ARREST VAN HET HOF
VAN 3 FEBRUARI 1976 [1]

Openbaar Ministerie
tegen F. Manghera en anderen
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Tribunale te Como)

Zaak 59-75

Samenvatting

Kwantitatieve beperkingen — Opheffing — Nationale monopolies van commerciële aard — Aanpassing — Overgangsperiode — Einde — Discriminatie — Opheffing — Subjectieve rechten — Waarborg
(EEG-Verdrag, artikel 37)

Artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag is aldus te verstaan dat ieder nationaal monopolie van commerciële aard per 31 december 1969 in dier voege moet zijn aangepast dat een uitsluitend recht op invoer uit de andere Lid-Staten was afgeschaft.

Bij afloop van de overgangsperiode kan door de onderdanen van de Lid-Staten voor de nationale rechterlijke instanties een beroep worden gedaan op artikel 37, lid 1.

In de zaak 59-75

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag van de Giudice istruttore van de Tribunale te Como in de aldaar aanhangige strafzaak van het

OPENBAAR MINISTERIE

tegen

FLAVIA MANGHERA en anderen,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag,

wijst

1 — Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco en H. Kutscher, Kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart en A. O'Keeffe, rechters,

Advocaat-Generaal: J.-P. Warner
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de schriftelijke opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de procesvoering

Artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag luidt als volgt:

„De Lid-Staten passen hun nationale monopolies van commerciële aard geleidelijk aan in dier voege dat aan het einde van de overgangsperiode elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten.

De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op elk lichaam waardoor een Lid-Staat de invoer of de uitvoer tussen de Lid-Staten in rechte of in feite rechtstreeks of zijdelings beheerst, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt. Deze bepalingen zijn eveneens van toepassing op de door een Staat gedelegeerde monopolies."

In zijn resolutie van 21 april 1970 (PB C 50 van 28 april 1970) is de Raad van Ministers van de EG het volgende overeengekomen:

„De Franse en de Italiaanse Regeringen verplichten zich ertoe alle nodige maatregelen te nemen om de discriminaties op te heffen welke uit nationale handelsmonopolies voortvloeien.

De opheffing van de exclusieve rechten betreffende de invoer en het in de groothandel brengen moet uiterlijk op 1 januari 1976 een feit zijn".

De Italiaanse wet nr. 907 van 17 juli 1942 had een nationaal monopolie gebracht voor „de fabricage, de bereiding, de invoer en de verkoop van tabak".

Manghera en anderen, verdachten in het hoofdgeding, hebben na 1 januari 1970 in het buitenland en, althans ten dele, in de Lid-Staten der Gemeenschap gefabriceerde tabak rechtstreeks op Italiaans grondgebied ingevoerd, buiten het monopolie om en zonder daarover de geldende rechten te hebben voldaan.

Deze feiten zijn delicten in de zin van artikel 66, lid 5, van voornoemde wet en kunnen volgens artikel 1 van wet nr. 27 van 3 januari 1975 worden gestraft met een geldboete welke kan worden verhoogd wanneer het, zoals in casu, gaat om niet op het nationale grondgebied gefabriceerde sigaretten.

Verdachten stonden deswege voor de Tribunale te Como terecht.

Waar de hun telastgelegde feiten zijn begaan nadat de uitsluitende monopoliërechten krachtens artikel 37 van het Verdrag waren komen te vervallen, heeft de rechter van instructie voornoemd bij beschikking van 30 juni 1975 het geding krachtens artikel 177 van het Verdrag geschorst en het Hof verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de navolgende vragen:

1. Dient artikel 37, lid 1, van het Verdrag van Rome aldus te worden uitgelegd dat per 31 december 1969 (einde van de overgangsperiode) het commercieel monopolie zodanig moest zijn aangepast dat zelfs de mogelijkheid om discriminerend op te treden tegen exporteurs in de Gemeenschap was opgeheven zodat de uitsluitende invoerrechten ten opzichte van de andere Lid-Staten per 1 januari 1970 waren vervallen?
2. Is artikel 37, lid 1, van het Verdrag in de Lid-Staten rechtstreeks toepasselijk en ontlenen particulieren daaraan subjectieve rechten die door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd?
3. Konden bijgevolg na 1 januari 1970 op grond van artikel 37 van het Verdrag ook door andere subjecten dan het monopolie, tegen betaling der daarvoor vastgestelde heffingen, produkten in Italië worden ingevoerd die vallen onder het bij wet nr. 907 van 17 juli 1942 voorziene monopoliestelsel voor tabak, en afkomstig zijn uit de Lid-Staten?
4. Kan de resolutie van de Raad van 21 april 1970 (PB C 50 van 28 april 1970) de draagwijdte van de bepalingen van artikel 37, lid 1, van het Verdrag wijzigen en, zo ja, heeft de resolutie dan bindende kracht tegenover de Lid-Staten, zodat de invoer van onder het monopolie vallende produkten zonder enigerlei Gemeenschapsregeling onmiddellijk is vrijgesteld, en bijgevolg de exclusieve rechten van het tabaksmonopolie zijn vervallen?

De beschikking van de verwijzende rechter is op 7 juli 1975 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn er op 8 september 1975, 11 september 1975, 20 september 1975 en 23 september 1975 schriftelijke opmerkingen ingediend door onderscheidenlijk de Raad van de Europese Gemeenschappen, de Commissie, Manghera en anderen, verdachten in het hoofdgeding, en de regering van de Italiaanse republiek.

Op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

a) De eerste vraag

Verzoeksters in het hoofdgeding, Manghera en anderen, wijzen erop dat artikel 37 zelfs de mogelijkheid van discriminatie wil uitsluiten.

Waar de verschillende mogelijke hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen alle met het monopolie verband houden hebben de auteurs van het Verdrag de desbetreffende verbodsbepalingen opgenomen tussen de voorschriften die juist dit vrij verkeer van goederen moeten waarborgen. Zij hebben vooral de aandacht gevestigd op de beperkingen die zijn voortgevloeid uit de wetgevende handelingen waarbij het monopolie is

opgericht en zich pas daarna zorgen gemaakt om beperkingen als gevolg van het gebruik dat het monopolie in individuele gevallen, in concreto, van zijn gezag heeft willen maken.

De bedoeling om ook en vooral de discriminerende bepalingen afgeschaft te krijgen is niet vreemd aan het feit dat de Lid-Staten om tot dat resultaat te komen niet zozeer werden verplicht hun monopolies op te heffen als wel ze „aan te passen" — door een zodanige wijziging hunner structuren dat het niet meer tot discriminatie kon komen —.

Deze uitlegging van artikel 37 heeft de Commissie aanvaard in de zaak 82-71 SAIL (Jurispr. 1972, blz. 119), waarin is uitgesproken dat een uitsluitend recht tot verkoop (en, a fortiori, een uitsluitend recht tot produktie) der nationale monopolies in ieder geval naar zijn aard tot discriminaties in de zin van artikel 37 kon leiden. Slechts door afschaffing van het uitsluitend recht tot verkoop kon iedere mogelijkheid tot discriminatie worden uitgesloten.

De verplichting om — ter uitsluiting van discriminatie — het monopolie voor 31 december 1969 te reorganiseren ligt ondubbelzinnig besloten in artikel 37 van het Verdrag. Bedoelde datum kon niet verstrijken zonder dat aan de handel in staten zonder monopolie een volgens dit artikel ongeoorloofde last werd opgelegd. Er heeft in het kader van artikel 90 geen verlenging van de hierbedoelde termijn plaatsgevonden. Ook wanneer het tabaksmonopolie niet als een zuiver handelsmonopolie is te beschouwen, dan wil dat nog niet zeggen dat er terzelfder tijd twee verschillende voorschriften voor gelden, ook al zijn ze in bepaalde opzichten onverenigbaar. Wil men de toepassingsgebieden der beide schijnbaar gelijktijdig op gelding aanspraak makende regelen afbakenen, dan moet men zich afvragen welke regel in concreto voorrang heeft, en dan komt men stellig bij artikel 37 terecht.

Zelfs al kan artikel 90 ten deze tegenover artikel 37, lid 1, worden gesteld, dan dient zulk een concursus van normen op zodanige wijze te worden gehanteerd dat beider eerbiediging is verzekerd. In de lijn van het onderscheid dat het Hof in zijn jurisprudentie op de artikelen 9, 12 en 95 van het Verdrag gemaakt heeft moet de minst vergaande bepaling worden geacht de inhoud van de hoofdregel niet te beperken, maar verder uit te werken. Dan blijft de toepassing van artikel 90 met de verbodsbepaling van artikel 37 verenigbaar voorzover het gaat om monopolies welke van de aanvang af geen handelsmonopolies zijn geweest en voor die welke hun gestie sedert het verstrijken van de overgangsperiode tot puur fiscale aangelegenheden beperken.

Zelfs als krachtens artikel 37, lid 4, de in lid 1 gestelde termijn voor landbouwprodukten in Italië als een nationale marktordening zijn te beschouwen, dan nog zou zodanige verlenging niet besloten liggen in 's Raads basisverordening nr. 727/70 van 21 april 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector tabak (PB 94 van 28. 4. 1970), die in de vijftiende overweging van haar considerans juist vaststelt dat de kwantitatieve beperkingen welke een bestanddeel van een in deze sector bestaande nationale marktorganisatie uitmaakten, zijn afgeschaft.

De *Commissie* is van mening dat aan artikel 37, lid 1, een verdergaande bedoeling ten grondslag ligt dan waartoe men, het artikel letterlijk uitleggend, zou kunnen concluderen: het gaat er niet alleen om dat aan het einde van de overgangsperiode tussen de onderdanen der Lid-Staten iedere discriminatie in de voorwaarden van voorziening en afzet is uitgesloten; het gaat om uitsluiting van de mogelijkheden tot discriminatie. Ook al is er geen sprake van op zichzelf discriminerende bepalingen, dan nog kan een nationaal monopolie van commerciële aard de invoer belemmeren en beperken, bij voorbeeld ter bescherming van de nationale produktie of om de betalingsba-

lans in evenwicht te brengen. Ter voorkoming of uitsluiting van zulke discriminatiemogelijkheden is een bijzondere bepaling nodig voor monopolies van commerciële aard.

Houdt dit antwoord ook in dat het uitsluitend recht op invoer dat aan het monopolie was toegekend is afgeschaft? In artikel 37 is sprake van „aanpassing", niet van afschaffing. Anderzijds behelst dit uitsluitend recht niet reeds op zichzelf een met artikel 37 strijdige discriminatie, zodat het mag blijven bestaan voorzover „elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten". Op grond van deze analyse heeft de Commissie in al haar tot de Lid-Staten gerichte aanbevelingen, voor afloop van de overgangsperiode krachtens artikel 37, lid 6, gedaan met betrekking tot de monopolies voor bereide tabak, die in Frankrijk en Italië uitgezonderd, de afschaffing der exclusieve rechten in overweging gegeven als de beste, want thans zonder meer doeltreffende, oplossing om het in artikel 37 omschreven doel te bereiken.

Met betrekking tot nationale monopolies van commerciële aard voor bereide tabak heeft de Commissie, onverminderd de toepassing van artikel 37, bij de Raad een voorstel op grond van artikel 235 ingediend waarin de handhaving van de hierbedoelde uitsluitende rechten eveneens ongeoorloofd is geacht.

De ontwikkeling der verschillende monopolies houdt een bevestiging van dit standpunt in. Wanneer de Lid-Staten krachtens artikel 37 maatregelen namen ten aanzien van de onder dit artikel vallende monopolies of lichamen, dan betroffen die maatregelen de afschaffing der exclusieve rechten; bleef die afschaffing achterwege, dan vond er helemaal geen aanpassing als bedoeld in artikel 37 plaats.

In ieder geval is de handhaving van de uitsluitende rechten tot invoer en commercialisatie met de doelstelling van het artikel in strijd wanneer zij in handen zijn van de Staat — in de ruimste zin des woords —, die de betrokken produkten zelf vervaardigt, zodat het monopolie aan eigen produkten wel een gunstiger positie moet inruimen dan aan die der concurrenten. Zulk een preferentiële regeling komt neer op een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking. Deze situatie doet zich in casu nu juist voor.

Op grond van deze overwegingen heeft de Commissie talrijke procedures wegens inbreuken op het Verdrag ingeleid.

Ten slotte mag er van een monopolie van fiscale aard alleen worden gesproken wanneer het doel meer omvat dan alleen de inning der verbruiksbelasting en zonder handhaving van het monopolie niet kan worden verwezenlijkt. En de fiscus haalt in Lid-Staten zonder invoer- en handelsmonopolies uit de tabaksverkoop ten minste evenveel gewin als in Lid-Staten met zulk een monopolie.

De *Italiaanse Regering* betoogt bij wijze van vooropmerking dat het tabaksmonopolie in het bestek van het nationale recht het voorbeeld van een fiscaal monopolie zou opleveren. Zijn taak is hem trouwens met zoveel woorden door de wet toegewezen. Daarom is het zo vreemd dat de rechter in het hoofdgeding zijn onderzoek tot artikel 37 heeft beperkt en zich niet ook in artikel 90, lid 2, heeft verdiept. De taak van het tabaksmonopolie — een zo hoog mogelijke belastingopbrengst te behalen uit het verbruik van sigaretten — kan zonder monopolie niet worden vervuld; voldoende controle is dan niet langer verzekerd. Handhaving van het monopolie houdt geen gevaar voor de ontwikkeling van de intracommunautaire handel in, immers Italië importeert zijn bereide tabak uit de andere Lid-Staten, terwijl zijn export vrijwel nihil is. Uitlegging van artikel 37 heeft dus in het kader van het hoofdgeding geen zin. In ieder geval wordt in artikel 37 van de instandhou-

ding der nationale monopolies van commerciële aard uitgegaan; anderzijds wordt uitsluiting van discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten voorzien, wat de voorwaarden van de voorziening en de afzet betreft. Een uitsluitend recht op invoer (althans de mogelijkheid de invoer zodanig te reglementeren dat het monopolie er geen hinder van ondervindt) is als wezenlijk element van een commercieel monopolie niet reeds op zichzelf in strijd met het Verdrag. Voor zulk een recht is plaats zolang de uitoefening ervan maar geen discriminaties behelst. Wordt een onderdaan van een andere Lid-Staat wat zijn voorzieningsvoorwaarden betreft op dezelfde wijze behandeld als een Italiaan, dan is er van discriminatie geen sprake. In ieder geval is het uitsluitend recht tot invoer afgeschaft bij artikel 4 van de wet nr. 825 van 13 juli 1965, waarbij „de invoer van bereide tabak op het grondgebied van de republiek waarvoor het monopolie geldt, voorzover het om meer dan 4 kilo gaat, met toestemming van de administratie van de Staat" is toegestaan.

b) De tweede en de derde vraag

Manghera en anderen, verdachten in het hoofdgeding, wijzen er op dat ofschoon het Hof nog geen aanleiding heeft gevonden zich met zoveel woorden over de vraag naar de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 37, lid 1, uit te spreken, de Advocaat-Generaal zich daaromtrent in bevestigende zin heeft uitgelaten in de zaak SAIL. Er heerst dienaangaande dus een vergaande mate van overeenstemming.

Artikel 37 ware te lezen als volgt: a) „na afloop van de overgangsperiode is elke discriminatie verboden ..."; b) „daartoe passen de Lid-Staten ... geleidelijk aan". De volzin sub a is zo duidelijk en welbepaald als volgens de communautaire jurisprudentie nodig is, wil aan de Verdragsregels rechtstreeekse toepasselijkheid worden toegekend.

Artikel 37 is ook wat de gestrengheid van zijn inhoud betreft „duidelijk". Weliswaar behelst het Verdrag hier, in afwijking van andere bepalingen ter afschaffing van belemmeringen van het vrije verkeer van goederen, geen dwangmaatregelen met het oog op de eerbiediging van het ritme volgens hetwelk de uit het monopolie voortvloeiende beperkingen moeten worden afgeschaft. Het Verdrag gaat uit van een „maximumtermijn".

Voorts wordt in artikel 37 aan de Commissie geen speciale regelgevende bevoegdheid ingeruimd; zij heeft slechts „aanbevelingen" te doen.

Bij grondig onderzoek blijken de verbodsbepalingen betreffende de monopolies even streng en onontkoombaar als die van de artikelen 9 tot en met 35.

Reeds uit de formulering spreekt een bijzonder duidelijk beleidsoogmerk (de uitsluiting van elke discriminatie); het artikel behelst een „streng gebod" (om de woorden van de Advocaat-Generaal in de SAIL-zaak te gebruiken). Die gestrengheid blijkt ook uit het feit dat artikel 37, lid 2, de meest heterogene gevallen omvat.

De *Commissie* wijst erop dat het Hof aan artikel 37, lid 2 (zaak 6-74, Jurispr. 1974, blz. 1141) reeds rechtstreekse werking heeft toegekend. Het enig verschil tussen lid 1 en lid 2 betreft de datum waarop de hierbedoelde verplichting perfect is geworden.

Zou aan artikel 37, lid 1, de rechtstreekse werking niet toekomen, dan zou er wat betreft het vrij verkeer van waren die onder artikel 37 vallen, een onevenredige situatie ontstaan. De Lid-Staten zouden door oprichting van nieuwe monopolies — met exclusieve rechten — aan particulieren de waarborgen kunnen ontnemen welke zij — via de rechtstreekse werking — aan artikel 30 ontlenen. Er dient rekening te worden gehouden met de jongste ontwikkelingen der jurisprudentie, volgens welke de aanpassing van de Franse en Italiaanse tabaksmonopolies niet bij de inwerkingtreding van de ge-

meenschappelijke marktordening voor tabak, ofwel eerst na de afloop van de overgangsperiode, moest zijn voltooid (zoals de Commissie met een beroep op artikel 34, lid 4, had aangenomen), doch uiterlijk op 1 januari 1970 ofwel bij afloop van de overgangsperiode. Anderzijds dient men te bedenken dat wanneer in een oude Lid-Staat een monopolie niet overeenkomstig artikel 37 is aangepast, sinds 1 januari 1970 een uitsluitend recht op invoer met betrekking tot produkten van oorsprong of van herkomst uit de andere Lid-Staten van de Gemeenschap, niet meer aan particulieren kan worden tegengeworpen.

Volgens de *Italiaanse Regering* draagt de verplichting tot aanpassing van de monopolies van commerciële aard kennelijk een programmatisch karakter; zelfs de bij die aanpassing in acht te nemen modaliteiten worden niet omschreven. In het bestek van deze uitlegging schijnt het verbod discriminaties te handhaven rechtstreeks toepasselijk, evenals het in lid 2 van hetzelfde artikel omschreven verbod nieuwe discriminerende maatregelen in te voeren. Het handhaven van een exlusief recht op invoer levert geen verboden discriminatie op. Een uitlegging in andere zin zou — in strijd met letter en geest van artikel 37, lid 1 — op afschaffing van het monopolie zelf neerkomen.

c) De vierde vraag

Manghera en anderen, verdachten in het hoofdgeding, wijzen erop dat tot goed begrip van artikel 37, lid 1, met artikel 8 van het Verdrag te rade moet worden gegaan. Verlenging van de in lid 1 gestelde termijn tot na de afloop van de overgangsperiode zou dus alleen geoorloofd zijn geweest als ook lid 2 — via de door geen der in artikel 189 genoemde normatieve handelingen, laat staan door 's Raads resolutie van 21 april 1970, te vervangen procedure van artikel 236 — was gewijzigd.

Wat betreft het rechtskarakter dier resolutie zij er op gewezen dat de beide in het Publikatieblad der Europese Gemeenschappen genoemde voorstellen uitsluitend van de beide betrokken Staten als zodanig uitgaan en dat de Raad had besloten hun verklaringen in het procesverbaal van 21 april 1970 op te nemen. Zij behelsden alleen maar een belofte der beide nalatige Staten binnen een bepaalde termijn verbetering in de bestaande toestand te brengen. Uit de instemming der andere Staten spreekt hoogstens een „gedogen" van een instelling der Gemeenschap.

De *Raad* wijst erop dat de ene gestelde vraag in wezen tweeledig is.

Allereerst gaat het er om of de resolutie van 21 april 1970 wijziging heeft gebracht in artikel 37, lid 1; en het heeft geenszins in 's Raads bedoeling gelegen om via die resolutie de draagwijdte dier bepalingen hoe dan ook te wijzigen. De Raad ontleent zijn bevoegdheden alleen aan het Verdrag zelf. Artikel 37 geeft de Raad geen enkele beslissingsbevoegdheid. Juist daarom heeft de Commissie bij de Raad op 11 juli 1967 en op 18 juli 1969 krachtens artikel 235 van het Verdrag achtereenvolgens een ontwerpverordening en een gewijzigd ontwerp betreffende nationale monopolies van commerciële aard voor bereide tabak ingediend. De Raad heeft niet het ontwerp aanvaard, maar de resolutie van 21 april 1970, waarin — onder 2 — de opheffing der exclusieve rechten tot invoer per 1 januari 1976 is voorzien.

De Raad heeft bij die gelegenheid in het procesverbaal de verklaring doen opnemen dat het in deze resolutie bepaalde de toepassing van artikel 37 van het EEG-Verdrag onverlet laat, en heeft dus in die toepassing — en dus ook in de uitlegging — van dat artikel geen wijziging willen brengen.

In de tweede plaats gaat het er om of 's Raads resolutie ertoe leidt dat de exclusieve rechten op invoer per 1 januari 1976 komen te vervallen. Maar de hierbedoelde handeling kan naar aard en

doelstelling niet tot dat gevolg leiden. Een resolutie is een politieke handeling die niet bestemd — of in staat — is rechtsgevolgen te weeg te brengen. Door zulke handelingen (vgl. 's Hofs arresten in de gevoegde zaken 90 en 91-63, Jurispr. deel X, blz. 1281, alsook in de zaken 9-73 en 10-73, Jurispr. 1973, blz. 1161 en 1195) stippelt de Raad haar beleid uit met betrekking tot zijn eigen toekomstig optreden in het kader van de hem door het Verdrag verleende bevoegdheden dan wel ten aanzien van het optreden van de — of sommige — Lid-Staten. Zulk een handeling kan, als in casu, meebrengen dat de Lid-Staten bepaalde politieke verplichtingen aanvaarden of behelzen dat hun zulke verplichtingen door de Raad worden opgelegd; zij vermag echter in geen geval de rechtsorde der Gemeenschap, laat staan de nationale rechtsorde der Lid-Staten, te wijzigen.

In het eerste lid der resolutie verplichten twee Lid-Staten met nationale monopolies van commerciële aard zich de nodige maatregelen tot beëindiging der uit het monopolie voortvloeiende discriminaties te nemen. Volgens lid 2 moeten de exclusieve invoerrechten uiterlijk op 1 januari 1976 zijn afgeschaft. Bij het opstellen van de resolutie is de Raad er duidelijk van uitgegaan dat de afschaffing der exclusieve invoerrechten — die zij uiterlijk per 1 januari 1976 verwezenlijkt wilde zien — niet zonder meer reeds per 1 januari 1970 uit het Verdrag voortvloeide.

De resolutie is enerzijds in het kader van een onderzoek naar een door de Commissie ex artikel 235 van het Verdrag gedaan voorstel en anderzijds „onverminderd de toepassing van artikel 37" opgesteld.

Artikel 2 der resolutie behelst dus geen reglementering op het stuk der monopolies (in overeenstemming met of met wijziging van artikel 37 van het Verdrag), maar een omschrijving van het ten deze door de betrokken Lid-Staten, c.q. de Raad zelf, te voeren beleid. Zij brengt dus voor de Italiaanse Regering de politieke verplichting mede alle nodige maatregelen te nemen ter afschaffing van de uit her monopolie voortvloeiende discriminaties en het is blijkens de resolutie de wens van de Raad en, voorzover de Italiaanse Regering betreft, haar verplichting — de uitsluitende rechten tot invoer op uiterlijk 1 januari 1976 af te schaffen. Lid 2 had geen rechtstreekse gevolgen — en kon geen rechtstreekse gevolgen hebben — ten aanzien van de Italiaanse monopolieregeling en voor zijn uitvoering was geen nadere communautaire maatregel nodig, doch wel een tijdig optreden van de nationale overheid, in het kader der nationale rechtsorde en krachtens een daartoe strekkende, door de Italiaanse Regering aanvaarde politieke verplichting.

De *Commissie* wijst er op dat de hierbedoelde resolutie ingevolge de artikelen 11, lid 1, tweede alinea, 145 en 236 generlei wijziging vermag te brengen in de draagwijdte van artikel 37, lid 1, van het Verdrag.

Ook de *Italiaanse Regering* vestigt er de aandacht op dat de Raad om redenen van institutionele aard, besloten liggende in de artikelen 4, lid 1, 145 en 236 van het Verdrag, alsook omdat hem ten deze in artikel 37 geen enkele specifieke bevoegdheid wordt verleend, geenszins bevoegd is de draagwijdte van dat artikel te wijzigen. Evenmin is de Raad bevoegd een afschaffing van het uitsluitend recht op invoer per 1 januari 1976 voor te schrijven.

De resolutie van 21 april 1970 — en de verplichtingen welke de Franse en Italiaanse Regering daarin hebben aanvaard — zijn handelingen van politieke aard, waaraan geen rechtsgevolgen in de eigenlijke zin des woord zijn verbonden. Een bijkomend argument tot staving van de opvatting van de Italiaanse regering is gelegen in de omstandigheid dat als de Raad en de betrokken regeringen het er over eens zijn geworden dat de uitsluitende rechten tot invoer vóór 1 januari 1976 moesten verdwijnen, daaraan hun opvatting ten grondslag heeft gelegen dat

zij tot afschaffing van die rechten niet reeds zonder meer — krachtens artikel 37, lid 1, vóór 1 januari 1970 — verplicht waren;

Overwegende dat ter terechtzitting van 26 november 1975 mondelinge opmerkingen gemaakt zijn door F. Manghera en anderen, verdachten in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door de te Milaan gevestigde advocaten Ubertazzi en Cappelli, de Italiaanse Regering, vertegenwoordigd door de vice-avvocato dello Stato Braguglia, de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door de gemachtigde Fornasier, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door de juridisch adviseur Marchini-Camia, als gemachtigde;

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 13 januari 1976 zijn conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Giudice istruttore in de Tribunale te Como bij beschikking van 30 juni 1975, ingekomen op 7 juli 1975, het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag verzocht heeft bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de uitlegging van artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag en 's Raads resolutie van 21 april 1970 betreffende de nationale monopolies van commerciële aard voor tabaksfabrikaten (PB C 50 van 28 april 1970, blz. 2);

2 Overwegende dat de Italiaanse rechter de nationale strafwet heeft toe te passen op feiten welke een inbreuk zouden opleveren op de wettelijke bepalingen waarin aan het nationaal monopolie voor tabaksfabrikaten een uitsluitend recht tot invoer is verleend;

3 Overwegende dat in de eerste plaats wordt gevraagd of artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag in die zin is te verstaan dat het commercieel monopolie per 31 december 1969 (einde van de overgangsperiode) zodanig moest zijn aangepast dat zelfs de mogelijkheid om discriminerend op te treden tegen exporteurs in de Gemeenschap was opgeheven, zodat de uitsluitende invoerrechten ten opzichte van de andere Lid-Staten per 1 januari 1970 waren vervallen;

4 Overwegende dat de Lid-Staten naar luid van artikel 37, lid 1, hun nationale monopolies van commerciële aard geleidelijk moeten aanpassen in dier voege dat wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten is uitgesloten;

5 dat deze bepaling, waarin geen afschaffing van genoemde monopolies verlangd wordt, nochtans een aanpassing dier monopolies in dier voege dat er aan het einde der overgangsperiode van discriminatie in het geheel geen sprake meer is, gebiedend voorschrijft;

6 Overwegende dat ter uitlegging van artikel 37, lid 1 — voorzover de aard en omvang der voorgeschreven aanpassing betreffend — de samenhang met de andere leden van dit artikel en de plaats welke het binnen het algemene systeem van het van het Verdrag inneemt in aanmerking moeten worden genomen;

7 dat het artikel behoort tot de titel betreffende het vrije verkeer van goederen, en met name tot hoofdstuk II betreffende de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten;

dat het betrekking heeft op ieder lichaam waardoor een Lid-Staat, niet slechts rechtstreeks doch ook zijdelings, de invoer of de uitvoer tussen Lid-Staten beheerst, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt;

8 dat anderzijds in lid 2 sprake is van de verplichting der Lid-Staten zich na ingang van de overgangsperiode te onthouden van maatregelen welke de draagwijdte van de artikelen inzake de afschaffing der douanerechten en der kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten beperken;

dat voorts volgens lid 3 het ritme van de in lid 1 bedoelde maatregelen moet worden aangepast aan de in de artikelen 30 tot en met 34 bedoelde afschaffing der kwantitatieve beperkingen voor dezelfde produkten;

9 dat de in lid 1 omschreven verplichting blijkens inhoud en opbouw dezer bepalingen ertoe strekt de eerbiediging te verzekeren van de grondregel van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt, met name langs de weg van afschaffing van kwantitatieve beperkingen en van maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen Lid-Staten;

10 dat deze doelstelling niet zou worden bereikt indien in een Lid-Staat met een monopolie van commerciële aard het vrije verkeer van uit de andere Lid-Staten komende waren van gelijke aard als die waarnaar het nationale monopolie zijn bemoeiingen uitstrekt, niet zou zijn verzekerd;

11 dat trouwens de Raad in zijn resolutie van 21 april 1970 betreffende de nationale monopolies van commerciële aard voor tabaksfabrikaten zelf herinnert aan de verplichting tot afschaffing van de exclusieve rechten tot het invoeren en verhandelen van tabaksfabrikaten;

12 dat het uitsluitend recht van het hierbedoelde monopolie op de invoer van tabaksfabrikaten ten opzichte van de exporteurs uit de Gemeenschap dan ook als een in artikel 37, lid 1, verboden discriminatie is te beschouwen;

13 dat de eerste vraag derhalve in die zin dient te worden beantwoord dat artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag aldus is te verstaan dat ieder nationaal monopolie van commerciële aard per 31 december 1969 in dier voege moest zijn aangepast dat een uitsluitend recht op invoer uit de andere Lid-Staten was afgeschaft;

14 Overwegende dat in de tweede plaats gevraagd wordt of artikel 37, lid 1, van het Verdrag rechtstreeks toepasselijk is en voor particulieren subjectieve rechten doet ontstaan welke door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd;

15 Overwegende dat de uitsluiting — aan het einde van de overgangsperiode — van elke discriminatie tussen de onderdanen der Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft, een naar uitkomst welbepaalde en van een eenvoudige opschortende clausale afhankelijk gestelde verplichting behelst;

16 dat die verplichting na afloop van de overgangsperiode van geen enkele voorwaarde meer afhankelijk is, terwijl het al evenmin zo is dat zij slechts tot uitvoering zou kunnen komen — dan wel rechtsgevolgen zou kunnen sorteren — nadat hetzij de Gemeenschap hetzij de Lid-Staten handelend zijn opgetreden, en dat zij naar haar aard door de onderdanen der Lid-Staten voor de nationale rechterlijke instanties kan worden ingeroepen;

17 Overwegende dat in de derde plaats gevraagd wordt of bijgevolg na 1 januari 1970 op grond van artikel 37, lid 1, van het Verdrag ook door andere subjecten dan het monopolie, tegen betaling der daarvoor vastgestelde heffingen, produkten in Italië konden worden ingevoerd die vielen onder het bij wet nr. 907 van 17 juli 1942 voorziene monopoliestelsel voor tabak en uit de Lid-Staten afkomstig waren;

18 Overwegende dat deze vraag die niet zozeer de uitlegging als wel de toepassing van het Gemeenschapsrecht betreft, staat ter beoordeling van de nationale rechter;

19 Overwegende dat in de vierde plaats gevraagd wordt of 's Raads resolutie van 21 april 1970 wijziging heeft kunnen brengen in de draagwijdte van artikel 37, lid 1, van het Verdrag en, zo ja, of de resolutie dan bindende kracht heeft tegenover de Lid-Staten, zodat de invoer van onder het monopolie vallende produkten zonder enigerlei Gemeenschapsregeling onmiddellijk is vrijgesteld, en bijgevolg de exclusieve rechten van het tabaksmonopolie zijn vervallen;

20 Overwegende dat naar luid van de resolutie „de Franse en Italiaanse Regeringen ... zich ertoe [verplichten] alle nodige maatregelen te nemen om de discriminaties op te heffen welke uit nationale handelsmonopolies voortvloeien", en „de opheffing van de exclusieve rechten betreffende de invoer en het in de groothandel brengen ... uiterlijk op 1 januari 1976 een feit [moet] zijn";

21 Overwegende dat aan genoemde resolutie, waarin hoofdzakelijk de politieke wens van de Raad en van de Franse en Italiaanse Regeringen uitdrukking vindt dat er aan een met artikel 37, lid 1, strijdige situatie een einde zal komen, geen aan de justitiabelen tegen te werpen rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn;

dat met name de in de resolutie gestelde termijn niet kan prevaleren boven die welke in het Verdrag wordt genoemd;

22 dat de vierde vraag derhalve ontkennend moet worden beantwoord;

Ten aanzien van de kosten

23 Overwegende dat de kosten, door de Commissie van de EG wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen;

dat de procedure jegens partijen in het hoofdgeding als een in de loop van het geding voor de nationale rechter gerezen incident is te beschouwen, zodat deze laatste over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende inzake de vragen door de Giudice istruttore bij de Tribunale te Como bij beschikking van 30 juni 1975 gesteld, verklaart voor recht:

1. **Artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag is aldus te verstaan dat ieder nationaal monopolie van commerciële aard per 31 december 1969 in dier voege moest zijn aangepast dat een uitsluitend recht op invoer uit de andere Lid-Staten was afgeschaft.**

2. **Bij afloop van de overgangsperiode kan door de onderdanen van de Lid-Staten voor de nationale rechterlijke instanties een beroep worden gedaan op artikel 37, lid 1.**

3. **'s Raads resolutie van 21 april 1970 brengt geen wijziging in de draagwijdte van de bepalingen van artikel 37, lid 1.**

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op drie februari negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt