Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name op de artikelen 23, 38 tot en met 47 en 169, alsook op het Protocol betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in één van de Lid-Staten, dat als bijlage bij genoemd Verdrag is gevoegd;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende :

1. **verwerpt het beroep;**
2. **verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten van het geding.**

Aldus gewezen te Luxemburg op negen juli negentienhonderdzeventig.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negen juli negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 17 FEBRUARI 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In dit geding gaat het om de vraag of de Commissie er de Franse Regering terecht een verwijt van maakt dat zij in strijd heeft gehandeld met de bepalingen van het gemeenschapsrecht. Deze schending zou daarin bestaan dat Frankrijk tot aan de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeen-

1 — Vertaald uit het Duits.

schap en de Tunesische Republiek, dus tot 1 september 1969, op uit Tunesië ingevoerde olijfolie niet de heffing heeft toegepast welke in 's Raads Verordening nr. 136/66 van 22 september 1966 (Publikatieblad, blz. 3035) houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten, is voorzien en gelijk is aan het verschil tussen de drempel-prijzen en de cif-prijzen (nauwkeuriger gezegd : de heffing in artikel 13 dier verordening voor niet-geraffineerde olijfolie uit derde landen en in artikel 14 voor geraffineerde olijfolie uit deze landen voorgeschreven). — In het Journal officiel de la République française van 8 december 1966 is een mededeling aan de importeurs geplaatst, volgens welke heffingen krachtens Verordening nr. 136/66 niet verschuldigd zijn bij invoer uit Marokko en Tunesië, voor zover die invoer blijft binnen de voor deze landen voor het jaar 1966, repectievelijk voor 1966-1977, vastgestelde contingenten. — Voorts zij vermeld het in het Journal officiel van 19 januari 1967 geplaatste besluit, waarin voor invoer van olijfolie uit Tunesië het recht voor een contingent van 20 000 ton op nihil is vastgesteld (volledigheidshalve zij gezegd dat ook voor Marokko een contingent van 6 000 ton was voorzien, doch dit is voor het onderhavige geding van geen belang). Verder dient nog te worden gewezen op een in het Journal officiel van 2 juni 1967 geplaatste mededeling aan de importeurs, volgens welke voor de invoer van bepaalde soorten olijfolie uit Tunesië binnen het voor 1967 toegekende contingent geen heffing volgens Verordening nr. 136/66 verschuldigd is.

Naar aanleiding van deze feiten wendde de Commissie zich op 1 augustus 1967 tot de Franse minister van Buitenlandse Zaken met een schrijven waarin zij betoogde dat onbelaste invoer uit Marokko en Tunesië in strijd was met Verordening nr. 136/66, met verzoek aan de regering om naar aanleiding van deze grief binnen 2 maanden haar standpunt te bepalen. — In haar antwoord van 3 november 1967 verdedigde de Franse regering de opvatting, dat volgens Protocol I.7 van het EEG-Verdrag, dat ook geldt voor de betrekkingen tussen Frankrijk en Marokko en Tunesië, de artikelen 13 en 14 van 's Raads verordening niet op invoer uit deze landen toepasselijk zijn. Bovendien wees zij erop, dat zodanige toepassing onvermijdelijk tot schade voor het economisch leven in Tunesië en Marokko zou leiden. — Overeenkomstig deze opvatting werd ook in het Franse Journal officiel van 12 januari 1968 een tot de importeurs gerichte mededeling geplaatst, volgens welke in 1968 een contingent van 20 000 ton olijfolie uit Tunesië — over Marokko werd niet gesproken — zonder toepassing van bedoelde heffing in Frankrijk kon worden ingevoerd. —

Vervolgens bracht de Commissie op 3 mei 1968 een met redenen omkleed advies, als bedoeld in artikel 169 van het EEG-Verdrag, uit. Zij herhaalde daarin de opvatting welke zij in de brief van 1 augustus 1967 naar voren had gebracht en gaf de Franse Regering een termijn van 30 dagen om aan bedoelde schending van het Verdrag een einde te maken.

De Franse Regering bleef evenwel bij haar standpunt en deelde de importeurs in het Journal officiel van 31 januari 1969 wederom mede dat in dat jaar bepaalde soorten olijfolie uit Tunesië, tot een totaal van 20 000 ton, konden worden ingevoerd zonder dat daarvoor de in Verordening nr. 136/66 voorziene heffing behoefde te worden voldaan.

Dit gaf de Commissie aanleiding een geding aanhangig te maken. In haar op 14 juni 1969 ingekomen beroepschrift legde zij het geschetste meningsverschil, voor wat Tunesië betreft, voor aan het Hof van Justitie; de import van olijfolie uit Marokko was toen al niet meer van de heffing vrijgesteld. Wij zullen thans hebben stil te staan bij de vordering van de Commissie dat het Hof van Justitie verklare voor recht, dat de Franse Republiek door

de heffing binnen de grenzen van een jaarlijks vastgesteld contingent niet op de invoer van olijfolie van oorsprong en van herkomst uit Tunesië toepasselijk te verklaren, de ingevolge artikel 13, lid 1, en artikel 14, lid 1 van Verordening nr. 136/66 EEG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Beoordeling rechtens

1. Alvorens na te gaan of deze vordering gegrond is, zij heel in het kort aangetoond dat de *ontvankelijkheid* boven twijfel staat. Ik houd dit voor juist in verband met het feit dat de door de Commissie gewraakte inbreuk sedert de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst van de Europese Economische Gemeenschap en de Tunesische Republiek (derhalve sedert 1 september 1969) niet meer bestaat en Frankrijk zich sindsdien houdt aan 's Raads Verordening nr. 1471/69 (Publikatieblad, nr. L 198) waarin voor de import van olijfolie uit Tunesië voor de gehele Gemeenschap geldende bijzondere heffingspercentages zijn vastgesteld. Dit is, naar het Hof van Justitie reeds in analoge gevallen (zaak 7-61, Jurisprudentie, Deel VII, blz. 691-692) overwoog, irrelevant. Voor de ontvankelijkheid van het volgens artikel 169 van het EEG-Verdrag ingestelde beroep komt het er alleen op aan dat de Franse Regering zich niet binnen de in het advies van 3 mei 1968 gestelde termijn van één maand aan de opvatting van de Commissie heeft geconformeerd en dat de gewraakte toestand op het tijdstip van indiening van het beroep nog bestond. — Overigens moet de Commissie worden geacht belang te hebben bij de gevraagde declaratoire uitspraak, reeds omdat het door de Franse Regering bedoelde Protocol is blijven gelden voor produkten waarop voormelde associatieovereenkomst geen betrekking heeft en omdat de toepassing van het Protocol op andere produkten voor de geldigheidsduur van de associatieovereenkomst (dat wil zeggen vijf jaar) slechts is opgeschort. Voor bijzonderheden zij verwezen naar de in het Publikatieblad 1969 (nr. L 198, blz. 86) afgedrukte briefwisseling; ik zal thans zonder verdere inleidende opmerkingen tot bespreking van de hoofdzaak over gaan.

2. Ik zeide reeds dat de Franse Regering zich tegen het verwijt dat zij door niet-toepassing van de in Verordening nr. 136/66 voorziene heffingen op de import van olijfolie uit Tunesië in strijd zou hebben gehandeld met het Verdrag, verweert met een beroep op het tegelijk met het EEG-Verdrag vastgestelde Protocol „betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in een van de Lid-Staten" (Protocol I.7). Het gaat er derhalve in dit geding vooral om de draagwijdte van dat Protocol vast te stellen. Het lijkt mij daarom juist hier de ten deze relevante passages aan te halen. Onder 1 lezen wij in het Protocol : „De toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap vergt geen enkele wijziging in de douaneregeling die bij de inwerkingtreding van het Verdrag van toepassing is op de invoer... in Frankrijk van goederen van herkomst uit Marokko, Tunesië...". Omdat heffingen ook volgens de Franse Regering geen douanerechten zijn (wij ontlenen dit aan een schrijven van 3 november 1967), spitst het uitleggingsprobleem zich toe op de vraag of de zojuist geciteerde term „douaneregeling" („régime douanier") in enge zin moet worden verstaan en derhalve tot douanerechten stricto sensu moet worden beperkt, dan wel of het — in ruimere zin — zoveel wil zeggen als „regeling betreffende de invoer". Zoals bekend is dit de mening van de Franse Regering. Hiervan uitgaande redeneert zij als volgt : omdat bij de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag op de invoer van olijfolie uit Tunesië geen Franse douanerechten werden geheven, behoefde Frankrijk ingevolge Protocol I.7 op Tunesische olijfolie ook geen

variabele invoerbelasting van dezelfde werking te heffen, toen deze — bij wege van heffing — bij de inwerkingtreding van de hierbedoelde marktordening werd ingevoerd en voor het douanerecht in de plaats kwam. — Tot staving van haar opvatting deed de Franse Regering een reeks overwegingen gelden, welke de Commissie probeert te ontzenuwen. Laten wij pogen ten deze ons standpunt te bepalen.

a) Ik zou willen beginnen met de aan de tekst zelve ontleende argumenten. De Franse Regering wijst allereerst op andere formuleringen *in* het Protocol gebezigd; zo betoogt zij dat in de preambule de ruimere term „bijzondere regeling", geldende bij invoer in een Lid-Staat, wordt gebezigd terwijl ook in lid 3 van „bijzondere regelingen" sprake is. Deze formuleringen kunnen uitsluitsel geven over de draagwijdte van het voorschrift van lid 1 en wijzen er met name op, dat ook lid 1 *in ruime zin* moet worden uitgelegd. Met de Commissie zal men evenwel moeten aannemen dat wij hiermede niet veel verder komen. — Wat de preambule betreft dient de doorslag te geven dat zij kennelijk bedoeld is om tot uitdrukking te brengen welke overwegingen aan het Protocol ten grondslag liggen en zijn inhoud in algemene zin te kwalificeren. De preambule behoeft derhalve niet met dezelfde mate van nauwkeurigheid te zijn geredigeerd als de voorschriften zelve. Bij verschil in redactie moet aan de inhoud van het Protocol derhalve meer gewicht worden toegekend dan aan de preambule en zijn de bewoordingen van het Protocol in de eerste plaats beslissend. — Dit geldt ook voor lid 3. Ook bij lezing van dit lid blijkt dat hier slechts wordt *verwezen* naar de in lid 1 vervatte regeling. Zo gezien lijkt het begrijpelijk, dat een nauwkeurige aanduiding der aangehaalde bijzondere regelingen achterwege is gebleven. Het ware echter onjuist de draagwijdte van de bijzondere regelingen uit de tekst waarin naar dezelve wordt verwezen af te leiden.

Het eerst argument van de Franse Regering is derhalve voor het geding stellig van geen enkel belang.

b) Van verdergaande strekking zijn de pogingen van de Franse Regering de betekenis van de term „douaneregeling" met inachteming van het internationale spraakgebruik vast te stellen. Volgens de regering is dit nuttig, hoewel zij met de Commissie moet toegeven dat het in zoverre aan een ondubbelzinnige, nauwkeurige definitie ontbreekt.
— In dit verband citeert de Franse Regering in de eerste plaats het glossarium van de Douaneraad, volgens hetwelk onder „régime douanier" is te verstaan : „la destination au regard des lois et règlements douaniers que peuvent recevoir les marchandises assujetties au contrôle de la douane". In twee nadere preciseringen wordt bovendien gezegd dat „dans certains pays ce terme désigne également l'ensemble des presciptions légales ou réglementaires s'appliquant à cette destination" en tot uitdrukking gebracht „qu'il existe des régimes douaniers différents (régime de la mise à la consommation, de l'entrepôt de douane, de l'admission temporaire, du transit douanier, etc.) selon la nature et le but de l'opération".
— De Commissie heeft tegen de zeggingskracht van deze citaten allereerst aangevoerd dat het hier om verouderde formuleringen uit het jaar 1964 gaat. Sinds 1967 geldt de volgende definitie : „Traitement applicable au regard des lois et règlements douaniers et selon la nature et le but de l'opération aux marchandises assujetties au contrôle de la douane ". Daarnaast zegt de aanvullende nota het navolgende : „Il existe divers régimes douaniers, mis à la consommation, entrepôt de douane, admission temporaire, transit douanier, etc...". Vooral moet haars inziens echter worden erkend, dat noch uit de oude formuleringen noch uit de nieuwe redactie van het glossarium voor de oplossing van het vraagstuk waarmede wij in het geding te maken hebben, dwingende conclusies kunnen worden getrokken.

Ook hier acht ik de opvatting van de Commissie de juiste. In de aangehaalde formuleringen ligt het accent op de termen „*douane*wetten" en „*douane*verordeningen", dat wil zeggen, er wordt hier van het klassieke begrip douanerechten uitgegaan. Bovendien geven de — niet uitputtende — aanvullingen voor de oplossing van het onderhavige geval geen houvast. Men krijgt daaruit, zoals de Commissie opmerkt, de indruk dat ze de wijze van heffing der douanerechten betreffen, doch over de *aard* dier heffing niets zeggen. Het glossarium van de Douaneraad kan derhalve voor de beslissing van het geding zonder bezwaar buiten beschouwing worden gelaten.

— En aanstonds zij gezegd dat dit ook geldt voor het belang dat kan worden gehecht aan de verwijzingen naar het spraakgebruik van het *GATT*, dat door de Franse Regering in drieërlei opzicht ter sprake wordt gebracht ten betoge dat aan de term „douanerechtelijk" („douanier") de ruime betekenis moet worden gehecht welke zij aan de term „douaneregeling", gebezigd in Protocol I.7, toekent.

In dit betoog kan zij niet slagen met behulp van de begrippen gebruikt voor de Italiaans-Lybische bijzondere regeling. Wij hebben namelijk gezien dat het hier gaat om *tariefcontingenten* voor bepaalde produkten, dat wil zeggen wij bevinden ons hier, naar door de Commissie terecht is betoogd, op een gebied waar het om douanevragen in de engere zin des woords gaat. Voor de afbakening der thans aan de orde zijnde begrippen is deze verwijzing derhalve irrelevant.

En slechts schijnbaar komen wij in ons geval verder door te werken met de omschrijving van het begrip „douane-unie". Volgens artikel 24, paragraaf 8, van het GATT moet daaronder worden verstaan „vervanging van een of meer douanegebieden door een enkel douanegebied, wanneer zodanige vervanging ertoe leidt dat douanerechten en andere regelingen, waarin aan de handel beperkingen worden opgelegd, in hoofdzaak worden uitgeschakeld en dat... douanerechten en andere regelingen door ieder van de Lid-Staten der Unie toegepast op de handel met niet tot de Unie behorende gebieden, wezenlijk identiek zijn". — Dat de Commissie het gelijk aan haar zijde heeft wanneer zij meent dat aan deze definitie in dit verband geen waarde moet worden gehecht, volgt reeds uit het feit dat de prefix „douane-" (c.q. het bijvoeglijk naamwoord „douanerechtelijk") juist niet voor de *andere* hierbedoelde belastingen wordt gebezigd. Bovendien zou ten deze kunnen worden opgemerkt, dat het EEG-Verdrag kennelijk van een ander systeem uitgaat. In de titel over het vrije verkeer van goederen wordt, zoals bekend, onderscheiden tussen de douane-unie (hoofdstuk I van de eerste titel) en afschaffing van de kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten (hoofdstuk II van deze titel). Bovendien staat vast dat er in de Gemeenschap, ondanks het slopen van de tolmuren tussen de daartoe behorende landen, gedurende de overgangsperiode heffingen moesten worden toegepast, zodat de systematiek van het gemeenschapsrecht zelf een belangrijk argument oplevert tegen de veronderstelling dat ook de heffingen onder de term douanerechten zouden vallen.

Het derde aan het GATT ontleende argument ten slotte heeft betrekking op de formuleringen waarvan de instanties der Gemeenschap zich in het kader van besprekingen over het associatieverdrag met Tunesië hebben bediend. De Commissie heeft mijns inziens overtuigend aangetoond dat het al evenmin opgaat. Dat men hier de veelomvattende uitdrukkingen „tariefpreferenties", „vrijdom van douanerechten" en „heffing van douanerechten" heeft gebezigd — gebruik, waarop de Franse Regering zich beroept — kan slechts worden verklaard uit de omstandigheid dat het tijdens de besprekingen ook ging om produkten als citrusvruchten welke ongetwijfeld wel aan douanerechten onderworpen zijn. Dat men hier aan deze uitdrukkingen

een zo ruime betekenis heeft toegekend wettigt echter niet de conclusie dat wij hier te doen zouden hebben met een kwalificatie welke ook bindend is voor de heffingen op andere waren (bij voorbeeld olijfolie); het bewijst met andere woorden niet dat de Gemeenschap voor *alle* hierbedoelde waren van een *douaneregeling* uitging.

c) Vermochten de tot nu toe onderzochte argumenten het standpunt der Franse Regering niet te staven, omgekeerd moet worden erkend dat de Commissie voor de juistheid van haar standpunt aan verschillende rechtsgebieden enige belangrijke argumenten ontleent. Het zijn de navolgende :

— In de eerste plaats noem ik Protocol nr. 12, betreffende het associatieverdrag van de Gemeenschap met Griekenland. Daarin wordt met zoveel woorden gezegd, dat de daar bedoelde heffingen geen heffingen met gelijke werking als douanerechten zijn, zodat de standstill-bepaling van de artikelen 12 en 37 van dat Verdrag niet geldt. Daarmede zijn de hierbedoelde heffingen inderdaad van heffingen met gelijke werking als douanerechten onderscheiden — en uiteraard ook van douanerechten (voor douanerechten behoefde dit niet eens met zoveel worden te worden gezegd) —. Dit kan slechts aldus worden verstaan dat de term „douaneregeling", zoals in de Gemeenschap gebezigd, de heffingen juist *niet* mede omvat.

— In dezelfde richting wijzen andere aan het Verdrag zelf te ontlenen argumenten. Met name is dit het geval met het eveneens tegelijk met het EEG-Verdrag vastgestelde Protocol I.3 „betreffende de binnenlandse handel van Duitsland en de daarmee samenhangende vraagstukken". Daarin wordt gezegd dat de toepassing van het Verdrag geen enkele wijziging van de thans voor de Duitse binnenlandse handel bestaande *regeling* vereist. In het Protocol wordt derhalve uitdrukkelijk, een *ruim* begrip, gelijkend op de term „invoerregeling" — zoals dat volgens de Franse Regering geacht moet worden in Protocol I.7 te zijn gebezigd — gehanteerd. Deze omstandigheid wettigt te zamen met het feit dat het Protocol I.7 anders is geredigeerd, de conclusie dat het engere begrip een meer beperkte inhoud dekt en dat men niet mag beproeven daaraan langs de weg van uitlegging een ruimere betekenis toe te kennen.

— Nog duidelijker is in dit verband de toepassingsovereenkomst betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Gemeenschap, die als bijlage bij het EEG-Verdrag is gevoegd. In artikel 9 wordt eveneens gewerkt met de term „douaneregeling" („régime douanier") : „In het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en de landen en gebieden overzee wordt de douaneregeling toegepast die in de artikelen 133 en 134 van het Verdrag is opgenomen." Aan artikel 133 van het Verdrag kan worden ontleend dat het slechts gaat om de afschaffing van bij invoer geheven douanerechten en derhalve zelfs niet om heffingen van gelijke werking. Ook hierin zal men met de Commissie een argument tegen de stelling van de Franse Regering gelegen kunnen achten, volgens welke onder „douaneregeling" behalve douanerechten ook heffingen zouden vallen. Men kan zich inderdaad bezwaarlijk voorstellen, dat Protocol I.7 van verdergaande strekking zou zijn dan voormelde overeenkomst en derhalve voor landen ten opzichte van welke de Lid-Staten slechts een verklaring van intentie betreffende een toekomstige associatie hebben afgelegd, een gunstiger regeling bevat dan voor landen die reeds met de Gemeenschap zijn geassocieerd.

— Een vierde verwijzing van de Commissie ten slotte betreft de invoer uit de geassocieerde Afrikaanse Staten en uit Madagaskar, voor welke het handelsverkeer overeenkomstig artikel 132, alinea 1, van het EEG-Verdrag volgens het intra-communautaire stelsel wordt behandeld. In zoverre werd in het jaar 1962 bij de vaststelling der heffingen ten opzichte van derde landen kennelijk algemeen de opvatting voor-

gestaan dat het op zichzelf noodzakelijk is zulke heffingen ook op invoer uit genoemde Staten toe te passen, omdat zij aan de gemeenschappelijke marktordeningen niet deelnamen. Omdat men dit echter wilde vermijden werden — en wel zulks op verzoek van Frankrijk — *uitdrukkelijk* afwijkende voorschriften vastgesteld, volgens welke genoemde landen niet als derde landen dienen te worden behandeld (bij voorbeeld artikel 14 van Verordening nr. 19, Verordening nr. 128 van de Commissie en 's Raads Verordening nr. 156). Men kan terecht betogen dat ook dit zeker niet zou zijn geschied wanneer het begrip „douaneregeling" ook reeds de heffingen omvatte, hetgeen wederom een belangrijk argument tegen de juistheid van het afwijkende standpunt van de Franse Regering oplevert.
Het eerste voorlopig resultaat waartoe wij op grond van vorenstaand overwegend terminologisch onderzoek komen is derhalve dat de weegschaal kennelijk ten gunste van de Commissie en van het door haar voorgestane standpunt moet doorslaan.

d) De onderhavige conflictstof vergt evenwel nog verdergaande overwegingen. Met name rijst de vraag welke *zin en strekking* dient te worden toegekend aan het door de Franse Regering bedoelde Protocol; met andere woorden er zal moeten worden nagegaan of dat Protocol ook in de opvattingen der Commissie een redelijke zin behoudt dan wel of deze uitlegging — zoals de Franse Regering vreest — het Protocol van iedere zin berooft.
— Om te beginnen kan gemakkelijk worden aangetoond dat het Protocol ook wanneer het in enge zin wordt uitgelegd, dat wil zeggen wanneer men heffingen niet onder het begrip „douaneregeling" brengt, een redelijke zin behoudt. Daaraan doet niet af dat voor de begunstigde landen, met name voor Tunesië, vooral landbouwprodukten van betekenis zijn, zodat een bijzondere regeling welke op deze produkten niet van toepassing zou zijn, slechts weinig nut zou hebben. De Commissie heeft ten processe inderdaad aangetoond, dat ook in de door haar voorgestane opvatting, volgens welke alleen de douanerechten niet verschuldigd zouden zijn, een aanmerkelijke mate van bevoorrechting zou blijven bestaan. Er is namelijk een reeks agrarische produkten welke niet onder de marktordeningen vallen (en waarop derhalve de heffingen niet kunnen worden toegepast) en een reeks produkten in de zin der marktordeningen, waarop geen heffingen doch alleen douanerechten kunnen worden toegepast. Ik verwijs daartoe naar het door de Commissie bij repliek gegeven overzicht. Mijns inziens toont de Commissie duidelijk aan dat Protocol I.7 een economisch nuttig toepassingsgebied behoudt wanneer daarin slechts een machtiging wordt gelezen van het heffen van douanerechten, doch niet van toepassing der communautaire heffingen af te zien.
— Vervolgens moet worden erkend dat Protocol I.7, gezien tegen de achtergrond van het verdragstelsel, juist een duidelijke zin heeft wanneer men er van uitgaat dat het tot eigenlijke douaneregelingen beperkt blijft. Men kan dit zeggen omdat bij het sluiten van het Verdrag alleen voor de geleidelijke aanpassing der op produkten uit derde landen geheven douanerechten nauwkeurige, terstond toepasselijke, voorschriften werden gegeven. Zo gezien lag het voor de hand om op dit gebied voor de betrekkingen van de afzonderlijke Lid-Staten met derde landen afwijkingen rechtstreeks in bijzondere protocollen vast te leggen. Op andere gebieden echter, met name op het gebied van de landbouwpolitiek, waarvoor de heffingen bestemd zijn, voorzag het Verdrag slechts een bepaald programma, dat door maatregelen van de Gemeenschap verder tot uitvoering moest worden gebracht. De Commissie had derhalve het gelijk aan haar zijde toen zij stelde dat er geen aanleiding bestond om reeds in de Protocollen van het Verdrag bijzondere voorschriften te

geven; veeleer kon men er van uitgaan dat de Lid-Staten bij de vaststelling der desbetreffende maatregelen in het kader van de Gemeenschap voor hun bijzondere betrekkingen met derde landen dienden te waken. — Ook deze overweging wijst er ongetwijfeld op dat de door de Commissie aanbevolen uitlegging van Protocol I.7 de voorkeur verdient.

e) Zeer overwegend in dezelfde richting wijzen bovendien enige met het gemeenschappelijk landbouwbeleid samenhangende overwegingen. Welke belangrijke functie met het oog op de in artikel 39 van het EEG-Verdrag omschreven doeleinden aan de heffingen toekomt, heeft de Commissie ons aangetoond. Heffingen zijn een instrument tot stabilisering van de invoer en tot handhaving van een bepaald prijsniveau binnen de ene markt, waarbij de binnenlandse produktie door preferenties wordt begunstigd. Met behulp van deze middelen moet vooral voor een behoorlijk levenspeil van de landbouwbevolking worden gezorgd. — Dat dit systeem ernstig wordt verstoord wanneer waren in de zin van een marktordening zonder toepassing ener heffing in een Lid-Staat worden ingevoerd, is zonder meer duidelijk. Zodanige invoer kan in de betrokken Lid-Staten leiden tot een prijsniveau, gelegen onder dat van de communautaire drempel- en richtprijzen, dat wil zeggen tot een discriminerende behandeling der inheemse producenten en schending van artikel 40, paragraaf 3 van het EEG-Verdrag. Daarmede gaat noodzakelijkerwijze een afsluiting van de nationale markt gepaard, hetgeen overduidelijk tegen de idee van de ene gemeenschappelijke markt indruist. Deze afsluiting is rechtens voorzien in lid 2 van Protocol I.7. In marktechnisch opzicht zou zij in het litigieuze geval hebben kunnen voortvloeien uit de omstandigheid dat de hoogte der invoercontingenten voor Tunesische olijfolie kennelijk met de omvang van de totale Franse behoeften samenviel. Dienovereenkomstig was, naar wij ten processe vernamen, de omvang van de uitvoer van olijfolie uit Italië naar Frankrijk zeer gering. — De geschetste situatie kan bovendien een nadelige uitwerking in de andere Lid-Staten hebben. Daarbij behoeft niet nader te worden ingegaan op de uitvoerig besproken vraag of als gevolg van de gewraakte Franse bijzondere regeling in Italië werkelijk een druk op de prijzen is ontstaan. Mij althans lijkt het voldoende dat een zodanige werking niet uitgesloten is te achten en dat zij ook kan optreden wanneer kleine extrahoeveelheden op een reeds verzadigde markt worden aangeboden. Overigens zijn de door de Commissie geproduceerde statistieken over de ontwikkeling van het Italiaanse prijsniveau en het dalen van de Italiaanse prijzen beneden het niveau der richtprijzen werkelijk zeer indrukwekkend. — Ten slotte mag niet worden voorbij gezien aan de uitwerking welke niet-toepasselijkheid der heffing op het functioneren van het financiële systeem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan hebben. Volgens Verordening nr. 130/66 wordt de afdeling Garantie van het gemeenschappelijk landbouwfonds, zoals bekend, gefinancierd in dier voege dat de Lid-Staten 90 % der op invoer uit derde landen toe te passen heffing in het fonds storten. De verder benodigde middelen worden zonodig — volgens een bepaalde sleutel — door bijdragen van de Lid-Staten gedekt. Wanneer nu een Lid-Staat bepaalde heffingen niet toepast, wordt het desbetreffende gedeelte der bijdrage uiteraard kleiner en moet volgens de vaste sleutel door de Lid-Staten meer worden opgebracht. Zouden de heffingen onder de term „douaneregeling" worden gebracht, dan zouden derhalve de in Protocol I.7 genoemde Staten het financieringssysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid eenzijdig kunnen beinvloeden. Ook dit is een consequentie welke mijns inziens bij de uitlegging van het Protocol in aanmerking moet worden genomen.

Juist wegens de belangrijke en gecompliceerde werkingen aan het heffingssysteem verbonden mag derhalve niet worden aangenomen dat men de heffingen onder de bijzondere regeling van Protocol I.7 heeft willen brengen.

f) Echter kan ons onderzoek ook thans nog niet als afgesloten worden beschouwd. *Een* argument van de Franse Regering — en stellig niet het eenvoudigste — moet nog worden onderzocht. Zij betoogt dat voor de beslissing van het geding acht moet worden geslagen op de verklaring van intentie welke bij de ondertekening van het EEG-Verdrag werd afgelegd „betreffende de associatie van de onafhankelijke landen behorende tot het gebied van de Franse frank met de Europese Economische Gemeenschap". De verdragspartners spreken daarin de wens uit „de traditionele handelsstromen tussen de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap en die onafhankelijke landen te handhaven en te versterken en tot de economische en sociale ontwikkeling dezer landen bij te dragen" en verklaren zich bereid „zodra het Verdrag in werking is getreden, aan die landen voor te stellen onderhandelingen te openen, welke het sluiten van overeenkomsten tot economische associatie met de Gemeenschap beogen". De functie van het litigieuze Protocol moet volgens de Franse Regering niet in de laatste plaats in het licht van deze verklaring van intentie worden bezien en derhalve aldus worden opgevat, dat gedurende een *overgangsperiode* tot aan het afsluiten van associatieovereenkomsten aan bepaalde begunstigde staten het voordeel moet blijven verzekerd dat zij aan bijzondere betrekkingen tot de afzonderlijke Lid-Staten ontlenen. In de op 1 september 1969 in werking getreden overeenkomst waarbij „een associatie tot stand werd gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Tunesische Republiek" en in de daarop gebaseerde verordening van de Raad nr. 1471/69 bleef de Tunesische Republiek dan ook — in de lijn van vermelde grondgedachte — voor wat olijfolie betreft praktisch in het genot van de voordelen welke het vroeger aan de bijzondere betrekkingen met Frankrijk ontleende. Maar dan heeft de veronderstelling dat sedert de inwerkingtreding van Verordening nr. 136/66 ook Frankrijk tot toepassing ener heffing op de invoer van Tunesische olijfolie verplicht zou zijn geweest, met andere woorden de veronderstelling dat een breuk in de Tunesische economische betrekkingen met Frankrijk onvermijdelijk zou zijn geweest, geen redelijke zin. Gezien het belang van de Tunesische olijfolie-export naar — en het voortdurend handelsdeficit ten opzichte van — Frankrijk zou zulks voor de Tunesische economie tot aanzienlijke schade hebben geleid. Hoe deze schade en de latere verlening van faciliteiten door de Gemeenschap met de beginselen van een geordend ontwikkelingsbeleid — waarvoor planning en stabiliteit nodig zijn — te rijmen vallen, blijft dan raadselachtig. Wij willen thans trachten om ons standpunt ten deze te bepalen.

Allereerst mag worden betwijfeld of het juist is dat de associatieovereenkomsten en de daarop steunende verordening van de Raad ten doel hadden de Tunesische Republiek — voor zoveel haar exporten van olijfolie betreft — in het genot te laten van voordelen gelijkwaardig aan die welke uit de bijzondere Franse regeling voortvloeiden. Te dien aanzien kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat in de desbetreffende GATT-besprekingen slechts van compensatie *binnen zekere grenzen* werd gesproken. Tegen de juistheid van de Franse stelling spreekt op zich zelf ook het tijdens de besprekingen met de Gemeenschap door de Tunesische Regering ingenomen standpunt, dat ter handhaving van de omvang der door de Franse Regering toegekende voordelen een aftrek van 8,5 rekeneenheden per 100 kg der volgens artikel 13 van Verordening nr. 136/66 toe te passen heffing nodig is, terwijl 's Raads

genoemde Verordening nr. 1471/69 (Publikatieblad, nr. L 198) voor olijfolie-import in de Gemeenschap slechts een aftrek van 5,5 rekeneenheden per 100 kg toekent. Op de details dezer berekeningen behoeven wij echter al evenmin in te gaan, niet in de laatste plaats omdat wij, nu sedert de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst nog slechts weinig tijd is verstreken op grond van de verschillende overgelegde stukken nog niet tot een gefundeerd oordeel kunnen komen. Beslissend is juist dat zèlfs wanneer gelijkwaardigheid van voordelen niet zou kunnen worden afgewezen, niet mag worden vergeten dat zij thans door de *Gemeenschap* worden toegekend, met zorgvuldige inachtneming van de communautaire belangen, welke in een andere situatie wellicht een andere oplossing vergen. Afgezien daarvan dient in ieder geval te worden bedacht dat er volgens Verordening nr. 1471/69 voor Tunesië een *minimum-prijsgarantie* bestaat. Die ontbrak in de Franse bijzondere regeling. Er blijkt derhalve tenminste *één* punt van verschil te bestaan, waarvan de betekenis juist voor de belangen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet mag worden onderschat.

Een tweede overweging betreft de veronderstelling dat erkenning van de juistheid van het standpunt der Commissie zou betekenen dat het bij de inwerkingtreding van Verordening nr. 136/66 onvermijdelijk zou zijn gekomen tot een breuk in de voor Tunesië voordelige betrekkingen met Frankrijk omdat er dan belangrijke bedragen aan heffingen hadden moeten worden betaald. Het Hof van Justitie heeft partijen vragen gesteld ten einde hieromtrent opheldering te verkrijgen en in antwoord daarop vernamen wij dat het probleem bij de voorbereiding van Verordening nr. 136 in het geheel niet is opgeworpen en dat Frankrijk geen voorbehoud voor zijn olijfolie-importen uit Tunesië heeft gemaakt. Of hier van een verzuim van betrokkenen mag worden gesproken is een vraag welke geen beantwoording behoeft, omdat het in de onderhavige procedure om objectieve feiten en niet om schuld gaat. Mijns inziens mag men zeker aannemen dat het probleem, zoals het thans wordt gesteld, destijds helemaal niet is gezien. Zou men deze problematiek echter hebben bespeurd en zou de grote betekenis van de olijfolie-exporten voor de Tunesiche economie voldoende zijn aangetoond, dan lijdt het volgens mij niet de geringste twijfel dat ook bij erkenning van de juistheid der door de Commissie aanbevolen uitlegging van Protocol I.7 voor Tunesië een passende oplossing — hetzij in het kader van Verordening nr. 136/66, hetzij in een bijzondere verordening — had kunnen worden gevonden. Hiervan mag mijns inziens worden uitgegaan omdat, naar bij vastlegging van de associatie-overeenkomst bleek, de instanties der Gemeenschap zich aan de reeds genoemde verklaring van intentie terdege gebonden gevoelen, met name voor zoveel die tot uitdrukking is gebracht in de formule volgens welke de traditionele handelsstromen tussen de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap en de landen van de frank-zone moeten worden *gehandhaafd en versterkt*.

Dat het dan om een *gemeenschapsrechtelijke* en niet om een eenzijdig nationale oplossing zou zijn gegaan acht ik, met het oog op de ontwikkeling van de Gemeenschap, van bijzonder gewicht. Ook de stelling dat het in de ontwikkeling der buitenlandse economische betrekkingen van Tunesië onvermijdelijk tot een breuk zou zijn gekomen, houdt derhalve geen stand.

3. Ik moge thans mijn standpunt samenvatten.

Vooropgesteld zij dat de Franse Regering zich imponerende — van groot verantwoordelijkheidsgevoel getuigende — inspanningen heeft getroost

om ten aanzien van het onderhavige — zowel in juridisch als politiek opzicht moeilijke — probleem, serieuze argumenten aan te dragen ten gunste van de door haar juist geachte oplossing. Weegt men echter alle argumenten tegen elkaar af, dan moet worden erkend dat op grond van de tekst van Protocol I.7, zin en doelstelling van dat Protocol, het systeem van het Verdrag als geheel en niet in de laatste plaats op grond van argumenten welke met de eisen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verband houden, de opvatting der Commissie de juiste moet worden geacht. Protocol I.7 betreft derhalve slechts douaneregelingen stricto sensu en geeft de Lid-Staten niet het recht van gemeenschapsrechtelijke heffingen af te zien. Nu de Franse Regering echter met een beroep op genoemd Protocol de in Verordening nr. 136/66 voor de invoer van olijfolie uit derde landen vastgestelde heffingen niet op invoer uit Tunesië heeft toegepast, dient te worden vastgesteld dat zij in zoverre met het gemeenschapsrecht in strijd heeft gehandeld.

Een uitspraak in die zin brengt mede dat verweerster, als in het ongelijk gestelde partij, ook de kosten van het geding zal hebben te dragen.