CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 28 november 1989 *

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

1. Op 13 mei 1986 stelde de Commissie aanbeveling 86/198/EGKS vast, inzake de invoering van een voorrecht voor schuldvorderingen uit hoofde van de heffingen op de produktie van kolen en staal (PB 1986, L 144, blz. 40), die de Lid-Staten verplicht, vóór 1 januari 1988 en volgens de daarin omschreven modaliteiten een voorrecht toe te kennen aan schuldvorderingen die zijn ontstaan uit de oplegging van de in de artikelen 49 en 50 EGKS-Verdrag bedoelde heffingen in alle in hun nationale wetgeving geregelde gevallen van samenloop van schuldeisers.

2. Aangezien Italië nog niet de nodige maatregelen had getroffen om aan deze verplichting te voldoen, beriep de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal, waarvoor de Commissie als vertegenwoordiger optreedt, zich rechtstreeks op de aanbeveling toen zij in het op 3 februari 1987 uitgesproken faillissement van de Acciaierie e Ferriere Busseni een aantal vorderingen uit hoofde van twee besluiten van 23 februari 1982 respectievelijk 5 september 1986 als preferent wilde doen erkennen.

3. Daardoor zag het Tribunale civile e penale di Brescia, waar de EGKS een verzetsprocedure aanhangig had gemaakt tegen de weigering van de rechter-commissaris in het faillissement, zich gesteld voor de vraag, welke „rechtskracht en werking aanbeveling 86/198 in de Italiaanse rechtsorde heeft". [1] Het heeft het Hof dientengevolge krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag de drie prejudiciële vragen voorgelegd die ik in deze conclusie zal bespreken.

4. Deze drie vragen — voor de precieze bewoordingen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting — betreffen:

1) de „rechtstreekse en onmiddellijke werking" van met name de artikelen 1 en 2 van aanbeveling 86/198;

2) voor het geval de aanbeveling inderdaad directe werking heeft, haar toepasselijkheid op vorderingen die vóór de datum van vaststelling zijn ontstaan;

3) voor het geval de aanbeveling geen rechtstreekse en onmiddellijke werking heeft, het dwingende karakter van de termijn 1 januari 1988 en de nationaalrechtelijke consequenties van niet-eerbiediging van die termijn.

5. In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Commissie twee voorvragen aan de orde; in de eerste plaats, of de derde vraag, waarin een probleem van zuiver nationaal recht wordt aangeroerd, wel ontvankelijk is, en in de tweede plaats, of de andere twee vragen wel ontvankelijk zijn, omdat het hierin gaat om de uitlegging en niet om de geldigheid van een handeling van de Hoge Autoriteit van de EGKS, hetgeen niet strookt met de bewoordingen van artikel 41 EGKS-Verdrag.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Blz. 2 van de verwijzingsbeschikking.

6. Anders dan de Commissie begin ik hier niet met een onderzoek naar de ontvankelijkheid van de derde vraag, aangezien deze alleen aan de orde komt bij een ontkennend antwoord op de eerste vraag, en zij trouwens ook nog in tweeën kan worden gesplitst, waarbij alleen het tweede deel met zoveel woorden een vraag van nationaal recht bevat, maar het eerste zeer wel betrekking kan hebben op de uitlegging van de in de aanbeveling gestelde termijn voor de tenuitvoerlegging ervan.

7. Bovendien is de tweede voorvraag verreweg de belangrijkste, omdat zij betrekking heeft op de eigen bevoegdheid van het Hof om op grond van artikel 41 EGKS-Verdrag uitspraak te doen op verzoeken om uitlegging van dat Verdrag en van handelingen ter uitvoering ervan.

I — De bevoegdheid van het Hof om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het EGKS-Verdrag.

8. Artikel 41 EGKS-Verdrag bepaalt:

„Alleen het Hof is bevoegd, bij wege van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de geldigheid van besluiten van de Hoge Autoriteit en de Raad, indien een geschil dat aan de nationale rechter is voorgelegd, deze geldigheid in het geding brengt."

9. Het EGKS-Verdrag noemt dus niet uitdrukkelijk de mogelijkheid of de verplichting om een prejudiciële beslissing te vragen over de uitlegging, zoals in de artikelen 177 EEG-Verdrag en 150 EGA-Verdrag wel het geval is.

10. De gangbare verklaring hiervoor is, dat de Commissie in het kader van het EGKS-Verdrag, anders dan in het kader van het EEG-Verdrag, over zeer ruime bevoegdheden inzake het rechtstreekse beheer beschikt, zodat de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties minder vaak hoeven in te grijpen in de tenuitvoerlegging respectievelijk de toepassing van het EGKS-recht.[2] De behoefte aan het instrument van prejudiciële verwijzing met het oog op uitlegging schijnt zich bij het opstellen van het EGKS-Verdrag daarom minder sterk te hebben doen gevoelen dan in het geval van het EEG- of het EGA-Verdrag.

11. Wil dat zeggen, dat een prejudiciële verwijzing van een uitleggingsvraag in het kader van het EGKS-Verdrag niet mogelijk is ?

12. In het arrest van 24 oktober 1985 (zaak 329/84, Gerlach, Jurispr. 1985, blz. 3507) mag naar mijn oordeel geen impliciete bevestiging van de bevoegdheid van het Hof ter zake worden gelezen. Noch de eerste noch de derde prejudiciële vraag betrof zonder meer de uitlegging van EGKS-aanbevelingen, zoals de Commissie beweert. De eerste vraag ging erom, of een EEG-verordening ook van toepassing was op produkten die onder het regime van het EGKS-Verdrag vallen, en de derde vraag betrof de geldigheid van een EGKS-aanbeveling van de Commissie. Dat het Hof zich in zijn redenering ter beantwoording van twee van die vragen ook baseerde op de uitlegging van secundair EGKS-recht, illustreert hoogstens, dat het onderzoek naar de geldigheid van een handeling vaak de uitlegging van die handeling of van andere handelingen impliceert.

2 — Zie in deze zin Waelbroeck, Louis, Vignes, Dewost en Vandersanden, *Le droit de la Communauté économique européenne*, deel 10, Éditions de l'université de Bruxelles, 1983, blz. 179, en Joliet: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981, blz. 167.

13. Er is dus nog geen antwoord gegeven op de vraag naar de bevoegdheid van het Hof en met de Commissie ben ik van mening, dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord.

14. Artikel 31 EGKS-Verdrag, de tegenhanger van *artikel 164 EEG-Verdrag*, bepaalt:

„Het Hof verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitleg en toepassing van dit Verdrag en deszelfs uitvoeringsvoorschriften."

15. Ofschoon deze artikelen op zichzelf geen bevoegdheid scheppen, definiëren zij niettemin de taken die het Hof in het kader van beide Verdragen zijn opgedragen, en vormen zij dusdoende de hoeksteen van het rechterlijk systeem van de Europese Gemeenschappen.

16. Zo verwees het Hof in het arrest-Les Verts van 23 april 1986[3] onder meer naar artikel 164 EEG-Verdrag in het kader van een redenering die leidde tot de erkenning, dat een beroep tot nietigverklaring ook openstaat tegen handelingen van het Europees Parlement die rechtsgevolgen jegens derden beogen te scheppen, hoewel artikel 173 EEG-Verdrag, in tegenstelling tot artikel 38 EGKS-Verdrag, slechts handelingen van de Raad en van de Commissie met zoveel woorden noemt. Het Hof overwoog:

„Een uitlegging van artikel 173 EEG-Verdrag, die de handelingen van het Europees Parlement uitsluit van de voor beroep vatbare handelingen, zou leiden tot een resultaat dat zowel in strijd is met de geest van het Verdrag, zoals tot uitdrukking komend in *artikel 164*, als met het stelsel ervan." (r. o. 25)

17. In zijn arrest-IBM van 11 november 1981[4], had het Hof al eerder van een ruime opvatting blijk gegeven ten aanzien van de vraag, welke handelingen vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag. Daar overwoog het:

„Dit rechtsmiddel is bedoeld om, overeenkomstig *artikel 164*, de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag. Het zou met dit doel in strijd zijn de voorwaarden waaronder het beroep ontvankelijk is, restrictief uit te leggen door het enkel toelaatbaar te achten wanneer het gaat om een handeling behorende tot een der in artikel 189 genoemde categorieën." (r. o. 8)

18. In zijn arrest-Fediol van 4 oktober 1983[5] liet het Hof zich eveneens leiden door „de geest van de beginselen die ten grondslag liggen aan de *artikelen 164* en 173 EEG-Verdrag", toen het aan de klagers in een anti-dumpingprocedure het recht toekende, de beoordeling van de feiten en de instelling van beschermende maatregelen

„te onderwerpen aan het toezicht van de rechter, die daarbij echter rekening zal houden met de aard van de op dit gebied aan de gemeenschapsinstellingen voorbehouden bevoegdheden" (r. o. 29).

19. In het arrest-Foto-Frost van 22 oktober 1987[6] ten slotte kwam het Hof op grond van het vereiste van *eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht* en van de noodzaak van *samenhang van het door het Verdrag geschapen stelsel van rechtsbescherming*, alsmede op grond van de omstandigheid dat het zelf het best in staat is om over

3 — Arrest van 23.4.1986, zaak 294/83, Les Verts, Jurispr. 1986, blz. 1339.

4 — Arrest van 11.11.1981, zaak 60/81, IBM, Jurispr. 1981, blz. 2639.

5 — Arrest van 4.10.1983, zaak 191/82, Fediol, Jurispr. 1983, blz. 2913.

6 — Arrest van 22.10.1987, zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199.

de geldigheid van gemeenschapshandelingen te beslissen, tot de uitspraak dat het bij uitsluiting bevoegd is de ongeldigheid van gemeenschapshandelingen vast te stellen, ofschoon artikel 177 EEG-Verdrag, in tegenstelling ditmaal tot artikel 41 EGKS-Verdrag, niet met zoveel woorden uitsluit, dat een dergelijke bevoegheid ook zou kunnen toekomen aan de nationale rechterlijke instanties wier uitspraken vatbaar zijn voor hoger beroep (r. o. 12-20).

20. Uit deze verschillende arresten blijkt dat het Hof zich meermaals heeft laten leiden door artikel 164 EEG-Verdrag en de daaruit voortvloeiende beginselen om aan de verdragsbepalingen met betrekking tot de diverse beroepsprocedures een ruime en samenhangende uitlegging te geven, en daarbij niet heeft geschroomd zonodig leemtes of omissies aan te vullen.

21. Naar mijn mening bestaat er geen enkel beletsel voor het Hof om in de onderhavige zaak dezelfde weg te volgen en zich onder verwijzing naar artikel 31 EGKS-Verdrag bevoegd te verklaren tot het geven van een prejudiciële beslissing over de uitlegging van secundair EGKS-recht, en wel om de volgende redenen.

22. In de eerste plaats geldt, waar de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties — zij het in mindere mate — ook het EGKS-Verdrag hebben uit te voeren respectievelijk toe te passen, het vereiste van eenvormigheid in het gemeenschapsrecht in dit kader evenzeer als in het kader van het EEG-Verdrag. In zijn arrest-Rheinmühlen van 16 januari 1974[7] heeft het Hof in niet mis te verstane bewoordingen gezegd, dat de prejudiciële procedure

„... van *wezenlijk* belang is voor de instandhouding van het communautaire karakter van het bij het Verdrag geconstitueerde recht", en dat deze procedure „ten doel heeft te verzekeren dat dit recht onder *alle omstandigheden* in alle staten van de Gemeenschap dezelfde werking heeft", waaraan het de conclusie verbond, dat „elke lacune in het aldus ingerichte stelsel *de doeltreffendheid* van de bepalingen van het Verdrag en van het afgeleide gemeenschapsrecht in gevaar brengt" (r. o. 2).

23. Nu het Hof zowel in het kader van het EEG-Verdrag als van het EGKS-Verdrag dezelfde taak heeft, die in beide gevallen de uitlegging van het recht omvat, moet het in het kader van het EGKS-Verdrag ook over de nodige middelen beschikken om zich behoorlijk van deze taak te kunnen kwijten.

24. In de tweede plaats: net zo min als de toepassing van het recht geheel te scheiden is van de uitlegging daarvan (de artikelen 164 EEG-Verdrag en 31 EGKS-Verdrag vormen het bewijs daarvoor), is het onderzoek naar de geldigheid van een handeling mogelijk zonder tevens een uitlegging te geven van die handeling of van de rechtsregel op grond waarvan die geldigheid wordt betwist. Het arrest-Gerlach is daar, zoals wij zagen, een voorbeeld van. In zijn conclusie van 2 maart 1983 in zaak 168/82 (Ferriere Sant'Anna, Jurispr. 1983, blz. 1687, 1701) geeft advocaat-generaal N. VerLoren van Themaat van dezelfde opvatting blijk, waar hij zich aansluit bij een opmerking van de Commissie, die had gezegd dat

„... het niet mogelijk lijkt om de geldigheid van een beschikking te beoordelen zonder tegelijkertijd de verdragsbepalingen uit te leggen waarop de bevoegheid van de Commissie tot vaststelling van deze beschikking

7 — Arrest van 16.1.1974, zaak 166/73, Rheinmühlen, Jurispr. 1974, blz. 33.

berust" (zie onder „De feiten" van het arrest van 17.5.1983, Jurispr. 1983, blz. 1681, 1689).[8]

25. Het Hof zelf verklaarde in zijn arrest-Celestri van 21 maart 1985[9], zij het in verband met het probleem van de taakverdeling tussen de nationale rechter en het Hof zelf, zoals die voortvloeit uit artikel 41 EGKS-Verdrag, dat

„het Hof de handeling waarvan de geldigheid in geding is, in de context van het gemeenschapsrecht dient te plaatsen en de elementen voor de uitlegging hiervan moet onderzoeken, teneinde de nationale rechter een antwoord te kunnen geven dat nuttig is voor de beslechting van het hoofdgeding" (r. o. 12).

26. Een typisch voorbeeld in dit opzicht is het op grond van artikel 177 EEG-Verdrag gewezen arrest van 17 november 1983 (zaak 292/82, Merck, Jurispr. 1983, blz. 3781). Het Hof, uitdrukkelijk gevraagd naar de geldigheid van een aantal gemeenschapsverordeningen, gaf eerst een uitvoerige beschouwing over de uitlegging van de relevante bepalingen van die verordeningen, om vervolgens vast te stellen:

„Worden de omstreden bepalingen in die zin uitgelegd, dan zijn de vragen betreffende hun rechtsgeldigheid zonder voorwerp geraakt." (r. o. 18)

27. In deze omstandigheden sluit ik mij volledig aan bij degenen die van oordeel zijn, dat het Hof, waar het bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van handelingen van de EGKS-instellingen, ook bevoegd moet zijn om uitspraak te doen over de uitlegging daarvan, en zelfs over de uitlegging van het EGKS-Verdrag.[10]

28. In aanmerking nemende dat het EGKS-Verdrag ouder is dan het EEG-Verdrag, kan men ten slotte het verschil tussen de twee Verdragen niet als argument gebruiken om het Hof de bevoegdheid te ontzeggen om een prejudiciële beslissing te geven over de uitlegging van het secundaire EGKS-recht. In het arrest-Foto-Frost (reeds aangehaald) hechtte het Hof geen betekenis aan het feit dat artikel 177 EEG-Verdrag, dat toch van later datum is dan artikel 41 EGKS-Verdrag, niet met zoveel woorden het Hof de uitsluitende bevoegdheid voorbehoudt om de ongeldigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen vast te stellen. Daarmee heeft het een leemte in het EEG-Verdrag aangevuld die, naar men zou zeggen, niet aan een simpele vergeetachtigheid kan zijn toe te schrijven, omdat de auteurs van het EEG-Verdrag het EGKS-Verdrag als model voor zich hadden. Hetzelfde valt te zeggen over het arrest-Les Verts (reeds aangehaald), waar het Hof in artikel 38 EGKS-Verdrag steun vond voor de opvatting, dat een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 173 EEG-Verdrag ook openstaat tegen handelingen van het Europees Parlement, hoewel men mag aannemen dat deze bepaling, die van later datum is dan artikel 38 EGKS-Verdrag, de meest recente visie terzake van de opstellers van het Verdrag tot uitdrukking brengt. Waar het Hof de artikelen 173 en 177 EEG-Verdrag heeft uitgelegd aan de hand van de bewoordingen van artikel 38 respectievelijk 41 EGKS-Verdrag, mag het mijns inziens bij de uitlegging van arti-

8 — Zie ook conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn in zaak 36/83, Mabanaft, Jurispr. 1984, blz. 2528, 2530: „Het is mijns inziens duidelijk dat, indien aan de geldigheid van een besluit wordt getwijfeld, de eerste taak nagenoeg onvermijdelijk erin bestaat na te gaan welke de aard van dat besluit is. Dit impliceert, indien de handeling in een document is neergelegd, het uitleggen van de gebruikte bewoordingen. Indien twijfel is gerezen omtrent de verenigbaarheid met de verdragsbepalingen van een besluit van de Hoge Autoriteit, komt het Hof er niet onder uit, de juiste zin van het Verdrag op te sporen."

9 — Arrest van 21.3.1985, zaak 172/84, Celestri, Jurispr. 1985, blz. 963.

10 — Zie met name Wohlfahrt, in Grabitz: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, bij artikel 177, paragraaf 13: „Wenn der Europäische Gerichtshof zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer Vorschrift, die immer deren Auslegung voraussetzt, befugt ist, muß er erst recht zur Auslegung befugt sein, falls er vor einem nationalen Gericht darum ersucht wird."

kel 41 EGKS-Verdrag met des te meer reden te rade gaan met artikel 177 EEG-Verdrag.

29. De vraag, onder welke voorwaarden het Hof deze uitleggingsbevoegdheid dan kan uitoefenen — die het dus, naar moet worden erkend, ook in het kader van het EGKS-Verdrag heeft — en met name de vraag, of daarbij dan ook het in de tweede en derde alinea van artikel 177 gemaakte onderscheid moet gelden, kan in het kader van deze zaak onbeantwoord blijven. Het Tribunale civile e penale di Brescia heeft het Hof de bovengenoemde prejudiciële vragen nu eenmaal gesteld, en of het deze nu *kon* dan wel *moest* stellen, is voor de beoordeling van 's Hofs bevoegdheid in deze niet relevant.

30. Mocht het Hof het toch nodig oordelen, de voorwaarden voor een prejudiciële verwijzing van uitleggingsvragen in het kader van het EGKS-Verdrag nader te preciseren, dan geloof ik, dat het de in artikel 177 EEG-Verdrag genoemde voorwaarden van toepassing zou kunnen verklaren. In de eerste plaats hebben deze in het verleden hun waarde bewezen, en er nu van afwijken, zou alleen maar tot verwarring leiden. In de tweede plaats moet worden voorkomen, dat in een Lid-Staat nationale rechtspraak vaste voet krijgt die niet met het gemeenschapsrecht overeenstemt, waardoor de rechtspraak binnen de Gemeenschap over kwesties van gemeenschapsrecht uiteen zou gaan lopen. Daarom is er alles voor te zeggen, het onderscheid tussen nationale rechterlijke instanties die wel en die niet in hoogste instantie recht spreken, te handhaven en met name een verplichting tot raadpleging van het Hof aan te nemen voor die rechterlijke instanties, waarvan de uitspraak naar nationaal recht niet voor beroep vatbaar is. Het zou overigens niet de eerste maal zijn dat het Hof zich door bepalingen van het EEG- of EGA-Verdrag laat leiden en deze in het raam van het EGKS-Verdrag toepast. In het arrest-Humblet van 16 december 1960 [11] vond het Hof in de artikelen 171 EEG-Verdrag en 143 EGKS-Verdrag de bevestiging van de grenzen van zijn bevoegdheid om krachtens artikel 16 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal uitspraak te doen over de uitlegging of toepassing van dat Protocol. In het arrest-Merlini van 21 januari 1965 [12] paste het de bepaling van artikel 192, in fine, EEG-Verdrag, volgens welke het toezicht op de regelmatigheid van de wijze van tenuitvoerlegging van beschikkingen die een geldelijke verplichting inhouden, tot de bevoegdheden van de nationale rechterlijke instanties behoort, stilzwijgend toe in het kader van artikel 92 EGKS-Verdrag, dat op dat punt zwijgt.

31. Het Hof is dus bevoegd om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het EGKS-Verdrag en de handelingen tot toepassing daarvan, en ik kan nu dus overgaan tot de behandeling van de in deze zaak gestelde vragen.

II — Heeft aanbeveling 86/198 van de Commissie rechtstreekse werking ?

32. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of met name de artikelen 1 en 2 van aanbeveling 86/198 van de Commissie

„rechtstreekse en onmiddellijke werking in de Lid-Staat [hebben], zodat zij door de nationale rechter [kunnen] worden toegepast ongeacht of de Lid-Staat tot wie zij is gericht, uitvoeringsbepalingen heeft vastgesteld".

11 — Arrest van 16.12.1960, zaak 6/60, Humblet, Jurispr. 1960, blz. 1125.

12 — Arrest van 21.1.1965, zaak 108/63, Merlini, Jurispr. 1965, blz. 1.

33. Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden, zullen wij eerst moeten vaststellen of een EGKS-aanbeveling in beginsel, juist als een EEG-besluit of -richtlijn, een dergelijke werking kan hebben. Artikel 14, derde alinea, EGKS-Verdrag bepaalt:

„De aanbevelingen zijn verbindend ten aanzien van de daarin gestelde doeleinden, doch laten degenen, tot wie zij zijn gericht, de keuze van de middelen ter bereiking daarvan."

34. Een EGKS-aanbeveling is dus, voor zover gericht tot de Lid-Staten, de exacte tegenhanger van de EEG-richtlijn die, in de bewoordingen van artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag,

„verbindend [is] ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen".

35. Evenals de EEG-richtlijn legt de EGKS-aanbeveling de Lid-Staten tot wie zij is gericht, dus de verplichting op een bepaald resultaat te bereiken, en wel binnen een gestelde termijn. Zoals het Hof in het arrest-Marshall van 26 februari 1986 [13] in herinnering bracht, is zijn rechtspraak inzake de „rechtstreekse werking" van richtlijnen juist gegrond op

„de overweging, dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die in artikel 189 EEG-Verdrag aan de richtlijn wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door betroffen personen kan worden ingeroepen. Hieraan heeft het Hof de gevolgtrekking verbonden, dat een Lid-Staat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij zijn uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan particulieren kan tegenwerpen."

36. Er bestaat dus in beginsel geen enkel bezwaar om deze rechtspraak ook toe te passen wanneer het gaat om tot de Lid-Staten gerichte aanbevelingen van de EGKS.

37. Hieruit volgt in de eerste plaats, dat wanneer een Lid-Staat heeft nagelaten binnen de gestelde termijn een EGKS-aanbeveling in nationaal recht om te zetten, of ze niet correct heeft omgezet, de particulieren zich tegenover die staat kunnen beroepen op althans die bepalingen van de aanbeveling, die wat hun inhoud betreft, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (zie r. o. 46 van het arrest-Marshall).

38. Bij de aanbeveling die in casu aan de orde is, dient men in dit opzicht een onderscheid te maken, naargelang de faillissementsprocedures waarop de aanbeveling moet worden toegepast, al dan niet reeds aanhangig waren op het moment waarop de aanbeveling van toepassing werd, welk moment, aangenomen dat er inderdaad sprake is van rechtstreekse werking, samenvalt met de datum waarop zij moest zijn uitgevoerd, dat wil zeggen 1 januari 1988.

39. De artikelen 1 en 2 van de aanbeveling bevatten immers ten aanzien van de Lid-Staten tot wie zij is gericht, een duidelijke en nauwkeurige verplichting, die geen ruimte laat voor enigerlei handelen naar eigen inzicht. Zoals de Commissie terecht beklemtoont, beogen die artikelen niets anders dan de Lid-Staten te verplichten

„de in de rechtsorde van elke Lid-Staat ten aanzien van de fiscale schuldvorderingen

13 — Zaak 152/84, Jurispr. 1986, blz. 723, r. o. 47.

van de staat toegepaste behandeling tot de EGKS-heffingen uit te breiden" (laatste zin van de considerans van de aanbeveling).

40. Deze bepalingen scheppen dus geen nieuwe voorrechten die de Lid-Staten zouden moeten regelen, en evenmin verplichten zij de Lid-Staten die vorderingen van de fiscus niet bevoorrechten, dat nu wel te doen.

41. Voor zover van toepassing op „nieuwe" faillissementsprocedures, zijn de artikelen 1 en 2 van aanbeveling 86/198 dus zeker onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, zodat particulieren zich hier rechtstreeks op kunnen beroepen.

42. Deze conclusie behoeft echter enige nuancering waar het gaat om de toepassing van genoemde twee artikelen op procedures die reeds aanhangig waren op het moment dat de aanbeveling in werking trad. Hierop kom ik later nog terug.

43. Het neteligste probleem waarover wij ons in deze zaak moeten buigen, houdt evenwel verband met de tweede consequentie die de rechtspraak van het Hof aan de rechtstreekse werking van EEG-richtlijnen heeft verbonden en die dus ook voor EGKS-aanbevelingen geldt.

44. In het arrest-Marshall (reeds aangehaald) beklemtoonde het Hof immers ook, dat volgens artikel 189 EEG-Verdrag

„het dwingende karakter van een richtlijn — waarop de mogelijkheid om er voor de nationale rechter beroep op te doen, is gebaseerd — slechts bestaat ten aanzien van ‚elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is'. Hieruit volgt, dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen." (r. o. 48)

45. In het arrest-Kolpinghuis van 8 oktober 1987 (zaak 80/86, Jurispr. 1987, blz. 3969) trok het Hof daaruit als consequentie:

„dat een nationale overheid zich niet *ten laste van een particulier* op een bepaling van een richtlijn kan beroepen, ten aanzien waarvan de noodzakelijke omzetting in nationaal recht nog niet heeft plaatsgevonden" (r. o. 10).

46. Naar mij voorkomt, gebruikt het Hof afwisselend, maar steeds in dezelfde betekenis, de uitdrukkingen „*verplichtingen opleggen aan particulieren*", „een richtlijn *tegenover* een particulier inroepen" of „zich *ten laste* van een particuliere *beroepen* op een richtlijn" om, kort gezegd, aan te geven dat een richtlijn niet rechtstreeks bezwarende gevolgen kan hebben voor een particulier, zolang zij nog niet in nationaal recht is omgezet.

47. Laten wij nu eens zien wat er gebeurt, wanneer de EGKS zich voor de bevoegde nationale instanties beroept op het voorrecht dat haar volgens aanbeveling 86/198 toekomt. In dat geval doet de EGKS niets anders dan voor haar vorderingen voorrang te verlangen boven vorderingen van lagere rang dan die van de staat ter zake van BTW. Met andere woorden, zij beroept zich op een bepaling van de aanbeveling „als zodanig" „tegenover" of „ten laste" van een onbepaald aantal particulieren wier vorderingen niet een zo hoge rang hebben

als EGKS-vorderingen krachtens de aanbeveling hebben.

48. Uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak nu volgt, dat dit niet mogelijk is.

49. Het argument van de Commissie, als zou zij in casu haar rechten hebben doen gelden tegenover de Italiaanse staat, en niet tegenover particulieren, enkel omdat zij zich tot de — met een overheidstaak belaste — curator heeft gewend, kan ik niet aanvaarden.

50. De persoon of het orgaan waartoe men zich wendt, of diens precieze juridische hoedanigheid, is in dit verband van geen enkel belang.

51. De vraag waar het hier om gaat, is of de richtlijn rechtstreeks aan een staatsorgaan een concrete verplichting oplegt waarop de particulieren zich *tegenover de staat* kunnen beroepen.

52. Met zijn beslissing, dat de staat niet aan particulieren kan tegenwerpen dat de verplichtingen ingevolge een nog niet uitgevoerde richtlijn niet zijn nagekomen, heeft het Hof willen zeggen, dat de staat een particulier niet mag blijven houden aan een nationale rechtsregel die door de uitvoering van een richtlijn al afgeschaft had moeten zijn (bij voorbeeld de heffing van BTW op een bepaalde verrichting, zie het arrest van 19.1.1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53), of dat de staat een particulier niet een recht mag onthouden dat reeds in de nationale wetgeving had moeten zijn ingevoerd (bij voorbeeld het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen, zie het eerder aangehaalde arrest-Marshall).

53. Het gaat immers om twee soorten verplichtingen, die niet met elkaar mogen worden verward: enerzijds de verplichting van de staat om de richtlijn in nationaal recht om te zetten, en anderzijds de verplichtingen die voor de staat uit de inhoud van de richtlijn voortvloeien. De verplichtingen waaraan de staat zich niet kan onttrekken, zijn die welke hij rechtstreeks tegenover de particulieren heeft.

54. In de onderhavige zaak verlangt de EGKS van de curator geen betaling ten laste van de staatsbegroting, iets wat zij trouwens ook niet zou kunnen verlangen. Het enige wat zij verlangt, is dat de aanbeveling door de diverse instanties die door de staat met de afwikkeling van faillissementen zijn belast (curator, rechter-commissaris, rechtbank), wordt beschouwd als reeds te zijn ingevoerd, zodat haar vorderingen voorrang hebben boven alle vorderingen van lagere rang.

55. Volgens de hierboven genoemde rechtspraak nu zijn noch de administratieve organen van de staat noch rechterlijke instanties (of quasi-rechterlijke, zoals de curator) gehouden vorderingen te erkennen ten koste van particulieren, op grond van een nog niet ten uitvoer gelegde aanbeveling van de EGKS.

56. Wie voor de tegengestelde opvatting kiest, ziet in richtlijnen eigenlijk niets anders dan verordeningen met uitgestelde werking en voert daarmee een nieuw beginsel in, inhoudende dat wanneer een richtlijn, na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn, door een bepaalde Lid-Staat niet ten uitvoer is gelegd, alle bepalingen van die richtlijn die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, rechtstreekse werking erga omnes hebben, juist zoals de bepalingen van

een verordening. Ik geloof niet, dat de auteurs van het Verdrag dat hebben bedoeld.

57. Hier zal men wellicht tegen inbrengen, dat het Hof in een aantal gevallen impliciet heeft erkend dat een niet correct uitgevoerde richtlijn bezwarende consequenties voor particulieren kan hebben. Ik doel hier op een aantal arresten [14] met betrekking tot richtlijn 71/305/EEG van de Raad van 26 juli 1971 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (PB 1971, L 185, blz. 5). In die zaken kwamen particulieren voor de nationale rechter op tegen een besluit van de „aanbestedende autoriteit" om hun inschrijving terzijde te leggen, waarbij zij zich erop beriepen, dat dat besluit gebaseerd was op met de richtlijn strijdige nationale bepalingen.

58. In die gevallen is evenwel een belangrijk verschil aan te wijzen met de onderhavige zaak, namelijk het feit dat de „aanbestedende autoriteit", de Nederlandse minister van Landbouw en Visserij respectievelijk de gemeente Milaan, een orgaan van de centrale overheid respectievelijk een plaatselijke overheid was die zelf tegenover de betrokken ondernemingen een rechtstreekse en concrete verplichting had, namelijk hun de opdracht te gunnen indien zij op grond van de materiële en formele regels van de richtlijn de onderneming waren die voor de opdracht moest worden gekozen. De verzoeksters richtten hun vordering dan ook tegen de overheidsinstanties en niet tegen andere particulieren. De omstandigheid dat toewijzing van hun vordering ongunstige gevolgen had kunnen hebben voor andere particulieren, betekent niet, dat de richtlijn rechtstreeks op deze derden zou zijn toegepast.

59. Om al deze redenen geloof ik dus, dat de Commissie, optredend als Hoge Autoriteit van de EGKS, voor de nationale rechter of voor de met de afwikkeling van faillissementen belaste organen van een Lid-Staat geen beroep kan doen op de artikelen 1 en 2 van aanbeveling 86/198 als zodanig, dat wil zeggen voordat deze in nationaal recht is omgezet, tegenover de particuliere schuldeisers van een failliet verklaarde onderneming.

60. Maar zelfs wanneer het Hof deze zienswijze niet zou delen, valt naar mijn mening toch niet te ontkomen aan de conclusie, dat in een uitwinningsprocedure die op het moment van inwerkingtreding reeds gaande is, de aanbeveling als zodanig niet kan worden ingeroepen tegen particuliere schuldeisers.

61. Artikel 4, tweede alinea, van de aanbeveling luidt immers als volgt:

„De Lid-Staten schrijven voor dat deze bepalingen [15] van toepassing zijn op de invorderingsprocedures, die op de datum van de omzetting van deze aanbeveling aanhangig zijn, *waarbij zij* door middel van daartoe geëigende overgangsmaatregelen *zorg dragen* voor een passende bescherming van de rechten van de overige schuldeisers van de onderneming die heffingen verschuldigd is."

62. In de zevende overweging van de considerans wederom wordt gepreciseerd:

14 — Arrest van 20.9.1988, zaak 31/87, Beentjes, Jurispr. 1988, blz. 4635; arrest van 22.6.1989, zaak 103/88, Costanzo, Jurispr. 1989, blz. 1839.

15 — Dat wil zeggen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om de aanbeveling op te volgen.

„dat het bijgevolg dienstig is dat de Lid-Staten door middel van daartoe geëigende overgangsmaatregelen zorgen voor een passende bescherming van de rechten van de overige schuldeisers van de onderneming, die heffingen verschuldigd is, *in het bijzonder* wat de rechtsmiddelen betreft tegen de, na de omzetting van deze aanbeveling, gedane vaststelling van de rangorde van de schuldvorderingen".

63. Als eerste conclusie kan uit deze twee teksten worden opgemaakt, dat het de Lid-Staten niet, zoals de Commissie het stelt, vrijstaat om overgangsmaatregelen te treffen, maar dat zij daartoe verplicht zijn.

64. Artikel 4, tweede alinea, is dus geen onvoorwaardelijke bepaling; de toepassing van de artikelen 1 en 2 op lopende invorderingsprocedures wordt daarin uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van een adequate bescherming van de rechten van de andere schuldeisers.

65. De Commissie stelt echter, dat in sommige Lid-Staten wellicht reeds overgangsmaatregelen bestaan, zodat zij daar niet meer behoeven te worden vastgesteld. De nationale rechter zou moeten nagaan, of dat het geval is, en zo ja, dan zou artikel 4, tweede alinea, in die Lid-Staat rechtstreekse werking hebben.

66. Deze tegenwerping overtuigt mij niet. In de eerste plaats zie ik niet, hoe het bestaande recht van een Lid-Staat reeds overgangsbepalingen zou kunnen bevatten voor toekomstige wijzigingen van dat recht. In de tweede plaats is de „rechtstreekse werking" van een richtlijn of EGKS-aanbeveling een gemeenschapsrechtelijk begrip. Een bepaling is naar zijn inhoud onvoorwaardelijk of zij is dit niet. In het onderhavige geval is zij het niet.

67. Voorts is zij ook niet duidelijk en nauwkeurig, want wat de aard is van die „geëigende overgangsmaatregelen" en welke werking zij kunnen hebben, is allesbehalve zeker. Heeft de Commissie misschien gedacht aan een rechtsmiddel dat als enig doel heeft, door de rechter te doen vaststellen of de curator aan de vorderingen van de EGKS wel de rang heeft gegeven die eraan toekomt ?

68. Of moeten die overgangsmaatregelen ervoor zorgen, dat het voorrecht van de EGKS alleen tegen de Lid-Staat werkt, in die zin dat deze zijn eigen rechten moet „delen" met de EGKS, door de preferente vorderingen van de EGKS in mindering te brengen op zijn eigen preferente vorderingen, zodat de positie van de andere crediteuren blijft zoals zij was wanneer de EGKS geen voorrecht kon doen gelden ?

69. Of denkt men veeleer aan een overgangsbepaling, volgens welke de EGKS, wanneer de curator het totaal aan erkende schulden eenmaal heeft vastgesteld of wanneer de activa reeds pondspondsgewijs zijn verdeeld, deze beslissing niet meer kan aanvechten ?

70. Het lijkt mij dus, dat artikel 4, tweede alinea, van de aanbeveling, dat in de zaak-Busseni van toepassing is, in beginsel niet kan worden beschouwd als een „onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige" bepaling.

71. Er kunnen zich echter gevallen voordoen waarin er geen particuliere schuldeisers van lagere of gelijke rang als de EGKS zijn en waarin dus het voorrecht van de staat en dat van de EGKS tegenover elkaar staan. Nemen wij bij voorbeeld aan, dat er 500 miljoen LIT te verdelen overblijft en dat beide vorderingen 500 miljoen LIT belopen. In zo'n geval meen ik, dat de betrokken nationale instanties juist zouden handelen door de aanwezige baten gelijk te verdelen tussen de staat en de EGKS, want de staat zou op die manier *zelf rechtstreeks* iets aan de EGKS moeten afstaan. Van een zelfde situatie is sprake wanneer het geheel aan aanwezige baten slechts voldoende zou zijn om de vorderingen van de staat te voldoen, en geen enkele particulier aanspraak op een uitkering uit de boedel zou kunnen doen gelden.

72. Aangezien in zulke gevallen toepassing van de artikelen 1 en 2 van aanbeveling 86/198 uitsluitend ten laste van de staat zou werken, moeten deze bepalingen naar mijn oordeel rechtstreeks kunnen worden ingeroepen door de EGKS, die in dit geval de particulier is.

73. Uit het eerder genoemde arrest-Marshall volgt immers, dat

„wanneer iemand zich tegenover de staat op een richtlijn kan beroepen, *hij dit kan doen onverschillig* de hoedanigheid waarin de staat handelt, als werkgever of als overheid. In beide gevallen moet immers worden *voorkomen dat de staat voordeel heeft bij zijn miskenning* van het gemeenschapsrecht" (r. o. 49).

In het onderhavige geval zou de staat worden aangesproken in zijn hoedanigheid van schuldeiser van een in staat van faillissement verkerende onderneming.

74. Hoewel niet zonder aarzeling, durf ik nog wel een stap verder te gaan en vast te stellen, dat ook wanneer zich naast de staat en de EGKS nog andere crediteuren melden, de nationale instanties gerechtigd zijn om, zonder de andere crediteuren in hun aanspraken te korten, het aan de staat toekomende gedeelte te verdelen tussen de staat en de EGKS, naar rato van hun respectieve vorderingen.

75. Ik geloof echter niet, dat men nog verder moet gaan door bij voorbeeld het gehele aandeel dat — wanneer de aanbeveling was omgezet — aan de EGKS zou toekomen, te korten op het aandeel van de staat, want dat zou er feitelijk op neerkomen, dat de vorderingen van de EGKS geen gelijke rang krijgen als de vorderingen van de fiscus, zoals in de aanbeveling wordt voorzien, maar een hogere rang.

76. Deze oplossing geldt ook voor reeds aanhangige invorderingsprocedures. De staat mag zich immers niet verschuilen achter zijn eigen verzuim om voor een passende rechtsbescherming van zijn eigen schuldvorderingen te zorgen, teneinde aan de vorderingen van de EGKS dezelfde rang te onthouden als zijn belastingvorderingen hebben. Volgens de rechtspraak van het Hof kan de staat zich er niet op beroepen, dat hij zijn uit artikel 4, tweede alinea, voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, en aldus voordeel trekken uit zijn miskenning van het gemeenschapsrecht.

77. Gelet op vorenstaande geef ik het Hof in overweging, de eerste vraag van het Tribunale civile e penale di Brescia te beantwoorden als volgt:

„De Europese Gemeenschap van Kolen en Staal kan zich niet ten nadele van particulieren beroepen op bepalingen van de nog niet in nationaal recht omgezette aanbeveling 86/198. Zij kan zich daar echter wel op beroepen tegenover de betrokken Lid-Staat, en de nationale rechter dient een daartoe strekkende vordering ook te honoreren, wanneer het mogelijk is hieraan te voldoen door het gedeelte van het actief dat in beginsel krachtens het voorrecht van de fiscus aan de staat toekomt, pondspondsgewijs te verdelen tussen de EGKS en de staat."

III — Is aanbeveling 86/198 van toepassing op vorderingen die vóór haar vaststelling zijn ontstaan ?

78. Met zijn tweede prejudiciële vraag, gesteld voor het geval dat aanbeveling 86/198 inderdaad „rechtstreekse en onmiddellijke werking" heeft, wenst de verwijzende rechter te vernemen, of deze aanbeveling niet alleen toepasselijk is op vorderingen die na de datum van vaststelling — 13 mei 1986 — zijn ontstaan, maar ook op vorderingen die vóór die datum zijn ontstaan. Voor het antwoord hierop zijn drie gevallen denkbaar.

79. A — Wanneer wordt bedoeld, of de aanbeveling tegenover particulieren kan worden ingeroepen, kan deze vraag, gelet op het antwoord op de eerste vraag, niet meer aan de orde komen.

80. B — Wanneer wordt bedoeld, of de aanbeveling, in de mate als hierboven aangegeven, kan worden ingeroepen tegenover de staat, kan ik volstaan met de vaststelling, dat zij toepasselijk is op vorderingen uit hoofde van EGKS-heffingen, ongeacht het moment waarop deze zijn ontstaan. Zij maakt immers geen enkel onderscheid tussen die vorderingen, maar bepaalt enkel dat zij van toepassing is op „alle, in [de] nationale wetgeving geregelde gevallen van samenloop van schuldeisers" (artikel 1), en daaronder vallen, onder de in artikel 4, tweede alinea genoemde voorwaarden, „de invorderingsprocedures die op de datum van omzetting van deze aanbeveling aanhangig zijn". In de zevende overweging van de considerans wordt trouwens uitdrukkelijk verklaard, dat de toepassing van de aanbeveling op reeds aanhangige procedures dient om de „ruimst mogelijke invordering te verzekeren van *schuldvorderingen die zijn ontstaan* uit de oplegging van heffingen *in de aan de vaststelling van deze aanbeveling voorafgaande jaren*".

81. C — Nu de toepasselijke bepalingen zo duidelijk zijn en eigenlijk geen enkel uitleggingsprobleem kunnen opleveren, lijkt het mij niet ondenkbaar, dat de tweede vraag zo moet worden gelezen, dat zij in werkelijkheid de geldigheid van de aanbeveling aan de orde stelt, voor zover zij ook van toepassing is op vorderingen die vóór haar vaststelling zijn ontstaan, en aldus een onwettige terugwerkende kracht zou hebben.

82. Dienaangaande moet ik om te beginnen vaststellen, dat de aanbeveling geen echte terugwerkende kracht heeft in die zin, dat zij van toepassing zou zijn op een tijdstip vóór haar vaststelling. Zij is bedoeld om rechtsgevolg te krijgen op het moment waarop de nationale uitvoeringsbepalingen

in werking treden, en wel uiterlijk op 1 januari 1988. Men stelt stellig geen regeling voor het verleden vast wanneer men bepaalt dat bepaalde vorderingen, zelfs wanneer deze nu reeds bestaan, in toekomstige faillissementen bevoorrecht zullen zijn.

83. Met het oog op de mogelijke kritiek, dat ik hier tekort doe aan het rechtszekerheidsbeginsel, wil ik twee opmerkingen maken.

84. In de eerste plaats zijn de heffingen de belangrijkste bron van inkomsten voor de EGKS (zie de derde overweging van de considerans) en daarom kan het de communautaire wetgever legitiem zijn voorgekomen, de ruimst mogelijke invordering te verzekeren van schuldvorderingen die — ook in de aan de vaststelling van de aanbeveling voorafgaande jaren — uit hoofde van die heffingen zijn ontstaan (zevende overweging van de considerans).

85. In de tweede plaats is het vaste rechtspraak, dat

„aan het vertrouwensbeginsel niet een dusdanig ruime draagwijdte mag worden gegeven, dat een nieuwe regeling nooit van toepassing zou kunnen zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan". [16]

86. Aanbeveling 86/198 kan dus worden toegepast op situaties die vóór haar vaststelling zijn ontstaan, maar nog niet definitief zijn afgewikkeld.

87. Ten slotte hebben wij gezien, dat de Lid-Staten ervoor moeten zorgen dat onder het oude wettelijke regiem verworven rechten van andere schuldeisers niet worden aangetast wanneer de aanbeveling wordt toegepast op invorderingsprocedures die reeds aanhangig waren op het moment waarop het nieuwe regiem van kracht wordt. Deze schuldeisers mochten erop vertrouwen, dat hun vorderingen in de toekomst zouden worden behandeld op de wijze als voorzien in de wettelijke regeling die gold op het moment waarop zij ontstonden, maar wij kunnen niet anders dan constateren, dat de aanbeveling zelf de vaststelling voorschrijft van de bepalingen die noodzakelijk zijn om dat gewettigd vertrouwen te beschermen.

88. Op grond van een en ander geeft ik het Hof in overweging, de tweede vraag van het Tribunale civile e penale di Brescia te beantwoorden als volgt:

„In genoemde aanbeveling mocht worden bepaald, dat de voor haar tenuitvoerlegging vast te stellen bepalingen van toepassing zouden zijn zowel op de na als op de vóór haar vaststelling ontstane vorderingen, met dien verstande dat in invorderingsprocedures die reeds aanhangig zijn op het tijdstip dat de aanbeveling ten uitvoer wordt gelegd, een passende bescherming van de rechten van andere schuldeisers dan de EGKS verzekerd moet zijn."

16 — Zie met name het arrest van 14.1.1987, zaak 278/84, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 1, r. o. 36.

IV — Is de voor de tenuitvoerlegging van aanbeveling 86/198 gestelde termijn dwingend ?

89. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de in artikel 4 van de aanbeveling genoemde termijn van 1 januari 1988 dwingend is, in die zin dat, overeenkomstig de rechtspraak van de Italiaanse constitutionele rechter, overschrijding ervan twijfel zou doen rijzen aan de grondwettigheid van de Italiaanse wettelijke regeling (wegens schending van artikel 11 van de Italiaanse grondwet).

90. Het is duidelijk dat het Hof zich in het kader van een prejudiciële procedure niet kan uitspreken over de gevolgen die een eventuele schending van een gemeenschapsrechtelijke bepaling voor het nationale recht kan hebben. Voor zover het Hof evenwel het eerste gedeelte van de vraag zou willen beantwoorden, behoeft het er slechts aan te herinneren, dat aanbevelingen aan degenen tot wie zij zijn gericht, ingevolge artikel 14, derde alinea, EGKS-Verdrag wel de keuze laten van de middelen, maar uiteindelijk *verbindend* zijn ten aanzien van de daarin gestelde doelen. Een van die doelen is de tijdige invoering van de voor tenuitvoerlegging vereiste nationale bepalingen. Het staat dus buiten twijfel, dat de termijn 1 januari 1988 een dwingend karakter heeft en dat wanneer een Lid-Staat die termijn overschrijdt, hij een van zijn verplichtingen uit hoofde van het EGKS-Verdrag niet nakomt, hetgeen kan leiden tot een niet-nakomingsprocedure als bedoeld in artikel 88 van dat Verdrag.

91. Ik geef daarom in overweging, de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„De in artikel 4 van aanbeveling 86/198 gestelde termijn voor het invoeren van de nodige nationale uitvoeringsbepalingen heeft een dwingend karakter. Het Hof is echter niet bevoegd zich uit te spreken over de gevolgen die in het nationale recht uit niet-inachtneming van deze termijn voortvloeien."