In de gevoegde zaken 267-269/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Corte suprema di cassazione, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

ITALIAANSE ADMINISTRATIE DER STAATSFINANCIËN

en

SOCIETÀ PETROLIFERA ITALIANA SPA (SPI), te Fornovo Taro (zaak 267/81),

en

SPA MICHELIN ITALIANA (SAMI), te Turijn (zaken 268 en 269/81),

om een prejudiciële beslissing over de bevoegdheid van het Hof van Justitie ten aanzien van de uitlegging van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT), over de gevolgen van het feit dat de Gemeenschap in de plaats van de Lid-Staten is getreden bij de uitvoering van de door die Overeenkomst voorziene verbintenisen, en de uitlegging van verschillende bepalingen van de GATT in verband met het recht voor administratieve diensten, dat in Italië krachtens wet nr. 330 van 15 juni 1950 over ingevoerde goederen wordt geheven,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

De Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) werd krachtens het op 30 oktober 1947 te Genève ondertekende protocol met ingang van 1 januari 1948 van voorlopige toepassing tussen de oorspronkelijke verdragsluitende partijen.

De Italiaanse Republiek trad tot de GATT toe bij het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949. De GATT trad voor Italië in werking krachtens wet nr. 295 van 5 april 1950 (Suppl. ord. GU nr. 130 van 9. 5. 1950), in werking getreden op 30 mei 1950.

Overeenkomstig artikel II van de GATT worden de door elke verdragsluitende partij aan de andere partijen bij de Overeenkomst verleende tariefconcessies opgenomen in een concessielijst. Bij haar toetreding krachtens het Protocol van Annecy, bereikte de Italiaanse Republiek overeenstemming over haar concessielijst, die als lijst XXVII bij de Overeenkomst werd gevoegd.

Bij artikel 1 van de Italiaanse wet nr. 330 van 15 juni 1950 (GU nr. 137 van 17. 6. 1950) werd het vergunningsrecht, over uit het buitenland ingevoerde goederen geheven krachtens beluitwet nr. 894 van 13 mei 1935, later omgezet in wet nr. 334 van 17 februari 1936, afgeschaft. Bij artikel 2 van dezelfde wet werd een recht voor administratieve diensten ingevoerd, dat ten behoeve van de schatkist werd geheven over uit het buitenland ingevoerde goederen; dit recht bedroeg 0,5 % van de waarde van de goederen. Deze belastbare waarde van de goederen werd bepaald volgens de regels voor de toepassing van douanerechten „ad valorem".

Volgens artikel 4, eerste alinea, van de wet zou het recht voor administratieve diensten van toepassing worden bij de inwerkingtreding van het nieuwe douanetarief. Luidens artikel 4, tweede alinea, mocht evenwel van 30 mei 1950 tot de inwerkingtreding van het nieuwe tarief, voor de goederen opgenomen in tabel XXVII bij het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949, het totaal van de douanerechten volgens het oude tarief en het vergunningsrecht niet hoger zijn dan het bedrag van de bij voornoemd protocol vastgestelde conventionele rechten.

Aan het einde van de vijfde conferentie voor multilaterale handelsbesprekingen („Dillon-ronde"), die in het kader van de GATT van september 1960 tot juli 1962 te Genève was gehouden en waaraan de Gemeenschap voor het eerst als zodanig had deelgenomen, werd de concessielijst XL-EEG vastgesteld, die voor alle produkten, met uitzondering van die waarop het EGKS-Verdrag betrekking had, in de plaats kwam van de vroegere concessielijsten van de Lid-Staten. Het protocol waarin de resultaten van de Dillon-ronde waren neergelegd,

werd namens de Gemeenschap gesloten bij besluit van de Raad van 3 juli 1962 (niet bekendgemaakt). Lijst XL-EEG werd van kracht op 1 januari 1963.

Over lijst XL-EEG werd opnieuw onderhandeld tijdens de van 1964 tot 1967 gehouden handelsconferentie („Kennedyronde"), waarvan het resultaat, neergelegd in het Protocol van Genève van 30 juni 1967, werd bekrachtigd bij besluit nr. 68/411 van de Raad van 27 november 1967, houdende sluiting van de multilaterale overeenkomsten welke aan het einde van de conferentie voor handelsbesprekingen van 1964-1967 ondertekend zijn (PB L 305 van 1967, blz. 1). Het Protocol van Genève en de herziene lijst XL-EEG werden van kracht op 1 januari 1968.

Op 22 december 1967 stelde de Commissie richtlijn nr. 68/31 vast, betreffende de termijn voor de opheffing van het recht van 0,5 % voor administratieve diensten dat door de Italiaanse Republiek bij invoer van goederen uit de overige Lid-Staten wordt geheven (PB L 12 van 1968, blz. 8). Volgens artikel 1 van deze richtlijn moest voor de invoer uit de overige Lid-Staten het recht voor administratieve diensten door opeenvolgende verlagingen van het op 31 december 1957 geldende percentage vóór 1 juli 1968 worden opgeheven.

Ingevolge beschikking nr. 66/532 van de Raad van 26 juli 1966 betreffende de afschaffing van de douanerechten en het verbod van kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten en het van toepassing worden van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor niet in bijlage II van het Verdrag genoemde produkten (PB nr. 165 van 1966, blz. 2971), en verordening nr. 950/68 van de Raad van 28 juni 1968 betreffende het gemeenschappelijke douanetarief (PB L 172 van 1968, blz 1), werd de douane-unie door de Gemeenschap eerder dan voorzien verwezenlijkt, met name door de integrale invoering op 1 juli 1968 van het gemeenschappelijke douanetarief in de handelsbetrekkingen met derde landen.

Aangezien de Italiaanse Republiek zich voor de opheffing van het recht voor administratieve diensten niet had gehouden aan de datum van 1 juli 1968, wendde de Commissie zich op 7 maart 1970 krachtens artikel 169 EEG-Verdrag tot het Hof met het verzoek om vast te stellen dat Italië zijn verplichtingen niet was nagekomen. Bij arrest van 18 november 1970 (zaak 8/70, Commissie t. Italië, Jurispr. 1970, blz. 961) stelde het Hof vast, dat de Italiaanse Republiek, door bij invoer uit andere Lid-Staten een heffing van 0,5 % voor administratieve diensten toe te passen, niet de verplichtingen was nagekomen die op haar rustten krachtens, enerzijds, artikel 189 EEG-Verdrag junctis de verordeningen van de Raad betreffende bepaalde gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkt en, anderzijds, artikel 13 EEG-Verdrag juncto richtlijn nr. 68/31 van 22 december 1967.

Bij arrest van 17 december 1970 (zaak 33/70 SACE, Jurispr. 1970, blz. 1213) besliste het Hof met name, op een verzoek om een prejudiciële beslissing van de president van het Tribunale te Brescia, dat de in richtlijn nr. 68/31, juncties de artikelen 9 en 13, lid 2, EEG-Verdrag, en beschikking nr. 66/532 van de Raad vervatte verplichting om het recht voor administratieve diensten op het heffen, directe werking had in de betrekkingen tussen de Lid-Staat tot welke de richtlijn was gericht, en zijn justitiabelen, en ten behoeve van laatstgenoemden met ingang van 1 juli 1968 rechten schiep die de nationale rechter diende te handhaven.

Het recht voor administratieve diensten werd opgeheven bij wet nr. 447 van

24 juni 1971 (GU nr. 180 van 17. 7. 1971), met terugwerkende kracht tot 1 juli 1968 voor invoer uit de overige Lid-Staten van de EEG, en vanaf de inwerkingtreding van de wet voor alle andere invoer.

Voordien had de Administratie der staatsfinanciën uit hoofde van het recht voor administratieve diensten geïnd:

— van de Società Petrolifera Italiana (SPI), te Fornovo Taro, wegens invoer van ruwe olie en leisteen uit Koeweit tussen juli 1964 en december 1967, een bedrag van LIT 101 236 380;

— van de vennootschap Michelin Italiana (SAMI), gevestigd te Turijn, wegens invoer van synthetisch rubber en machines uit verscheidene GATT-staten tussen 1965 en 1971, een bedrag van LIT 2 722 118;

— eveneens van de vennootschap Michelin Italiana (SAMI), wegens invoer van verschillende produkten — zoals machinedraad, kleppen, machineonderdelen, vertragers en handgereedschap — uit verscheidene GATT-staten tussen 15 oktober en 31 december 1963, een bedrag van LIT 4 560 087.

Beide vennootschappen vorderden voor de bevoegde Italiaanse rechterlijke instanties terugbetaling van deze bedragen, voornamelijk op grond dat de rechten voor administratieve diensten hoger waren dan het bedrag van de eerst door Italië en vervolgens door de Gemeenschap in het kader van de GATT geconsolideerde rechten.

In eerste aanleg werden SPI en SAMI (voor importen in 1963) in het gelijk gesteld. Met betrekking tot de importen in de periode 1965-1971 werd de vordering van SAMI in eerste aanleg afgewezen. In beroep werd de Administratie der staatsfinanciën door de Corte d'appello te Genua — arresten van 21 juni 1979 (zaak SPI) en 28 oktober 1977 (betreffende SAMI's importen tussen 1965 en 1971) — en de Corte d'appello te Turijn — arrest van 25 februari 1978 (betreffende SAMI's importen in 1963) — veroordeeld tot terugbetaling aan de betrokken vennootschappen van de door hen betaalde rechten voor administratieve diensten.

Tegen deze arresten voorzag de Administratie der staatsfinanciën zich in cassatie bij de Corte suprema di cassazione. De drie zaken werden aanvankelijk op de rol van de eerste burgerlijke kamer geplaatst, doch later naar de verenigde kamers verwezen.

Voor deze kamers voerde de Administratie der staatsfinanciën aan, dat het verbod van artikel II, lid 1, sub b, van de GATT, om de gewone invoerrechten en alle andere bij of wegens invoer toegepaste rechten of heffingen te verhogen, geen gevolgen kon hebben voor produkten die niet waren opgenomen in de oorspronkelijke Italiaanse concessielijst (lijst XXVII). De instelling in 1950 van een recht voor administratieve diensten kon bijgevolg niet worden beschouwd als een verhoging van de belasting ten opzichte van de tariefconsolidatie, neergelegd in het aan het einde van de Dillon-ronde gesloten protocol van 1962, waarbij de lijsten van de bij de GATT aangesloten Lid-Staten door één enkele communautaire lijst XL-EEG waren vervangen.

De verwerende vennootschappen betoogden dat de invoering van nieuwe belastingen, zoals het bij de wet van 15 juni 1950 ingestelde recht voor administratieve diensten, in ieder geval in strijd was met

de GATT, met name de bepalingen van de preambule junctis de artikelen II, lid 1, sub b, III, lid 2, VI en VIII.

In drie beschikkingen van 21 mei 1981 herinnerde de Corte di cassazione aan haar vroegere rechtspraak, volgens welke bij de beoordeling van het in artikel II, lid 1, sub b, van de GATT vervatte verbod tot verhoging van invoerrechten en heffingen van gelijke werking, moet worden uitgegaan van de datum van toetreding tot de GATT. De Corte di cassazione stelde voorts vast, dat in haar eigen rechtspraak en in die van het Hof van Justitie verschillende opvattingen tot uiting kwamen over de werking van de GATT-bepalingen in de nationale rechtsorde. Bijgevolg besloot zij krachtens artikel 177 EEG-Verdrag haar beslissing aan te houden tot het Hof van Justitie zich bij wege van prejudiciële beslissing zou hebben uitgesproken over de volgende vragen:

A — Voorvraag: Behoren (en zo ja, sinds wanneer en binnen welke grenzen), waar de Gemeenschap voor de nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden en reeds vóór 1 juli 1968 over de in het kader van deze Overeenkomst bereikte tariefconcessies en consolidaties heeft onderhandeld, de bepalingen van de Overeenkomst en de aldus tot stand gekomen lijsten tot de handelingen die het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen, ook dan wanneer de nationale rechter is geroepen ze in de betrekkingen tussen particulieren toe te passen of althans uit te leggen, anders dan ter beoordeling van de geldigheid of ongeldigheid van een gemeenschapshandeling?

B — Zo vraag A bevestigend wordt beantwoord: Welke rechtsgevolgen heeft in voorkomend geval (en indien zij naar tijdsmoment verschillen, in welke chronologische volgorde) in de rechtsorde van de Gemeenschap en in die van de Lid-Staten het feit dat de Gemeenschap voor de nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden en over de nieuwe gemeenschappelijke lijst XL-EEG heeft onderhandeld? Moet, inzonderheid, de nationale rechter, indien hij aan de GATT-bepalingen argumenten voor de uitlegging of criteria voor de toepassing van een latere, beweerdelijk daarmee strijdige nationale bepaling ontleent, ervan uitgaan — rekening houdend met de in artikel 177 EEG-Verdrag vastgelegde bevoegdheidsverdeling —, dat de GATT, met name ten aanzien van de in navolgende vraag genoemde bepalingen, slechts de waarde heeft van een eenvoudige internationale verbintenis zonder rechtstreekse werking binnen de nationale rechtsorde, of moet hij het ervoor houden dat zij binnen die rechtsorde ook gevolgen teweegbrengt in de betrekkingen tussen particulieren, en in dit laatste geval op gelijke voet met of met voorrang boven de ermee strijdige nationale bepaling?

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

1. Houdt de GATT — en met name de preambule (thans artikel I, lid 2) junctis de artikelen II (thans III), lid 1, sub b, en lid 2, III (thans IV), lid 2, VI en VIII — het verbod in om voor om het even welk produkt, zelfs indien het niet voorkomt op de in voormeld artikel II (thans III) bedoelde lijsten, nieuwe invoerrechten of andere bij of wegens invoer toegepaste rechten of heffingen in te stellen?

2. Moet voor produkten die voorkomen op de lijst van de door een staat na diens toetreding tot de GATT verleende concessies — en met name, wat betreft de Lid-Staten van de EEG, voor produkten opgenomen in de eerst aan het einde van de Dillon-ronde en vervolgens aan het einde van de Kennedy-ronde vastgestelde lijst XL-EEG —, ter bepaling van de hoogte van de invoerrechten en andere heffingen toegepast bij invoer, waarvoor het in artikel II (thans III), lid 1, sub b, van de GATT neergelegde verbod tot verhoging geldt, de dag van toetreding tot de Overeenkomst dan wel de datum van het protocol betreffende de nieuwe concessie worden aangehouden?

De beschikkingen van de Corte di cassazione van 21 mei 1981 zijn op 6 oktober 1981 ter griffie van het Hof ingekomen en ingeschreven onder de nrs. 267/81, 268/81 en 269/81.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend: op 22 december 1981 in elk der drie zaken door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Olmi, adjunct-directeur-generaal van haar juridische dienst, en haar juridisch adviseur J. Bourgeois; op 24 december 1981 in zaak 267/81 door de Società Petrolifera Italiana (SPI), vertegenwoordigd door G. Scarpa en F. Nicoletti, advocaten te Milaan, en G. Guaroni, advocaat te Rome; op 12 januari 1982 door de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door de secretaris-generaal van het interministerieel comité voor vraagstukken van Europese economische samenwerking; op 15 januari 1982 door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door F. Italianer, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse zaken; op 18 januari 1982 in elk der drie zaken door de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. N. Ricks, Assistant Treasury Solicitor; en op 19 januari 1982 in elk der drie zaken door de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door A. Squillante, afdelingsvoorzitter bij de Consiglio di Stato, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, bijgestaan door S. Laporta, avvocato dello Stato.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft echter de Italiaanse regering en de Commissie verzocht, schriftelijk bepaalde vragen te beantwoorden. Aan dit verzoek is gevolg gegeven. De vennootschap SPI heeft eveneens haar standpunt kenbaar gemaakt.

Bij beschikking van 5 mei 1982 heeft het Hof besloten de zaken 267/81, 268/81 en 269/81 voor de mondelinge behandeling en ter gelijktijdige berechting te voegen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Wat betreft de verenigbaarheid van het recht voor administratieve diensten met de GATT respectievelijk het gemeenschapsrecht, herinnert de *Società Petrolifera Italiana (SPI),* verweerster in het hoofdgeding in zaak 267/81, aan de rechtspraak van de Corte di cassazione en van het Hof van Justitie. Met name uit 's Hofs arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37 en 38/73, Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609) volgt dat het recht voor administratieve diensten niet onder een regel van gemeenschapsrecht valt, aangezien het een niet voor landbouwprodukten geldende en vóór de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief en zelfs vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag ingestelde heffing van gelijke werking is. Het probleem van de handhaving of afschaffing ervan moet dus uitsluitend aan de hand van de Italiaanse wetgeving en rechtspraak worden opgelost.

De eerste vraag

In de eerste vraag van de Corte di cassazione moet onderscheid worden gemaakt tussen twee aspecten: enerzijds de bevoegdheid van het Hof om internationale overeenkomsten uit te leggen, anderzijds de gevolgen van internationale overeenkomsten ten aanzien van het door de rechters van de Lid-Staten toegepaste recht.

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt, dat zijn bevoegdheid tot uitlegging van het internationale recht haar rechtvaardiging vindt in het streven naar een eenvormige uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht, waaraan afbreuk kan worden gedaan wanneer een regel van internationaal recht toepassing vindt binnen de communautaire rechtsorde, waar hij voorrang kan hebben boven een bepaling van gemeenschapsrecht. Dit kan enkel het geval zijn, wanneer de Gemeenschap door de betrokken bepaling van internationaal recht is gebonden en deze bepaling voor de justitiabelen van de Gemeenschap het recht inhoudt zich daarop in rechte te beroepen. Gelet op artikel 234 EEG-Verdrag, is het Hof, wanneer het kennis neemt van een vraag betreffende de uitlegging van een bepaling van een internationale overeenkomst, bevoegd om deze uit te leggen teneinde de werking ervan binnen de communautaire rechtsorde te bepalen.

De akkoorden die krachtens de artikelen 113 en 114 of krachtens de artikelen 238 en 228 EEG-Verdrag rechtstreeks door de Gemeenschap worden gesloten, binden de Gemeenschap en de Lid-Staten. Zij scheppen regels met directe werking, die ertoe strekken ten behoeve van particulieren subjectieve rechten te doen ontstaan. Dit geldt ook voor de zogenaamde „gecommunautariseerde" akkoorden, en met name — sedert de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968 — voor de GATT.

Het Hof van Justitie is steeds bevoegd om de overeenkomstig artikel 234 EEG-Verdrag door een of meer Lid-Staten vóór de inwerkingtreding van het Verdrag gesloten internationale overeenkomsten uit te leggen, ongeacht of de Gemeenschap met betrekking tot de krachtens deze overeenkomsten op de Lid-Staten rustende verplichtingen in hun plaats is getreden. Van deze bevoegdheid is evenwel slechts sprake, in

zoverre de regel van internationaal recht volgens de opzet van het EEG-Verdrag bestemd is om voorrang te hebben boven de communautaire regeling die is neergelegd in het Verdrag of in handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht: het komt erop aan te voorkomen, dat een regel van internationaal recht in de verschillende Lid-Staten anders kan worden uitgelegd ten opzichte van een regel van gemeenschapsrecht, die zelf in de gehele Gemeenschap eenvormig moet worden toegepast.

Wat de „gecommunautariseerde" internationale overeenkomsten betreft, deze bezitten ten aanzien van het door de nationale rechter toegepaste recht werking vanaf het ogenblik waarop de Gemeenschap er officieel uitvoering aan geeft door een de Lid-Staten bindende handeling. Zo verkreeg de GATT werking op 1 juli 1968, toen het gemeenschappelijk douanetarief werd ingevoerd. Op die dag kwam in de betrekkingen met derde landen een einde aan de bevoegdheid van de Lid-Staten op douanegebied.

In het kader van het hoofdgeding in zaak 267/81 is het dan ook zinloos, het Hof te verzoeken zich — al is het maar indirect — uit te spreken over de vereinigbaarheid van het recht voor administratieve diensten met de GATT-regeling. Dit probleem moet uitsluitend worden opgelost aan de hand van criteria die uit de nationale Italiaanse rechtspraak kunnen worden afgeleid.

De tweede vraag

Het recht voor administratieve diensten wordt geheven bij invoer uit derde landen van produkten die geen landbouwprodukten zijn. Volgens de rechtspraak van het Hof is het gemeenschapsrecht hier dus volstrekt niet van toepassing. Het staat aan de Italiaanse staat, uitsluitend op de grondslag van zijn eigen regeling en zijn eigen rechtspraak te beslissen of het recht wordt gehandhaafd of opgeheven.

Bovendien heeft het Hof tot nu toe niet willen aanvaarden, dat de GATT-bepalingen op communautair vlak subjectieve rechten kunnen doen ontstaan, dat wil zeggen rechten waarop voor de nationale rechter een beroep kan worden gedaan teneinde een bepaling van een gemeenschapsverordening terzijde te stellen. Het door de Corte di cassazione gestelde probleem heeft integendeel betrekking op de draagwijdte van een GATT-bepaling ten aanzien van een vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag ingestelde nationale heffing. Deze vraag valt niet binnen de bevoegdheidssfeer van het Hof: gezien de opzet van het EEG-Verdrag, staat het de Lid-Staten vrij een dergelijke heffing krachtens hun eigen nationale recht en zonder schending van een bepaling van gemeenschapsrecht te handhaven of af te schaffen.

De derde vraag

a) Een antwoord van het Hof op het eerste onderdeel van deze vraag kan slechts louter academisch zijn.

In ieder geval moet worden vastgesteld, dat door de betrokken GATT-bepalingen een „standstill"-regel wordt ingevoerd, die dezelfde draagwijdte heeft als die vervat in verschillende artikelen van het EEG-Verdrag, met name de artikelen 12 en 95. In dit verband wordt de rechtspraak van het Hof, wat de GATT betreft, bevestigd door die van de Corte costituzionale, de Corte di cassazione en de Consiglio di Stato.

De preambule van de GATT legt de Lid-Staten de verplichting op, de douanetarieven aanzienlijk te verlagen en andere handelsbelemmeringen aanzienlijk te verminderen. Deze verplichting heeft weliswaar de waarde van een programma,

doch zij houdt het rechtstreeks geldende verbod in, nieuwe invoerrechten of nieuwe heffingen van gelijke werking in te voeren. Het EEG-Verdrag, dat normen met directe werking bevat, die subjectieve rechten doen ontstaan waarvan de handhaving door de nationale rechter moet worden verzekerd, werkt volgens hetzelfde systeem.

Artikel II, lid 1, sub b, van de GATT verbiedt de verdragsluitende staten, op ingevoerde produkten andere heffingen dan invoerrechten toe te passen, hoger dan die welke gelden op de dag van hun toetreding tot de Overeenkomst. Dit verbod wordt nader omschreven in artikel II, lid 2, volgens hetwelk de verdragsluitende staten bij invoer van een produkt enkel compenserende rechten, anti-dumping-rechten en retributies voor verleende diensten mogen heffen. Het recht voor administratieve diensten — een schoolvoorbeeld van een heffing van gelijke werking als een invoerrecht — valt onder geen der voornoemde categorieën.

De in de vraag van de Corte di cassazione genoemde GATT-bepalingen bevatten een „standstill"-regel, die de toetredende staten verbiedt, voor om het even welk ingevoerd produkt een heffing van gelijke werking, van welke aard ook, in te voeren, ongeacht of dit produkt al dan niet voorkomt op de bij de Overeenkomst gevoegde oorspronkelijke lijst of op een lijst die later ter vervanging van de oorspronkelijke lijst is vastgesteld.

b) Met betrekking tot het tweede onderdeel van de vraag moet worden vastgesteld, dat op communautair vlak het onstaan van op de Lid-Staten rustende, communautaire verplichtingen slechts op één bepaald tijdstip in het verleden kan worden gesitueerd, te weten 1 juli 1968, de datum van invoering van het gemeenschappelijk douanetarief. Vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht kan in casu geen enkele vroegere datum in aanmerking worden genomen. Bijgevolg moet het geding worden beslist door toepassing van het nationale recht, gelet op de strekking van de Italiaanse rechtspraak.

De opmerkingen van de *regering van de Italiaanse Republiek* kunnen in grote lijnen worden samengevat als volgt:

De eerste vraag

Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat de Gemeenschap, in zoverre zij krachtens het EEG-Verdrag bij de toepassing van de GATT bevoegdheden uitoefent die voordien aan de Lid-Staten toekwamen, voor wat de nakoming van de in die Overeenkomst vervatte verbintenissen betreft, in hun plaats is getreden. De andere verdragsluitende partijen hebben deze situatie aanvaard.

In zoverre een dergelijke substitutie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, dient het Hof, teneinde na te gaan of naast elkaar toegepaste voorschriften met elkaar verenigbaar zijn, bevoegd te zijn om de door deze substitutie geraakte GATT-bepalingen bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen. Bijgevolg moet het, bij analogie en met het oog op de kennelijke behoefte aan een eenvormige toepassing van het recht, bevoegd worden geacht om diezelfde bepalingen rechtstreeks uit te leggen, wanneer zij van onmiddellijk belang blijken te zijn voor de beslissing van het geding.

De tweede vraag

Volgens de Corte di cassazione moet worden aangenomen dat de artikelen II en III van de GATT, aangezien zij als „self-executing" zijn te beschouwen, binnen de Italiaanse rechtsorde en wegens hun opneming daarin, de particulieren rechten verlenen waarop deze zich in rechte kunnen beroepen. Het Hof van Justitie heeft daarentegen verklaard dat, gelet op de geest, de opzet en de be-

woordingen van de GATT, de bepalingen ervan niet geëigend zijn ten behoeve van de justitiabelen van de Gemeenschap rechten te doen ontstaan waarop deze zich in rechte kunnen beroepen.

Bij het zoeken naar een antwoord op de in casu door de Corte di cassazione gestelde vraag, moet rekening worden gehouden met het vereiste van een eenvormige toepassing van de GATT binnen de Gemeenschap.

In de preambule van de GATT wordt duidelijk gesteld dat dit, op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel, enerzijds een aanzienlijke verlaging van douanetarieven en een aanzienlijke vermindering van andere handelsbelemmeringen beoogt, en anderzijds de afschaffing van discriminerende behandeling in het internationale handelsverkeer. Wat het eerste punt betreft, wordt in artikel II eerst — voor de op de nationale lijsten van de verschillende verdragsluitende staten voorkomende produkten — het maximumniveau van de invoerrechten vastgesteld, dat niet hoger mag zijn dan dat bepaald in de desbetreffende bij de Overeenkomst gevoegde lijsten, en wordt vervolgens — voor diezelfde produkten — een verbod ingesteld om de andere bij invoer geheven rechten die bij de sluiting van de Overeenkomst in het land van invoer golden, te verhogen. Houdt men zich aan de letter van deze bepalingen, dan ligt het voor de hand dat het verbod om op produkten nieuwe invoerrechten of andere heffingen bij invoer toe te passen, enkel bestemd is om uitwerking te hebben ten aanzien van de op deze lijsten voorkomende produkten.

Uit de internationale onderhandelingspraktijk in het kader van de GATT blijkt, dat de partijen bij de Overeenkomst artikel II steeds — zij het stilzwijgend — in die zin hebben opgevat, dat het enkel geldt voor produkten waarvoor tariefconcessies zijn verleend en die als zodanig voorkomen op de lijsten, gevoegd bij de Overeenkomst of bij de protocollen betreffende de toetreding van nieuwe staten.

Aangezien de GATT-bepalingen systematisch moeten worden uitgelegd, dient voorts een bijzondere plaats te worden ingeruimd aan de regels neergelegd in de artikelen XXVII (opschorting of intrekking van concessies) en XXVIII (wijziging van de lijsten).

Artikel XXVII beoogt de voortdurende handhaving van het beginsel van wederkerigheid en van evenwicht tussen het totaal van de tariefconcessies die door een partij voor de invoer op haar grondgebied worden verleend, en het totaal van de concessies die zij voor de uitvoer van haar eigen produkten naar het grondgebied van de andere partijen verkrijgt. Het systeem van de Overeenkomst, voortvloeiende uit de bepalingen van artikel II juncto artikel XXVII, kan dus niet los van de concessielijsten worden gezien.

Artikel XXVIII van de Overeenkomst, dat in de intrekking van nagenoeg gelijkwaardige concessies voorziet, wijst in dezelfde richting.

Bijgevolg geldt het verbod om nieuwe invoerrechten in te stellen of de op een bepaald tijdstip geldende invoerrechten te verhogen, volgens de GATT-bepalingen uitsluitend voor de produkten die op de concessielijsten zijn opgenomen.

De derde vraag

In artikel II, lid 1, sub b, van de GATT wordt eerst het maximumniveau vastgesteld van de invoerrechten die mogen worden geheven bij invoer van de in deel I van de lijst van een verdragsluitende partij vermelde produkten, en wordt vervolgens bepaald, dat „zodanige produkten ook zijn vrijgesteld van alle andere rechten of heffingen welke terzake van of in verband met de invoer worden geheven en hoger zijn dan die welke op de dag van het sluiten van deze Overeen-

komst gelden". Artikel 5, alinea, a, van het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949, waarbij Italië tot de GATT is toegetreden, bepaalt dat in alle gevallen waarin in artikel II van de Algemene overeenkomst sprake is van de dag van sluiting van deze Overeenkomst, voor de bij voornoemd protocol gevoegde lijsten de dag van sluiting van dit protocol moet worden aangehouden. Uit deze twee bepalingen, in onderlinge samenhang gelezen, volgt enerzijds dat het verbod tot verhoging van invoerrechten enkel geldt voor produkten waarvoor tariefconcessies zijn verleend en die als zodanig op de lijst van elk land voorkomen en onder de GATT-douaneregeling vallen, en anderzijds dat artikel II van de GATT, in zoverre dit de verplichting inhoudt de last van de heffingen bij invoer — andere dan invoerrechten — die op 10 oktober 1949 in het Italiaanse recht bestonden, niet te verzwaren, de mogelijkheid uitsluit om over aan de GATT-regeling onderworpen produkten rechten als het recht voor administratieve diensten te heffen, die zijn ingesteld na de ondertekening van het Protocol van Annecy. Daarentegen verzette niets zich ertegen, dat Italië op produkten die niet op de bij het Protocol van Annecy gevoegde lijst XXVII voorkwamen en bijgevolg niet onder de bijzondere douaneregeling van artikel II van de GATT vielen, nieuwe rechten toegepaste die hoger waren dan die welke op 10 oktober 1949 golden.

De lijst van tariefconcessies werd weliswaar bij de toetreding van andere landen tot de Overeenkomst herzien en uitgebreid, waardoor het aantal aan de GATT-regeling onderworpen produkten dienovereenkomstig werd gewijzigd, doch alle protocollen die een uitbreiding van de GATT-regeling tot nieuwe produkten tot doel of tot gevolg hebben, bevatten een clausule — volledig gelijk aan artikel 5, alinea a, van het Protocol van Annecy — volgens welke voor de produkten die ingevolge deze protocollen „ex novo" gaan behoren tot die waarvoor tariefconcessies gelden, het verbod tot verhoging van de invoerrechten in werking treedt op de dag van sluiting van elk protocol. Voor produkten die niet voorkwamen op de oorspronkelijke lijst XXVII, doch later bijvoorbeeld in de bij het Protocol van Torquay van 21 april 1951 gevoegde lijst werden opgenomen, moet bijgevolg het niveau waarboven de invoerrechten krachtens artikel II van de GATT niet mogen worden verhoogd, worden bepaald aan de hand van het in de Italiaanse rechtsorde op 21 april 1951 voor deze produkten geldende fiscale regime. Deze produkten, die sinds de inwerkingtreding van de wet tot instelling van het recht voor administratieve diensten rechtmatig aan dit recht waren onderworpen, bleven er ook na 21 april 1951 rechtmatig aan onderworpen, aangezien de daaruit voortvloeiende invoerbelasting, die op die datum reeds van toepassing was, voor deze produkten niet kan worden beschouwd als een verzwaring van de op die datum bestaande belasting. Gelijksoortige overwegingen gelden voor de concessielijsten waarover door de de Gemeenschap werd onderhandeld, met name tijdens de tariefconferenties van de Dillon-ronde en de Kennedy-ronde, aangezien daaraan volgens de betrokken akten of protocollen duidelijk geen terugwerkende kracht toekomt.

Om voor invoer in Italië het belastingniveau te bepalen dat volgens artikel II, lid 1, sub b, van de GATT niet mag worden verhoogd, moet dus voor de reeds in de oorspronkelijke lijst XXVII opgenomen produkten de datum 10 oktober 1949

worden aangehouden, terwijl voor de produkten die niet op lijst XXVII voorkwamen, doch in de door de Gemeenschap tot stand gebrachte concessielijst werden opgenomen, de dag van sluiting van het slotprotocol van de Dillon-ronde in aanmerking moet worden genomen. Voor laatstgenoemde produkten moet de heffing van het recht voor administratieve diensten als rechtmatig worden beschouwd, aangezien dit recht in Italië reeds vóór 1963 bestond en bijgevolg voor deze produkten geen — verboden — verhoging van het niveau van de heffingen bij invoer kan zijn. Hetzelfde geldt voor de produkten waarvoor concessies zijn verleend ingevolge de onderhandelingen die door de Gemeenschap werden gevoerd in het kader van de in 1967 beëindigde Kennedy-ronde.

Derhalve moet op de derde vraag worden geantwoord, dat ten aanzien van produkten die voor het eerst in de zogenoemde gemeenschappelijke lijsten zijn opgenomen en niet voorkwamen op de lijsten waarover voordien was onderhandeld door elk van de staten die later lid van de Gemeenschap zijn geworden, voor de toepassing van artikel II van de GATT moet worden gelet op de datum van sluiting van de aan het einde van de tariefbesprekingen van de Dillon-ronde en de Kennedy-ronde ondertekende protocollen.

De *regering van de Franse Republiek* wijst erop, dat de hoofdgedingen betrekking hebben op de toepassing van een Italiaanse wet in verband met de GATT-bepalingen, dat wil zeggen de verenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling met een internationale norm. Bijgevolg is in casu geen enkele regel van gemeenschapsrecht van toepassing. Lijst XL-EEG is enkel in schijn een gemeenschapshandeling, in zoverre daarin de lijsten van de verschillende Lid-Staten zijn overgenomen. Aangezien deze lijst niet voorkomt in het gemeenschappelijk douanetarief, maakt hij geen deel uit van het gemeenschapsrecht.

Volgens artikel 113 EEG-Verdrag wordt de bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek sinds het einde van de overgangsperiode door de Gemeenschap uitgeoefend. Uit deze interne bevoegdheid is een externe bevoegdheid afgeleid, krachtens welke de Commissie in het kader van de GATT onderhandelingen kan voeren namens de Lid-Staten, die daarbij partij zijn gebleven. Deze bevoegdheid kon evenwel eerst vanaf 1 juli 1968 worden uitgeoefend, zodat een eventuele uitlegging van de GATT-bepalingen en -lijsten door het Hof enkel betrekking kan hebben op feiten die zich na die datum hebben voorgedaan.

Aan het verzoek om uitlegging van de Corte di cassazione kan dus geen gevolg worden gegeven met betrekking tot de zaken 267/81 en 269/81, waarvan de feiten van vóór 1968 dateren. Wat zaak 268/81 betreft, kan de uitlegging van het Hof enkel gelden voor de feiten die zich tussen 1968 en 1971 hebben voorgedaan.

Wat de partijen betreft, zij eraan herinnerd, dat het gaat om geschillen tussen de Italiaanse staat en rechtspersonen. In de aan het Hof gestelde vraag is echter sprake van betrekkingen tussen particulieren, zodat zij niet van belang is voor de beslissing van de geschillen.

Vanuit een meer algemeen oogpunt moet worden vastgesteld, dat het Hof van Justitie zich herhaaldelijk bevoegd heeft verklaard tot uitlegging van akkoorden die door de Lid-Staten zijn gesloten op gebieden waarop inmiddels de Gemeenschap bevoegd is geworden, of van akkoorden die op communautair niveau zijn ondertekend en vervolgens geratificeerd. Uiteindelijk heeft het Hof in zijn rechtspraak het beginsel ontwikkeld van

de externe bevoegdheid van de Gemeenschappen op de gebieden die onder de Verdragen vallen. Het heeft zich eveneens bevoegd verklaard om de GATT uit te leggen. Als grondslag voor deze bevoegdheid heeft het twee voorwaarden gesteld die aanknopen bij gemeenschapsrechtelijke criteria: de Gemeenschap moet zijn gebonden door de bepaling van internationaal recht die de geldigheid van een gemeenschapshandeling kan aantasten, en deze bepaling moet geëigend zijn voor de justitiabelen van de Gemeenschap het recht mee te brengen zich daarop in rechte te beroepen.

Uit de eerste voorwaarde kan a contrario worden afgeleid, dat wanneer geen gemeenschapshandeling in het geding is, het Hof niet tot uitlegging bevoegd is. Dit is in casu het geval.

Wat de tweede voorwaarde betreft, heeft het Hof reeds verklaard dat — gelet op „de geest, de opzet en de bewoordingen" van de GATT — sommige bepalingen ervan „niet geëigend zijn voor de justitiabelen van de Gemeenschap het recht mee te brengen zich daarop in rechte te beroepen".

In feite wordt de GATT, dat volgens zijn preambule in beginsel berust op onderhandelingen, gevoerd op de „grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel", gekenmerkt door een grote soepelheid van de bepalingen, met name die betreffende de afwijkingsmogelijkheden. Verder voorziet het niet in de oprichting van een internationale organisatie en laat het de bevoegdheden van de nationale parlementen onverkort.

Dat de GATT ten behoeve van particulieren geen rechten schept, blijkt met name uit:

— het besluitvormingsproces: de beslissingen in de GATT worden genomen bij consensus, op basis van politiek geaarde besprekingen; zonder te beweren dat er geen behoefte bestaat aan een wettigheidstoetsing van de handelingen, kan een beslissing van een rechterlijke instantie geen afbreuk doen aan een door een internationale instantie genomen politiek besluit;

— de methode van geschillenbeslechting, namelijk door middel van overleg tussen de staten.

Gezien het tussenstaatse karakter van het besluitvormingsproces en de wijze van geschillenbeslechting binnen de GATT, brengen de GATT-bepalingen geen gevolgen teweeg waarop particulieren zich kunnen beroepen. Bijgevolg kan het Hof, bij toepassing van de door zijn rechtspraak gestelde voorwaarden, zich niet bevoegd achten om de GATT uit te leggen. Nu de eerste vraag van de Corte di cassazione ontkennend moet worden beantwoord, is het niet nodig op de twee overige vragen in te gaan.

Volgens de *regering van het Koninkrijk der Nederlanden* hebben de vragen van de Corte di cassazione betrekking op de grenzen van de communautaire rechtsorde. Het gaat in wezen om de vraag, of de GATT kan worden geacht deel uit te maken van het gemeenschapsrecht in de zin van artikel 164 EEG-Verdrag.

De communautaire rechtsorde nu is een open stelsel: sommige bepalingen van internationale overeenkomsten die door de Gemeenschap met derde landen of met internationale organisaties worden gesloten en waaraan de Gemeenschap als zodanig is gebonden, kunnen deel uitma-

ken van het gemeenschapsrecht, in zoverre zij zich voor rechtstreekse toepassing lenen en de verhoudingen binnen de Gemeenschap kunnen „beïnvloeden" zonder dat daartoe wettelijke maatregelen moeten worden getroffen.

Artikel 228, lid 2, EEG-Verdrag, luidens hetwelk door de Gemeenschap gesloten akkoorden verbindend zijn voor haar instellingen, geldt mutatis mutandis wanneer in het kader van internationale organisaties als de GATT besluiten worden genomen die de Gemeenschap binden, in zoverre de Gemeenschap op volwaardige wijze aan het besluitvormingsproces kan deelnemen.

Wanneer de Gemeenschap door een internationale overeenkomst is gebonden en de bepalingen van deze overeenkomst, die specifiek moeten worden ingeroepen, directe gevolgen hebben voor de verhoudingen binnen de Gemeenschap, dan kunnen deze bepalingen als een deel van het gemeenschapsrecht worden beschouwd en moeten zij bijgevolg door het Hof van Justitie worden uitgelegd en toegepast.

Het Hof heeft zich bevoegd verklaard om voor de Gemeenschap „verbindende" internationale overeenkomsten uit te leggen, zonder dat het onderscheid heeft gemaakt naar gelang het betrokken akkoord door de Gemeenschap zelf binnen de grenzen van haar bevoegdheden is gesloten of de akkoorden, door de Lid-Staten gesloten, betrekking hebben op een gebied waarop de bevoegdheden van de Lid-Staten krachtens het EEG-Verdrag aan de Gemeenschap zijn overgedragen.

De bevoegdheid van het Hof om een specifieke bepaling van een internationale overeenkomst uit te leggen, mag niet van het bestaan van een bepaling van gemeenschapsrecht afhangen.

Aangezien in casu de Gemeenschap door de GATT-bepalingen is gebonden, is het Hof bevoegd om de betrokken bepalingen ervan uit te leggen en deze, in zoverre er directe werking in de zin van de rechtspraak van het Hof aan toekomt, toe te passen.

De vraag of de GATT-bepalingen betreffende tariefconcessies en -consolidaties „handelingen" in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag zijn, is in feite niet van belang, aangezien het Hof in ieder geval bevoegd is om de GATT in zijn geheel uit te leggen.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* betoogt dat, gelet op de aard en de strekking van de GATT en van de bepalingen ervan die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, deze laatste de particulieren in de Gemeenschap geen rechten vermogen te verlenen waarop zij zich voor de nationale rechter kunnen beroepen.

De GATT-bepalingen in het algemeen, en de in de prejudiciële vragen bedoelde bepalingen in het bijzonder, hebben, gezien de bewoordingen en de strekking van de GATT zelf en ingevolge de rechtspraak van het Hof, geen directe werking.

De GATT heeft voornamelijk betrekking op wederkerige akkoorden met het oog op de verlaging van douanetarieven en de vermindering van andere handelsbelemmeringen. Het EEG-Verdrag daarentegen strekt er uiteindelijk niet alleen toe het handelsverkeer tussen de Lid-Staten te vergemakkelijken, doch ook één enkele economische gemeenschap met een eigen rechtsorde, eigen instellingen en

eigen uitleggings- en toepassingsregelingen tot stand te brengen.

De draagwijdte van een internationaal akkoord moet worden onderzocht aan de hand van de gewone betekenis van de bewoordingen van het Verdrag, gezien in hun context, en rekening houdend met zijn voorwerp en doel.

Uitgaande van dit beginsel, heeft het Hof in verschillende arresten erkend, dat de GATT-bepalingen niet geëigend zijn voor de justitiabelen van de Gemeenschap het recht mee te brengen zich daarop in rechte te beroepen.

Indien werd aangenomen dat een verdrag als de GATT directe werking heeft, zou dit volstrekt ongewenste gevolgen hebben, die partijen er niet aan hebben willen toekennen: in zoverre alleen de Lid-Staten worden geraakt, zou zulks leiden tot een eenzijdige uitbreiding van de EEG tot landen die de verplichtingen, eigen aan de hoedanigheid van EEG-Lid-Staat, niet hebben willen aanvaarden.

Het Hof heeft geen enkele reden om af te wijken van zijn eerdere rechtspraak, volgens welke de GATT-bepalingen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, de justitiabelen van de Lid-Staten geen rechten vermogen te verlenen waarop deze zich voor de nationale rechter kunnen beroepen.

De *Commissie* maakt in de drie bij het Hof aanhangige zaken voornamelijk de volgende opmerkingen:

De eerste vraag

a) De Gemeenschap is thans voor de nakoming van de uit de GATT voortvloeiende verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten getreden. Het Hof van Justitie heeft dit herhaaldelijk bevestigd, onder meer in het arrest van 19 november 1975 (zaak 38/75, Douaneagent der Nederlandse Spoorwegen, Jurispr. 1975, blz. 1439).

Nu de Gemeenschap aldus voor de nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden, is binnen de communautaire rechtsorde een zelfde situatie ontstaan als wanneer de Gemeenschap zelf oorspronkelijk een internationaal akkoord heeft gesloten.

Deze situatie is weliswaar niet formeel bekrachtigd, doch zij wordt in het kader van de GATT algemeen erkend en er wordt in de praktijk rekening mee gehouden.

Nu de Gemeenschap in de plaats van de Lid-Staten is getreden, moet de GATT, juist zoals de door de Gemeenschap gesloten akkoorden, binnen de interne communautaire rechtsorde worden behandeld als een door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handeling in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, EEG-Verdrag. De interne werking van de GATT kan niet afhangen van de rechtsorde van elke Lid-Staat. Het zou inconsequent en onlogisch zijn, indien binnen de Gemeenschap aan de GATT-bepalingen een verschillende werking kon toekomen naar gelang van de rechtsorde van elke Lid-Staat, terwijl de Gemeenschap in de GATT als eenheid optreedt en er krachtens de haar bij het Verdrag overgedragen bevoegdheden een belangrijk deel van de gemeenschappelijke handelspolitiek verwezenlijkt.

Dit vooropgesteld, zijn het bestaan, de werking en de draagwijdte van de op een Lid-Staat rustende verplichting tot naleving van de GATT, doordat de Gemeenschap in de plaats van de Lid-Staten is getreden, ongetwijfeld vraagstukken van gemeenschapsrecht geworden. Deze

vraagstukken moeten noodzakelijkerwijs onder de toepassing van artikel 177 vallen, aangezien anders voor een gedeelte van het gemeenschapsrecht de aan de prejudiciële procedure verbonden waarborg van eenvormige uitlegging zou wegvallen.

b) Te onderzoeken valt echter, of de Gemeenschap ten tijde van de feiten van de hoofdgedingen daadwerkelijk in de plaats van de Lid-Staten was getreden voor de nakoming van de in artikel II, lid 1, sub b, van de GATT vervatte verbintenissen.

Dit artikel brengt twee verplichtingen mee, waarvan de ene betrekking heeft op de gewone invoerrechten, de andere op alle andere rechten of heffingen bij of wegens invoer.

Wat de gewone invoerrechten betreft, is de Gemeenschap in de plaats van de Lid-Staten getreden voor de nakoming van de verbintenissen voortvloeiende uit de consolidatie voor de produkten van lijst XL van de Dillon-ronde, die plaatsvond tijdens de overgangsperiode. Het gemeenschappelijk douanetarief, dat immers na afloop van deze periode in werking moest treden, vormde toentertijd het gemeenschappelijke tarief waarop de douanetarieven van de Lid-Staten — binnen de grenzen en onder de voorwaarden van het Verdrag — geleidelijk moesten worden afgestemd. Binnen de interne communautaire sfeer waren de bevoegdheden verdeeld, hetgeen op extern vlak hierin tot uiting kwam, dat het protocol van de Dillon-ronde door de Lid-Staten én door de Gemeenschap werd gesloten.

Dit neemt niet weg, dat binnen de interne communautaire rechtsorde de Lid-Staten zich inzake douanetarieven aan bepaalde formele en materiële regels dienden te houden, die op internationaal niveau hun pendant hadden in de onderhandelingen over en de sluiting van het protocol van de Dillon-ronde door de Gemeenschap.

De situatie is anders voor de in artikel II, lid 1, sub b, vervatte verplichting betreffende andere rechten of heffingen bij of wegens invoer.

De concessielijsten van de Lid-Staten, dat wil zeggen de geconsolideerde invoerrechten, zijn ingetrokken en vervangen door de communautaire lijst XL. De verplichting betreffende andere heffingen bij invoer dan gewone invoerrechten hangt zo nauw samen met de verplichting inzake laatstgenoemde rechten, dat wanneer een concessie wordt ingetrokken „deconsolidatie"), de verplichting op het stuk van „andere" heffingen noodzakelijkerwijs komt te vervallen. De verbintenis, door de Gemeenschap aangegaan door de sluiting van het protocol van de Dillon-ronde en de consolidatie van invoerrechten in lijst XL, kon worden aangetast door andere heffingen bij invoer dan invoerrechten, die mogelijkerwijs door de Lid-Staten op „geconsolideerde" produkten werden toegepast. Om te beoordelen in hoeverre de Gemeenschap voor de aanvaarding en nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten was getreden, dient men evenwel rekening te houden met het ontwikkelingsstadium van de gemeenschappelijke handelspolitiek ten tijde van de feiten van de hoofdgedingen. In dit verband mag niet uit het oog worden verloren, dat het protocol van de Dillon-ronde, behalve door de Gemeenschap, ook door de Lid-Staten is gesloten.

Bovendien konden de Lid-Staten op intern communautair niveau in het han-

delsverkeer met derde landen, behalve voor landbouwprodukten, nog gebruik maken van het instrument der heffingen bij invoer. Het Hof heeft beslist, dat het verbod voor de Lid-Staten om de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief door bijkomende heffingen indirect te wijzigen, eerst gold vanaf de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968. Dit verbod had overigens enkel betrekking op de invoering van nieuwe heffingen bij invoer of de verhoging van het peil van de op die datum bestaande heffingen.

Ook intern ontstond er een andere situatie: na de Dillon-ronde bestond er volgens de bepalingen van het Verdrag zelf tijdens de overgangsperiode nog geen echt gemeenschappelijk douanetarief en behielden de Lid-Staten, ofschoon zij gehouden waren zich binnen de grenzen en onder de voorwaarden van het Verdrag daarnaar te richten, een zekere speelruimte; na de Kennedy-ronde daarentegen werden de tot stand gebrachte geconsolideerde rechten opgenomen in het gemeenschappelijk douanetarief, dat integraal van toepassing werd op 1 juli 1968, vanaf welk tijdstip alle bevoegdheden inzake tarieven geheel en al door de Gemeenschap werden uitgeoefend.

c) In het hoofdgeding in zaak 268/81 gaat het om rechten voor administratieve diensten, die nog werden geheven na de akkoorden van de Kennedy-ronde, die op tariefgebied hebben geleid tot vervroegde inwerkingreding van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968. Daardoor ontstond een nieuwe situatie ten aanzien van de opvolging van de Lid-Staten door de Gemeenschap voor de nakoming van de verbintenissen van artikel II, lid 1, sub b, van de GATT betreffende andere heffingen bij invoer van invoerechten.

Het bestaan, de werking en de draagwijdte van artikel II, lid 1, sub b, van de GATT inzake andere heffingen bij invoer dan invoerrechten zijn bijgevolg vanaf 1 juli 1968 vraagstukken van gemeenschapsrecht.

d) De eerste aan het Hof gestelde vraag kan worden beantwoord als volgt:

— in de zaken 267/81 en 269/81:

Extern is over de tariefverbintenissen alleen door de Gemeenschap onderhandeld en zijn zij alleen door de Gemeenschap aangegaan. Het tariefprotocol van de Kennedy-ronde is weliswaar zowel door de Gemeenschap als door de Lid-Staten gesloten, doch door ieder voor zover zijn eigen bevoegdheid strekte. Wat de Lid-Staten betreft, ging het uitsluitend om de intrekking van oude concessies voor produkten die onder het EGKS-Verdrag vielen, en om de vastlegging van één enkele gemeenschappelijke lijst (XL bis) voor deze produkten.

Vóór 1 juli 1968, de datum van invoering van het gemeenschappelijk douanetarief, was de Gemeenschap niet in de plaats van de Lid-Staten getreden voor de nakoming van de verbintenissen voortvloeiende uit artikel II, lid 1, sub b, van de GATT betreffende rechten en heffingen, andere dan invoerrechten, toegepast bij of wegens invoer van industrieprodukten. Om de rechtsgevolgen van deze verbintenissen te beoordelen, mag geen rekening worden gehouden met de desbetreffende bepalingen van de communautaire rechtsorde. Bijge-

volg behoort de uitlegging ervan niet tot de prejudiciële bevoegdheid van het Hof van Justitie.

— in zaak 268/81:

Wat betreft de rechten en heffingen, andere dan invoerrechten, toegepast bij of wegens invoer van industrieprodukten, is de Gemeenschap voor de nakoming van de uit artikel II, lid 1, sub b, van de GATT voortvloeiende verbintenissen eerst vanaf de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief in de plaats van de Lid-Staten getreden. Eerst vanaf dit tijdstip moet, om de rechtsgevolgen van deze verbintenissen te beoordelen, rekening worden gehouden met de desbetreffende bepalingen van de communautaire rechtsorde en valt de uitlegging ervan onder de prejudiciële bevoegdheid ex artikel 177 EEG-Verdrag.

De tweede vraag (zaak 268/81)

a) Aangezien de Gemeenschap ten tijde van de feiten van de hoofdgedingen in de zaken 267/81 en 269/81 voor de nakoming van de GATT-verbintenissen inzake andere heffingen bij invoer dan invoerrechten nog niet in de plaats van de Lid-Staten was getreden, kan in deze twee zaken een uitspraak over de tweede en de derde vraag van de Corte di cassazione achterwege blijven.

b) In zaak 268/81 behoeft de tweede vraag slechts te worden beantwoord voor het tijdvak na 1 juli 1968.

Het vraagstuk van de directe werking van door de Gemeenschap gesloten internationale akkoorden en van akkoorden, zoals de GATT, voor de uitvoering waarvan de Gemeenschap in de plaats van de Lid-Staten is getreden, behoort zeer omzichtig te worden benaderd. Deze omzichtigheid houdt verband met de aard en de doelstellingen van dergelijke akkoorden, die van die van het EEG-Verdrag verschillen, en door de noodzaak een juist evenwicht te handhaven tussen de voor- en nadelen die voor partijen voortvloeien uit akkoorden die, zoals de GATT, op wederkerigheid berusten.

Wanneer een rechter van een verdragsluitende partij een GATT-bepaling uitlegt, zou hij geneigd kunnen zijn er een ruimere draagwijdte aan toe te kennen dan de verdragsluitende partijen eraan toekennen of bereid zijn eraan toe te kennen. De uitlegging door de rechter zou betrekking kunnen hebben op een materie die de ondertekenaars van de GATT aan latere bilaterale of multilaterale besprekingen hebben overgelaten, of op vraagstukken die kunnen worden geregeld via een procedure van geschillenbeslechting die ook deels een kwestie van onderhandelen is.

Wat betreft de andere heffingen bij invoer dan gewone invoerrechten, moet artikel II, lid 1, sub b, van de GATT in verband worden gebracht met artikel III — hetgeen gelijksoortige afbakeningsproblemen veroorzaakt als tussen de artikelen 12 e.v. en 95 e.v. EEG-Verdrag — alsook met artikel VIII.

Er bestaat kennelijk geen vaste, door de verdragsluitende partijen aanvaarde uitlegging van de artikelen VIII en II. Om de draagwijdte ervan te verduidelijken, kan geen beroep worden gedaan op een criterium dat even duidelijk is als dat wat het Hof van Justitie hanteert bij het verwante begrip „heffing van gelijke werking als een invoerrecht", te weten het doel, gelegen in de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt.

De tweede aan het Hof gestelde vraag kan in zaak 268/81 worden beantwoord als volgt:

Artikel II, lid 1, sub b, van de GATT is, wat de rechten en heffingen bij invoer — andere dan invoerrechten — betreft, geen bepaling waarvan een particulier krachtens gemeenschapsrecht in rechte kan vorderen dat een Lid-Staat ze nakomt.

De derde vraag (zaak 268/81)

a) Volgens de tekst zelf van artikel II, lid 1, sub b, van de GATT heeft de verplichting betreffende andere heffingen bij invoer dan invoerrechten enkel betrekking op produkten waarvoor een verdragsluitende partij de verplichting inzake invoerrechten heeft aanvaard, dat wil zeggen „geconsolideerde" produkten.

In deze tekst komt het doel van de Overeenkomst tot uiting: de bepaling betreffende andere heffingen bij invoer strekt ertoe te voorkomen, dat door de instelling van dergelijke heffingen door een verdragsluitende partij de waarde van de in haar lijst opgenomen concessies wordt verminderd. Blijkens artikel 4, tweede alinea, van wet nr. 330 tot instelling van het recht voor administratieve diensten, was dit wel degelijk de opvatting van de Italiaanse wetgever.

De GATT verbiedt uitdrukkelijk de invoerrechten voor de in een lijst van een verdragsluitende partij geconsolideerde produkten te verhogen, doch zij bevat daarnaast geen stilzwijgend verbod tot instelling van nieuwe invoerrechten of nieuwe heffingen bij invoer.

De artikelen V en VIII pleiten veeleer tegen het idee van een „standstill": zij laten de instelling van bepaalde heffingen toe, op voorwaarde dat deze „redelijk" zijn (artikel V, lid 4) of „beperkt blijven tot de bij benadering vast te stellen waarde der verleende diensten" (artikel VIII, lid 1, sub a).

Bovendien houdt de „consolidatie" geenszins in, dat de tariefconcessies niet meer kunnen worden ingetrokken. Integendeel, zulks kan het geval zijn in het kader van besprekingen op basis van artikel XXVIII of van artikel XXIV, lid 6, van de Overeenkomst.

De stelling van een „standstill" vindt evenmin steun in de preambule zelf: daaruit blijkt dat het doel van de Overeenkomst niet de opheffing van douanetarieven en andere handelsbelemmeringen is, doch de vermindering ervan „op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel".

b) Teneinde te bepalen vanaf welk tijdstip een GATT-adherent verplicht is om bij invoer geen hogere rechten of heffingen toe te passen „dan die welke op de dag van het sluiten van deze Overeenkomst gelden", moet als algemene regel de dag van sluiting van het protocol betreffende de nieuwe concessielijst worden aangehouden. Dit volgt uit de bewoordingen van artikel 5, alinea a, van het protocol van de Dillon-ronde en uit de gewone GATT-praktijk.

Voor het bijzondere geval dat ingevolge de oprichting van een douane-unie als de EEG de concessies van de Lid-Staten worden ingetrokken en de Gemeenschap concessies aanbiedt, is tijdens de Dillon-ronde overeengekomen, dat voor elk produkt waarvoor een in de lijst van de Gemeenschap opgenomen concessie geldt, bij invoer in een der Lid-Staten zal worden uitgegaan van de dag van sluiting van het instrument waarbij dit pro-

dukt, indien het voorkwam in deel I van een op 1 september 1960 voor deze verdragsluitende partij geldende lijst, voor het eerst in deze lijst is opgenomen, met dien verstande dat daarvoor sinds de inwerkingtreding van de in voornoemd instrument vastgelegde concessie steeds daadwerkelijk een concessie heeft gegolden, terwijl in alle andere gevallen de dag van sluiting van het protocol van de Dillon-ronde zal worden aangehouden.

Het tijdens de Dillon-ronde gesloten akkoord werd in het kader van de Kennedy-ronde niet uitdrukkelijk hernieuwd, waarschijnlijk omdat een bijzondere clausule betreffende de verbintenissen van de Gemeenschap niet meer noodzakelijk werd geacht. De algemene clausule, opgenomen in het protocol van de Kennedy-ronde, bepaalt dat in alle gevallen waarin in artikel II, lid 1, sub b en c, van de GATT sprake is van de dag van sluiting van deze Overeenkomst, voor elk produkt waarvoor in een bij voornoemd protocol gevoegde lijst een concessie is verleend, de dag van sluiting van dit protocol moet worden aangehouden, onverminderd de op die dag geldende verplichtingen.

c) In zaak 268/81 kan de derde vraag worden beantwoord als volgt:

Artikel II, lid 1, sub b), van de GATT heeft, wat de rechten en heffingen bij invoer — andere dan invoerrechten — betreft, enkel betrekking op de produkten die voorkomen op de in artikel II bedoelde lijsten. Om de hoogte van deze rechten en heffingen te bepalen, moet de dag van sluiting van het protocol betreffende de nieuwe concessie worden aangehouden. Rekening houdende met de door de Gemeenschap aan het einde van de Dillon-ronde en van de Kennedy-ronde aangegane verbintenissen, geldt voor produkten van lijst XL-EEG, die reeds op een lijst van een Lid-Staat voorkwamen, en in zoverre het om invoer in deze Lid-Staat gaat, als referentiedatum de dag van sluiting van het protocol waarbij deze produkten voor het eerst in de lijst van deze Lid-Staat zijn opgenomen.

III — Mondelinge behandling

Tijdens de terechtzittingen van 27 en 28 oktober 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door de Società Petrolifera Italiana (SPI), vertegenwoordigd door G. Scarpa, advocaat te Milaan; de vennootschap Michelin Italiana (SAMI), vertegenwoordigd door I. van Bael, advocaat te Brussel; de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door S. Laporta; de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door A. Carnelutti, secretaris Buitenlandse zaken van het ministerie van Buitenlandse betrekkingen; en de Commissie, vertegenwoordigd door G. Olmi.

De *vennootschap Michelin Italiana (SAMI)*, die geen schriftelijke opmerkingen heeft ingediend, heeft aangevoerd dat in het hoofdgeding uitsluitend vragen van Italiaans recht rijzen, zodat de tweede en de derde vraag van de Corte di cassazione niet behoeven te worden beantwoord.

In casu gaat het — aldus SAMI — niet om een conflict tussen de GATT en een gemeenschapshandeling, doch tussen de GATT en een nationale wettelijke regeling. Wegens de bijzondere aard van de in geding zijnde heffing kan niet worden aanvaard, dat de vraag of de bestreden heffing verenigbaar is met de GATT, ten aanzien van de invoer vóór 1 juli 1968 een vraagstuk van Italiaans recht en, wat

de invoer na deze datum betreft, een vraagstuk van gemeenschapsrecht is. Het Hof zelf heeft het recht voor administratieve diensten als een heffing van gelijke werking als een douanerecht aangemerkt. In casu wordt deze heffing toegepast op invoer uit derde landen. Uit het „Diamantarbeiders"-arrest nu blijkt, dat de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief uitsluitend tot gevolg heeft gehad, dat de Lid-Staten sedert 1 juli 1968 niet eenzijdig nieuwe heffingen mogen instellen of het peil van bestaande heffingen eenzijdig mogen verhogen. Heffingen die op 1 juli 1968 van kracht waren, kunnen rechtmatig worden toegepast op invoer uit derde landen, zolang de communautaire instanties daarover niet anders hebben beslist. Vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt zijn de aard en het rechtskarakter van de litigieuze heffing ongewijzigd gebleven zolang zij van kracht was. De verenigbaarheid van de heffing met de GATT is dus louter een vraag van Italiaans recht, zowel vóór als na 1 juli 1968.

Voorts moet worden vastgesteld — aldus SAMI —, dat in het hoofdgeding geen enkel communautair belang aan de orde is en dat, indien de in het geding gerezen problemen ten gronde op communautair vlak werden onderzocht, dit een inmenging zou betekenen op een gebied waarop de nationale autoriteiten bevoegd zijn.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 14 december 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij drie beschikkingen van 21 mei 1981, ingekomen ten Hove op 6 oktober daaropvolgende, heeft de Corte suprema di cassazione krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over,

— enerzijds, de uitlegging van artikel 177 EEG-Verdrag,

— anderzijds, de werking binnen de Gemeenschap van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel van 30 oktober 1947 (hierna: de GATT) en van de in het kader daarvan op 16 juli 1962 en 30 juni 1967 door de Gemeenschap gesloten Tariefprotocollen, alsmede de uitlegging van de preambule en van de artikelen II, III, VI en VIII van de GATT, gezien in samenhang met voornoemde Tariefprotocollen,

teneinde te kunnen beoordelen of de heffing van het ad-valoremrecht van 0,5 % voor administratieve diensten, ingesteld bij wet nr. 330 van 15 juni 1950 (hierna: recht voor administratieve diensten), verenigbaar is met voornoemde bepalingen.

2 Deze vragen zijn gerezen in geschillen tussen enkele importeurs en de Italiaanse Administratie der staatsfinanciën betreffende de heffing van het recht voor administratieve diensten over diverse goederen, ingevoerd uit derde landen die partij zijn bij de GATT. Blijkens de verwijzingsbeschikkingen gaat het in zaak 267/81 om heffingen in de periode 1964-1967, in zaak 268/81 om heffingen in de periode 1965-1971 en in zaak 269/81 om heffingen in de periode oktober-december 1963. Nadat de Staat op vordering van de importeurs in eerste aanleg en in beroep tot terugbetaling van de betaalde rechten was veroordeeld, voorzag de Administratie der Staatsfinanciën zich in cassatie bij de Corte di cassazione.

De achtergronden van het geschil

3 Italië is tot de GATT toegetreden bij het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949, van kracht geworden ingevolge de wet van 5 april 1950. De tariefconcessies die te dier gelegenheid door Italië werden verleend, waren neergelegd in de aan de bijlagen van de GATT toegevoegde lijst XXVII. Deze lijst werd enkele malen gewijzigd na onderhandelingen tijdens verschillende tariefconferenties in de jaren 1950-1960.

4 Aan het einde van de „Dillon-ronde" (1960-1961), waaraan voor het eerst ook de Gemeenschap deelnam, werd een lijst XL-EEG vastgesteld, die in de plaats kwam van de vroegere concessielijsten van de Lid-Staten, waaronder lijst XXVII van Italië. Het protocol waarin de resultaten van deze onderhandelingsronde waren neergelegd, werd op 16 juli 1962 door de Gemeenschap tezamen met de Lid-Staten ondertekend. Dit protocol is blijkbaar niet bekendgemaakt in het Publikatieblad van de Gemeenschap.

5 Over lijst XL-EEG is opnieuw onderhandeld tijdens de „Kennedy-ronde" (1964-1967), waarvan de resultaten, neergelegd in het Protocol van Genève van 30 juni 1967, werden bekrachtigd bij besluit van de Raad van 27 november 1967 (PB L 305 van 1967, blz. 1). Het welslagen van deze onderhandelingen opende de weg voor de vervroegde invoering van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968.

6 Uit het voorgaande blijkt, dat het recht voor administratieve diensten is ingesteld nadat Italië tot de GATT was toegetreden en een bepaald aantal douanerechten op de oorspronkelijke lijst XXVII had geconsolideerd, doch voordat de Gemeenschap de eerste Tariefprotocollen had gesloten en het gemeenschappelijk douanetarief werd ingevoerd.

7 Krachtens de haar bij artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag verleende bevoegdheid stelde de Commissie op 22 december 1967 een voor Italië bestemde richtlijn vast, betreffende de termijn voor de opheffing van het bij invoer van goederen uit de overige Lid-Staten geheven recht voor administratieve diensten (richtlijn nr. 68/31, PB L 12 van 1968, blz. 8). Volgens deze richtlijn moest het betrokken recht in het intracommunautaire handelsverkeer per 1 juli 1968 zijn afgeschaft.

8 Omdat Italië zich niet aan deze richtlijn had geconformeerd, wendde de Commissie zich krachtens artikel 169 EEG-Verdrag tot het Hof, dat bij arrest van 18 november 1970 (zaak 8/70, Jurispr. 1970, blz. 961) vaststelde, dat Italië artikel 13 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 68/31 niet was nagekomen. Deze uitspraak vond kort daarop bevestiging in het prejudiciële arrest van 17 december 1970 (zaak 33/70, SACE, Jurispr. 1970, blz. 1213).

9 Het recht voor administratieve diensten werd opgeheven bij wet nr. 447 van 24 juni 1971. Met betrekking tot de invoer uit de overige Lid-Staten had deze wet terugwerkende kracht tot 1 juli 1968. Op de invoer uit derde landen werd genoemd recht dus toegepast tot de afschaffing ervan bij voornoemde wet.

10 Uit het voorgaande volgt, dat de betwiste heffingen in zaak 267/81 plaatsvonden onder het Tariefprotocol van 16 juli 1962 en werden voortgezet onder het Tariefprotocol van 30 juni 1967, doch in ieder geval in een periode vóór de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief; dat in zaak 268/81 de heffingen plaatsvonden onder de Tariefprotocollen van 16 juli 1962 en van 30 juni 1967 tot na de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief; en dat het in zaak 269/81 tenslotte uitsluitend gaat om heffingen die onder het Tariefprotocol van 16 juli 1962 zijn opgelegd.

11 Blijkens de verwijzingsbeschikkingen heeft de Administratie der staatsfinanciën in wezen aangevoerd dat, aangezien het recht voor administratieve diensten is ingesteld toen de communautaire lijst XL-EEG nog niet bestond, de heffing ervan niet kan worden beschouwd als een met artikel II van de GATT strijdige verzwaring van de douanelasten. Om dit geschil te kunnen oplossen heeft de Corte di cassazione in elk van de drie zaken de volgende drie prejudiciële vragen gesteld:

A — Voorvraag: Behoren (en zo ja, sinds wanneer en binnen welke grenzen), waar de Gemeenschap voor de nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden en reeds vóór 1 juli 1968 over de in het kader van deze Overeenkomst bereikte tariefconcessies en consolidaties heeft onderhandeld, de bepalingen van de Overeenkomst en de aldus tot stand gekomen lijsten tot de handelingen die het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissingen uit te leggen, ook dan wanneer de nationale rechter is geroepen ze in de betrekkingen tussen particulieren toe te passen of althans uit te leggen, anders dan ter beoordeling van de geldigheid of ongeldigheid van een gemeenschapshandeling?

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

orde ook gevolgen teweegbrengt in de betrekkingen tussen particulieren, en in dit laatste geval op gelijke voet met of met voorrang boven de ermee strijdige nationale bepaling?

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

1. Houdt de GATT — en met name de preambule (thans artikel I, lid 2) junctis de artikelen II (thans III), lid 1, sub b, en lid 2, III (thans IV), lid 2, VI en VIII — het verbod in om voor om het even welk produkt, zelfs indien het niet voorkomt op de in voormeld artikel II (thans III) bedoelde lijsten, nieuwe invoerrechten of andere bij of wegens invoer toegepaste rechten of heffingen in te stellen?

2. Moet voor produkten die voorkomen op de lijst van de door een staat na diens toetreding tot de GATT verleende concessies — en met name, wat betreft de Lid-Staten van de EEG, voor produkten opgenomen in de eerst aan het einde van de Dillon-ronde en vervolgens aan het einde van de Kennedy-ronde vastgestelde lijst XL-EEG —, ter bepaling van de hoogte van de invoerrechten en andere heffingen toegepast bij invoer, waarvoor het in artikel II (thans III), lid 1, sub b, van de GATT neergelegde verbod tot verhoging geldt, de dag van toetreding tot de Overeenkomst dan wel de datum van het protocol betreffende de nieuwe concessie worden aangehouden.

De gevolgen van het feit dat de Gemeenschap ten aanzien van de in de GATT vervatte verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden (vraag A)

12 Na te hebben herinnerd aan 's Hofs rechtspraak betreffende de opvolging van de Lid-Staten door de Gemeenschap bij de uitvoering van de in de GATT vervatte verbintenissen en betreffende de toepassing van 's Hofs uitleggingsbevoegdheid ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag op bepalingen van de Gemeenschap bindende overeenkomsten (de Corte di cassazione noemt hier met name de arresten van 12 december 1972, gevoegde zaken 21-24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219; 24 oktober 1973, zaak 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1135; 30 april 1974, zaak 181/73,

Haegeman, Jurispr. 1974, blz. 449; en 19 november 1975, zaak 38/75, Nederlandse Spoorwegen, Jurispr. 1975, blz. 1439), stelt de Corte di cassazione de vraag, of het Hof krachtens artikel 177 bevoegd is om de relevante bepalingen van de GATT en van de door de Gemeenschap gesloten Tariefprotocollen bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen, ook dan wanneer de nationale rechter is geroepen deze in de betrekkingen tussen rechtssubjecten toe te passen, anders dan ter beoordeling van de geldigheid van een gemeenschapshandeling.

13 De Corte di cassazione wenst voorts te zien verduidelijkt, sinds wanneer en binnen welke grenzen deze opvolging een feit is geworden, rekening houdend met de omstandigheid dat de Gemeenschap vóór 1 juli 1968, toen het gemeenschappelijk douanetarief in werking is getreden, in het kader van de GATT over tariefconcessies heeft onderhandeld en consolidaties tot stand heeft gebracht.

14 Gelijk het Hof in voornoemde arresten heeft beklemtoond, moeten de bepalingen van de GATT, evenals de bepalingen van alle andere overeenkomsten die de Gemeenschap binden, in de gehele Gemeenschap op eenvormige wijze worden toegepast. Werden bepalingen die de Gemeenschap ten opzichte van derde landen heeft na te komen, op uiteenlopende wijze uitgelegd en toegepast, dan zou dit niet alleen gevaar opleveren voor de eenheid van de gemeenschappelijke handelspolitiek, die volgens artikel 113 EEG-Verdrag op eenvormige beginselen moet worden gegrond, doch, doordat de tussen de Gemeenschap en derde landen gesloten overeenkomsten in de verschillende Lid-Staten anders zouden worden toegepast, ook leiden tot distorsies in het intracommunautaire handelsverkeer.

15 Hieruit volgt, dat de bevoegdheid die aan het Hof is toegekend teneinde de eenvormige uitlegging van het gemeenschapsrecht te verzekeren, ook heeft te gelden voor het bepalen van de draagwijdte en de werking van de regels van de GATT binnen de Gemeenschap en van de werking van de in het kader van deze Overeenkomst gesloten Tariefprotocollen. Daarbij is niet van belang, of de nationale rechter zich dient uit te spreken over de geldigheid van gemeenschapshandelingen of over de verenigbaarheid van nationale wettelijke bepalingen met de door de Gemeenschap aangegane verbintenissen.

16 De toepassing ratione temporis van vorenbedoelde beginselen stelt echter bijzondere problemen wegens de spreiding in de tijd zowel van de feiten die aan de onderhavige zaken ten grondslag liggen, als van de handelingen waarmee de Gemeenschap haar deelneming aan het stelsel van de GATT kenbaar heeft gemaakt.

17 Dienaangaande zij er vooreerst aan herinnerd, dat zoals het Hof in voornoemd arrest van 12 december 1972 (International Fruit Company) heeft verklaard, de Gemeenschap de uit de GATT voortvloeiende verbintenissen per 1 juli 1968, bij de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief heeft overgenomen. Op dat tijdstip immers heeft de Gemeenschap, nog vóór het einde van de overgangsperiode, haar bevoegdheden inzake de toepassing van de GATT ten volle op zich genomen.

18 Wat daarentegen de door de Tariefprotocollen geregelde materie betreft — en daartoe behoren ook de concessies en consolidaties van lijst XL-EEG, die een intergrerend deel van deze Protocollen vormt —, heeft ingevolge artikel 228 EEG-Verdrag de sluiting van deze akkoorden tot gevolg gehad, dat zowel de Lid-Staten als de Gemeenschap zelf gebonden zijn. Om bovengenoemde redenen, en onverminderd hetgeen hierna in het bijzonder over de interne werking van de Protocollen zal worden gezegd, moeten deze in ieder geval in de gehele Gemeenschap op identieke wijze worden toegepast.

19 Op de onderhavige vraag moet worden geantwoord dat, waar de Gemeenschap op 1 juli 1968, de dag van inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief, in de plaats van de Lid-Staten is getreden voor de uitvoering van de door de GATT voorziene verbintenissen, de bepalingen van deze Overeenkomst sedert voornoemd tijdstip behoren tot die welke het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen, ongeacht waartoe deze uitlegging dient. Voor wat de periode vóór genoemde datum betreft, zijn uitsluitend de rechterlijke instanties van de Lid-Staten tot die uitlegging bevoegd.

20 Met betrekking tot de Tariefprotocollen van 16 juli 1962 en 30 juni 1967 moet worden gezegd, dat deze Protocollen door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen zijn in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, EEG-Verdrag en als zodanig onder de prejudiciële bevoegdheid van het Hof van Justitie vallen.

De werking binnen de Gemeenschap van de regels van de GATT en van de in het kader daarvan gesloten Protocollen (vraag B)

21 De Corte di cassazione verzoekt voorts om opheldering omtrent de gevolgen, binnen de rechtsorde van de Gemeenschap en binnen die van de Lid-Staten, van het feit dat de Gemeenschap bij de uitvoering van de in de GATT voorziene verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden. Zij wenst inzonderheid te vernemen of de GATT en de Tariefprotocollen waarbij de nieuwe tarieflijst XL-EEG is ingevoerd, gevolgen teweegbrengen binnen de rechtsorde van de Gemeenschap en die van de Lid-Staten.

22 Mochten de gevolgen binnen de Gemeenschap van de regels van de GATT en van de Tariefprotocollen in de tijd verschillen, dan wenst de Corte di cassazione eveneens te vernemen in welke chronologische volgorde deze gevolgen zijn ingetreden.

23 In voornoemde arresten van 12 december 1972 (International Fruit Company) en 24 oktober 1973 (Schlüter) heeft het Hof de vraag of twee bepalingen van de GATT, te weten artikel XI betreffende de afschaffing van kwantitatieve beperkingen en artikel II betreffende de concessielijsten, directe werking hadden, ontkennend beantwoord. Het Hof kwam tot deze conclusie op grond van overwegingen die verband houden met de opzet van de GATT, namelijk dat het uitgaat van het beginsel van onderhandelingen op de grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel, en dat het wordt gekenmerkt door een grote soepelheid van zijn bepalingen, met name die betreffende de uitzonderingsmogelijkheden, de maatregelen die in geval van bijzondere moeilijkheden kunnen worden genomen, en de regeling van geschillen tussen de verdragsluitende partijen. Deze overwegingen gelden ook voor de door de Corte di cassazione aangehaalde artikelen.

24 Met betrekking tot de in het kader van de GATT gesloten Tariefprotocollen moet erop worden gewezen, dat deze Protocollen hierdoor worden gekenmerkt, dat zij via de erbij gevoegde tarieflijsten naar de douanetarieven van de betrokken partijen verwijzen. Zowel ingevolge de opzet van de GATT als ingevolge hun eigen opzet kunnen deze Protocollen dus slechts uitwerking hebben via het douanetarief van de verdragsluitende partijen, in casu dus het gemeenschappelijk douanetarief.

25 Ten tijde van de litigieuze heffingen bestond er echter een bijzondere situatie, aangezien die heffingen merendeels dateren van vóór de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968. De tijdvakken vóór en na 1 juli 1968 moeten dan ook afzonderlijk worden bezien.

26 Aangezien noch aan de betrokken Tariefprotocollen noch aan de bepalingen van de GATT betreffende de werking van deze Protocollen directe werking kan worden toegekend, moet voor de wettigheid van de heffing van het recht voor administratieve diensten, wat de periode na 1 juli 1968 betreft, uitsluitend te rade worden gegaan met het gemeenschappelijk douanetarief. Het volstaat hier te herinneren aan het arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37 en 38/73, Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609), waaruit volgt dat het de Lid-Staten ingevolge de verdragsbepalingen betreffende de douane-unie (artikelen 18 tot 29) en de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 113) verboden is, het peil van de uit het gemeenschappelijk douanetarief voortvloeiende lasten te wijzigen. Een Lid-Staat mag dus niet eenzijdig het niveau van het gemeenschappelijke douanetarief verhogen door bijkomende nationale rechten of heffingen op te leggen.

27 Blijkens hetzelfde arrest echter kunnen heffingen die reeds op het tijdstip van de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief bestonden, met name ter wille van de rechtszekerheid enkel als niet-toepasselijk worden beschouwd indien de Gemeenschap daartoe bijzondere bepalingen heeft vastgesteld.

28 Aangezien met betrekking tot het litigieuze recht, in zoverre het over uit derde landen ingevoerde goederen wordt geheven, geen enkele bepaling van dien aard is vastgesteld, moet worden geconcludeerd dat dit recht tijdens de periode na de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief wettig kon worden toegepast totdat het bij wet nr. 330 werd afgeschaft.

29 Ter beoordeling van de rechtssituatie vóór de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief, moet worden gelet op de aard en de werking van de Tariefprotocollen waarbij de vroegere nationale lijsten van de Lid-Staten door lijst XL-EEG zijn vervangen.

30 De Lid-Staten waren toen doende hun nationale tarieven overeenkomstig de artikelen 23-26 EEG-Verdrag geleidelijk aan het gemeenschappelijk douane-

tarief aan te passen. Hieruit volgt, dat noch het gemeenschappelijk douanetarief zelf noch de concessies en consolidaties, vastgelegd in de toentertijd tot stand gebrachte Tariefprotocollen, de Lid-Staten een welbepaalde verplichting oplegden, doch het doel aangaven waarop zij zich bij die aanpassing dienden te richten.

31 Op de onderhavige vraag moet bijgevolg worden geantwoord dat, wat het tijdvak vóór 1 juli 1968 betreft, de Tariefprotocollen van 16 juli 1962 en 30 juni 1967 particulieren geen bescherming verleenden tegen de toepassing door een Lid-Staat van een heffing over uit derde landen ingevoerde produkten en dat, wat het tijdvak na 1 juli 1968 betreft, geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht zich verzette tegen de toepassing op diezelfde produkten van een heffing als het recht voor administratieve diensten, voor zover deze heffing op voornoemde datum reeds bestond.

32 Gelet op de antwoorden op de eerste twee vragen, behoeft vraag C niet meer te worden beantwoord.

Kosten

33 De kosten door de regering van de Franse Republiek, de regering van de Italiaanse Republiek, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Corte suprema di cassazione bij beschikkingen van 21 mei 1981 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Waar de gemeenschap op 1 juli 1968, de dag van inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief, in de plaats van de Lid-Sta-**

ten is getreden voor de uitvoering van de in de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) voorziene verbintenissen, behoren de bepalingen van deze Overeenkomst sedert voornoemd tijdstip tot die welke het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen, ongeacht waartoe deze uitlegging dient. Voor wat de periode vóór genoemde datum betreft, zijn uitsluitend de rechterlijke instanties van de Lid-Staten tot die uitlegging bevoegd.

2. De Tariefprotocollen van 16 juli 1962 en 30 juni 1967 zijn door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, EEG-Verdrag en vallen als zodanig onder de prejudiciële bevoegdheid van het Hof van Justitie.

3. Wat het tijdvak vóór 1 juli 1968 betreft, verleenden de Tariefprotocollen van 16 juli 1962 en 30 juni 1967 particulieren geen bescherming tegen de toepassing door een Lid-Staat van een heffing over uit derde landen ingevoerde produkten. Wat het tijdvak na 1 juli 1968 betreft, verzette geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht zich tegen de toepassing op diezelfde produkten van een heffing als het recht voor administratieve diensten, ingesteld bij de Italiaanse wet nr. 330 van 15 juni 1950, voor zover deze heffing op eerstgenoemde datum reeds bestond.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 maart 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars