ARREST VAN HET HOF
VAN 13 JULI 1972 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen de Italiaanse Republiek

„Tenuitvoerlegging van het arrest 7-68"

Zaak 48-71

Samenvatting

1. *Gemeenschapsrecht — Toepassing — Algemene beginselen*
2. *Lid-Staten — Rechten en bevoegdheden — Overdracht aan de Gemeenschap — Soevereiniteit — Beperking — Definitief karakter*

1. De verwezenlijking van de doelstellingen der Gemeenschap verlangt dat de in het Verdrag of overeenkomstig de Verdragsprocedures vastgestelde regels van Gemeenschapsrecht van rechtswege gelijktijdig en met identieke gevolgen op het gehele grondgebied der Gemeenschap van toepassing zijn, zonder dat de Lid-Staten daaraan ongeacht welke belemmering in de weg kunnen leggen.

2. Het feit dat de Lid-Staten overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag rechten en bevoegdheden aan de Gemeenschap hebben toegekend, brengt een definitieve beperking van hun soevereine rechten mee, waartegen interne rechtsbepalingen van welke aard ook niet kunnen worden ingeroepen.

In de zaak 48-71

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Toledano-Laredo, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur E. Reuter, 4, boulevard Royal,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, ten deze vertegenwoordigd door A. Maresca, gevolmachtigd minister der 1e klasse, als gemachtigde, bijgestaan door P. Peronaci, sostituto dell'Avvocato generale dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse Ambassade,

verweerster,

1 — Procestaal: Italiaans.

betreffende de niet-nakoming door de Italiaanse Republiek van de krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en met name artikel 171 op haar rustende verplichtingen, door geen uitvoering te geven aan het op 10 december 1968 door het Hof van Justitie gewezen arrest in de zaak 7-68, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen de Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1968, blz. 589 en volgende,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, J. Mertens de Wilmars en H. Kutscher, Kamerpresidenten, A. M. Donner (rapporteur), A. Trabucchi, R. Monaco en P. Pescatore, Rechters,

Advocaat-Generaal: K. Roemer
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten en van het procesverloop

Overwegende dat de aan het geding ten grondslag liggende feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

Op 7 maart 1968 had de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen de Italiaanse Republiek beroep ingesteld bij het Hof van Justitie ten einde te doen vaststellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 16 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door ook na 1 januari 1962 de progressieve belasting, voorzien in wet nr. 1089 van 1 juni 1939, te blijven heffen bij uitvoer van voorwerpen van artistiek, historisch, archeologisch of etnografisch belang naar de andere Lid-Staten der Gemeenschap. Het Hof besliste bij arrest van 10 december 1968 dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 16 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door na 1 januari 1962 de litigieuze belasting te blijven heffen.

Daar de Italiaanse Republiek niet aanstonds na 10 december 1968 passende maatregelen heeft genomen om aan 's Hofs uitspraak gevolg te geven, is de toestand onveranderd gebleven.

Bij brieven van 2 juni 1969 en 1 oktober 1970 drong de voorzitter der Commissie er bij de regering der Italiaanse Republiek op aan de nodige maatregelen te treffen om bedoelde belasting af te schaffen.

Daar de Commissie de indiening bij het Italiaanse Parlement van een wetsontwerp, onder meer strekkende tot afschaffing van de litigieuze belasting, niet voldoende achtte, stelde zij de Italiaanse Republiek bij brief van 21 december 1970 in de gelegenheid haar opmerkingen te maken en verzocht zij haar op 18 mei 1971, bij een met redenen omkleed advies overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag, binnen een maand de nodige maatregelen te nemen om aan deze inbreuk een einde te maken.

Toen de Italiaanse Regering dit advies der Commissie niet beantwoordde en binnen de gestelde termijn evenmin de verlangde maatregelen had genomen, wendde de Commissie zich tot het Hof van Justitie met een op 29 augustus 1971 gedeponeerd verzoekschrift.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

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

Partijen zijn ter terechtzitting van 17 mei 1972 in haar pleidooien gehoord.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 22 juni 1972 conclusie genomen.

De Italiaanse Regering heeft bij telegram van 4 juli 1972, bevestigd bij brief van 10 juli 1972, het Hof medegedeeld wetsdecreet nr. 288 van 5 juli 1972 (Gazzetta Ufficiale van 6 juli 1972, nr. 172) te hebben vastgesteld, waarbij in uitvoering van 's Hofs arrest in de zaak 7-68 de toepassing van de belasting op de uitvoer van kunstwerken naar de andere Lid-Staten per 1 januari 1962 formeel werd afgeschaft en werd bepaald dat de na die datum geheven belasting op verzoek van de betrokkenen zou worden gerestitueerd.

Verweerster verbindt hieraan de conclusie dat het beroep zonder voorwerp is geraakt.

De Commissie heeft het Hof bij telegram van 10 juli 1972 mededeling gedaan van haar voornemen afstand te doen van instantie, zodra bovengenoemd wetsdecreet zou zijn omgezet in een formele wet.

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekster* concludeert dat het den Hove behage:

a) te verstaan dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 171 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door geen gevolg te geven aan het op 10 december 1968 door het Hof van Justitie in de zaak 7-68 gewezen arrest,

b) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen;

Overwegende dat *verweerster* concludeert dat het den Hove behage:

a) het beroep van de Commissie te verwerpen,

b) de Commissie in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

Verzoekster stelt dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 171 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door na te laten de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van het arrest van 10 december 1968 in de zaak 7-68 te nemen.

De Commissie had krachtens de haar in artikel 155 EEG-Verdrag toegewezen bevoegdheden de betrokken staat gewezen op de noodzaak aan bovengenoemd arrest gevolg te geven alsmede op de ernst van het door een dergelijk verzuim geschapen precedent.

Daar de Italiaanse Regering niet heeft gereageerd op het tot haar gerichte verzoek om de nodige maatregelen te nemen, is volgens de Commissie voldaan aan de voorwaarden voor een actie ex artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag.

Volgens *verweerster* ziet de Commissie over het hoofd dat de afschaffing van de onderhavige belasting nauw verband houdt met de goedkeuring door het Italiaanse Parlement en de daarop volgende tenuitvoerlegging van de bepalingen voor de doeltreffende bescherming van het nationaal artistiek, historisch, archeologisch en etnografisch bezit dat tot dusver werd beschermd door de belastingheffing ingevolge wet nr. 1089 van 1 juni 1939.
De Italiaanse Regering heeft wel degelijk gevolg gegeven aan 's Hofs arrest van 10 december 1968, daar zij bij het Italiaanse Parlement een wetsontwerp heeft ingediend, dat onder meer voorziet in de afschaffing van de belasting, bedoeld in artikel 37 van wet nr. 1089 van 1 juni 1939. In casu gaat het om de reorganisatie van een gehele rechtssector betreffende de bescherming van een aanzienlijk cultureel erfgoed. Wegens de daaraan verbonden moeilijkheden is met de afschaffing van deze belasting enige tijd gemoeid.
Verzoekster merkt in repliek op dat het Hof bij zijn arresten van 5 mei 1970 in de zaken 77-69 (Commissie tegen Koninkrijk België, Jurisprudentie 1970, blz. 237) en 8-70 (Commissie tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1970, blz. 961) duidelijk te kennen heeft gegeven dat „een Lid-Staat in de zin van artikel 169 aansprakelijk wordt, onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling." Het betoog dat de Italiaanse Regering aan haar verplichtingen heeft voldaan door bij het Italiaanse Parlement een wetsontwerp in te dienen, dat in de afschaffing van de betrokken belasting voorziet, is dan ook niet ter zake dienend en moet worden verworpen.
Voorts wijst de Commissie nog op het volgende:

— ter afschaffing van de litigieuze belasting had de regering reeds in 1966 bij het Parlement een wetsontwerp ingediend, dat door de ontbinding van de Senaat en Kamer van Afgevaardigden op 11 maart 1968 is vervallen;
— na het arrest van 10 december 1968 had de Lid-Staat onverwijld een gepast middel moeten bepalen om zo snel mogelijk een einde te maken aan de met de EEG-Verdragsbepalingen strijdige belastingheffing. Wat de regering had kunnen doen, was: de tekst van het vervallen wetsontwerp in een spoedprocedure opnieuw aan het Parlement voorleggen: een wetsdecreet vaststellen en daarbij het Parlement wijzen op de noodzaak dit om te zetten in een wet; passende instructies geven aan de diensten die de litigieuze belasting moesten innen, enzovoort.
— wegens de thans door de Italiaanse Regering gevolgde procedure waarbij een nodeloos ingewikkeld wetsontwerp bij het Italiaanse Parlement was voorgelegd — overigens haast twee jaar na 's Hofs arrest en zonder te wijzen op de urgentie van het geval —, werd de belasting drie jaar na dit arrest nog steeds geheven. Onder dergelijke omstandigheden is een inbreuk op artikel 171 EEG-Verdrag zonder meer duidelijk.

Volgens de Commissie ligt in artikel 171 de verplichting besloten om de noodzakelijke maatregelen op zo kort mogelijke termijn te nemen. Uit het arrest van 10 december 1968 blijkt dat verweerster sinds 1 januari 1962, het einde van de eerste etappe van de overgangsperiode, de krachtens artikel 16 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. 's Hofs uitspraak in arrest 18-71 van 26 oktober 1971 (Eunomia di Porro tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1971, blz. 811) dat artikel 16 EEG-Verdrag sinds 1 januari 1962 „in de betrekkingen tussen de Lid-Staten en hun justitiabelen rechtstreekse gevolgen teweegbrengt en ten behoeve van deze laatsten rechten doet ontstaan, welke de nationale rechter dient te handhaven", neemt de inbreuk niet weg, ook al kunnen belanghebbenden een recht doen

gelden om de litigieuze belasting niet te betalen. Niettemin zijn de Italiaanse autoriteiten met instemming der regering de belasting blijven opleggen en innen, en bleven zij zich zelfs in rechte verzetten tegen vorderingen te dier zake van particulieren. Derhalve is de Commissie, die krachtens artikel 155 EEG-Verdrag moet toezien op de toepassing van de Gemeenschapsbepalingen, verplicht een inbreuk op artikel 171 vast te stellen en zich deswege tot het Hof te wenden.

Verweerster zegt voor dupliek dat de Commissie niet mag teruggrijpen op het wetsontwerp dat in 1966 bij het Parlement was ingediend. Deze aan het arrest van 10 december 1968 voorafgaande omstandigheid mag niet als factor in aanmerking worden genomen in de onderhavige zaak die alleen gaat over de beweerde niet-uitvoering van genoemd arrest. De Italiaanse Regering blijft erbij dat de gevolgde procedure, dus de opstelling van een wetsontwerp dat zich niet beperkte tot de enkele afschaffing van de litigieuze belasting, de enige redelijke oplossing was. Ter wille van de bescherming van het nationaal kunstbezit dienden bij de afschaffing der belasting passende bepalingen ter vervanging hiervan te worden vastgesteld. Het optreden van de Italiaanse Republiek kon dan ook niet worden gezien als een verzuim harerzijds van de verplichtingen ex artikel 171 EEG-Verdrag.

In antwoord op een desbetreffende vraag van het Hof wijst de Italiaanse Republiek er nogmaals op, dat het haar niet mogelijk zou zijn geweest wetsontwerp nr. 4341 van 3 augustus 1967, dat met het einde van de vierde wetgevende periode was vervallen, opnieuw in te dienen.

Tussen de betrokken ministeries diende opnieuw overleg te worden gepleegd in het licht van de bezwaren die zouden zijn ingebracht tegen de tekortkomingen van het aanvankelijke ontwerp dat slechts in de enkele afschaffing der belasting voorzag.

De indiening van een wetsdecreet zou op weerstand van het Italiaanse Parlement zijn gestuit.

Een dergelijk uitzonderingsmiddel is slechts geoorloofd in geval van dringende noodzaak. Daar het in casu ging om de uitvoering van een uitspraak van het Hof van Justitie, deed een dergelijke noodzaak zich niet voor.

Ook administratieve instructies kwamen niet in aanmerking om de betrokken wet buiten werking te stellen. Volgens de interne Italiaanse rechtsorde kan een wet uitsluitend worden ingetrokken op grond van een tekst van gelijkwaardige oorsprong.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Commissie zich overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag tot het Hof heeft gewend met een verzoekschrift van 23 juli 1971 ten einde te doen verklaren dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 171 van het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door geen gevolg te geven aan het op 10 december 1968 in de zaak 7-68 gewezen arrest;

2 dat het Hof in dit arrest had uitgesproken dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 16 van het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door ook na 1 januari 1962 de progressieve belasting, bedoeld in artikel 37 van wet nr. 1089 van 1 juni 1939, te blijven heffen bij de

uitvoer van voorwerpen van artistiek, historisch, archeologisch en etnografisch belang naar de andere Lid-Staten der Gemeenschap;

3 Overwegende dat de Italiaanse Republiek weliswaar erkent dat zij gehouden is de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van dit arrest, doch aanvoert dat zij moeilijkheden heeft ondervonden bij de parlementaire procedure tot afschaffing der belasting en tot herziening van de regeling voor de bescherming van het nationaal kunstbezit;

dat deze maatregelen zouden moeten worden vastgesteld overeenkomstig de in haar constitutioneel recht vervatte vorm- en procedurevoorschriften;

dat, aangezien de betrokken belasting uitsluitend door een formele afschaffing buiten werking kon worden gesteld en de bij deze afschaffing opgetreden vertraging haar verklaring vond in omstandigheden die onafhankelijk waren van de wil der bevoegde autoriteiten, geen termen aanwezig waren om vast te stellen dat de uit artikel 171 van het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet zijn nagekomen;

4 Overwegende dat de Commissie stelt dat de nationale bepalingen met doortastender middelen en op kortere termijn hadden kunnen worden afgeschaft;

5 Overwegende dat het Hof niet in een onderzoek naar de juistheid dezer argumenten behoeft te treden, doch kan volstaan met de opmerking dat het bij zijn arrest van 10 december 1968 in bevestigende zin heeft geantwoord op de vraag die de Italiaanse Regering en de Commissie verdeeld houdt, namelijk of de litigieuze belasting al dan niet moet worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht in de zin van artikel 16 van het Verdrag;

dat het Hof voorts in een ander arrest, op 26 oktober 1971 gewezen in zaak 18-71 tussen de firma Eunomia en de regering van de Italiaanse Republiek, uitdrukkelijk heeft vastgesteld dat het in artikel 16 vervatte verbod rechtstreeks werkt in het interne recht van alle Lid-Staten;

6 dat, waar het om een rechtstreeks toepasselijke Gemeenschapsregel gaat, de opvatting dat aan de schending van die regel slechts een einde kan worden gemaakt door de vaststelling van constitutioneel geëigende maatregelen tot afschaffing der bepaling waarbij de belasting werd ingevoerd, erop neerkomt dat de toepassing van de gemeenschappelijke regel afhankelijk wordt gemaakt van het recht van elke Lid-Staat, — juister gezegd, onmogelijk is zolang een nationale wet zich daartegen verzet;

7 dat in casu de werking van het Gemeenschapsrecht, zoals met gezag van gewijsde vastgesteld ten aanzien van de Italiaanse Republiek, voor de bevoegde nationale autoriteiten een verbod van rechtswege meebracht om een met het Verdrag onverenigbaar verklaard nationaal voorschrift toe te passen, alsmede eventueel de verplichting alle maatregelen te nemen om de volledige doorwerking van het Gemeenschapsrecht te vergemakkelijken;

8 dat de verwezenlijking van de doelstellingen der Gemeenschap verlangt dat de in het Verdrag of overeenkomstig de Verdragsprocedures vastgestelde regels van Gemeenschapsrecht van rechtswege gelijktijdig en met identieke gevolgen op het gehele grondgebied der Gemeenschap van toepassing zijn, zonder dat de Lid-Staten daaraan ongeacht welke belemmering in de weg kunnen leggen;

9 dat het feit dat de Lid-Staten overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag rechten en bevoegdheden aan de Gemeenschap hebben toegekend, immers een definitieve beperking van hun soevereine rechten meebrengt, waartegen interne rechtsbepalingen van welke aard ook niet kunnen worden ingeroepen;

10 dat derhalve moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 171 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door aan 's Hofs arrest van 10 december 1968 in de zaak 7-68 geen gevolg te geven;

11 Overwegende dat verweerster bij een mededeling van 4 juli 1972 aan het Hof heeft doen weten dat de belasting niet meer wordt toegepast en dat haar gevolgen ongedaan zijn gemaakt vanaf 1 januari 1962, op welke datum de toepassing had moeten zijn gestaakt;

Ten aanzien van de kosten

12 Overwegende dat uit het voorgaande volgt dat het beroep der Commissie gegrond was;

dat aan het gewraakte verzuim pas na de afsluiting van de schriftelijke en mondelinge procedure een einde is gekomen;

dat onder deze omstandigheden verweerster in de kosten dient te worden verwezen;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de EEG, met name artikel 171;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **neemt er nota van dat met werking van 1 januari 1962 een einde is gemaakt aan het verzuim van de krachtens artikel 171 van het EEG-Verdrag op de Italiaanse Republiek rustende verplichtingen;**

2. **verwijst verweerster in de kosten van het geding.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertien juli negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt