Conclusies van de Advocaat-Generaal J. Gand van 2 december 1964 [1]

Mijnheer de President, mijne Heren Rechters,

De U door de rechterlijke instanties der Lid-Staten gedane verzoeken ter verkrijging van een prejudiciële beslissing kunnen in twee duidelijk te onderscheiden categorieën worden ondergebracht. Nu eens wordt U een vraag gesteld over de betekenis van bijzondere bepalingen in de gemeenschapsverordeningen, welker belang slechts aan een gering aantal specialisten duidelijk is, dan weer daarentegen verzoekt men U — voor de oplossing van een geschil van ogenschijnlijk weinig belang — om interpretatie van fundamentele artikelen van het Verdrag van Rome.

De onderhavige zaak behoort stellig tot laatstgenoemde categorie. De weigering van een te Milaan gevestigde advocaat om een elektriciteitsrekening te voldoen vormde voor U aanleiding om in Uw arrest van 15 juli j.l. uitspraak te doen over bepaalde aspecten van het recht van vestiging en van de regeling betreffende de staatsmonopolies. Thans is het ter zake van de niet-nakoming van een contract met betrekking tot de invoer van 6.000 ton benzine dat de Rechtbank van Rome (civiele Kamer) U vier vragen voorlegt over de interpretatie van de artikelen 30 tot 37 van het Verdrag inzake de kwantitatieve beperkingen en de monopolies, welke vragen U worden gesteld met betrekking tot de Franse regeling van de invoer van koolwaterstoffen.

Hieruit blijkt reeds voldoende dat de juridische betekenis en het praktische belang van het door U te wijzen arrest de belangen van partijen bij het voor de Italiaanse rechter hangende geschil te boven gaan; zou op dit punt nog enige twijfel blijven, dan moge het voldoende zijn op te merken dat behalve de Commissie drie Lid-Staten : België, Frankrijk en Nederland — overigens onderling afwijkende —, opmerkingen hebben ingezonden.

De feiten, gelijk die bij pleidooi werden voorgedragen, zijn U bekend. De Sopeco, een Franse vennootschap de handel in aardolie en vloeibare brandstoffen ten doel hebbende, heeft in maart 1959 met de te Rome gevestigde vennootschap Albatros een overeenkomst aangegaan voor de jaarlijkse invoer naar Frankrijk van 6.000 ton benzine, te leveren in maandelijkse hoeveelheden van 400 tot 600 ton. Op 11 april 1959 werd het verzoek van Sopeco om een invoervergunning voor 500 ton, door het Franse Office des changes afgewezen op grond van de overweging dat deze vennootschap « niet bevoegd was tot het importeren en gros van aardolieprodukten (wet van 30 maart 1928) ». De weigering een invoervergunning te verstrekken is in het Franse recht een administratieve handeling waartegen bij de Administratieve Rechter

1- Vertaald uit het Frans

beroep kan worden ingesteld wegens overschrijding van bevoegdheid. Sopeco volgde deze procedure niet, doch, door de verkoper tot nakoming van het contract of ontbinding daarvan voor de Italiaanse rechter gedagvaard, voerde zij aan dat bedoelde weigering, welke een schending van het Verdrag van Rome inhoudt, voor haar een beroep rechtvaardigde zowel op wezenlijke rechtsdwaling als overmacht. Zij verzocht dat U de stukken ter fine van interpretatie van het Verdrag zouden worden toegezonden, bij welk verzoek Albatros zich aansloot. Na verschillende processuele verwikkelingen : doorhaling van de zaak in het register op 25 januari 1962, hervatting van de zaak op 29 mei 1963, heeft de rechtbank te Rome ingevolge artikel 177 U bij beschikking van 18 januari 1964 — welke U overigens eerst 4 maanden later werd toegezonden — vier vragen voorgelegd welke als volgt kunnen worden samengevat :

A. — Moet artikel 30 E.E.G.-Verdrag, jo artikel 3, jis de artikelen 31, 32 en 35, aldus worden uitgelegd, dat de vroeger in Frankrijk geldende voorschriften betreffende de invoer van aardolie, met name de wet van 30 maart 1928 door eerstgenoemd artikel zijn afgeschaft?

B. — Moeten de artikelen 31 en 32 van het Verdrag, jo artikel 5, aldus worden uitgelegd dat zij de beschikking van 24 september 1958 — waardoor na de inwerkingtreding van het Verdrag de wet van 30 maart 1928 werd aangevuld en gewijzigd — terzijde stellen?

C. — Indien de vragen A en B ontkennend zouden worden beantwoord, is dan de Franse regeling door artikel 33 van het Verdrag komen te vervallen?

D. — Moet artikel 37, jo artikel 5, al dan niet aldus worden uitgelegd, dat het de geleidelijke afschaffing impliceert van eventuele overheidsmonopolies, welke bestaan krachtens de Franse regeling voor de invoer van aardolie?

Allereerst dient de — door de Franse Regering uitdrukkelijk betwiste — ontvankelijkheid van het verzoek om interpretatie te worden behandeld. Met de vragen A en C — aangenomen dat zij geacht kunnen worden betrekking te hebben op de al of niet verenigbaarheid met het Verdrag van de vroegere Franse regeling inzake de invoer van aardolie — zou men namelijk trachten U tot een uitspraak te bewegen over een eventueel conflict tussen het gemeenschapsrecht en het interne Franse recht, hetgeen niet tot Uw bevoegdheid behoort. De vragen B en D zouden bovendien niet terzake dienend zijn. De Franse administratie heeft tegenover Sopeco geen beroep gedaan op de beschikking van 24 september 1958 met betrekking tot de « nationale » aardolie. Bovendien ware het met het in artikel 37 neergelegde begrip van progressiviteit in strijd dat bedoeld artikel van invloed zou zijn op een begin 1959 gerezen geschil.

Uw taak de uitvoering van het Verdrag van Rome te verzekeren omvat de handhaving niet alleen van artikel 177, doch evenzeer van de overige bepaling dier overeenkomst. Naar het oordeel van de Franse Regering staat het aan U de grenzen voor de toepassing van dit artikel

te trekken; Gij moogt niet toestaan dat het aangewend wordt om andere bepalingen van het Verdrag, bij voorbeeld de artikelen 169 tot en met 173 te ontduiken en evenmin dat een nationale rechterlijke instantie de bevoegdheid van de jurisdicties van andere Lid-Staten miskent.

Soortgelijke tegenwerpingen hebt Gij reeds ontmoet bij de behandeling van vroegere verzoeken om een prejudiciële beslissing. Zij hebben er allereerst toe geleid dat het Hof zich bevoegd verklaarde mits de gestelde vragen betrekking hebben op de interpretatie van het Verdrag of van een gemeenschapsverordening, waarbij Gij U voorbehieldt om, gezien de minder gelukkige formulering der vragen door de nationale rechter, slechts acht te slaan op hetgeen daarin bedoelde uitlegging raakt (Costa/ENEL 6-64), een methode welke in casu stellig niet onmogelijk voorkomt. — Anderzijds moogt Gij in het kader van artikel 177 het Verdrag niet op een bepaald geval toepassen, noch ook uitspraak doen over de geldigheid van een maatregel van intern recht, doch slechts de artikelen van het Verdrag interpreteren « gelet op de door de rechter in het hoofdgeding verstrekte juridische gegevens ». Voorts zijn de overwegingen welke die rechter tot de keuze van zijn vragen hebben geleid, alsmede de beslissende betekenis welke hij daaraan met het oog op het voor hem aanhangige geding toekent, aan Uw oordeel onttrokken (26-62, van Gend).

Hoe logisch deze regels ook mogen zijn, ze geven niettemin aanleiding tot bepaalde problemen waarvoor de Advocaat-Generaal Lagrange reeds in zijn conclusie in de zaak-Costa Uw aandacht vroeg. Het betreft hier in de eerste plaats de moeilijk aan te geven grens tussen uitlegging en toepassing van het Verdrag, welke tevens de grens vormt tussen de bevoegdheid van de gemeenschapsjurisdictie en die van de nationale rechters, tot het bepalen waarvan, in geval van conflict, geen rechter is aangewezen. Moet men anderzijds het beginsel, dat de overwegingen — waarop de nationale rechter het renvooi ter fine van prejudiciële beslissing heeft gegrond, aan het oordeel van het Hof zijn onttrokken — zover doorvoeren, dat het ook zou gelden indien de gestelde vraag kennelijk met het geding ten principale geen verband houdt? Moet het Hof in zodanig geval toch een abstracte en doctrinaire — met de oplossing van het geschil geen verband houdende — interpretatie geven, welke daarom niet minder tot andere doeleinden zou kunnen worden ingeroepen en die zelfs tot conflicten zou kunnen leiden met de nationale rechter of met de nationale overheid? Wellicht zal het Hof eens geroepen zijn om een einde te maken aan een mogelijk misbruik van procedure op dit punt.

In het onderhavige geval heeft de Rechtbank van Rome de redenen uiteengezet waarom een uitlegging van het Verdrag haar noodzakelijk voorkomt. Het gaat over de vraag of de koper op het ogenblik van het sluiten van het contract redelijkerwijs moest verwachten dat de gevraagde invoervergunning hem op grond van de vroegere wetgeving zou worden geweigerd, dan wel of hij op toekenning van die vergunning mocht rekenen op grond van de wijzigingen welke de administratieve regle-

menten en de praktijk door de werking van het Verdrag ondergaan zouden moeten hebben. Ten einde nu dit « subjectieve » aspect van de houding van de koper te kunnen beoordelen (de kwalificatie is ontleend aan de overwegingen van de verwijzingsbeschikking) verzoekt men U het Verdrag te willen interpreteren.

Dit verklaart zonder twijfel twee opmerkingen welke door de Franse Regering bij pleidooi nadrukkelijk naar voren zijn gebracht. De eerste is dat in alle tot dusver aan U voorgelegde gevallen de nationale rechters licht trachtten te verkrijgen over de vraag of hun eigen wet of een handeling van een regering, getoetst aan het Verdrag van Rome, regelmatig mocht worden geacht. Het was dus normaal dat het Hof na een uitlegging van het Verdrag gegeven te hebben aan die rechters overliet daaruit de consequenties te trekken en wel binnen het kader van hun bevoegdheid en met inachtneming van het voor hen aanhangige geding. In het onderhavige geval evenwel zal de gegeven interpretatie van het Verdrag door de Italiaanse rechter op de Franse wetgeving worden toegepast.

Anderzijds betwijfelt de Franse Regering of er rechtens een band bestaat tussen de door U te geven interpretatie en de oplossing van het geschil ten principale. Zeker is het — indien wij de beschikking van de Italiaanse rechter goed hebben begrepen — dat hij, onverschillig of de gestelde vragen negatief dan wel positief zullen worden beantwoord, zich steeds vrij zal achten daaruit voor de hoofdzaak de conclusie te trekken welke hem juist voorkomt, daar het er voor hem om gaat de subjectieve gedragingen van de debiteur te beoordelen.

Deze opmerkingen hebben de verdienste dat zij het eigenaardige karakter van de onderhavige zaak doen uitkomen. Wij menen evenwel niet dat zij er toe mogen leiden dat het Hof zich onbevoegd zal verklaren. De rechtsorde van de Gemeenschap en de nationale rechtsorden vormen, gelijk reeds dikwijls opgemerkt, twee gebieden welke niet met elkander mogen worden verward. Uw taak is het het Verdrag te interpreteren. Dit is niet slechts een bevoegdheid doch ook — wanneer beroep wordt ingesteld — een plicht. Zou het Hof deze interpretatie weigeren daar zij in het geding ten principale er toe zou kunnen leiden dat de jurisdictie van een Lid-Staat die van een andere Staat niet ontziet, dan zou dit een uitspraak inhouden over de respectieve competenties dier jurisdicties, hetgeen kennelijk niet tot Uw bevoegdheid behoort. Bovendien, indien Uw uitlegging van het Verdrag — welke voor de nationale rechter verbindend is — deze niet berooft van de vrijheid daaruit voor de oplossing van het geschil naar eigen goedvinden de consequenties te trekken in zoverre deze oplossing een subjectieve waardering vraagt, zo levert dit toch niet voldoende grond op om ieder juridisch verband tussen de uitlegging en het geschil te ontkennen. Bovendien bevinden wij ons hier wederom tegenover het probleem in hoeverre de gestelde vragen relevant zijn, hetwelk Gij steeds geweigerd hebt te onderzoeken.

Wij stellen U dan ook voor het door de Franse Regering opgeworpen middel van niet-ontvankelijkheid te verwerpen en op de gestelde vragen

te antwoorden binnen de grenzen Uwer bevoegdheid en in het kader van het onderhavige geschil hetwelk, gelijk U bekend, ontstaan is naar aanleiding van de niet-uitvoering van een in maart 1959 gesloten contract.

1) De vraag A luidt als volgt : moet artikel 30 E.E.G.-Verdrag, jo artikel 3, jis de artikelen 31, 32 en 35, aldus worden uitgelegd, dat door eerstgenoemd artikel de vroeger in Frankrijk geldende voorschriften betreffende de invoer van aardolie, met name de wet van 30 maart 1928 en de wetsbesluiten van 8 augustus 1946 en 1 februari 1950, zijn afgeschaft voor zover zij daarmede in strijd zijn?

Met deze gebrekkig geredigeerde tekst wordt kennelijk de vraag bedoeld of het artikel self-executing is.

Dit artikel, waarmee hoofdstuk 2 « Afschaffing van de kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten » aanvangt, luidt als volgt : « Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn, onverminderd de volgende bepalingen, tussen de Lid-Staten verboden ». Hierop volgen de artikelen waarbij onderscheidenlijk verboden worden de invoering van nieuwe kwantitatieve beperkingen (artikel 31) en de verdere beperking der contingenten (artikel 32) terwijl het ritme der geleidelijke opheffing daarvan in artikel 33 is vastgelegd. Artikel 37 ten slotte handelt over de aanpassing der monopolies.

Volgens de vennootschappen Albatros en Sopeco betekent artikel 30, dat, met uitzondering van de contingenten welker geleidelijke opheffing uitdrukkelijk in de artikelen 32 en 33 is voorzien, alle overige kwantitatieve beperkingen en alle maatregelen met gelijke werking op de dag van inwerkingtreding van het Verdrag moeten verdwijnen. En tot de in dit artikel bedoelde maatregelen behoort iedere regeling waarbij de invoer afhankelijk wordt gesteld van speciale, door een regering te verstrekken vergunningen. Wij herkennen hierin het stelsel van de Franse wet van 30 maart 1928. Met een beroep op Uw arrest 26-62 waarin artikel 12 van het Verdrag, houdende het verbod van nieuwe in- en uitvoerrechten, self-executing werd geacht, vraagt men U thans aan artikel 30 ditzelfde karakter toe te kennen.

Deze stelling komt volgens het « Manuel de droit des Communautés Européennes », Catalano, blz. 276, aannemelijk voor, althans op het eerste punt. Niettemin zijn wij met de Commissie van oordeel dat zij niet mag worden aanvaard. Allereerst nl. mag artikel 30, waarbij de opheffing der bestaande beperkingen wordt voorzien, geenszins gelijkgesteld worden met artikel 12 waarbij het invoeren van nieuwe beperkingen wordt verboden en derhalve, gelijk Uw Hof heeft beslist, uitsluitend de passieve verplichting wordt opgelegd « om iets niet te doen ». In de tweede plaats — en vooral — schijnt de stelling der vennootschappen in strijd te zijn met de geest van het Verdrag in het algemeen hetwelk nl. de *trapsgewijze* opheffing van de belemmeringen voor het vrije verkeer van personen, diensten, kapitaal en goederen voorziet. De begrippen, termijn en etappe worden gebezigd resp. in de artikelen

32, 33, 7e lid, 34 en 37 voor de contingenten, voor de maatregelen van gelijke werking, de kwantitatieve beperkingen van de uitvoer en voor de aanpassing der monopolies. Bij artikel 35 ten slotte verklaren de Lid-Staten zich bereid, hun ten opzichte van de overige Lid-Staten bestaande kwantitatieve beperkingen van de in- en uitvoer en niet alleen hun contingenten in een sneller tempo af te schaffen dan in de voorgaande artikelen is bepaald, hetgeen iedere verplichting uitsluit deze beperkingen, van welke aard zij ook mogen zijn onmiddellijk af te schaffen. De auteurs van het Verdrag zouden overigens van een gering werkelijkheidsbesef blijk hebben gegeven indien zij een bijzonder strenge en starre regeling hadden willen geven voor veelvormige maatregelen welke bovendien minder bekend zijn dan de contingenten en waarvoor derhalve een overgangsperiode bijzonder noodzakelijk voorkomt.

Dit alles leidt ons tot de opvatting dat artikel 30 evenals artikel 3, waarop de vraag A mede duidt, een bepaling is van algemene aard welke in de artikelen 31 tot en met 37 nader wordt geconcretiseerd en ontwikkeld; het is van toepassing op de gevallen voorzien in, en binnen de grenzen bepaald door laatstgenoemde artikelen. Het zou slechts self-executing kunnen worden geacht voor zover het bepaalde artikelen aankondigt welke inderdaad self-executing zijn, gelijk de artikelen 31, 32 of 37 waarop wij nog zullen terugkomen. Doch het schijnt ons geen deugdelijke methode aan een algemeen beginsel een self-executing karakter toe te kennen met een enkele verwijzing naar andere artikelen waarbij nauwkeurige en positieve regels worden gesteld. Wij zijn dan ook van oordeel dat artikel 30 op zich zelf geen enkele onmiddellijke uitwerking heeft op de aan het Verdrag voorafgaande nationale wetgevingen en met name op de Franse regeling gelijk die is neergelegd in de wet van 30 maart 1928 en de wetsbesluiten van 8 augustus 1935 en 1 februari 1950. De vraag A dient derhalve ontkennend te worden beantwoord.

2) Op dit punt aangekomen, is het ons niet wel mogelijk de volgende vragen achtereenvolgens en in de volgorde waarin zij werden gesteld te onderzoeken. Vraag B heeft betrekking op de gevolgen van de artikelen 31 en 32 voor de na het Verdrag tot stand gekomen regelingen; vraag C ziet op de uitwerking van artikel 33 — handelende over de geleidelijke afschaffing der contingenten — op het Franse stelsel voor de import van aardolie; vraag D ten slotte raakt de geleidelijke afschaffing van de overheidsmonopolies. Over het verband tussen deze verschillende artikelen, hun exclusieve of cumulatieve toepassing, zijn zowel bij de schriftelijke behandeling als bij pleidooi de meest uiteenlopende meningen voorgedragen. Voor de Franse Regering en — zij het meer genuanceerd — ook voor de Commissie is alleen artikel 37 op een stelsel gelijk het Franse van toepassing. De Belgische Regering daarentegen betwijfelt of een zo gecompliceerde regeling wel beantwoordt aan de in artikel 37, eerste lid, omschreven gevallen. De Nederlandse Regering betoogt met grote stelligheid dat in hoofdstuk 2 een scherpe scheiding wordt gemaakt tussen kwantitatieve invoerbeperkingen, maatregelen van

gelijke werking en maatregelen van « staatshandel » of de monopolies, dat alle bepalingen van dit hoofdstuk voor de drie typen van maatregelen van belang zijn en dat zij niet door onderling verschillende regels worden beheerst.

Alvorens zich over deze punten uit te spreken en daarna de gestelde vragen te beantwoorden, dient logisch derhalve eerst te worden onderzocht of artikel 37 ziet op een regeling gelijk die welke bij de inwerkingtreding van het Verdrag in Frankrijk voor de invoer van aardolie gold en, zo ja, of dit artikel al of niet in verband gebracht moet worden met de voorgaande artikelen waarnaar de Rechtbank van Rome verwijst.

Artikel 37 (1) bepaalt het toepassingsgebied van de in de volgende paragrafen nader ontwikkelde regeling. Het handelt over de nationale monopolies van commerciële aard, de door de Staat gedelegeerde monopolies, alsmede over « elk lichaam waardoor een Lid-Staat de invoer of de uitvoer tussen de Lid-Staten in rechte of in feite rechtstreeks of zijdelings beheerst ». Deze laatste dienen geleidelijk te worden « aangepast » in dier voege dat aan het einde van de overgangsperiode elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten, wat de voorwaarde van de voorziening en afzet betreft, is uitgesloten. Dit artikel bevat een standstill-bepaling waarvan Gij in Uw arrest van 15 juli j.l. (6-64, Costa tegen ENEL) de strekking hebt gedefinieerd en waaraan een self-executing karakter werd toegekend. Het regelt het ritme van de in paragraaf 1 beoogde maatregelen en draagt aan de Commissie op om van de eerste etappe af aanbevelingen te doen met betrekking tot de wijze waarop en het ritme waarin de voorgeschreven aanpassing moet worden verwezenlijkt.

Het bestaan van een bijzondere regeling voor de monopolies en de daarmede gelijkgestelde organen kan uit twee redenen worden verklaard, nl. een politieke en een technische. Het feit dat ten tijde van het sluiten van het Verdrag bepaalde produkten aan een monopolistisch regiem van commerciële aard waren onderworpen, toont genoegzaam aan dat de betrokken Staten aan deze produkten een zodanig belang toekenden dat zij in alle opzichten aan het vrije spel van de markt moesten worden onttrokken; deze vrije concurrentie vormde overigens het beginsel van hun eigen handel, ook al werd die in grote mate door contingentering beïnvloed. De regeling van de invoer door middel van een monopolie geschiedde binnen het kader van een algemene politiek welke van beduidend wijder strekking is dan de economische of financiële politiek. Het zou derhalve nutteloos — en bovendien in feite onmogelijk — geweest zijn van de Staten een onmiddellijke en radicale opheffing van deze monopolies te vergen.

Doch met name scheen de opzet der voorgaande artikelen van hoofdstuk 2 weinig geschikt om op het stuk van de monopolies de door het Verdrag gewilde doeleinden te bereiken. Indien een Staat door middel van een monopolie waren van mindere kwaliteit wenst in te voeren dan het geval zou zijn op een markt met vrij goederenverkeer, dan kan deze beperking met andere middelen dan contingentering

bereikt worden. Indien op het gebied van de particuliere handel een contingent eenmaal is toegestaan, zal de importeur daarvan gebruik maken overeenkomstig de afzetmogelijkheden op de nationale markt. De Staat zal bij de invoer van het gecontingenteerde produkt zijn gedragslijn bepalen geheel overeenkomstig de overwegingen welke hem tot het instellen van dit monopolie hebben geleid en niet overeenkomstig de werkelijke behoefte van de markt. Zo manifesteert zich bij de controle van de invoer de actie van het monopolie door een inwerking op de prijzen en soms ook op de groot- en detailhandel.

Hieruit volgt dat, ook al is de regeling niet dezelfde, de monopolies — althans op de duur — niet aan de fundamentele en in hoofdstuk II uitgewerkte beginselen van het Verdrag onttrokken zijn. Aan het einde van de overgangsperiode dienen zij te zijn aangepast in dier voege dat zij geen enkele discriminatie tussen de onderdanen der Lid-Staten meer inhouden. Dat wil dus zeggen dat, ook indien het monopolie als instelling niet noodzakelijkerwijs behoeft te verdwijnen, zijn werking toch een diepgaande wijziging zal moeten ondergaan.

Na deze algemene opmerkingen komen wij tot de vraag of een regeling als het Franse invoerstelsel voor aardolie in het kader van artikel 37 van het Verdrag past. Gezien onze beschouwingen tot dusver met betrekking tot de omschrijving van die regeling zullen wij ons aan de wezenlijke punten mogen houden en ons, wat de tijd betreft, beperken tot het tijdstip waarop voor de Rechtbank van Rome het geding aanving hetwelk tot het onderhavige renvooi aanleiding gaf.

De wet van 30 maart 1928 onderwerpt de invoer van ruwe aardolie, haar bijprodukten en residuën aan de controle van de Staat en aan het bezit van speciale bij, beschikking gegeven, vergunningen. Het stelsel varieert op sommige punten naargelang de vergunning op de eerste of tweede categorie van deze produkten betrekking heeft, waarbij wij opmerken dat de tussen de vennootschappen Albatros en Sopeco gesloten overeenkomst niet betrekking had op de invoer van ruwe aardolie, maar van benzine. In alle gevallen wordt echter bij de beschikking de duur van de vergunning binnen de grenzen van een in de wet voorziene maximum grens bepaald. Het besluit stelt voorts het beloop van de toegestane importen vast. Betreft het afgewerkte produkten, dan is de omvang « voorlopig onbegrensd » voor alle andere produkten dan benzine en smeerolie, ten aanzien waarvan de tonnage bij de vergunningen nader wordt bepaald. Voor ruwe aardolie wordt de toegelaten hoeveelheid vastgesteld op basis van de bewerking en de levering voor het verbruik van een gegeven hoeveelheid benzine en smeerolie. De bedoeling is hier kennelijk de raffinering aan te moedigen. — De toegestane hoeveelheden kunnen door de Staat nog tijdens de duur van de vergunning met een bepaald percentage worden verhoogd of verlaagd, doch slechts bij algemene maatregel en in gelijke verhouding.

Bij deze bijzondere vergunningen, welke aan een bepaalde tijdsduur zijn gebonden worden bovendien een aantal verplichtingen aan de importeurs opgelegd. Deze moeten van Franse nationaliteit zijn of,

waar het vennootschappen betreft, Franse bestuurders hebben; zij zijn met name gehouden periodiek nauwkeurige gegevens over hun bedrijvigheid te verschaffen en vooraf voor alle belangrijke transacties goedkeuring te vragen. Zij dienen over de nodige installaties te beschikken voor opslag en levering en reservevoorraden te vormen; in geval van nood dienen zij bij voorkeur aan de overheidsdiensten te leveren; ten slotte kan de Staat hen dwingen tot het uitvoeren van overeenkomsten, aangegaan met het oog op het « nationaal belang » en zulks naar verhouding van de omvang van de hun toegestane invoer. Bovendien moeten de importeurs van ruwe aardolie voor zover zij tevens houders zijn van een vergunning tot invoer van afgewerkte produkten in hun bedrijven 90 % raffineren van het door hen op de nationale markt te leveren produkt.

Afgezien van enkele wijzigingen met betrekking tot de duur der vergunningen, onderging het stelsel van de wet van 1928 noch wat haar beginsel noch wat haar toepassing betreft, enige verandering tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van het Verdrag. Korte tijd daarna werd de verordening van 24 september 1958 gegeven, welke de aanleiding vormde tot het stellen van vraag B en waarop wij hieronder nader zullen terugkomen. Voorts volgden nog verschillende door Sopeco in haar memorie geanalyseerde voorschriften : besluit van 16 oktober 1961 waarbij het stelsel voor ingevoerde produkten werd uitgebreid tot de produkten van nationale oorsprong en de besluiten van 27 februari 1963 betreffende de invoer van ruwe aardolie. Deze besluiten blijven buiten beschouwing daar zij, als zijnde van latere datum dan de weigering van de door Sopeco gevraagde vergunning, door de Italiaanse rechter niet zijn opgenomen onder de teksten naar aanleiding waarvan U om uitlegging van het Verdrag werd verzocht. Bovendien betreffen de besluiten van 27 februari 1963 uitsluitend de invoer van ruwe aardolie, terwijl de door de vennootschap beoogde transactie slechts op de invoer van benzine betrekking had.

Ziet artikel 37 nu mede op een zo ingewikkelde regeling als de hierboven weergegevene? Waar het hier een begrip van gemeenschapsrecht betreft zullen wij voor de beantwoording van deze vraag de — overigens met elkander strijdige — gedurende de schriftelijke behandeling gegeven uiteenzetting over de bedoelingen van de auteurs der wet van 1928 buiten beschouwing laten; ditzelfde geldt — en op grond van gelijke overweging — voor het arrest van 19 juni j.l. van de Franse Conseil d'Etat. Waar het de interpretatie betreft van zin en strekking van een verdragsartikel, is — onder voorbehoud van het bepaalde in het tweede lid van artikel 177 — uitsluitend Uw Hof bevoegd.

Dit artikel betreft nl. twee onderling sterk verschillende gevallen : t.w. niet alleen de nationale monopolies, maar eveneens de door een Staat gedelegeerde monopolies en voorts elk lichaam waardoor een Lid-Staat de invoer of de uitvoer rechtstreeks of zijdelings beheerst, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt. Met andere woorden : zowel het geval waarin de Staat zich exclusief zijn bemoeiingen ten aanzien van een

bepaald produkt voorbehoudt, als dat waarin hij dit exclusieve recht aan een door hem aangewezen vertegenwoordiger — een concessionaris bij voorbeeld — overdraagt en ten slotte het geval — hetwelk weliswaar minder nauwkeurig bepaald, doch anderzijds begrijpelijker is — waarin hij de invoer of de uitvoer tussen de Lid-Staten controleert, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt.

Het feit dat zich verschillende importeurs met elkaar in concurrentie bevinden, sluit uit dat de Franse regeling als een staatsmonopolie of een door de Staat gedelegeerd monopolie mag worden beschouwd. Wij menen veeleer dat deze regeling een der vormen is ter beheersing van de invoer als bedoeld in artikel 37 (1) van het Verdrag. Hoe fragmentarisch ook de gegevens mogen zijn waarover wij met betrekking tot de aan het Verdrag voorafgaande onderhandelingen beschikken, het schijnt niet te kunnen worden betwist dat het Franse stelsel te dien tijde beschouwd werd als een regeling in de zin van artikel 37. De Commissie heeft, na zich aanvankelijk haar beslissing voorbehouden te hebben, haar standpunt duidelijk in deze zin bepaald en op 24 juli 1963 een op dit artikel gebaseerde aanbeveling tot de Franse Regering gericht. Dit is eveneens de opvatting van Catalano (Manuel de droit des Communautés européennes, blz. 287), en van Karl Schilling in een verhandeling over het E.E.G.-Verdrag en de nationale monopolies van commerciële aard (Sociaal-Economische Wetgeving, december 1960, blz. 241-248). En, ter beantwoording van een door de Belgische Regering gemaakte opmerking, voegen wij hieraan toe dat de samengestelde aard van deze regeling zich er niet tegen verzet — integendeel — dat men haar onderbrengt in de bij artikel 37, paragraaf 1, tweede lid, voorziene categorie.

Indien dit eerste punt al geen aanleiding schijnt te geven tot ernstige moeilijkheden, zo is de vraag van de verhouding tussen dit artikel en de voorafgaande, stellig van meer delicate aard. Twee opvattingen kunnen hier worden onderscheiden. Of wel, men ontbindt het stelsel van artikel 37 en past op elk der elementen, waaruit van een monopolie blijkt, de regels der voorafgaande artikelen toe overeenkomstig de daar gestelde voorwaarden : de bepaling van het ritme bij voorbeeld, of de mogelijkheid voor de Commissie om bepaalde regels bij richtlijnen vast te stellen — of wel men acht artikel 37 slechts rechtstreeks van toepassing op de monopolies en de daarmee gelijk te stellen lichamen, hetgeen dan niet wil zeggen dat toepassing der in de voorgaande artikelen neergelegde regelen geheel is uitgesloten, doch dat deze artikelen via artikel 37 worden toegepast voor zover dit artikel daarnaar verwijst.

Het is niet zonder enige aarzeling dat wij U uiteindelijk voorstellen deze tweede, door de Commissie verdedigde, stelling te aanvaarden. Gezien echter de redactie der verschillende paragrafen van artikel 37 gelijk wij die zoëven in het kort hebben geanalyseerd — en waarop ik thans terug moge komen — achten wij die opvatting de meest logische. De volgende punten blijven nog ter behandeling over :

Artikel 37, paragraaf 1 verplicht allereerst de Lid-Staten, welke houders zijn van een monopolie, deze aan te passen. Deze aanpassing

dient geleidelijk te geschieden; hiervoor is een termijn gesteld nl. het einde van de overgangsperiode. De bepaling legt het te bereiken resultaat vast : op dat tijdstip dient iedere discriminatie tussen de onderdanen der Lid-Staten verdwenen te zijn zowel wat de voorwaarden van voorziening als van afzet betreft. Niets is algemener van aard dan de term « discriminatie » welke, gezien in verband met de bewoordingen « voorwaarden van voorziening en afzet », met name — doch niet uitsluitend — de verschillende vormen van kwantitatieve beperkingen bij in- of uitvoer omvat. Voorts duidt niets erop dat de geleidelijkheid der aanpassing niet mede zou gelden voor alle maatregelen welke van discriminerende aard mochten zijn.

Vermeden moet worden dat het uitsluiten van iedere discriminatie aan het einde van bedoelde periode door handelingen van een Lid-Staat na de inwerkingtreding van het Verdrag bemoeilijkt zou worden. De standstill-clausule welke artikel 37, paragraaf 2, voorziet om dit gevaar af te wenden en die, naar Gij hebt beslist, een self-executing bepaling is, is van zeer algemene aard. Haar strekking bepaalt zich zelfs niet tot hoofdstuk II over de opheffing van kwantitatieve beperkingen, daar zij mede ten doel heeft een zijdelingse handhaving der douanerechten te verhinderen. Deze clausule is op zich zelf derhalve voldoende en sluit, naar het ons voorkomt, op het stuk der monopolies ieder beroep uit op een andere standstill-clausule in de voorgaande artikelen welker toepassingsgebied zij dekt.

Paragraaf 1 voorziet de termijn voor de afschaffing der discriminaties, doch het ritme daarvan dient nader te worden bepaald en de daarop uit te oefenen controle moet worden verzekerd. Daarom voorzien de paragrafen 3 en 6 dat het ritme waarin deze maatregelen genomen moeten worden zal worden *aangepast* aan de bij de artikelen 30 e.v. voorgeschreven opheffing van de kwantitatieve beperkingen en dat de Commissie van de eerste etappe af aan de Lid-Staten *aanbevelingen* zal doen met betrekking tot de modaliteiten. Opvallend is hier de soepelheid, om niet te zeggen de vaagheid der te volgen methode. Geen enkele nauwkeurige datum wordt gesteld; doch de term aanpassing die een zekere marge van waardering overlaat, is niettemin beperkt. Met name zijn wij met de Belgische Regering van oordeel dat het geleidelijke karakter der aanpassingen een Lid-Staat verbiedt deze tot aan het einde van de overgangsperiode uit te stellen en ze willekeurig te vertragen; het verplicht die Staat om het tempo daarvan te richten naar het ritme van het Verdrag en niet om dit letterlijk na te volgen. Wat de Commissie betreft — welke met het toezicht op het beleid van de Staat belast is — haar middelen schijnen beperkt te zijn, daar zij na de eerste etappe slechts met eenvoudige aanbevelingen kan optreden, een bevoegdheid welke van geringere omvang is dan die waarover zij krachtens artikel 33, paragraaf 7 voor de opheffing van maatregelen van gelijke werking als contingenten beschikt. De Commissie heeft trouwens in dit verband in haar schriftelijke opmerkingen erop gewezen dat artikel 37 eveneens op deze laatste vraag betrekking heeft en dat een parallelle toepassing van

artikel 33 op dit punt tot een onaanvaardbaar wetsconflict zou leiden : tegenstrijdigheid tussen de begrippen trapsgewijze afschaffing en geleidelijke aanpassing welke resp. in beide artikelen voorkomen, tussen het verplichte programma en de vrije keus van de Staat bij het bepalen van zijn optreden, tussen dwingende richtlijnen en de enkele aanbeveling.

Dit alles brengt ons tot de slotsom dat, waar het staatsmonopolies betreft of een lichaam hetwelk het Verdrag aan gelijke regeling onderwerpt, alleen artikel 37 van rechtswege van toepassing is en dat de voorafgaande bepalingen van hetzelfde hoofdstuk slechts van toepassing zijn voor zover dit artikel daarnaar verwijst en voorts met inachtneming van de nuances welke het daarin aanbrengt. Betekent dit, gelijk wel werd beweerd, een derogatie aan de fundamentele beginselen van het Verdrag? Zeer zeker niet, want geenszins wordt betwist dat de monopolies aan de doelstellingen van het Verdrag zijn onderworpen; erkend wordt slechts dat het Verdrag te hunnen opzichte bijzondere modaliteiten en een bijzonder ritme ter bereiking van die doelstellingen voorschrijft. Is het nog nodig hieraan toe te voegen dat de regeling welke tot het huidige verzoek om interpretatie aanleiding gaf niet de enige is waarop artikel 37 ziet? Men heeft er in de 6 landen 19 geteld, elk van een enigszins verschillend type, en de Commissie heeft in de aanbevelingen welke zij ten aanzien daarvan heeft gedaan steeds dezelfde gedragslijn gevolgd en steeds dezelfde — uiteindelijk door ons aanvaarde — stelling als in het onderhavige geval verdedigd.

3) Uitgaande van deze opmerkingen dienen wij thans op de drie laatste vragen terug te komen en te trachten daarop een antwoord te geven voor zover hun somtijds ietwat duistere formulering zulks toelaat.

De vraag B luidt als volgt : Moeten de artikelen 31 en 32 E.E.G.-Verdrag, jo artikel 5, aldus worden uitgelegd, dat zij de door de Franse Regering na de inwerkingtreding van het Verdrag gegeven beschikking no. 58/892 van 24 september 1958, waarbij de wet van 30 maart 1928 werd aangevuld en gewijzigd, ter zijde stellen?

Wij laten artikel 5, hetwelk slechts een algemeen beginsel bevat, buiten beschouwing; de beide andere artikelen houden een standstillregel in waarbij aan de Lid-Staten verboden wordt hetzij nieuwe kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking in te voeren, hetzij de op 1 januari 1958 bestaande contingenten en maatregelen van gelijke werking verder te verzwaren. Zonder twijfel zijn deze bepalingen self-executing. Met de gestelde vraag beoogt men aldus in werkelijkheid van U een uitspraak te verkrijgen over de vraag of de beschikking van 1958 maatregelen bevat van meer beperkende aard dan die van de vroegere Franse wetgeving; het zal echter voor het Hof bijzonder moeilijk zijn hierop met de gewenste duidelijkheid te antwoorden.

En dit niet alleen omdat onvermijdelijk ieder verband zou moeten worden ontkend tussen de artikelen 31 en 32 en de beschikking van 1958, wanneer men althans — met ons — van oordeel is dat alleen artikel 37

op de monopolies van toepassing is. Immers, artikel 37 bevat zijn eigen standstill-clausule en het is derhalve niet onredelijk ter beantwoording van de gestelde vraag deze clausule in een juister juridisch kader te plaatsen door haar te baseren niet op de artikelen 31 en 32 maar op artikel 37, paragraaf 2. Het door deze paragraaf bestreken gebied, ten aanzien waarvan Gij reeds een interpretatie hebt gegeven, is het ruimst denkbare en wij kunnen derhalve op dit punt slechts naar Uw arrest in de zaak-Costa verwijzen.

Doch in werkelijkheid ligt hier niet de hoofdmoeilijkheid. Het debat tussen partijen betrof namelijk de vraag of de beschikking van 1958 al of niet in de Franse regeling voor de invoer van aardolie nieuwe beperkingen invoerde en de gedachtenwisseling betrof met name artikel 2. De Franse Regering betwist dat dit artikel een nieuwe beperking van welke aard ook inhoudt. Sopeco verdedigt de tegenovergestelde opvatting en beweert dat ingevolge deze beschikking, voor de eerste maal, nieuwe ondernemers slechts aan het einde van de maximum-duur der lopende vergunningen tot de invoer van aardolieprodukten kunnen worden toegelaten. Men kan hier volstaan met op te merken dat deze bewering van Sopeco niet overeenstemt met de door haar zelf van de vroegere regeling gegeven omschrijving, dat artikel 2 waarop zij haar argumentatie doet steunen wellicht niet de strekking heeft welke zij daaraan toekent, doch vooral dat deze hele discussie niet de interpretatie van het Verdrag raakt, doch die van de *Franse* wet, hetgeen niet tot Uw bevoegdheid behoort.

In het algemeen moet derhalve op vraag B worden geantwoord dat artikel 37, paragraaf 2, van het Verdrag — en niet de artikelen 31 en 32 — zich ertegen verzet dat in een wetgeving van het type als die welke de invoer van aardolie in Frankrijk regelt, enige maatregel wordt ingevoerd welke de ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande beperkingen en discriminaties zou kunnen verzwaren.

4) De Italiaanse rechter vraagt U voorts sub C of, ingeval van negatieve beantwoording der vorige vragen, artikel 33 E.E.G.-Verdrag, jo artikel 5, aldus moet worden uitgelegd dat de Franse regeling, gelijk die uit het geheel der hierboven besproken bepalingen van de nationale wet blijkt, in verband met de inwerkingtreding van het Verdrag nadien is vervallen. Dit is althans de vertaling welke wij van die vraag op onze eigen verantwoordelijkheid menen te moeten geven.

Alvorens hierop te antwoorden, dient de vraag zelf te worden geïnterpreteerd en wij moeten erkennen op dit punt enigszins in verlegenheid te zijn. In verhouding tot de vorige vragen schijnt zij ons van subsidiaire aard. Zij verwijst naar artikel 33 van het Verdrag hetwelk twee onderling duidelijk onderscheiden groepen van bepalingen bevat, de eerste met betrekking tot de methoden ter verruiming van de contingenten, de tweede ten aanzien van de overige maatregelen met gelijke werking, met betrekking waartoe de te volgen procedure en het

ritme van opheffing bij richtlijnen van de Commissie nader dienen te worden bepaald. Men vraagt U nu of uit dit artikel voortvloeit dat de gehele Franse regeling, welker strekking duidelijk verschilt van de in artikel 33 bedoelde beperkende maatregelen, door een « later intredende nietigheid » wordt getroffen dan wel « later nietig is geworden », bewoordingen welker strekking nader zou moeten worden bepaald.

Partijen schijnen deze vraag in verband te brengen met het feit dat Frankrijk met ingang van 1 januari 1959 voor de invoer uit andere Lid-Staten van alle aardolieprodukten een globaal contingent (aangeduid met Gemeenschappelijke Markt) heeft voorzien, hetwelk slechts kon worden toegekend aan hen die reeds houders waren van speciale vergunningen. Dit contingent viel niet onder de regels van artikel 33, paragraaf 1, daar het geen omzetting van de voorheen aan de Lid-Staten toegestane bilaterale contingenten vormde. Wellicht is dit laatste juist, doch wij zien geen direct verband tussen dit feit en de bedoelde vraag gelijk die werd geformuleerd.

Wellicht dient de vraag te worden verstaan in die zin dat artikel 33 ten aanzien van de verruiming der invoercontingenten voor aardolieprodukten een verplichting inhoudt welke aan eigen regels onderworpen is en onderscheiden dient te worden van de in artikel 37 bedoelde verplichting tot aanpassing van de monopolies.

In de eerste plaats is het twijfelachtig of artikel 33, gezien de bepalingen die het bavat, self-executing is, doch met name op grond van de door ons voorgestelde interpretatie der strekking van artikel 37 is het uitgesloten dat het door de Italiaanse rechter genoemde artikel van enige invloed zou kunnen zijn op « de nietigheid van een vroeger monopolie-stelsel ». Het komt ons voor dat het antwoord hiertoe beperkt moet blijven.

5) Ten slotte vraagt men U sub D of artikel 37, nog steeds in verband met artikel 5, aldus moet worden uitgelegd dat het de geleidelijke afschaffing of het geleidelijk toe te passen verbod inhoudt van eventuele overheidsmonopolies, welke op basis van de Franse regeling voor de invoer van aardolie werken. Artikel 37, paragraaf 1, waarnaar deze vraag verwijst, spreekt niet van het verbieden of afschaffen der monopolies — zelfs niet geleidelijk — maar van hun aanpassing; over de strekking van deze uitdrukking gaven wij reeds ons oordeel. Wij menen echter niet dat er voor U aanleiding bestaat tot het geven van een gedetailleerd antwoord op deze vraag met aanduiding in hoeverre en op welke wijze deze aanpassing moet geschieden. En dit niet, omdat — gelijk is opgemerkt — op het ogenblik dat het geschil ontstond de overgangsperiode nauwelijks was aangevangen en artikel 37 op die grond voor de beslechting van het geschil nog van geen belang was. Uit dit artikel blijkt echter duidelijk dat de daarin voorziene verplichting tot aanpassing rust op de Lid-Staat, die houder is van het monopolie en dat die Staat deze verplichting onder de controle van de Commissie

op zich neemt. Artikel 37 omschrijft een op een Lid-Staat rustende verplichting tot het bereiken van een bepaald resultaat, welke slechts kan worden nagekomen door de maatregelen welke die Staat zelf neemt.

Afgezien nu van artikel 37, paragraaf 2, hetwelk als zijnde een standstill-clausule buiten de gestelde vraag blijft, heeft artikel 37 derhalve geen self-executing karakter. Met betrekking tot bepaalde verdragsartikelen waarvan men U in de zaak-Costa een interpretatie verzocht en die hetzelfde kenmerk vertoonden, heeft U slechts geantwoord dat op grond van een artikel, hetwelk aan een justitiabele geen bepaald recht toekent, nimmer — via de procedure van artikel 177 — een actie op grond van de artikelen 169 en 170 kan worden ingesteld. De overwegingen op grond waarvan de Italiaanse rechter zich tot U heeft gewend, brengen echter mede dat thans een enigszins ander antwoord gegeven moet worden. Dit moet namelijk luiden dat artikel 37 weliswaar een geleidelijke toepassing impliceert, doch dat de verwerkelijking daarvan bij de Lid-Staten blijft onder controle van de Commissie. Immers het Hof zou stellig bevoegd zijn zich krachtens de artikelen 169 en 170 uit te spreken over de niet-nakoming door die Staat van de voor hem uit artikel 37 voortvloeiende verplichtingen; daarentegen staat het in het kader van de gestelde vraag niet aan U te beslissen hoe, volgens welke methoden en in welk ritme de door het Verdrag gewilde aanpassing verwerkelijkt moet worden.

Wij zijn er ons ten volle van bewust in ons betoog de moeilijkheden, waartoe het monopoliestelsel in het Verdrag van Rome aanleiding geeft, niet uitputtend te hebben behandeld. Wij menen eveneens dat de beperkte strekking der door ons voorgestelde beantwoording van de voorgelegde vragen wellicht teleurstellend zal zijn voor hen die naar aanleiding van de onderhavige zaak mochten hopen thans het vraagstuk der monopolies niet alleen voor het heden, doch ook voor de toekomst te kunnen regelen. Doch indien het Hof krachtens artikel 177 tot een nadere bepaling van het gemeenschapsrecht bijdraagt, treedt het op als rechter, d.w.z. uitsluitend om een bepaald geschil binnen het kader der hem voorgelegde vragen te helpen beslechten. Hier ligt de grens van 's Hofs bevoegdheid, doch de tegenhanger van deze beperking vormt het gezag welke aan zijn beslissingen toekomt wanneer het « recht spreekt ».

Samenvattend concluderen wij dat op de gestelde vragen als volgt zal worden geantwoord :

— Op de vraag A : artikel 30 van het Verdrag is niet self-executing.

— Op de vraag B : de artikelen 31 en 32 zijn niet van toepassing op de in artikel 37, paragraaf 1, bedoelde monopolies en lichamen, waartoe mede gerekend dient te worden een stelsel als dat hetwelk tot de onderhavige vraag aanleiding heeft gegeven.

— Op dit stelsel is het reeds door U in het arrest-Costa geïnterpreteerde artikel 37, paragraaf 2, rechtstreeks toepasselijk.

— Op de vraag C : het artikel waarnaar deze vraag verwijst blijft ten aanzien van zodanig stelsel buiten toepassing.

— Op de vraag D : artikel 37 van het Verdrag voorziet de geleidelijke aanpassing der nationale monopolies zulks ter bereiking van de in dat artikel omschreven doeleinden. Deze toepassing dient door de Lid-Staten onder controle van de Commissie te geschieden.

Wij concluderen voorts dat de rechtbank te Rome ten aanzien van de kosten zal beslissen.