geldt, moet dat nog meer het geval zijn wat artikel 95, *tweede alinea*, betreft, daar een vergelijkbare bepaling noch in de tweede Overeenkomst van Yaoundé, noch in de Overeenkomsten van Lomé voorkomt.

38. Deze overwegingen doen uiteraard de vraag rijzen, welke de precieze betekenis van artikel 117, lid 2, van de overeenkomst dan wel is. Beziet men even de geschiedenis, dan blijkt dat de Gemeenschap tijdens de geldigheidsduur van de eerste Overeenkomst van Lomé geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen. [54] Niettemin hebben de ACS-staten op de afschaffing van die mogelijkheid aangedrongen. De Gemeenschap is echter niet ingegaan op die wens. [55] In die context valt veel te zeggen voor de stelling van de Commissie, dat deze — voor het eerst in de tweede Overeenkomst van Lomé voorkomende — bepaling ertoe strekte de ACS-staten te garanderen, dat de Gemeenschap en haar Lid-Staten slechts in de in de uitdrukkelijk in de overeenkomst voorziene gevallen vrijwaringsmaatregelen zouden nemen en laatstbedoelde in geen geval voor protectionistische doeleinden zouden misbruiken. Voorts moest worden gepreciseerd, dat geen andere middelen voor protectionistische doeleinden of ter belemmering van structurele ontwikkelingen mochten worden aangewend. Dat verklaart, waarom de betrokken bepaling in het artikel betreffende vrijwaringsmaatregelen is opgenomen en als lid 2 aansluit bij de bepaling die het nemen van dergelijke vrijwaringsmaatregelen toestaat. Bijgevolg heeft deze bepaling slechts een programmatorisch karakter en houdt zij

54 — Jean Raux, Les accords externes de la C. E. E. Originalités de Lomé II, in: *Revue du Droit Européen*, 1980, blz. 694, 699.

55 — Zie Giorgio Maganza: La Convention de Lomé, in: Jacques Megret/Michel Waelbroeck/Jean-Victor Louis/Daniel Vignes/Jean-Louis Dewost (ed.): *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, deel 13, Brussel, 1990, blz. 408.

geen uitbreiding in van de verplichtingen die de Gemeenschap op zich heeft genomen in de materiële bepalingen van de overeenkomst ten aanzien van de toegang tot de markt van produkten van oorsprong uit de ACS-staten.

39. Artikel 177, lid 2, van de overeenkomst is in casu bijgevolg niet van toepassing, zodat de vraag naar de rechtstreekse werking ervan niet behoeft te worden beantwoord. Gelet op het voorgaande zou aan die bepaling hoe dan ook geen rechtstreekse werking kunnen worden toegekend.

Artikel 169, lid 1, van de overeenkomst

40. Voor het geval dat het Hof haar stelling met betrekking tot artikel 177, lid 2, van de overeenkomst niet zou volgen, betoogt Chiquita, dat de bestreden verbruiksbelasting dan in strijd is met het — haars inziens rechtstreeks werkende — *artikel 169, lid 1.* De ingenieuze redenering waarop dit argument berust, en die door Chiquita's vertegenwoordiger ter terechtzitting nogmaals zeer behendig naar voren is gebracht, berust op de overweging, dat artikel 30 EG-Verdrag een bepaling met algemene strekking is, die fundamenteel alle belemmeringen van het vrije verkeer van goederen omvat. Dit artikel zou dus ook gelden voor handelsbelemmeringen die het gevolg zijn van de inning van binnenlandse belastingen. Zo, wat het EG-Verdrag betreft, deze belastingen niettemin niet aan artikel 30 worden getoetst, dan is dat omdat in het EG-Verdrag ter zake een bijzondere bepaling is opgenomen, namelijk artikel 95. Dienaangaande verwijst Chiquita naar een reeks klinkende namen in de doctrine, op wier stellingen ik om de hierna volgende redenen niet dieper wens in te gaan, alsmede naar het arrest van het Hof van 22 september 1988 in de zaak 45/87. [56] In dat arrest stelde het Hof inderdaad, dat het doel van artikel 30 is „het afschaffen van alle maatregelen van de Lid-Staten die de invoer in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten belemmeren, ongeacht of die maatregelen rechtstreeks betrekking hebben op het verkeer van ingevoerde goederen dan wel tot gevolg hebben, dat het in de handel brengen van goederen uit de Lid-Staten indirect wordt belemmerd. Het feit dat sommige van die belemmeringen moeten worden getoetst aan specifieke bepalingen van het Verdrag, zoals artikel 95 betreffende fiscale discriminatie, doet geenszins af aan het algemene karakter van de verbodsbepalingen van artikel 30." [57]

Volgens Chiquita is artikel 169, lid 1, van de overeenkomst een bepaling die overeenstemt met artikel 30. Aangezien nu de overeenkomst geen met artikel 95 gelijklopende bepaling bevat, wat het uitgangspunt van dit subsidiaire middel is, belet niets dat subsidiair een beroep wordt gedaan op de bepaling

56 — Arrest van 22 september 1988 (zaak 45/87, Commissie/Ierland, Jurispr. 1988, blz. 4929).

57 — Ibid., r. o. 16.

die overeenstemt met artikel 30. Bij gebreke van een bijzondere bepaling zou de bestreden verbruiksbelasting dus aan artikel 169, lid 1, van de overeenkomst moeten worden getoetst en — daar zij de vrije invoer van bananen uit ACS-staten belemmert — onverenigbaar met dat artikel worden verklaard. [58]

41. De Commissie en de Italiaanse regering zijn het daarmee niet eens. Zij beroepen zich in wezen op 's Hofs arrest van 4 april 1968 in de zaak 27/67 [59], waarin het Hof oordeelde, dat een heffing niet tegelijkertijd onder artikel 30 én onder artikel 95 kan vallen. [60]

42. Mijns inziens valt veel te zeggen voor de door Chiquita voorgestelde uitlegging van het *EG-Verdrag*. Voormeld arrest van het Hof strookt vrij moeiteloos met die stelling, wanneer men in overweging neemt, dat het Hof vertrok van de bestaande rechtssituatie, dat een concrete belasting ofwel aan artikel 30, ofwel aan artikel 95, doch niet aan beide bepalingen tegelijkertijd, moet worden getoetst, waarbij artikel 95 als de lex specialis te beschouwen is. Er is evenwel een eenvoudige reden waarom ik niet dieper op die stelling wens in te gaan. Zij is immers gebaseerd op de premisse, dat zowel het EG-Verdrag als de Overeenkomsten van Lomé een vrij verkeer van goederen zonder enige belemmering beogen te garanderen. Anders gezegd, er wordt uitgegaan van de veronderstelling, dat *ook* de Overeenkomsten van Lomé op binnenlandse belastingen van toepassing zijn. Ik meen echter te hebben aangetoond, dat dit juist niet het geval is. De Overeenkomsten van Lomé bevatten *geen* met artikel 95 *gelijklopende bepaling*, en dit zeer waarschijnlijk ten gevolge van een bewuste keuze van de verdragsluitende partijen. Op dit punt gaat het EG-Verdrag wezenlijk verder dan de Overeenkomsten van Lomé. Dit reële verschil moet in acht worden genomen. Wil men zich niet aan een petitio principii bezondigen, dan is het onmogelijk overwegingen die (eventueel) aan het EG-Verdrag ten grondslag liggen wat de verhouding tussen artikel 30 en artikel 95 betreft, op de Overeenkomsten van Lomé over te dragen.

43. Artikel 169, lid 1, is dus niet van toepassing op handelsbelemmeringen die het gevolg van de toepassing van binnenlandse belastingen zijn.

Artikel 1 van het Protocol betreffende bananen

44. Eerst ter terechtzitting heeft Chiquita's vertegenwoordiger zich tot staving van de door hem verdedigde stelling — voor het

58 — Slechts volledigheidshalve zij opgemerkt, dat in de onderhavige procedure niet is ingegaan op de in artikel 169, lid 2, (juncto artikel 168, lid 2) neergelegde beperkingen van artikel 169, lid 1, daar er tot de inwerkingtreding van verordening nr. 404/93 (zie punt 15) geen gemeenschappelijke marktordening voor bananen bestond.

59 — Arrest van 4 april 1968 (zaak 27/67, Fink-Frucht, Jurispr. 1968, blz. 315).

60 — Ibid., blz. 328.

geval dat het Hof hem niet in zijn overige argumenten zou volgen — beroepen op artikel 1 van het Protocol betreffende bananen, wat de latere *verhogingen* van de litigieuze belasting betreft. Opgemerkt zij, dat de door het Tribunale di Trieste gestelde vragen zeer in het algemeen betrekking hebben op de Overeenkomsten van Lomé en dat het Protocol betreffende bananen uitdrukkelijk in de verwijzingsbeschikking is vermeld. Zoals blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de Italiaanse regering, waarin deze ingaat op de betekenis van genoemd Protocol, was het beslist te voorzien, dat de bepalingen ervan relevant konden zijn voor de onderhavige zaak. Ik heb er dan ook geen enkel bezwaar tegen, dat zij met het oog op de beantwoording van de prejudiciële vragen worden onderzocht.

45. Ook ben ik van mening, dat genoemd Protocol in casu van toepassing is en dat Chiquita zich erop kan beroepen.

46. De inhoud van artikel 1 van het Protocol betreffende bananen lijkt mij uitermate duidelijk. De Gemeenschap en haar Lid-Staten verplichten zich ertoe, de voorwaarden voor toegang van bananen uit ACS-staten niet te verslechteren en de bestaande voordelen te handhaven. Het is dus een *standstill-clausule* zoals wij die ook binnen de sfeer van het EG-Verdrag kennen. Zij geldt evenwel slechts voor de „traditionele" markten van de ACS-staten. Wanneer een ACS-staat voorheen dus regelmatig een bepaalde hoeveelheid bananen naar een Lid-Staat van de Gemeenschap uitvoerde, geniet deze invoer de bescherming van artikel 1 van het Protocol betreffende bananen; deze bescherming strekt zich echter niet uit tot de invoer boven deze traditionele hoeveelheden. Of het in een concreet geval om een traditionele markt in de zin van die bepaling gaat, is gemakkelijk vast te stellen, daar het om een zuivere feitenkwestie gaat. Mijns inziens belet de redactie van artikel 1 deze bepaling als een louter programmatorische bepaling te zien. Voor de overige bepalingen van het Protocol betreffende bananen kan de situatie zeer wel anders zijn. Artikel 1 van het Protocol is echter duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk en kan dus — zoals de Italiaanse regering in haar schriftelijke opmerkingen ook heeft gesteld — rechtstreekse werking hebben. De omstandigheid dat de ACS-staten — en niet de individuele marktdeelnemers — als begunstigden worden genoemd, doet niet af aan die conclusie. Ook de standstill-verplichting van artikel 12 EG-Verdrag, waaraan het Hof in zijn baanbrekend arrest in de zaak Van Gend & Loos [61] rechtstreekse werking heeft toegekend, is volgens de bewoordingen ervan enkel tot de Lid-Staten gericht. Ondanks de verschillen tussen het EG-Verdrag en de Overeenkomsten van Lomé, lijkt het mij zo bezien legitiem, ook aan artikel 1 van het Protocol betreffende bananen rechtstreekse werking toe te kennen.

47. Opdat Chiquita echter baat kan hebben bij die rechtstreekse werking, moet in casu artikel 1 van toepassing zijn. In dat verband

61 — Arrest van 5 februari 1963 (zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 3).

wil ik in de eerste plaats opmerken, dat de verhoging van een belasting als die welke ter discussie staat de toegang tot de markt in ieder geval verslechtert, daar zij tot een verhoging van de prijs van de betrokken bananen leidt en dus de afzet bemoeilijkt. Het in artikel 1 van het Protocol betreffende bananen neergelegde verbod de toegang tot de markt te bemoeilijken, geldt vanzelfsprekend niet alleen voor *nieuwe* maatregelen, maar ook voor het *strenger maken* van *bestaande* maatregelen. Zulks blijkt reeds uit artikel 12 EG-Verdrag, waar zulks, wat de werkingssfeer van die bepaling betreft, uitdrukkelijk is bepaald.

De vraag is echter, of artikel 1 van het Protocol betreffende bananen *überhaupt* op binnenlandse belastingen van toepassing is. Zoals ik reeds bij het onderzoek van de artikelen 169, lid 1, en 177, lid 2, van de overeenkomst heb vastgesteld, zijn er goede redenen om aan te nemen dat de binnenlandse belastingen bewust van de werkingssfeer van de „Algemene handelsregeling" (titel I, hoofdstuk 1, van het derde deel van de vierde Overeenkomst van Lomé) zijn uitgesloten. Het ligt dus voor de hand, aan te nemen dat voor het Protocol betreffende bananen hetzelfde geldt. De omgekeerde stelling lijkt mij evenwel verkieslijker. Artikel 183 van de overeenkomst, dat naar het Protocol betreffende bananen verwijst, staat niet in het hoofdstuk betreffende de „Algemene handelsregeling", maar in het daaropvolgende hoofdstuk 2 „Bijzondere verbintenissen betreffende rum en bananen". Het gaat dus om een *bijzondere bepaling*, die dus zeer wel omvattender kan zijn dan de algemene regeling. Voorts zijn de bewoordingen van artikel 1 van het Protocol betreffende bananen ruim genoeg, opdat deze bepaling van toepassing kan zijn op binnenlandse belastingen. Mijns inziens strookt dit ook beter met het doel van de bepaling dan een strikte uitlegging. De omvang van de standstill-clausule is reeds sterk beperkt doordat zij enkel betrekking heeft op de toegang tot (en de voordelen) op de *traditionele* markten. Bovendien ziet deze clausule enkel op maatregelen die na de inwerkingtreding van de overeenkomst zijn vastgesteld. Ik zie dus geen rechtvaardiging voor een bijkomende beperking van die bepaling, die volgens artikel 183 van de overeenkomst toch de verbetering van de produktie- en afzetvoorwaarden voor bananen van oorsprong uit de ACS-staten moet dienen. Bedoeld artikel 1 staat dus ook in de weg aan verhogingen van binnenlandse belastingen, voor zover daardoor de voorwaarden voor de toegang van bananen uit ACS-staten tot hun traditionele markten worden verslechterd of hun voordelen op die markten worden beknot.

48. Zoals Chiquita terecht opmerkt, bevatten reeds de vorige Overeenkomsten van Lomé een overeenkomstige standstill-verplichting, zodat de referentiedatum voor de toepassing van artikel 1 van het Protocol betreffende bananen samenvalt met de datum van inwerkingtreding van de oudste der op de invoer uit de betrokken ACS-staat toepasselijke Overeenkomsten van Lomé. Daarbij behoort de nationale rechter er rekening mee te houden, dat Santa Lucia geen partij bij de eerste Overeenkomst van Lomé was, doch pas vanaf de tweede Overeenkomst van Lomé aan deze vorm van samenwerking met de Gemeenschap lijkt te hebben deelgenomen.

C — Conclusie

49. Derhalve geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Tribunale di Trieste te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel III van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel van 30 oktober 1947 (GATT) heeft krachtens het gemeenschapsrecht geen rechtstreekse werking waarop particulieren zich voor de gerechten van de Lid-Staten zouden kunnen beroepen.

2) De artikelen 169, lid 1, en 177, lid 2, van de vierde ACS-EEG-overeenkomst van 15 december 1989 staan niet in de weg aan een binnenlandse belasting als de voorheen in Italië krachtens wet nr. 986/64 geheven verbruiksbelasting op verse bananen.

3) Artikel 1 van Protocol nr. 5 van de vierde ACS-EEG-overeenkomst heeft rechtstreekse werking. Deze bepaling verbiedt na de inwerkingtreding van de overeenkomst nieuwe binnenlandse belastingen te heffen of bestaande belastingen te verhogen, voor zover daardoor de uitvoer van bananen uit de ACS-staten naar de markten van de Gemeenschap ten aanzien van de toegang tot en de voordelen op hun traditionele markten minder gunstig wordt behandeld dan voorheen."