

van wateren of haveninstallaties, waarvan het bevaarbaar houden en het onderhoud door overheidsinstanties worden bekostigd.

2. Er bestaat geen enkele bepaling waarop particulieren zich kunnen beroepen om de toepassing te betwisten van heffingen zoals de ladings- of lossingsrechten, die ingevolge besluitwet nr. 47 van 28 februari 1974, omgezet in wet nr. 117 van 16 april 1974, in Italië worden geheven over goederen die via dat land naar de Republiek Oostenrijk worden doorgevoerd.

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

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL VAN 14 DECEMBER 1982 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters*

Bij de Italiaanse Corte di cassazione zijn thans een aantal zaken aanhangig betreffende de rechtmatigheid van de toepassing van bepaalde heffingen op ruwe olie die uit derde, niet tot de GATT behorende landen wordt ingevoerd, in de haven van Triëst wordt gelost en langs de door de particuliere vennootschap SIOT geëxploiteerde transalpiene pijpleiding

deels naar de Bondsrepubliek Duitsland en deels naar Oostenrijk wordt gepompt.

Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de complexe feitelijke situatie verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. Voor een goed begrip van de aan het Hof gestelde vragen behoeft slechts in het kort het volgende te worden gezegd.

Ingevolge de Italiaanse wet nr. 82 van 9 februari 1963 was in alle Italiaanse havens over uit het buitenland afkomstige

¹ — Vertaald uit het Duits.

en voor invoer bestemde goederen een door de staat opgelegd lossingsrecht verschuldigd. Daarnaast moest in sommige havens, waar juridisch autonome havenbedrijven bestaan, een recht over geloste en geladen goederen alsmede over transitogoederen worden betaald, ongeacht de oorsprong en bestemming van de belaste produkten; dit zou ook in Triëst het geval zijn geweest, hetgeen echter wordt betwist.

Aangezien het lossingsrecht volgens het arrest van 10 oktober 1973 (zaak 34/73, Variola, Jurispr. 1973, blz. 981) als heffing van gelijke werking als een douanerecht onwettig was, werd in 1974 — bij besluitwet nr. 47 van 28 februari 1974 — de Italiaanse belastingregeling voor over zee vervoerde goederen gewijzigd. Dienvolgens wordt sindsdien in alle havens over geladen en geloste goederen een *fiscaal recht* geheven, evenredig met het gewicht van de goederen. Daarnaast bepaalt de besluitwet, dat het in de wet van 1963 in de tweede plaats genoemde recht over geladen en geloste goederen (*havenrecht*) in de aldaar vermelde havens verder moet worden betaald. Het bedrag van het fiscale recht wordt voor elke haven vastgesteld bij decreet van de president van de Republiek, met inachtneming van de gemiddelde kosten van de verleende diensten; het komt blijkbaar aan de schatkist ten goede. Het bedrag van het havenrecht wordt eveneens bij een dergelijk decreet vastgesteld; het komt ten dele aan de plaatselijke autonome havenbedrijven te goede, waarbij de aanwending ervan in bijzonderheden is geregeld. In zoverre dit voor de onderhavige zaak relevant is, zijn de rechten vastgesteld bij decreet van de president van 13 maart 1974, in werking getreden op 23 april daaropvolgende. Dientengevolge golden voor beide rechten en voor alle havens dezelfde tarieven, die enkel naar gelang van het soort belaste goederen varieerden; de opbrengsten uit het havenrecht moesten ten goede komen aan de overheidsbedrijven die de havens

beheren, en onder meer worden aangewend voor de aanleg van nieuwe en de uitbouw van de bestaande haveninstallaties.

Dienovereenkomstig verlangde het douanedistrict Triëst van SIOT, een van de verzoeksters in de hoofdgedingen, die met name het Italiaanse gedeelte van de transalpiene pijpleiding exploiteert — voor bijzonderheden over haar activiteiten verwijst ik naar het rapport ter terechtzitting —, betaling van beide voornoemde rechten over de ruwe olie die na de inwerkingtreding van voormeld decreet van de president tot 2 april 1975 in de haven van Triëst werd gelost en via de transalpiene pijpleiding verder werd vervoerd.

SIOT kwam daartegen op, omdat zij van oordeel is dat de toepassing van de heffingen in verscheidene opzichten onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht en met de GATT-bepalingen.

Wat het *gemeenschapsrecht* betreft, meent zij,

- dat de rechten, als heffingen van gelijke werking als douanerechten, overeenigbaar zijn met de artikelen 12 en 13 EEG-Verdrag;
- dat zij, aangezien zij na het verstrijken van de overgangperiode eenzijdig zijn ingevoerd, moeten worden geacht in strijd te zijn met de gemeenschappelijke handelspolitiek en dienvolgens met artikel 113 EEG-Verdrag;
- dat er, wat het havenrecht betreft, sprake is van een ernstige distorsie van de mededinging in de zin van artikel 90, lid 1, EEG-Verdrag, aangezien het wordt opgelegd aan particuliere ondernemingen die zelf gelijkaardige diensten verlenen, terwijl de

opbrengst van het recht wordt overgeheveld naar overheidsondernemingen;

- dat de heffingen tenslotte ook moeten worden beschouwd als onverenigbaar met verordening nr. 542/69 van de Raad van 18 maart 1969 betreffende communautair douanevervoer (PB L 77 van 1969, blz. 1), en met de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Oostenrijk over de toepassing van de voorschriften inzake communautair douanevervoer, gesloten bij verordening nr. 2813/72 van de Raad van 21 november 1972 (PB L 294 van 1972, blz. 86).

Met betrekking tot de GATT is er volgens SIOT — aangezien de rechten als heffingen van gelijke werking als douanerechten moeten worden aangemerkt — schending van artikel II, lid 1, sub b, en inzonderheid van artikel V, lid 3, waar de vrijheid van doorvoer als volgt is geregeld:

„Elke verdragsluitende partij mag verlangen, dat het transitoverkeer door haar grondgebied wordt aangegeven aan het daartoe bestemde douanekantoor; dit verkeer van of naar het grondgebied van andere verdragsluitende partijen zal echter, behalve wanneer wordt verzuimd te voldoen aan de geldende douanewetten en -regelingen, niet aan onnodige vertraging of beperking onderhevig zijn en het moet worden vrijgesteld van alle in-, uit- en doorvoerrechten of andere met de doorvoer in verband staande heffingen, behalve vervoerkosten of andere kosten evenredig aan de administratieve uitgaven verband houdende met de doorvoer, of aan de waarde van verleende diensten.”

Zodoende kwam het tot de onderhavige gedingen, eerst voor het plaatselijke Tribunal en vervolgens voor de Corte d'appello te Triëst. Deze laatste stelde SIOT in het ongelijk. Bij vier arresten van april 1977 en februari 1978 werd beslist, dat de bestreden belastingregeling niet onverenigbaar was met het EEG-recht, noch met de GATT-bepalingen. Aangezien binnen- en buitenlandse produkten gelijkelijk werden belast, zou het immers om *binnenlandse* belastingen gaan; aangezien de betrokken produkten niet uit GATT-staten noch uit EEG-Lid-Staten afkomstig waren, moest bovendien worden aangenomen dat de goederen evenmin onder de GATT-regeling als onder het EEG-Verdrag vielen.

Daarop werd de zaak door verschillende partijen voor de Corte di cassazione gebracht.

Ook deze laatste kwam bij de beoordeling van de zaak tot het besluit, dat het niet om heffingen bij invoer, doch om binnenlandse belastingen ging, aangezien *alle* goederen wegens lading of lossing werden belast. Het verbod tot verhoging van heffingen over importen uit derde landen en tot invoering van nieuwe heffingen van dien aard gold hier dus niet en bijgevolg was het, gelet op de rechtspraak van het Hof, niet nodig artikel 13 EEG-Verdrag uit te leggen. Ook ten aanzien van artikel II van de GATT, betreffende de heffingen bij invoer, moest men tot dezelfde conclusie komen.

Volgens de Corte di cassazione bestaat er daarentegen wel behoefte aan uitlegging van artikel V, lid 3, van de GATT en van andere bepalingen van gemeenschapsrecht, waarmee de heffingen in strijd zouden zijn, te weten de twee genoemde verordeningen nrs. 542/69 en 2813/72 alsmede de beginselen van de

gemeenschappelijke handelspolitiek en van de mededinging, zoals neergelegd in de artikelen 90, lid 1, en 113, lid 1, EEG-Verdrag.

Mitsdien heeft zij bij beschikking van 21 mei 1981 de behandeling van de bij haar aanhangige zaken geschorst en krachtens artikel 177, derde alinea, EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„A — Voorvraag: Behoren, waar de Gemeenschap voor de nakoming van de GATT-verbintenissen in de plaats van de Lid-Staten is getreden, de bepalingen van deze Overeenkomst tot de voorschriften 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 gemeenschaps-handeling?

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?

Moet, inzonderheid, de nationale rechter, indien hij aan de GATT-bepalingen argumenten voor de uitlegging of criteria voor de toepassing van een latere, beweerde-

lijk 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 de navolgende vraag genoemde bepalingen, slechts de waarde heeft van een eenvoudige internationale verbin-tenis zonder rechtstreekse wer-king binnen de nationale rechts-orde, of moet hij het ervoor hou-den 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 bepa-ling?

C — Zo vraag A bevestigend wordt beantwoord en ongeacht het ant-woord op vraag B, teneinde de nationale rechter in elk geval nut-tige aanwijzingen te verschaffen voor de uitlegging van de natio-nale regeling: Is het op grond van hetgeen artikel V, lid 3, van de GATT bepaalt voor goederen van herkomst uit niet-aangeslo-ten landen, doch bestemd voor de markt van wel aangesloten landen, de nationale wetgever verboden — eventueel binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden — de toepassing voor te schrijven van heffingen (zoals het fiscale recht op de in al de zeehavens van het land geloste of geladen goederen, en het ha-venrecht op de in sommige van die havens geloste of geladen goederen, bedoeld in het eerste respectievelijk het tweede lid van artikel 2 van besluitwet nr. 47 van 28 februari 1974, omgezet in wet nr. 117 van 16 april 1974) op zowel nationale of genationali-seerde als ingevoerde produkten

wanneer deze in de zeehavens van het aangesloten land worden geladen of gelost, welke heffingen ook op het ingevoerde produkt worden gelegd wanneer het, komend uit een derde land, zich slechts in doorvoer op het grondgebied van het betrokken land bevindt omdat het voor een ander aangesloten land is bestemd, en zelfs wanneer — met name voor zover het de heffingen betreft die gelden voor bepaalde havens, beheerd door autonome openbare instellingen, waarvoor zij ten dele zijn bestemd — het lossen, het laden en het verdere vervoer naar de markt van bestemming uitsluitend door de ondernemer worden verzorgd, met gebruikmaking van daartoe door hem aangelegde, beheerde en onderhouden voorzieningen en installaties, zonder dat de openbare haveninstelling enige rechtstreekse, specifieke dienst verleent?

D — Ongeacht de antwoorden op de vragen A, B en C:

1. Is het op grond van de aan de communautaire rechtsorde ten grondslag liggende beginselen op het gebied van de vrije mededinging en de gemeenschappelijke handelspolitiek,

met name gelet op het bepaalde in de artikelen 90, lid 1, en 113, lid 1, EEG-Verdrag en op de bijzondere regeling van het communautair douanevervoer, neergelegd in 's Raads verordeningen nrs. 542/69 van 18 maart 1969 en 2813/72 van 21 november 1972, de nationale wetgever verboden — eventueel binnen welke grenzen en op welke voorwaarden en rekening houdend met welke (ook formele) vereisten in verband met de herkomst van de waar en de daarvoor geldende doorvoerregeling —, de toepassing voor te schrijven van rechten (zoals het fiscale recht op de in alle zeehavens van het land geloste of geladen goederen, en het havenrecht op de in sommige van die havens geloste of geladen goederen, bedoeld in het eerste respectievelijk het tweede lid van artikel 2 van wetsdecreet nr. 47 van 28 februari 1974, omgezet in wet nr. 117 van 16 april 1974), op zowel nationale of genationaliseerde als ingevoerde produkten wanneer deze in de zeehavens van de Lid-Staat worden geladen of gelost, welke rechten ook op het ingevoerde produkt worden gelegd wanneer het, komend uit een derde land, zich slechts in doorvoer op het nationale grondgebied bevindt omdat het voor de Bondsrepubliek Duitsland en Oostenrijk is bestemd, en zelfs wanneer — met name voor zover het de rechten betreft die gelden voor bepaalde havens, beheerd door autonome openbare instellingen, waarvoor zij ten dele zijn bestemd — het lossen, het laden en het verdere

vervoer naar de markt van bestemming uitsluitend door de ondernemer worden verzorgd, met gebruikmaking van daartoe door hem aangelegde, beheerde en onderhouden voorzieningen en installaties, zonder dat de openbare haveninstelling enige rechtstreekse, specifieke dienst verleent?

2. Kunnen, wanneer dergelijke heffingen verboden zijn, particulariseren zich tot de nationale rechter wendende teneinde de uit dien hoofde betaalde bedragen terug te vorderen of op te komen tegen de door de Staat verlangde betaling?"

Met betrekking tot deze vragen zou ik het volgende willen opmerken:

I — Gelet op bepaalde gedachten die in de verwijzingsbeschikking tot uiting komen, zou ik een algemene opmerking vooraf willen maken. Ik denk hierbij aan de overweging van de Corte di cassazione, dat het na de beantwoording van de door haar gestelde vragen noodzakelijk zou kunnen zijn, de bepalingen van Italiaans recht die hier aan de orde zijn, overeenkomstig de daarvoor geldende procedure- en bevoegdheidsregels op hun grondwettigheid te toetsen. Dit schijnt het volgende te betekenen: mocht blijken, dat de betrokken bepalingen van Italiaans recht onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, ten opzichte waarvan zij later recht vormen, dan waren zij eerst als niet-toepasselijk te beschouwen nadat de Corte costituzionale heeft vastgesteld dat zij ook een schending van artikel 11 van de Italiaanse grondwet opleveren.

Verzoekster SIOT heeft terecht voorgesteld erop te wijzen, dat dit — indien mocht blijken dat het hier om gemeenschapsrecht met directe werking gaat — de verkeerde weg zou zijn. Het Hof heeft ten aanzien van deze problematiek immers reeds een duidelijk standpunt ingenomen in het prejudiciële arrest van 9 maart 1978 (zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629). In dit arrest werd verduidelijkt, wat de directe werking van het gemeenschapsrecht juist ook voor de nationale rechterlijke instanties betekent. Er moet dan ook van worden uitgegaan, dat niet met het gemeenschapsrecht verenigbaar intern recht zonder meer niet-toepasselijk is, en dat het gemeenschapsrecht in de weg staat aan de geldige totstandkoming van nieuwe wetgevende handelingen van de Lid-Staten, die in strijd zijn met rechtstreeks toepasselijk gemeenschapsrecht. Hieruit volgt met name, dat de rechterlijke instanties van de Lid-Staten gehouden zijn, in het belang van de volledige werking van het gemeenschapsrecht, op grond van hun eigen beslissingsbevoegdheid daarmee strijdig intern recht buiten toepassing te laten, zonder dat zij eerst de afschaffing daarvan door wetgevende maatregelen of anderszins, bijvoorbeeld door ongrondwettigverklaring volgens de daarvoor geldende nationale procedure, behoeven af te wachten.

Gelet op de overwegingen van de verwijzingsbeschikking, lijkt het mij inderdaad wel nuttig, de Corte de cassazione nog eens uitdrukkelijk op deze duidelijke rechtspraak attent te maken.

II — De eerste vraag

In de eerste plaats worden nagegaan, of het Hof de *GATT-bepalingen* kan uitleg-

gen, ook wanneer deze niet voor de beoordeling van de geldigheid van gemeenschapshandelingen van belang zijn.

Voorstanders van een onvoorwaardelijk bevestigend antwoord op deze vraag zijn SIOT, het Havenbedrijf Triëst, de Britse en de Deense regering en tenslotte ook de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Volgens de Duitse, de Nederlandse en de Italiaanse regering daarentegen zouden hier bepaalde restricties op hun plaats zijn; de twee eerstgenoemde regeringen willen een uitleggingsbevoegdheid slechts aanvaarden, in zoverre het om bepalingen met directe werking en niet om loutere verplichtingen van staten gaat; de Italiaanse regering is van oordeel dat, aangezien de GATT nooit volledig in de communautaire rechtsorde is gerecipieerd, het Hof slechts tot uitlegging bevoegd kan zijn, in zoverre de Gemeenschap in de GATT daadwerkelijk in de plaats van de Lid-Staten is getreden.

Aangezien het hier kennelijk niet gaat om uitlegging van het Verdrag in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag, dienen wij bij deze vraag vast te stellen, welke de draagwijdte is van de zinsnede van voornoemde bepaling, waarin sprake is van de uitlegging van door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen. Volgens 's Hof's rechtspraak behoren daartoe ook door de Gemeenschap gesloten akkoorden (arresten van 7 februari 1973, zaak 40/72, Schroeder, Jurispr. 1973, blz. 125; 11 december 1973, zaak 147/73, Lensing, *ibid.*, blz. 1543; 30 april 1974, zaak 181/73, Haegeman,

Jurispr. 1974, blz. 449; 5 februari 1976, zaak 87/85, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129; 30 november 1977, zaak 52/77, Cayrol, Jurispr. 1977, blz. 2261; 24 november 1977, zaak 65/77, Razanatsimba, *ibid.*, blz. 2229; 28 maart 1979, zaak 179/78, strafzaak tegen M. Rivoira e.a., Jurispr. 1979, blz. 1147; en 26 oktober 1982, zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641). Die akkoorden moeten immers, aangezien zij ingevolge artikel 228 EEG-Verdrag gemeenschapsrechtelijke verplichtingen in het leven roepen, als integrerende bestanddelen van het gemeenschapsrecht worden beschouwd (zie met name de voornoemde arresten in de zaken 181/73, 87/75 en 104/81). In zoverre werden bovendien geen beperkingen gesteld; de uitleggingsbevoegdheid is met name niet alleen erkend in gevallen waarin het om de geldigheid van gemeenschapshandelingen ging, zoals in zaak 40/72; zij werd ook aanvaard waar de verenigbaarheid van bepalingen van intern recht met het gemeenschapsrecht aan de orde was, zoals in de zaken 87/75 en 104/81, waarin het Hof aannam dat bepaalde clausules van dergelijke akkoorden directe werking hadden.

Van belang is mijns inziens ook, dat in de rechtspraak betreffende de GATT reeds is verklaard, dat de Gemeenschap door de GATT is gebonden, omdat zij de voorheen door de Lid-Staten ter zake van de toepassing van de GATT uitgeoefende bevoegdheden heeft overgenomen (arrest van 12 december 1972, gevoegde zaken 21-24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219), en dat de Gemeenschap voor de vervulling van de uit de GATT voortvloeiende verplichtingen in de plaats van de Lid-Staten is getreden (arrest van 19 november 1975, zaak 38/75, Nederlandse Spoorwegen, Jurispr. 1975, blz. 1439). De hieraan ten grondslag liggende overwe-

ging was, dat de Gemeenschap geleidelijk de bevoegdheden van de Lid-Staten op het gebied van de tarief- en handelspolitiek heeft overgenomen en dat sedert het einde van de overgangperiode overeenkomstig artikel 114 EEG-Verdrag tarief- en handelsakkoorden alleen door de Gemeenschap worden gesloten. Zoals wij weten, werd dit ook in de GATT-praktijk zonder meer erkend. Voortaan neemt de Gemeenschap als zodanig aan de GATT-besprekingen deel, en de Gemeenschap alleen sluit op dit vlak — waar de handelspolitiek in belangrijke mate wordt uitgestippeld — de nodige akkoorden.

Het ligt dan ook wel voor de hand, aan de GATT dezelfde verbindendheid voor de Gemeenschap toe te kennen als aan een door de Gemeenschap gesloten akkoord en bijgevolg ook de GATT-bepalingen — althans in zoverre de Gemeenschap in de plaats van de Lid-Staten is getreden — als *deel van de communautaire rechtsorde* te beschouwen. Aanvaardt met dit en neemt men dus in beginsel aan, dat het Hof krachtens artikel 177 tot uitlegging bevoegd is, dan kan men redelijkerwijze met betrekking tot de GATT evenmin van een noodzakelijke beperking van deze bevoegdheid spreken als met betrekking tot andere akkoorden. Doorslaggevend in dit verband is stellig de eenvormige toepassing van bepalingen die voor de gehele Gemeenschap gelden en waarin de gemeenschappelijke handelspolitiek tot uitdrukking komt. Het gaat dan ook beslist niet aan, onderscheid te maken naar gelang van het geval dat een GATT-bepaling van belang is ter beoordeling van gemeenschapshandelingen — wat tot dusver in de rechtspraak betreffende de GATT steeds het geval was — dan wel dat in een ander opzicht een beroep moet worden gedaan op de GATT-bepalingen, bijvoorbeeld om de draagwijdte van een nationale wettelijke regeling te bepalen of om een

ationale wettelijke regeling aan de GATT te toetsen — waarbij de enige voorwaarde is, dat het om rechtstreeks toepasselijke bepalingen gaat.

Wanneer de Franse regering in dit verband — zoals uit haar opmerkingen in de gevoegde zaken 267-269/81 (SPI e.a.) blijkt — met een beroep op de desbetreffende rechtspraak een restrictief standpunt inneemt, dan heeft zij de draagwijdte van deze rechtspraak stellig verkeerd begrepen. Uit voornoemd arrest in de gevoegde zaken 21-24/72 kan immers niet worden afgeleid, dat slechts aan uitlegging van de GATT kan worden gedacht in zoverre de bepalingen ervan directe werking hebben; in bedoeld geval bleef de toetsing van een gemeenschaps-handeling aan de GATT enkel daarom achterwege, omdat — zoals men toentertijd zonder meer aannam — de bepaling waarop toen een beroep werd gedaan, niet als rechtstreeks toepasselijk was te beschouwen.

III — De tweede vraag

Met deze vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen, welke *werking GATT-bepalingen* hebben *ten opzichte van latere, daarmee niet verenigbare bepalingen van intern recht*, of er sprake kan zijn van directe werking binnen de interne rechtsorde en of GATT-bepalingen eventueel als van hogere orde kunnen worden beschouwd.

Dienaangaande hebben het Havenbedrijf Triëst en de Italiaanse, de Britse en de Deense regering aangevoerd, dat aan het

GATT-recht geen directe werking kan worden toegekend; deze opvatting wordt blijkbaar ook gedeeld door de Commissie, die geheel in het algemeen stelt dat men voorzichtig moet zijn met het aannemen van directe werking van voor de Gemeenschap verbindende akkoorden. SIOT daarentegen is van mening, dat het toekennen van directe werking aan artikel V, lid 3, van de GATT — de enige bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is — volkomen aanvaardbaar is.

1. Ook in dit verband kunnen wij in de eerste plaats met de bestaande rechtspraak te rade gaan. Daarin (zie vernoemd arrest in de gevoegde zaken 21-24/72 en het arrest van 24 oktober 1973, zaak 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1135) werden, zoals bekend, gelijksoortige vragen met betrekking tot de artikelen XI, lid 1, en II, lid 2, van de GATT ontkennend beantwoord, en dit niet wegens de bijzondere inhoud en vorm van deze bepalingen, doch op grond van algemene overwegingen betreffende de geest en de opzet van de GATT, die dus voor alle GATT-bepalingen gelden.

Het Hof wees erop, dat de Overeenkomst blijkens haar preambule het resultaat is van onderhandelingen op basis van wederkerigheid en dat bij de toepassing ervan de daaruit voor de verdragssluitende partijen voortvloeiende voordelen en nadelen in evenwicht moeten worden gehouden. De bepalingen ervan worden gekenmerkt door soepelheid en voorzien in uitzonderingen en in maatregelen in geval van bijzondere moeilijkheden. Van belang is voorts de wijze van geschillenbeslechting, waarbij overleg en besprekingen een wezenlijke rol spelen. Artikel XXIII voorziet voor het geval dat verplichtingen niet worden nagekomen, in bijzondere maatregelen, zoals het onderzoek van voorstellen, het doen van aan-

bevelingen en de machtiging, verleend aan verdragssluitende partijen wier belangen zijn geschonden, om de nakoming van hun eigen verplichtingen op te schorten. Uiteindelijk bestaat de mogelijkheid, de overeenkomst op te zeggen of, bij ernstige benadeling, zich eenzijdig niet meer door bepaalde verdragsverplichtingen gebonden te achten.

Gelet op deze overwegingen, die blijkbaar niets van hun betekenis hebben ingeboet, kan de onderhavige vraag ook thans slechts ontkennend worden beantwoord. Aangezien — zoals de Commissie terecht heeft aangevoerd — de GATT niet zozeer wordt gekenmerkt door de afdwingbaarheid van de eerbiediging van zijn bepalingen, als wel door de mogelijkheid om via besprekingen naar de verwezenlijking of het herstel van het evenwicht tussen alle voor- en nadelen te streven, kan men aan de bepalingen ervan stellig geen directe werking in de zin van de desbetreffende rechtspraak toekennen; een dergelijke werking — die immers tot verstarring zou leiden — zou duidelijk niet in een door soepelheid gekenmerkt normenstelsel passen.

2. Deze opvatting, die overigens ook in de literatuur wordt verdedigd (vgl. Kapteyn, *The International Lawyer*, 1974, blz. 81; Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, blz. 106 en 187, die er met name op wijst dat de GATT tot dusver slechts voorlopig wordt toegepast), vindt nog steun in twee andere overwegingen.

Zo is enerzijds van belang, dat men er in vrijwel alle Lid-Staten van de Gemeenschap zo over denkt, ten dele om redenen van constitutioneelrechtelijke aard, die verband houden met de interne wer-

king. Dit geldt voor België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Luxemburg, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland. In Nederland is dit wellicht niet het geval, ofschoon het hier tot dusver op dit punt aan rechtspraak ontbreekt. In Italië wordt in elk geval een ander standpunt ingenomen, doch hier bestaat juist na de onderhavige verwijzingsbeschikking de indruk dat de Corte di cassazione geneigd is, haar jarenlange vaste rechtspraak, volgens welke de GATT, nu het ingevolge een ratificatiewet in de interne rechtsorde is gerecipieerd, de burgers subjectieve rechten kan verlenen, opnieuw te overdenken. In deze situatie kan mijns inziens bezwaarlijk worden aangenomen, dat vorenbeschreven rechtstoestand ingrijpend zou zijn gewijzigd door het enkele feit dat de Gemeenschap — zonder enige uitdrukkelijke handeling — in de plaats van de Lid-Staten is getreden.

Anderzijds is van belang, dat ook de andere GATT-partners er blijkbaar niet van uitgaan dat aan de GATT-bepalingen directe werking toekomt. Ware dit inderdaad het geval en werd, wat de Gemeenschap betreft, een ander standpunt ingenomen, dan zou dit niet alleen tot gevolg hebben dat de onderhandelingsmogelijkheden van de Gemeenschap werden beknot en dat de overige verdragspartners in zekere zin werden bevoordeeld. Het zou in dat geval ook onmogelijk worden om — gelijk tot dusver de praktijk is — op de schending van bepaalde voorschriften te reageren met bijzondere maatregelen van intern recht, te weten een op de aard van de schending afgestemde aanpassing van de nationale wetgeving.

3. Wanneer men het hiermee eens is, behoeft uiteraard geen bijzonder onderzoek te worden ingesteld naar artikel V, waarop het in de onderhavige zaak voornamelijk aankomt. Wij zouden dan ook open kunnen laten, of althans dit artikel

aan de voorwaarden voor directe werking voldoet. Ten gunste van dit laatste voert SIOT aan, dat het hier, aangezien artikel V de toepassing van om het even welke heffingen — op enkele welbepaalde na — verbiedt, om een duidelijke, volledige en onvoorwaardelijke verplichting gaat, die geen beoordelingsruimte laat.

Ik wil echter hierover tenminste twee korte opmerkingen maken.

Om te beginnen komen in artikel V ook zeer vage begrippen voor, zoals „onnodige vertraging” (unnecessary delays; *délais inutiles*) of — met betrekking tot rechten of heffingen en doorvoerregeringen — het woord „redelijk” (reasonable; *équitable*). Veeleer dan de vaststelling dat de uitlegging van artikel V — zoals ook in de onderhavige zaak is gebleken — zeer omstreken is, lijkt juist dit te pleiten voor de opvatting van de Italiaanse regering, dat artikel V eigenlijk niet voldoende nauwkeurig is om er directe werking aan te kunnen toekennen (een opvatting die wij ook terugvinden bij Jackson, op. cit., blz. 512).

Een andere reden waarom bij artikel V blijkbaar niet van een absolute verplichting kan worden gesproken, is dat in de protocollen betreffende de voorlopige toepassing van de delen I en III van de GATT (zie het Protocol van Genève van 30 oktober 1947 en het Protocol van Annecy van 10 oktober 1949, waarbij onder meer Italië tot de GATT is toegetreden) een voorbehoud is gemaakt ten aanzien van deel II van de GATT, waarvan artikel V deel uitmaakt. Volgens deze protocollen wordt dit deel slechts toegepast voor zover zulks niet onverenigbaar is met de bestaande wetgeving; de Italiaanse regering heeft dienaangaande betoogd, dat dit in de onderhavige zaak van belang kan zijn, omdat er in Italië

reeds lang vóór de totstandkoming van de GATT bepalingen betreffende haven-rechten bestonden.

4. Tenslotte dienen mijns inziens, met het oog op bepaalde uiteenzettingen in de onderhavige zaak, in dit verband nog twee opmerkingen te worden gemaakt.

Vooreerst kunnen de hier opgeworpen problemen stellig niet anders worden beoordeeld naar gelang het om de geldigheid van een gemeenschaps-handeling of om de verenigbaarheid van intern recht met de GATT-bepalingen gaat. Wanneer immers in het eerste geval — indien een nationale rechter zich daarover heeft uit te spreken — voorwaarde is, dat de betrokken bepalingen van gemeenschapsrecht directe werking hebben, dan moet dit stellig ook worden aangenomen voor het geval dat het interne recht moet worden getoetst aan de GATT, dat immers — zoals wij hebben gezien — in zekere zin deel is gaan uitmaken van de communautaire rechtsorde.

In de tweede plaats heeft de Deense regering in verband met voormelde rechtspraak van de Corte di cassazione de vraag gesteld, of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat GATT-bepalingen waaraan de Italiaanse staat directe werking wil toekennen, door de Italiaanse rechterlijke instanties rechtstreeks worden toegepast. Dienaangaande kan worden volstaan met te verwijzen naar voornoemd arrest in zaak 38/75, waar het Hof overwoog (r.o. 16) dat, nu de Gemeenschap met betrekking tot de uitvoering van de door de GATT voorgeschreven verplichtingen in de plaats is getreden van de Lid-Staten, het dwingend rechtsgevolg dezer verplichtingen moet worden beoordeeld in verband met de desbetreffende bepalingen in de communautaire rechtsorde en niet in verband met de bepalingen die daaraan voordien

in de nationale rechtsorde werking verleenden. Daarbij zij met name herinnerd aan de noodzaak, het gemeenschapsrecht op eenvoudige wijze toe te passen, waarmee bezwaarlijk in overeenstemming ware te brengen dat in één Lid-Staat een heffingsregeling op grond van de rechtstreekse toepassing van de GATT terzijde werd gesteld, terwijl dit in andere Lid-Staten niet denkbaar zou zijn.

IV — De derde vraag

Met deze vraag wordt verzocht om *uitlegging van artikel V, lid 3, van de GATT* en wel met betrekking tot heffingen als die welke in de Italiaanse havens worden toegepast, en in zoverre het gaat om lasten gelegd op goederen die, komend uit derde landen, voor andere GATT-staten bestemd zijn. Daarbij valt met betrekking tot het „havenrecht” in aanmerking te nemen, dat het havenbedrijf waaraan het recht ten goede komt, geen rechtstreekse en bijzondere diensten aan verzoekster SIOT verleent. Bij deze vraag mag — zoals uitdrukkelijk is gesteld — geen rekening worden gehouden met het antwoord op de tweede vraag. Hieruit mag wel worden afgeleid, dat de verwijzende rechterlijke instantie een uitlegging van het interne recht in overeenstemming met de GATT en het gemeenschapsrecht voor mogelijk houdt en dus niet uitgaat van een normenconflict dat — indien de GATT en het gemeenschapsrecht directe werking hebben — slechts zou kunnen worden opgelost door het interne recht buiten toepassing te laten.

1. Dit uitleggingsprobleem wordt in de ingediende opmerkingen verschillend benaderd. Aan de ene kant staan de Commissie en de Italiaanse regering, die voor een betrekkelijk enge uitlegging van het

in artikel V vervatte verbod pleiten. Volgens hen vallen onder deze bepaling enkel heffingen die specifiek de doorvoer treffen of waarbij de doorvoer althans het belastbare feit is, doch in geen geval heffingen die zonder onderscheid worden gelegd op alle produkten die een haven passeren. SIOT, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en — blijkens haar opmerkingen — ook de Oostenrijkse regering zijn daarentegen voorstander van een ruime uitlegging van dit verbod. Huns inziens strekt dit ertoe, elke doorvoerbelemmering uit te sluiten. Bijgevolg zou het ook gelden voor heffingen die niet de doorvoer als zodanig treffen, doch *naar aanleiding van* de doorvoer verschuldigd zijn; in wezen mogen volgens deze opvatting op de doorvoer slechts lasten worden gelegd waar bepaalde tegenprestaties tegenover staan.

Na onderzoek van alle tot staving van beide standpunten voorgedragen argumenten ben ik tot de slotsom gekomen dat er goede gronden bestaan om voor een *ruime uitlegging* van artikel V van de GATT te kiezen.

a) Wat in de eerste plaats *de tekst* van artikel V van de GATT betreft — zoals bekend zijn alleen de Franse en de Engelse versie authentiek —, daaruit kan mijns inziens bezwaarlijk een duidelijke conclusie in de ene of de andere zin worden getrokken. De formulering „toute ... imposition *en ce qui concerne le transit*” („charges imposed *in respect of transit*”), met name vergeleken met bepaalde uitdrukkingen in artikel II, lid 1, sub b („droits ... perçus ... *à l'occasion de l'importation*”; „charges imposed on or *in connection with importation*”), lijkt weliswaar aannemelijk te maken dat artikel V niet tevens ziet op heffingen die slechts naar aanleiding van de doorvoer

worden opgelegd, doch anderzijds wordt in dit verband — en dit verzet zich zeker tegen een enge uitlegging — ook het begrip „in- en uitvoerrechten” zonder meer gebruikt, dus zonder dat daarbij verband wordt gelegd met doorvoer, terwijl ook niet kan worden ontkend, dat de door de Commissie en de Italiaanse regering verdedigde uitlegging een pleonasme aan het licht zou brengen. Ik meen dan ook dat bij de uitlegging van artikel V veeleer, ja hoofdzakelijk, moet worden gelet op wat er kennelijk mee wordt beoogd.

b) Ziet men meer naar de *systematische* context en zegt men dat het blijkens de inhoud van artikel V slechts gaat om verplichtingen in het kader van verrichtingen van douane en administratie — hetgeen zou betekenen dat de in artikel V bedoelde heffingen in verband dienen te staan met douaneverrichtingen of administratieve handelingen betreffende de doorvoer, en dat een slechts incidenteel verband met de doorvoer niet voldoende is —, dan kan niet worden ontkend dat daarvoor enige aanknopingspunten te vinden zijn. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken van de aangifte aan het daartoe bestemde douanekantoor, zo wordt gewezen op de naleving van de geldende douanewetten en -regelingen; voorts is er sprake van regelingen waaraan het transitoverkeer is onderworpen, of van regelingen en formaliteiten terzake van doorvoer.

Daartegenover staat echter — en dit pleit ervoor, dat artikel V ook geldt voor lasten die niet *wegens*, doch enkel *naar aanleiding van* de doorvoer worden opgelegd —, dat deze bepaling ook uitzonderingen op het belastingverbod toelaat voor het geval dat tegenprestaties worden verleend. Natuurlijk kan dit niet

betekenen, dat retributies bij doorvoer geoorloofd zijn wanneer goederen met een andere bestemming niet worden getroffen; nog afgezien van de algemeen geformuleerde tekst, die van lasten zonder meer en niet enkel van specifiek op de doorvoer rustende lasten spreekt, zou dit niet in overeenstemming zijn te brengen met het in artikel V, lid 4, neergelegde vereiste, dat dergelijke lasten redelijk dienen te zijn. Bovendien zouden de uitzonderingen in lid 3, in fine, niet goed te begrijpen zijn, indien artikel V alleen heffingen op het oog had waarbij de doorvoer het belastbare feit was; worden immers diensten verleend waarvoor de uitzonderingsregeling geldt, dan zijn deze diensten en niet de doorvoer het belastbare feit.

c) De Commissie meent voorts een wezenlijk argument voor haar opvatting te kunnen afleiden uit artikel III van de GATT, betreffende het verbod van discriminatie ten opzichte van binnenlandse produkten, met name op fiscaal gebied. Worden, zoals in casu, heffingen zonder onderscheid op transitogoederen en op andere goederen toegepast, dan zou men — zo meent de Commissie —, indien men desondanks aannam dat artikel V ten aanzien van transitogoederen een belastingverbod inhoudt, tot het „onaanvaardbare” resultaat komen, dat transitogoederen een gunstiger behandeling genieten dan de nationale behandeling, die volgens artikel III op het stuk van binnenlandse belastingen geldt en die in de optiek van de GATT als de maximumstandaard moet worden beschouwd.

De Commissie verliest hierbij echter uit het oog, dat de artikelen III en V verschillende doelen nastreven, die een dergelijke „vermenging” van de bepalingen niet toelaten. Artikel III betreft uitslui-

tend *ingevoerde* goederen en regelt dus alleen de belasting op goederen die op de binnenlandse markt worden afgezet; deze belasting dient mededingingsneutraal te zijn, een aspect dat bij doorvoer uiteraard ontbreekt. Artikel V daarentegen heeft betrekking op *goederen die niet op de binnenlandse markt komen*, en geldt veel meer voor het verkeer. Ten opzichte van artikel III vormt artikel V dus een bijzondere regeling, en het mag dus niet worden uitgelegd onder verwijzing naar de gedachten waarop artikel III berust. Aangezien bovendien binnenlandse belastingen als zodanig niet worden genoemd bij de in artikel V vermelde uitzonderingen en aangezien hier noch elders in de GATT is bepaald dat op transitogoederen slechts de nationale behandeling mag worden toegepast — anders dan de Italiaanse regering meent, kan dit mijns inziens ook niet worden afgeleid uit het in artikel V, lid 4, vervatte evenredigheidsvereiste —, kan de overweging dat moet worden gewaarborgd dat de doorvoer niet van algemene binnenlandse belastingen wordt vrijgesteld, in feite niet relevant zijn voor de uitlegging van artikel V.

d) Beslissend voor de vraag, in hoeverre heffingen op transitogoederen ingevolge artikel V zijn toegelaten, is — zoals ik reeds zei — het kennelijke doel van deze bepaling, en om te bepalen wat dit doel is, kan ook te rade worden gegaan met andere, vergelijkbare overeenkomsten — zoals het Verdrag van Barcelona van 20 april 1921, het Verdrag betreffende de internationale burgerluchtvaart van 7 december 1944, het Handvest van Havanna of het Verdrag van New York betreffende doorvoerhandel van 3 juli 1965. Bij deze regeling gaat het — zoals uit het opschrift ervan en uit de formuleringen aan het begin van het tweede lid blijkt — om het waarborgen van de *vrijheid van doorvoer*, en dus niet

om de eerbiediging van een discriminatieverbod van welke aard ook. Het is echter duidelijk dat eerstgenoemd doel niet op bevredigende wijze kan worden bereikt, wanneer op de doorvoer binnenlandse belastingen mogen worden gelegd. Verzoekster SIOT heeft dit wel zeer duidelijk gemaakt door het geval te beschrijven waarin doorvoer door verschillende landen nodig is. Werden in dat geval verscheidene nationale belastingregelingen cumulatief toegepast, dan zou dit er uiteraard toe leiden, dat de betrokken goederen in het land van bestemming niet meer concurrerend zijn; er zou dan geen sprake meer zijn van vrijheid van doorvoer, doch deze zou juist aanzienlijk worden bemoeilijkt, zo niet volledig stilgelegd.

Zinvol is dus enkel een uitlegging van artikel V, die niet alleen specifieke doorvoerbelastingen uitsluit, maar tot een algemeen belastingverbod leidt. Geoorloofd zijn dus alleen — en deze opvatting vinden wij ook terug in de literatuur (zie Jackson, op. cit., blz. 509); Bratschi, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, blz. 35) — heffingen op transitogoederen, die uitdrukkelijk als uitzonderingen in artikel V zijn vermeld, dat wil zeggen retributies voor verleende diensten (transport, administratieve diensten).

2. In de onderhavige zaak is uitvoerig gediscussieerd over de vraag, hoe het in Triëst, en met betrekking tot de door SIOT verder getransporteerde olie, gesteld is met de verlening van diensten die het fiscale recht en het havenrecht zouden kunnen rechtvaardigen.

SIOT heeft gedetailleerd beschreven, welke installaties zij zelf heeft aangelegd in een bijzonder gedeelte van de haven,

waarvoor zij een concessierecht moet betalen, en hoe zij die onderhoudt. Zij heeft uitvoerig uiteengezet, welke diensten zijzelf verricht, met name bij het lossen van olie, waarvoor de haven niet over speciale inrichtingen beschikt, en welke diensten van andere ondernemingen en inrichtingen, naast de betwiste rechten, rechtstreeks door haar worden vergoed. Zij komt dan tot de conclusie, dat het Havenbedrijf van Triëst geen enkele dienst voor haar vervult en dat zij ook geen gebruik maakt van de algemene infrastructuur van de haven, aangezien haar eigen losinstallaties zich in een afzonderlijk gedeelte van de haven bevinden en zij de toegang daartoe zelf vrijhoudt en bewaakt. Hoe weinig de betwiste heffingen aan bepaalde diensten beantwoorden en naar verhouding daarvan worden berekend, zou blijken uit het feit dat het fiscale recht voor alle havens gelijk is, ofschoon het volgens de wet voor elke haven naar verhouding van de gemiddelde kosten moet worden vastgesteld, dat het ook verschuldigd is bij lossing op het strand en op de rede, waar zeker geen diensten worden verleend, en dat het havenrecht niet in alle havens wordt toegepast, hetgeen zou aantonen dat het kennelijk niet aan bepaalde diensten is gebonden.

Hiertegen wordt met name door de Italiaanse regering ingebracht dat, geheel afgezien van bijzondere diensten in de vorm van individuele prestaties, in elk geval rekening moet worden gehouden met de algemene voordelen die de aanleg en het onderhoud van de algemene haveninfrastructuur voor elke havengebruiker meebrengen; in havens waar aan het Havenbedrijf bijzondere havenrechten moeten worden betaald, zouden over het algemeen omvangrijker diensten worden verleend. Het Havenbedrijf van Triëst heeft bovendien — blijkbaar voor de eerste maal tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof — de theorie

ontwikkeld, dat het uiteindelijk aankomt op de diensten verleend aan degenen voor wie de goederen uiteindelijk bestemd zijn, en dat in zoverre ook de diensten die SIOT — die als het ware als agent voor rekening van het Havenbedrijf optreedt — bij het lossen ten behoeve van de afnemers van de olie verricht, in aanmerking moeten worden genomen. SIOT heeft daartegenover weer beklemd toond, dat zij als concessionaris geenszins een soort agent van het Havenbedrijf is, doch in zoverre zij zich als dienstverlenende vennootschap met de exploitatie van de pijpleiding bezighoudt, zelf als gebruiker van de haven is te beschouwen, en deswege is zij ook steeds behandeld als degene die de heffingen verschuldigd is.

Deze controverse behoeft zeker in de onderhavige zaak niet in bijzonderheden te worden opgelost, nu het Hof immers niet de *verenigbaarheid* van de betwiste rechten met de GATT-bepalingen en met het gemeenschapsrecht heeft te beoordelen, doch slechts de betrokken bepalingen dient uit te leggen. De beslechting van dit geschilpunt behoort veeleer tot de taak van de nationale rechter, die — zoals uit de verwijzingsbeschikking blijkt — wel reeds heeft vastgesteld, dat het Havenbedrijf aan SIOT — die in zoverre blijkbaar als gebruiker van de haven en niet als agent van het havenbedrijf wordt beschouwd — geen rechtstreekse specifieke diensten heeft verleend.

Heel in het algemeen valt hieraan wellicht nog toe te voegen, dat als diensten in de zin van artikel V van de GATT ook voordelen kunnen worden beschouwd die voortvloeien uit het gebruik van de algemene infrastructuur van een haven. Voorts kan men het ook wel met de Commissie erover eens zijn, dat het in

een dergelijk geval, wanneer de waarde van zulke diensten niet precies kan worden berekend, voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel V voldoende is, dat een logisch verband tussen de verschuldigde heffing en daadwerkelijke voordelen kan worden aangetoond en dat de verdeling van de kosten over de gebruikers juist en redelijk lijkt.

3. In verband met de derde vraag is er tijdens de procedure tenslotte ook nog op gewezen, dat de betrokken GATT-bepaling alleen van rechtstreeks belang kan zijn voor de naar Oostenrijk doorgevoerde olie, waarbij men overigens veelal de mening was toegedaan, dat de Gemeenschap in zoverre tegenover Oostenrijk als GATT-adherent verantwoordelijkheid draagt. Hoe het staat bij doorvoer door een Lid-Staat naar een andere Lid-Staat van de Gemeenschap, zou daarentegen minder duidelijk zijn.

Met name SIOT was dienaangaande van oordeel, dat de GATT in dit opzicht geen oplossing kan bieden, aangezien het EEG-Verdrag, waarvan het doel immers meer dan een loutere douane-unie is, in de plaats van de GATT is getreden. Deze conclusie zou steun vinden in artikel 234 EEG-Verdrag, volgens hetwelk de rechten en verplichtingen, voortvloeiende uit overeenkomsten, vóór de inwerkingtreding van het Verdrag gesloten tussen een of meer Lid-Statens enerzijds en een of meer derde staten anderzijds, door dit Verdrag niet worden aangetast, alsook in artikel 233, dat een voorbehoud maakt ten aanzien van de regionale unies tussen België en Luxemburg alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland. Voorts zou in dit verband ook het arrest van 27 februari 1962 (zaak 10/61, Commissie t. Italië, Jurispr. 1962, blz. 1) van belang zijn, waarin met

betrekking tot het betoog van een Lid-Staat, dat een in het kader van de GATT gesloten overeenkomst moest worden toegepast, werd overwogen dat het EEG-Verdrag, voor wat betreft de daarbij geregelde onderwerpen, voorrang heeft boven de vóór de inwerkingtreding van dit Verdrag tussen de Lid-Staten gesloten overeenkomsten. SIOT heeft dan ook in haar schriftelijke opmerkingen trachten aan te tonen, dat voor doorvoer waarbij Lid-Staten van de Gemeenschap zijn betrokken, een overeenkomstig resultaat kan worden bereikt via een zinvolle uitlegging van het begrip „heffingen van gelijke werking als douanerechten”, en voor zover het om intracommunautaire doorvoer gaat, via overeenkomstige toepassing van het verbod van heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, en tenslotte, wanneer het doorvoer van uit derde landen geïmporteerde produkten betreft, door de belasting van transitogoederen in zoverre als een miskenning van de door het gemeenschappelijk douanetarief vastgestelde beschermingsniveaus te beschouwen. Voor de details van dit ongetwijfeld opvallende betoog verwijs ik naar de uitvoerige schriftelijke uiteenzettingen van SIOT.

Mijn indruk is — en daarom zie ik ervan af, SIOT's redenering in bijzonderheden weer te geven —, dat men met betrekking tot de intracommunautaire doorvoer ook zonder dergelijke constructies tot een zinvol resultaat kan komen, hetgeen SIOT trouwens zelf ter terechtzitting heeft erkend. Inmers, of de stelling dat de GATT in de betrekkingen tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap geen directe werking meer heeft, nu juist is of niet, aangenomen moet worden dat ook voor doorvoer binnen de Gemeenschap beginselen hebben te gelden die in wezen overeenkomen met die van artikel V van de GATT.

Herinneren wij vooreerst aan artikel 36 EEG-Verdrag, volgens hetwelk ook *doorvoer* verboden slechts onder bepaalde voorwaarden als afwijkingen van het beginsel van het vrije goederenverkeer zijn toegelaten. Deze schaarse aanduiding — doorvoer komt nergens anders in het Verdrag ter sprake — wijst erop, dat het Verdrag uitgaat van het *beginsel van de vrijheid van doorvoer*. Dit geldt als zo vanzelfsprekend, dat het niet speciaal behoefde te worden vermeld. Bij een dergelijke vanzelfsprekendheid evenwel valt zonder meer aan te nemen dat de desbetreffende norm overeenkomt met die welke in de GATT internationaal wordt erkend.

Voorts is van belang, dat met het EEG-Verdrag — in het kader van de GATT — niet slechts een douane-unie tot stand is gebracht, doch een veel nauwere gemeenschap met als doel dezelfde voorwaarden te scheppen als binnen een nationale markt bestaan. Volgens het arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37 en 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609, r.o. 7) moet, teneinde de markteenheid tussen de Lid-Staten te bewerkstelligen, de opheffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking zo volledig zijn, „dat welke belemmering ook van geldelijke, bestuursrechtelijke of andere aard wordt weggelaten”. Geldt nu tussen alle GATT-partners het beginsel van de vrijheid van doorvoer, dan kan niet worden aangenomen dat tussen sommige daarvan, waartussen juist nauwere betrekkingen dan alleen maar vrije handel in de zin van de GATT tot stand zijn gebracht, een situatie zou bestaan die — wat de doorvoeregeling betreft — onder het GATT-niveau blijft.

Tenslotte is ook van belang, dat de Gemeenschap ten opzichte van andere GATT-partners aan het beginsel van artikel V van de GATT is gebonden, nu zij op handelsgebied in de plaats van de Lid-Staten is getreden. Juist daarom lijkt het moeilijk te verdedigen, dat in de onderlinge verhouding tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap de doorvoer aan een minder gunstige regeling kan worden onderworpen dan in de betrekkingen met derde staten.

Wanneer dus vaststaat, dat de beginselen van artikel V van de GATT niet alleen gelden voor transitogoederen met bestemming Oostenrijk, doch ook voor doorvoer door Italië naar de Bondsrepubliek Duitsland, kan hieraan nog worden toegevoegd — mocht dit in de hoofdgedingen van belang zijn —, dat het *beginsel van de vrijheid van doorvoer*, dat immers een *beginsel van gemeenschapsrecht* is, stellig rechtstreekse werking kan hebben in die zin, dat particulieren er rechten aan kunnen ontleen, want hier gelden de voor de GATT relevante overwegingen, die een directe werking van artikel V uitsluiten, uiteraard niet. Daarbij kan in het midden blijven, vanaf wanneer deze directe werking bestaat. Dit is immers stellig het geval voor het in de hoofdgedingen relevante tijdvak (1974-1975), toen het gemeenschappelijk douanetarief reeds jaren van kracht was en ook de overgangsperiode, na afloop waarvan de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd was geworden om de handelspolitiek te verwezenlijken, was verstreken. Bijgevolg behoeft ook niet verder te worden ingegaan op de vraag — die zou kunnen rijzen naar aanleiding van de rechtspraak over de toepassing van heffingen van gelijke werking als douanerechten in de betrekkingen met derde landen —, of het havenrecht — voor het fiscale recht, dat eerst in 1974 is ingevoerd, is de situatie zonder meer duidelijk — in Triëst en met betrekking tot transitogoederen reeds sinds 1963 was

verschuldigd en alleen niet werd toegepast doordat aan de desbetreffende bepalingen een verkeerde uitlegging werd gegeven, die inmiddels door de rechtspraak is gecorrigeerd.

V — De vierde vraag

Met de vierde vraag, die uit vier — of zo men wil, uit vijf — onderdelen bestaat, wordt tenslotte nog verzocht om *uitlegging van verschillende bepalingen van gemeenschapsrecht* met het oog op de in de hoofdgedingen betwiste, op transitogoederen toegepaste heffingen. Met name zou het Hof moeten aangeven, wat in dit verband de betekenis is van artikel 90 EEG-Verdrag, betreffende de eerlijke mededinging, van artikel 113 EEG-Verdrag, betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek, alsmede van 's Raads verordeningen nr. 542/69 betreffende communautair douanevervoer, en nr. 2813/72 betreffende de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Oostenrijk over de toepassing van de voorschriften inzake communautair douanevervoer. Voorts zou moeten worden beslist of — gesteld dat uit deze bepalingen een verbod tot toepassing van de heffingen kan worden afgeleid — particulieren zich daarop kunnen beroepen teneinde voor de nationale rechter terugbetaling van de heffingen te vorderen of vorderingen tot betaling te betwisten.

Gelet op hetgeen reeds met betrekking tot de eerste drie vragen is gezegd, moet het op die basis mogelijk zijn de problemen op te lossen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn. Het lijkt dus eigenlijk overbodig, ook nog eens in te gaan op de in de vierde vraag geschetste pro-

blematiek. Toch wil ik daarover enkele opmerkingen maken, waaruit zal blijken dat voornoemde bepalingen niet tot een oplossing van de geschilpunten kunnen bijdragen.

1. Dit geldt in de eerste plaats voor *artikel 90*, dat blijkbaar alleen in verband met het „havenrecht” van belang is.

Volgens SIOT is dit artikel van toepassing omdat de betrokken Italiaanse voorschriften neerkomen op een *steunregeling* ten behoeve van de havenbedrijven. Deze zouden op ongeoorloofde wijze worden gefinancierd door heffingen die het gemeenschappelijk douanetarief vervalsen en waardoor lasten worden opgelegd aan een onderneming die, in zoverre zij zich bezighoudt met het lossen van goederen, met het havenbedrijf concurreert; bovendien zou in casu de door artikel 90, lid 2, gestelde grens zijn bereikt, te weten dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet mag worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

Hiertegen wordt terecht ingebracht — en dit toont wel aan dat verzoekster bij artikel 90 geen baat kan vinden —, dat van een inbreuk op artikel 90 geen sprake kan zijn, omdat de betwiste steun niet van de staat komt. In werkelijkheid zou er tussen verzoekster en het Havenbedrijf van Triëst geen mededinging bestaan, daar elk van beide op een ander gebied bedrijvig is, en omdat ook moet worden aangenomen, dat verzoekster krachtens een door het Havenbedrijf verleende concessie handelt. Wat voor het overige artikel 90, lid 2, betreft, dat volgens verzoekster zelf hier van toepassing is, zou door de rechtspraak reeds duidelijk zijn gemaakt, dat deze verdragsbepaling geen directe werking heeft (arrest van 14 juli 1971, zaak 10/71, Muller, Jurispr. 1971, blz. 723).

2. Op *artikel 113* EEG-Verdrag, volgens hetwelk na afloop van de overgangperiode de gemeenschappelijke handelspolitiek op eenvormige beginselen moet worden gegrond, beroept SIOT zich enkel op grond dat de betwiste Italiaanse heffingen, in zoverre zij de doorvoer treffen, in feite niet als binnenlandse belastingen te beschouwen zouden zijn, doch als lasten die het uniforme beschermingsniveau van de Gemeenschap ten opzichte van derde landen, zoals door het gemeenschappelijk douanetarief tot stand gebracht, zouden kunnen aantasten.

Wordt het probleem zo gesteld, dat zou men — althans in de onderstelling dat de heffingen op transitogoederen, voor zover het geen retributies voor verleende diensten zijn, als heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn te beschouwen — kunnen herinneren aan de rechtspraak volgens welke de Lid-Staten na de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief niet eenzijdig *nieuwe* heffingen op rechtstreekse importen uit derde landen mogen leggen of het niveau van de bestaande heffingen mogen *verhogen* (arrest van 13 december 1973, gevoegde zaken 37 en 38/73, reeds aangehaald, r.o. 22-25). Ten aanzien van importen in transit leidt dit stellig tot hetzelfde resultaat als hetgeen reeds werd gezegd over de toepassing in het gemeenschapsrecht van het in artikel V van de GATT vervatte beginsel, althans wanneer men ervan uitgaat, dat in 1963 de havenrechten over de doorvoer in Triëst nog niet werden geheven, doch evenals de fiscale rechten eerst in 1974 werden ingevoerd. Wanneer de havenrechten over de doorvoer echter ook in Triëst reeds bij de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief bestonden, dan konden zij overeenkomstig voornoemd arrest ongewijzigd verder worden toegepast, aangezien er geen

gemeenschapsbehandeling bestaat die daaromtrent iets bepaalt.

3. Wat tenslotte *verordening nr. 542/69 en de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Oostenrijk* over de toepassing van de voorschriften inzake communautair douanevervoer betreft, kan — aangenomen dat deze laatste ook van toepassing is op doorvoer door Lid-Staten naar de Republiek Oostenrijk, hetgeen wel uit artikel 1, lid 2, kan worden afgeleid — worden gezegd, dat deze er — blijkens hun considerans — toe strekken, opeenvolging van nationale regelingen voor het vervoer van goederen te vermijden en tevens tot een vereenvoudiging van de *formaliteiten* te komen. Hun eigenlijke doel is niet de opheffing van belemmeringen, voortvloeiende uit de toepassing

van heffingen; dit laatste is veeleer elders geregeld, zoals onder meer blijkt uit artikel 27 van verordening nr. 542/69, betreffende de zekerheidstelling voor rechten en andere heffingen. Voornoemde verordeningen zijn dus — zoals hun considerans duidelijk maakt — slechts een aanvulling op de bepalingen betreffende de opheffing van douanerechten en kwantitatieve beperkingen en van heffingen en maatregelen van gelijke werking. Wat in verband met die handelingen wel kan worden gezegd, is dat zij uitgaan van het beginsel van de vrijheid van doorvoer in de zin van een vrijstelling van heffingen, en dit beginsel in zekere zin bevestigen; maar voor de omschrijving van dit beginsel kunnen er — wat de toepassing van heffingen aangaat — stellig geen doorslaggevende conclusies uit worden getrokken.

VI — Om al deze redenen geef ik, concluderend, het Hof in overweging, de door de Corte di cassazione gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. In zoverre de Gemeenschap in de GATT in de plaats van de Lid-Staten is getreden en GATT-verplichtingen gemeenschapsrechtelijke verplichtingen zijn geworden, is het Hof bevoegd om GATT-bepalingen uit te leggen, ook wanneer geen gemeenschapshandelingen op hun geldigheid moeten worden getoetst.
2. De GATT-bepalingen hebben geen directe werking in de nationale rechtsorde in die zin, dat er rechten aan kunnen worden ontleend waarop particulieren zich kunnen beroepen tegenover met de GATT onverenigbaar intern recht.
3. Artikel V van de GATT moet aldus worden uitgelegd, dat de doorvoer van goederen die voor GATT-staten bestemd zijn, niet mag worden belemmerd en dat daarop met name geen heffingen mogen worden gelegd, tenzij daar diensten en voordelen, verleend door de staat over wiens grondgebied de doorvoer plaatsvindt, tegenover staan.

Een overeenkomstig beginsel geldt als beginsel van gemeenschapsrecht ook voor de intracommunautaire doorvoer, alsmede wanneer goederen die uit derde landen in een Lid-Staten worden geïmporteerd, over het grondgebied van een andere Lid-Staat moeten worden vervoerd.