CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 5 OKTOBER 1971[1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Zoals ons uit andere gedingen bekend is, wordt in Italië op grond van artikel 37 van wet nr. 1089 van 1 juni 1939 een progressief recht geheven bij de uitvoer van voorwerpen van artistiek, historisch, archeologisch of etnografisch belang. Naar het oordeel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen is dit in strijd met artikel 16 van het EEG-Verdrag, op grond waarvan „de Lid-Staten ... uiterlijk aan het einde van de eerste etappe de tussen hen bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking" opheffen (volgens artikel 8 van het EEG-Verdrag dus met ingang van 1 januari 1962). De Commissie had dan ook op grond van artikel 169 reeds een formele procedure tot vaststelling van een schending van het Verdrag tegen de Italiaanse Republiek ingeleid (zaak 7-68, Jurisprudentie, Deel XIV, blz. 589). Het Hof was daarin meegegaan met de zienswijze der Commissie. In zijn arrest van 10 december 1968 had het overeenkomstig het verzoek vastgesteld:

> „de Italiaanse Republiek is haar verplichtingen ex artikel 16 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap niet nagekomen, daar zij na 1 januari 1962 voortging jegens de overige Lid-Staten het in artikel 37 van de wet nr. 1089 van 1 juni 1939 bedoelde progressieve uitvoerrecht op voorwerpen van artistiek, historisch, archeologisch of etnografisch belang te heffen".

Ingetrokken werd de gewraakte wet (althans ten aanzien van het intracommunautaire verkeer) echter niet. Inmiddels is dan ook een nieuwe procedure wegens schending van het Verdrag — niet-nakoming van arrest 7-68, dus schending van artikel 171 — aanhangig gemaakt (zaak 48-71).

Ook de commanditaire vennootschap Eunomia, verzoekster in het hoofdgeding, kwam met deze wet in aanraking. Op 4 maart 1970 had zij een schilderij ter waarde van 500 000 lire naar de Bondsrepubliek Duitsland uitgevoerd en daarover een uitvoerrecht van 108 750 lire moeten betalen. Zij achtte dit onrechtmatig op grond van het EEG-Verdrag en vorderde voor de rechtbank te Turijn in een dwangbevelprocedure tegen de Italiaanse minister van Onderwijs restitutie van het betaalde uitvoerrecht overeenkomstig artikel 2033 Codice civile. Hiertoe beroept zij zich op de jurisprudentie van het Hof. Met name stelt zij dat artikel 16 van het EEG-Verdrag, dat door de betrokken Italiaanse wet wordt geschonden, een duidelijk en welomschreven verbod zonder enige bevoegdheidsmarge voor de Lid-Staten bevat; sinds 1 januari 1962 werkt het dan ook rechtstreeks in de Lid-Staten en is het onmiddellijk van toepassing in die zin dat de daaruit voortvloeiende rechten van particulieren door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd. — Daar het hier om een interpretatie van gemeenschapsrecht gaat, heeft de president van de rechtbank te Turijn — overeenkomstig verzoeksters voorstel — op 6 april 1971 besloten het geding te schorsen en de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voor te leggen:

1. Is het voorschrift van artikel 16 van het Verdrag sedert 1 januari 1962 ook in Italië een onmiddellijk toepasselijke en rechtstreeks werkende bepaling?
2. Zo ja, heeft deze bepaling met ingang van die datum voor particulieren subjectieve rechten jegens de Italiaanse Staat doen ontstaan, die de rechter dient te waarborgen?

1 — Vertaald uit het Duits.

Een gezamenlijke beantwoording van deze vragen zou naar het eenstemmig oordeel van de Commissie en van verzoekster, die in de procedure voor het Hof als enigen schriftelijke en mondelinge opmerkingen hebben gemaakt, geen moeilijkheden opleveren.

Over de rechtstreekse toepasselijkheid van verdragsbepalingen is er inderdaad al een uitvoerige jurisprudentie van het Hof. Hierop hebben de betrokkenen terdege gewezen en in casu kan men er ook zonder meer op teruggrijpen.

Deze rechtspraak vangt aan met zaak 26-62 (Jurisprudentie, Deel IX, blz. 23). Het Hof stelde toen fundamenteel „dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt . . . waarbinnen niet slechts de Lid-Staten maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn". Het gemeenschapsrecht verleent ook rechten aan particulieren, en wel niet alleen door uitdrukkelijke toekenning vanwege het Verdrag, maar ook als weerslag van de duidelijke verplichtingen welke het Verdrag zowel aan particulieren als aan de Lid-Staten en de gemeenschappelijke instellingen oplegt. Ten aanzien van artikel 12 van het EEG-Verdrag, waarover het toen ging („De Lid-Staten onthouden zich ervan onderling nieuwe in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking in te voeren en de rechten en heffingen te verhogen, welke zij in hun onderlinge handelsbetrekkingen toepassen"), stelde het Hof vast dat het hier „een duidelijk en onvoorwaardelijk verbod" betrof, een verplichting die „door de Staten met geen enkel voorbehoud is voorzien, waardoor haar werking afhankelijk zou worden gesteld van nadere bepalingen van nationaal recht", een bepaling waarvan de naleving „geen wettelijke tussenkomst der Staten" behoeft. Derhalve kon de bepaling in die zin worden uitgelegd dat zij „directe werking heeft en rechten schept, welker handhaving aan de nationale rechters kan worden gevraagd".

Deze rechtspraak werd voortgezet in de zaak 57-65 (Jurisprudentie, Deel XII, blz. 345) met betrekking tot artikel 95 EEG-Verdrag, dus het voorschrift dat de Lid-Staten „op produkten van de overige Lid-Staten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook (mogen heffen) dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven", en met name de derde alinea van dit artikel, op grond waarvan „de Lid-Staten uiterlijk aan het begin van de tweede etappe de bepalingen die bij de inwerkingtreding van het Verdrag bestaan en strijdig zijn met bovengenoemde regels, zullen afschaffen of herzien". Het betrof hier weliswaar een verplichting van de Lid-Staten tot handelen, tot aanpassing van nationale bepalingen; aangezien de Lid-Staten echter geen enkele speelruimte hadden ten aanzien van de datum, voorts de aanpassing volgens artikel 95, derde alinea, uiterlijk op 31 december haar beslag moest hebben gekregen en ten slotte artikel 95, eerste alinea, een „duidelijke en onvoorwaardelijke" verplichting bevat, die geen „nadere handelingen . . . van de Lid-Staten" vereist, kon worden verklaard dat het hier een „volledige" en „juridisch perfecte" verbodsbepaling betrof, die na afloop van de in de derde alinea genoemde termijn onverkort zou gelden en „alzo rechtstreeks op de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en hun justitiabelen kan inwerken".

In dezelfde lijn ligt het arrest in de zaak 13-68 (Jurisprudentie, Deel XIV, blz. 631) met betrekking tot de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag, dat wil zeggen het verbod „nieuwe kwantitatieve beperkingen" of „maatregelen van gelijke werking" in te voeren en in het onderling handelsverkeer „de op het tijdstip van inwerkingtreding van het Verdrag bestaande contingenten en maatregelen van gelijke werking beperkender te maken". Hier werd (met name voor artikel 31) overwogen dat dit artikel vanaf het tijdstip waarop de lijsten van de geliberaliseerde produkten werden medegedeeld, of uiterlijk na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn (dus ook bij niet-nakoming van de desbetreffende

verplichting tot handelen van de Lid-Staten), een „duidelijk verbod" inhoudt, een verplichting waaraan de Lid-Staten „geen enkel voorbehoud hebben verbonden in die zin dat zij slechts tot uitvoering zou kunnen komen door een positieve nationale rechtshandeling, dan wel door tussenkomst van de instellingen der Gemeenschap". Het kan dan ook „naar zijn aard zeer wel rechtstreekse werking hebben voor de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en hun onderdanen" en „doet derhalve individuele rechten ontstaan, die de nationale rechter dient te handhaven". Slechts aan artikel 32, tweede alinea, laatste zin, en aan artikel 33 werd rechtstreekse werking ontzegd, omdat hierin sprake is van een geleidelijke opheffing in de loop van de overgangsperiode, dus van een verplichting tot handelen, bij de nakoming waarvan de Lid-Staten over een *vrijheid van beleid* beschikken. Deze voorschriften waren dan ook onvoldoende bepaald om er onmiddellijke werking aan toe te kennen.

Bij deze — onvolledige — opsomming zij ten slotte nog zaak 33-70 (Jurisprudentie, Deel XVI, blz. 1213) vermeld. Ook hier betrof het een verdragsverplichting tot handelen, en wel de in artikel 13 EEG-Verdrag voorgeschreven geleidelijke opheffing van de tussen de Lid-Staten geldende heffingen van gelijke werking als invoerrechten. Dit diende tijdens de overgangsperiode te geschieden in het door de Commissie bij wege van richtlijnen vastgestelde ritme, in casu laatstelijk per 1 juli 1968. Zoals bekend, overwoog het Hof dienaangaande dat in de betrokken richtlijn een tijdslimiet was bepaald voor de tenuitvoerlegging van de in artikel 13 vervatte verplichting. Daarbij was sprake van een duidelijk nauwkeurig omschreven verbod waaraan de Staten „geen enkel voorbehoud hadden verbonden in die zin dat het slechts tot uitvoering zou kunnen komen door een positieve nationale rechtshandeling dan wel door tussenkomst van de instellingen der Gemeenschap". Bijgevolg moet worden aangenomen dat de betrokken richtlijn der Commissie junctis de artikelen 9 en 13, lid 2, van het Verdrag, rechtstreekse gevolgen teweegbrengt in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staat tot wie de richtlijn is gericht, en zijn justitiabelen, en ten behoeve van laatstgenoemden vanaf 1 juli 1968 rechten doet ontstaan, „die de nationale rechter moet handhaven".

Uit deze verschillende uitspraken kan de oplossing van het onderhavig geding zonder veel moeilijkheden worden afgeleid. Wij constateren dat in artikel 16, waarover het hier gaat, sprake is van uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking, dus van soortgelijke begrippen als in artikel 12. Voor de opheffing is een tijdslimiet bepaald, en wel in het Verdrag zelf, dus niet eens in een handeling van secundair gemeenschapsrecht. Een beleidsmarge van de nationale overheid is nergens te bekennen. Te zamen met artikel 9, bepalende dat de Gemeenschap is gegrondvest op een douane-unie die het verbod meebrengt „van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de Lid-Staten", bevat artikel 16 van het EEG-Verdrag derhalve vanaf 1 januari 1962 een duidelijk en nauwkeurig omschreven verbod dat door geen voorbehoud en voorwaarde wordt beperkt. De desbetreffende verplichtingen der Lid-Staten zijn in de zin van de huidige rechtspraak volledig en juridisch perfect. Zij doen derhalve subjectieve rechten onstaan, die de nationale rechter dient te waarborgen. Hierbij zij nog

eens herinnerd aan een overweging van arrest 13-68, namelijk dat de rechtsorde van elk der Lid-Staten de betrokken rechten heeft te „kwalificeren" en de ter zake bevoegde rechterlijke instantie moet aanwijzen.

Aldus — nadere uiteenzettingen kunnen achterwege blijven — ware de vraag van de president van de rechtbank te Turijn te beantwoorden.