CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 26 SEPTEMBER 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De behandeling van de vragen die de president van de rechtbank te Triëst krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag naar het Hof heeft verwezen, zal ongetwijfeld tot een uitspraak conform Uw vaste rechtspraak leiden.

De feiten waar het om gaat, zijn de volgende:

Toen de firma Fratelli Variola in 1965 en later in 1967 partijen graan invoerde — eerst uit Argentinië, uit Canada vervolgens — moest zij de douane van de haven van Triëst zekere bedragen betalen, deels uit hoofde van het zogenaamde recht voor administratieve diensten, anderdeels van het zogenaamde statistiekrecht en ten slotte van het lossingsrecht. De firma verzocht daarop de president van de rechtbank de Triëst om uitvaardiging van een bevel tegen de administratie der douane tot terugbetaling van de door haar betaalde bedragen, op grond dat deze belastingen haars inziens heffingen van gelijke werking als invoerrechten waren en derhalve verboden door de artikelen 18 en 20 van verordening nr. 19/62 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, en door de artikelen 18 en 21 van 's Raads verordening nr. 120/67, waarbij de definitieve, thans nog in genoemde landbouwsector van kracht zijnde regeling werd vastgesteld.

De Italiaanse rechter heeft gemeend Uw Hof om een uitspraak te moeten verzoeken op een aantal vragen inzake de uitlegging van het Gemeenschapsrecht betreffende de aard van het lossingsrecht, zulks in verband met het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht, bedoeld in de verordeningen nrs. 19/62 en 120/67, voorts betreffende de voorrang van deze teksten boven de interne wettelijke maatregelen waarbij de Italiaanse staat aan zijn uit genoemde verordeningen voortvloeiende verplichtingen uitvoering heeft gegeven, en ten slotte betreffende de rechten welke verzoekster in het hoofdgeding krachtens die zelfde verordeningen voor de nationale rechter kan inroepen.

I — Dat de president van de rechtbank van Triëst van de hem bij artikel 177 EEG-Verdrag toegekende bevoegdheid gebruik heeft gemaakt in het kader van een summiere procedure ter verkrijging van een bevel, staat aan de toepasselijkheid van deze bepaling geenszins in de weg. Eerder heeft Uw Hof beslist dat het verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing ook ontvankelijk is wanneer het gedurende een procedure ter bekoming van een bevel is gedaan, alleen gebaseerd is op de posita van de verzoekende partij en zelfs nog vóór de wederpartij is gehoord. Volstaan kan worden — aldus heeft Uw Hof geoordeeld — met de vaststelling dat de nationale rechter *met rechtspraak belast is* en dat hij een uitlegging van het Gemeenschapsrecht voor het geven van zijn beslissing noodzakelijk heeft geacht; het Hof behoeft dan geen overwegingen te wijden aan de stand van de procedure waarin de vraag is gesteld (arrest van 14 december 1971, zaak 43-71, Politi, Jurisprudentie 1971, blz. 1048).

Een bevestiging van deze uitspraak is nog te vinden in Uw arrest in de zaak 84-71 (Marimex tegen Ministerie van Financiën van de Italiaanse Republiek).

Met andere woorden, voor de toepasselijkheid van artikel 177 is niet vereist dat de uitlegging van het Gemeenschapsrecht onderwerp is van geschil tussen partijen in een geding voor de nationale rechter:

1 — Vertaald uit het Frans.

voldoende is dat een vraag van die aard voor de nationale rechter aan de orde komt. Uw bevoegdheid om op het onderhavige verzoek om interpretatie te beslissen, staat derhalve buiten twijfel.

II — De president van de rechtbank te Triëst heeft zich terecht onthouden van vragen met betrekking tot het statistiekrecht en het recht voor administratieve diensten. In de arresten van 1 juli 1969 (zaak 24-68, Jurisprudentie 1969, blz. 193) en 18 november 1970 (zaak 8-70, Jurisprudentie 1970, blz. 961) heeft Uw Hof reeds beslist dat genoemde rechten heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn en derhalve in strijd met de bepalingen zowel van het EEG-Verdrag als met de verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

Wel vraagt hij Uw Hof zich uit te spreken omtrent de aard van het lossingsrecht, dat bij invoer in Italië per schip op goederen uit andere Lid-Staten zowel als uit derde landen wordt geheven.

Dit recht vindt zijn grondslag in artikel 27 van de Italiaanse wet nr. 82 van 9 februari 1963 en is voor granen vastgesteld op 30 lire per ton.

In casu gaat het om het lossingsrecht op graanimporten uit derde landen. De toepasselijke Gemeenschapsbepalingen zijn das artikel 20, lid 1, van verordening nr. 19/62 voor de eerste van de betreffende importen, en artikel 18, lid 2, van verordening nr. 120/67 voor de tweede.

De eerste vraag waarover Uw Hof uitspraak zal moeten doen, is of het begrip „heffing van gelijke werking" in de genoemde bepalingen dezelfde draagwijdte heeft als in de artikelen 9 en volgende van het Verdrag.

Uw rechtspraak op dit punt is duidelijk en constant. Herhaaldelijk heeft Uw Hof overwogen dat ongeacht benaming en wijze van invordering een eenzijdig opgelegde last — hoe gering ook — die wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt gelegd, een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 9, 12, 13 en 16 van het Verdrag oplevert, zelfs wanneer deze last niet ten behoeve van de staat wordt geheven, geen enkele discriminerende of beschermende werking heeft en het belaste produkt niet met enige nationale produktie concurreert:

— arresten van 1 juli 1969, zaak 24-68 (Commissie tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1969, blz. 201; betreffende het statistiekrecht) en gevoegde zaken 2 en 3-69 (Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurisprudentie 1969, blz. 222); een analoge definitie in de arresten van 18 november 1970 (zaak 8-70, Commissie tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1970, blz. 961; betreffende het recht voor administratieve diensten) en 14 december 1972 (zaak 29-72, Marimex, Jurisprudentie 1972, blz. 1309; betreffende het Italiaanse recht voor sanitaire keuringen).

Anderzijds heeft Uw Hof beslist dat het begrip heffing van gelijke werking in de verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, welke de toepassing van zodanige heffingen bij de invoer van produkten uit Lid-Staten en derde landen verbieden, dezelfde inhoud heeft als in de artikelen 9 en volgende van het Verdrag (het reeds geciteerde arrest van 14 december 1971, zaak 43-71, Politi, Jurisprudentie 1971, blz. 1049).

De eerste vraag kan door Uw Hof dus in bevestigende zin worden beantwoord.

III — Vervolgens zullen wij moeten onderzoeken of het recht, in een Italiaanse haven geheven bij de lossing van buitenlandse goederen — op nationale produkten is het niet van toepassing —, een heffing is van gelijke werking als een douanerecht zowel in de zin van het Verdrag als van de betrokken verordeningen.

Uw Hof heeft evenwel voorts nog beslist dat een belasting, geheven bij het in het verkeer brengen van goederen afkomstig hetzij uit de Gemeenschap zelf, hetzij uit derde landen, niet in alle gevallen een heffing van gelijke werking is; voorwaar-

de is dan dat zij de tegenprestatie vormt voor een bepaalde, werkelijk verleende dienst.

Het lossingsrecht zou derhalve alleen dan met de communautaire voorschriften verenigbaar kunnen worden geacht, wanneer het de tegenprestatie vormt voor een werkelijk door de administratie verleende dienst. Doch volgens Uw rechtspraak is daarnaast vereist dat de administratieve dienstverlening voor de belaste goederen een concreet, aanwijsbaar en waardeerbaar voordeel oplevert.

Bovendien moet er een bepaalde en redelijke verhouding bestaan tussen de opgelegde last en de door de goederen verkregen meerwaarde.

Zonder in te gaan op het vrij theoretische onderscheid dat de Commissie wil zien gemaakt naar gelang de administratieve dienst de eigenlijke *causa* voor de heffing vormt, dan wel slechts het *doel* waarvoor zij werd ingesteld, kunnen wij volstaan met vast te stellen dat de opbrengst van het lossingsrecht voor de haveninstallaties en ter financiering van laad- en losfaciliteiten wordt aangewend, en dat het juist vanwege deze zeer algemene bestemming geen compensatie voor een concreet en waardeerbaar voordeel kan zijn. In elk geval zijn het niet alleen de importeurs van buitenlandse produkten die van een goede uitrusting der Italiaanse havens profiteren, maar alle deelnemers aan het economisch verkeer, ook zij die nationale produkten verhandelen.

Dat het tarief van het recht van weinig betekenis is, is onzes inziens, gezien het principiële karakter van het verbod, irrelevant. Indien in een materie als de onderhavige uitzonderingen werden aangenomen naar gelang van de hoogte der financiële lasten, zou Uw Hof tot allerlei subjectieve waarderingen komen welke het zouden afbrengen van zijn opdracht: de zuivere uitlegging van het Gemeenschapsrecht.

IV — Wij komen nu tot die vragen van de president van de rechtbank te Triëst, welke betrekking hebben op de *rechtstreekse* en *onmiddellijke* werking in de rechtsorde der Lid-Staten van de betreffende bepalingen der verordeningen nrs. 19/62 en 120/67.

Artikel 189 van het Verdrag bepaalt ondubbelzinnig dat de Gemeenschapsverordeningen als zodanig verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat; anderzijds kunnen zij naar hun aard en functie in het stelsel van de communautaire rechtsbronnen voor particulieren rechten doen ontstaan welke de nationale rechter gehouden is te erkennen en te beschermen. Ten slotte treden zij, krachtens hun enkele bekendmaking in het Publikatieblad der Gemeenschappen, in werking op de dag die zijzelf bepalen of, bij gebreke daarvan, op het door het Verdrag bepaalde tijdstip.

Nu wordt de materie in de verordeningen van de Raad of van de Commissie stellig niet steeds uitputtend en gedetailleerd geregeld, en het ligt dus voor de hand dat de Lid-Staten in sommige gevallen worden uitgenodigd zelf bepaalde maatregelen van zuiver uitvoerende aard te treffen, bij voorbeeld de binnenlandse gezagsorganen aan te wijzen die op het gebied van de landbouwordeningen bevoegd zijn.

Dit is trouwens wat men in artikel 23 van verordening nr. 19 deed, door nationale maatregelen te voorzien welke de daadwerkelijke toepassing van de voorschriften dezer verordening mogelijk moeten maken.

Daarentegen lijdt het geen twijfel dat de Lid-Staten niet bevoegd zijn voorschriften uit te vaardigen — zelfs geen wettelijke — tot aanvulling van gemeenschappelijke regelingen, noch ook tot wijziging ervan en zeker geen voorschriften die ermee in strijd zijn. De rechtstreekse werking van de verordeningen ten slotte maakt de eenvoudige, ongewijzigde reproduktie van hun bepalingen in nationale wettelijke voorschriften volmaakt overbodig.

De techniek van de „reproduktie" van het Gemeenschapsrecht in interne wettelijke voorschriften of zelfs de „receptie" van Gemeenschapsrecht in de nationale

rechtsorde is dus niet alleen nutteloos, maar, zoals Uw Hof heeft uitgesproken, ook schadelijk. Deze legislatieve techniek kan immers aanleiding geven tot misverstanden ten aanzien van zowel het rechtskarakter der toepasselijke bepalingen als het tijdstip van hun inwerkingtreding. Het duidelijkst werd dit tot uitdrukking gebracht in Uw arrest van 7 februari 1973 (zaak 39-73, Commissie tegen Italiaanse Republiek); daarin wordt er met name op gewezen dat iedere wijze van uitvoering die aan de rechtstreekse werking van de verordeningen der Gemeenschap een belemmering in de weg zou kunnen leggen en dus hun gelijktijdige en uniforme toepassing in de gehele Gemeenschap in gevaar brengen, met het Verdrag in strijd is. De reproduktie van communautaire rechtsregels door de nationale wetgever ontslaat de nationale rechter bovendien niet van zijn plicht het Gemeenschapsrecht toe te passen, afgezien dan van de mogelijkheid zich, zo nodig, voor de uitlegging ervan tot Uw Hof te wenden. Dit is trouwens één van de consequenties van het herhaaldelijk bevestigde beginsel dat de werking van het Gemeenschapsrecht niet op grond van latere nationale wetten van staat tot staat kan verschillen zonder de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar te brengen. De overdracht immers door de Lid-Staten van sommige hunner bevoegdheden aan de communautaire instellingen impliceert een beperking van hun soevereine rechten, waaraan door een later, eenzijdig uitgevaardigd wettelijk voorschrift niet kan worden afgedaan; dit zou met het begrip Gemeenschap zelf onverenigbaar zijn (arrest van 15 juli 1964, zaak 6-64, Costa tegen Enel, Jurisprudentie 1964, blz. 1199).

Uitgaande van deze beginselen, dient derhalve aan de president van de rechtbank te Triëst te worden geantwoord dat artikel 20, lid 1, van verordening nr. 19/62 en artikel 18, lid 2, van verordening nr. 120/67 bepalingen zijn van verordeningen in de zin van artikel 189 van het Verdrag; dat zij volledig en rechtstreeks toepasselijk zijn in die zin, dat hun inwerkingtreding noch van latere communautaire uitvoeringsvoorschriften, noch — zoals in casu — van nationale wettelijke bepalingen afhangt; dat zij dienvolgens aan elke Lid-Staat de verplichting opleggen geen douanerechten of heffingen van gelijke werking meer toe te passen en, als correlaat daarvan, voor particulieren het recht doen ontstaan betaling van zodanige belastingen te weigeren.

V — Op dezelfde gronden moet ontkennend worden geantwoord op de vraag of het tijdstip waarop de particulieren aan rechtstreeks toepasselijke Gemeenschapsbepalingen rechten kunnen ontlenen, door een nationale wettelijke maatregel kan worden gewijzigd.

Ofschoon verordening nr. 19/62 heffingen van gelijke werking als douanerechten op invoeren uit derde landen principieel verbiedt — een maatregel die van kracht werd op 30 juli 1962, welke datum bij verordening nr. 49 voor de inwerkingtreding van het heffingenstelsel definitief werd vastgesteld — en dit verbod vervolgens door de verordening van 1967 zonder onderbreking is gecontinueerd, heeft — zoals Uw Hof bekend is — de Italiaanse Regering sommige heffingen van gelijke werking, die toenmaals in de Italiaanse rechtsorde bestonden, eerst per 1 august 1971 afgeschaft. De vraag is overigens reeds eerder aan de orde geweest, namelijk in de zaak 84-71 met betrekking tot de wet waarbij het statistiekrecht en het recht voor administratieve diensten werden afgeschaft. Deze late afschaffing nu heeft op geen enkele wijze de rechtstreekse werking van de bepalingen der betreffende verordeningen — in Italië zo goed als in elk der overige Lid-Staten — kunnen verhinderen. Zo kan dan ook het feit dat de wet waarbij het lossingsrecht werd ingevoerd, nog niet is ingetrokken, al evenmin aan de hogere regeling van het Gemeenschapsrecht in de weg staan.

Zodra de betrokken verordeningen van kracht werden, was het juist de Italiaanse wetgeving die, als strijdig met het Gemeenschapsrecht, haar gelding verloor.

In dit opzicht delen wij volledig de opvatting van de Commissie dat, al moge een uitdrukkelijke afschaffing van nationale wettelijke bepalingen nuttig en vanuit het gezichtspunt der rechtszekerheid zelfs wenselijk zijn, het in elk geval niet meer is dan een loutere formaliteit zonder enig gevolg.

Resumerend concluderen wij derhalve dat zal worden verklaard voor recht:

1. het begrip „heffing van gelijke werking" heeft in artikel 20, lid 1, van verordening nr. 19/62 en in de artikelen 18, lid 2, en 21, lid 1, van verordening nr. 120/67 dezelfde inhoud als in de artikelen 9 en volgende van het Verdrag;

2. een bij de interne wet opgelegde belasting, die uitsluitend op ingevoerde goederen wordt gelegd uit hoofde van hun lossing in nationale havens, is een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van genoemde bepalingen;

3. de bepalingen van de verordeningen nr. 19/62 en nr. 120/67 bezitten rechtstreekse werking en doen ten behoeve van particulieren rechten ontstaan welke de nationale rechter moet beschermen;

4. de door de bepalingen van verordening nr. 19/62 en vervolgens van verordening nr. 120/67 in het leven geroepen subjectieve rechten zijn ten behoeve van de particulieren zonder onderbreking blijven bestaan;

5. de rechtstreekse werking van de onderhavige Gemeenschapsbepalingen verzet zich tegen de toepassing van elke — ook latere — interne wettelijke maatregel die met die verordeningen onverenigbaar is;

6. alle maatregelen ten slotte die in samenloop met de communautaire reglementering op nationaal niveau worden genomen, zijn zonder enig gevolg, zelfs indien zij geen andere strekking hebben dan haar bepalingen eenvoudig en ongewijzigd in de nationale wetgeving over te nemen.