CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 28 OKTOBER 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In Italië wordt krachtens de wet nr. 330 van 15 juni 1950 (Publikatieblad van de Italiaanse Republiek nr. 137 van 17 juni 1950), bij invoer van waren een recht wegens administratieve diensten ad 0,5 % van de waarde geheven. Bedoelde waarde wordt vastgesteld overeenkomstig de regelen geldende voor de heffing van douanerechten ad valorem. — De Commissie meent dat dit recht, voor zoveel bij invoer uit andere Lid-Staten verschuldigd, een — gemeenschapsrechtelijk verboden — heffing is van gelijke werking als bij invoer geheven douanerechten. Zij heeft derhalve tegen de Italiaanse Republiek twee procedures tot vaststelling van verdragsschending aanhangig gemaakt.

In een brief van 28 december 1967 is dit geschied voor wat betreft waren vallende onder gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten c.q. door verwerking van landbouwprodukten verkregen; de desbetreffende gemeenschapsverordeningen houden te dien aanzien namelijk een verbod in. Vervolgens deelde de permanente vertegenwoordiging van Italië in een brief van 23 april 1968 mede dat het niet in de bedoeling lag op de overwegingen der Commissie in te gaan, omdat de Italiaanse Regering aan het nationale parlement maatregelen tot beëindiging van de gewraakte inbreuken zou voorstellen. De Commissie nam hiermede geen genoegen en herhaalde op 21 juni 1968 haar sommatie om de bestaande rechtstoestand op uiterlijk 1 juli 1968, dat wil zeggen bij de totstandkoming der douane-unie, te wijzigen. Dit is evenwel niet geschied, zodat op 20 januari 1969 een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 van het Verdrag werd uitgebracht, waarin de Italiaanse Regering wederom een termijn van één maand werd gesteld om aan de inbreuken een einde te maken.

Voor zoveel de heffing wordt toegepast op waren welke niet onder volgens de artikelen 43 en 235 van het EEG-Verdrag uitgevaardigde verordeningen vallen, heeft de Commissie aan de Italiaanse Regering bij brief van 28 december 1967 een richtlijn als bedoeld in artikel 13, alinea 2, van het EEG-Verdrag doen toekomen, ingevolge welke de bij invoer uit andere Lid-Staten verschuldigde heffing geleidelijk moet worden verminderd en uiterlijk op 1 juli 1968 moet zijn opgeheven. — Deze richtlijn werd niet bestreden; er werd echter evenmin gevolg aan gegeven. Bij brief van 22 januari 1969 maakte de Commissie een procedure overeenkomstig artikel 169 van het EEG-Verdrag aanhangig. Wederom reageerde de Italiaanse Regering niet met bezwaren tegen de juistheid van het door de Commissie ingenomen standpunt; zij volstond met een telexbericht van haar permanente vertegenwoordiging van 20 januari 1969, volgens hetwelk een ontwerp van wet tot beëindiging der litigieuze inbreuken was voorbereid en het in de bedoeling lag die wet — voor zover betreft de belasting op waren ingevoerd uit andere Lid-Staten — met terugwerkende kracht per 1 juli 1968 in werking te doen treden en voor waren uit derde landen per 1 januari 1971. Omdat evenwel niet was aangegeven wanneer deze rechtswijziging zou ingaan, nam de Commissie ook met dit antwoord geen genoegen. Wegens niet-inachtneming van genoemde richtlijn

1 — Vertaald uit het Duits.

bracht zij op 12 juni 1969 een tweede met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 van het EEG-Verdrag uit en sommeerde zij de regering wederom zich binnen een maand naar dit advies te gedragen.
Hoewel de in beide adviezen gestelde termijnen ongebruikt zijn verstreken, maakte de Commissie de zaak niet terstond in rechte aanhangig; zij heeft de ontwikkeling nog tot einde 1969 afgewacht. Dit hield verband met het feit dat de permanente vertegenwoordiging van Italië in een brief van 25 juni 1969 had verklaard dat voormeld wetsontwerp tot opheffing van de litigieuze heffingen op 28 mei 1969 door de Ministerraad was goedgekeurd en bij het parlement was ingediend.
Toen ook het jaar 1969 was verstreken zonder dat de in uitzicht gestelde wet tot stand was gekomen en meerdere Lid-Staten zich bij de Commissie over de Italiaanse rechtstoestand hadden beklaagd, heeft de Commissie op 7 maart 1970 overeenkomstig artikel 169 van het EEG-Verdrag de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt.
De Commissie vordert dat worde vastgesteld dat de Italiaanse Republiek artikel 189 van het EEG-Verdrag junctis bepaalde artikelen van een aantal met name genoemde verordeningen heeft geschonden door op waren welke onder genoemde verordeningen vallen en uit andere Lid-Staten worden geïmporteerd krachtens wet nr. 330 van 15 juni 1950 een recht van 0,50 % wegens administratieve diensten te heffen. Voorts wenst zij te zien vastgesteld dat de Italiaanse Republiek door deze heffing op andere waren toe te passen artikel 189 van het EEG-Verdrag juncto richtlijn 68-31 van 22 december 1967 heeft geschonden.

1. Evenmin als in de prejudiciële procedure heeft de Italiaanse Regering materieelrechtelijke argumenten — de uitlegging van het gemeenschapsrecht en zijn toepassing op de Italiaanse heffing wegens administratieve diensten betreffende — voorgedragen. Er behoeft in zoverre, dat wil zeggen over het begrip heffingen met gelijke werking als douanerechten en de kwalificatie van het litigieuze recht als zulk een heffing, derhalve niets meer te worden opgemerkt; men kan slechts zeggen dat het standpunt van de Commissie onaanvechtbaar lijkt. Dit kan aan de hand van de jurisprudentie onweerlegbaar worden aangetoond. Ik wijs met name op de arresten in de zaken 2 en 3-62 (Jurisprudentie Deel VIII, blz. 865 e.v.), 52 en 55-65 (Jurisprudentie Deel XII, blz. 323 e.v.), 24-68 (Jurisprudentie Deel XV, blz. 199 e.v.), en 2 en 3-69 (Jurisprudentie Deel XV, blz. 220 e.v.). Daarin is er met betrekking tot de betekenis van de regelen betreffende de afschaffing van heffingen met gelijke werking als douanerechten voor de werking van de gemeenschappelijke markt herhaaldelijk op gewezen dat nakoming dier regelen ook noodzakelijk is bij heffingen met een zeer gering effect, dat wil zeggen als van een discriminerende of protectionistische werking geen sprake is. Het gaat er alleen maar om dat bedoelde heffingen ter zake van grensoverschrijding worden toegepast. Voorts blijkt uit de arresten 52 en 55-65 en 24-68 hoe weinig wij voor wat de bestuursdienst betreft met het begrip tegenprestatie kunnen beginnen, wanneer voor de waren waarop het recht wegens administratieve diensten wordt geheven op de binnenlandse markt als gevolg van die dienstverlening geen echte economische voordelen ontstaan. Omdat echter de thans te beoordelen administratieve heffing in het kader van het douanerecht en alleen op ingevoerde waren wordt toegepast, terwijl vergelijkbare binnenlandse en op de binnenlandse markt blijvende produkten niet op overeenkomstige wijze worden belast, en evenmin een economisch voordeel in de zojuist besproken zin te onderkennen valt, is tegen kwalificatie van het hierbedoelde recht als heffing van gelijke werking als een bij invoer geheven douanerecht — welke volgens het gemeenschapsrecht moet worden afgeschaft — niets in te brengen.

2. In het licht van deze prealabele opmerkingen willen wij nagaan of men ook na het betoog van de Italiaanse Regering tot afwijzing van de vordering der Commissie kan komen. Zoals U weet volstond de Italiaanse Regering met de opmerking dat de Commissie is uitgegaan van een „legislatieve situatie welke niet meer aan de in Italië rechtens bestaande toestand beantwoordt" („situazione normativa che non corrisponde più alla realtà giuridica dell'ordinamento italiano"). Nopens bedoelde rechtstoestand verschaft zij de volgende toelichting : Aan de senaat werd reeds op 27 juni 1969 een wetsontwerp tot afschaffing van het litigieuze recht voorgelegd. Dit ontwerp — waarin voor het intracommunautaire verkeer zelfs was voorzien dat de wet tot 1 juli 1968 zou terugwerken — werd op 29 april 1970 door de senaat goedgekeurd en vervolgens aan de voorzitter van de financiële en huishoudelijke commissie van de Kamer van Afgevaardigden voorgelegd ten einde ten spoedigste te worden onderzocht. De parlementaire behandeling had aanvankelijk op 8 juli 1970 zullen plaatsvinden, doch was wegens de inmiddels ingetreden regeringscrisis en met het oog op het zomerreces van het parlement uitgesteld. Derhalve kan worden gezegd dat de Italiaanse Regering zich er in het kader van de nationale grondwettelijke orde toe heeft gezet deze omstreden kwestie tot oplossing te brengen en de aangelegenheid met de nodige voortvarendheid heeft behandeld. Dat men met die behandeling niet gereed kwam moet worden toegeschreven aan feiten welke in het licht van het nationale grondwettelijke stelsel als overmacht dienen te worden gekwalificeerd. Ten onrechte wordt haar derhalve verweten het Verdrag te hebben geschonden.

Alle voornoemde feiten heeft de Commissie niet bestreden. Nochtans handhaaft zij haar vorderingen — mijns inziens terecht —, met bestrijding van de argumenten op grond waarvan zij volgens de wederpartij zouden moeten worden afgewezen. — Ten deze zij allereerst herinnerd aan de betekenis van de procedure tot vaststelling van schending van het Verdrag, bedoeld in artikel 169 van het EEG-Verdrag. Ik meen dat hier van een procedure sprake is welke een wezenlijk objectief karakter draagt en waarin moet worden vastgesteld of een bepaalde nationale rechtstoestand of administratieve praktijk met het gemeenschapsrecht te rijmen valt, met andere woorden om een procedure waarin de schuldvraag principieel buiten beschouwing dient te blijven. Volgens het stelsel van het Verdrag is men in een daartoe strekkende vordering in beginsel ontvankelijk wanneer aan het door de Commissie uitgebrachte advies niet binnen de daarbij gestelde termijn gevolg is gegeven. Zoals U weet, doet dit geval zich met betrekking tot beide adviezen van de Commissie voor. Ook kan niet worden gezegd dat die termijnen onjuist waren. In dit verband zij er op gewezen dat er eigenlijk reeds sinds het arrest in de zaken 52 en 55-65 van 16 juni 1966 duidelijkheid bestond omtrent hetgeen ten deze rechtens is en dat de gewraakte rechtstoestand, ondanks het feit dat een desbetreffend wetsontwerp van de Italiaanse Regering reeds in mei 1969 door de Ministerraad was goedgekeurd bij indiening van de vordering nog steeds bestond, dat wil zeggen ten naaste bij zeven maanden na afloop van de termijn, in het tweede advies der Commissie gesteld. Zo gezien valt er tegen de ontvankelijkheid van de vordering dan ook niets in te brengen.

Men kan ook niet beweren dat er geen proces aanhangig behoefde te worden gemaakt omdat er geen verschil van mening zou bestaan nopens de materiële rechtstoestand, zodat dienaangaande ook geen klaarheid diende te worden geschapen. Een zodanige argumentatie is onmogelijk omdat de procedure van artikel 169 niet slechts ten doel heeft te doen nagaan of er overeenstemming tussen nationale wet en gemeenschapsrecht bestaat, klaarheid te scheppen nopens hetgeen rechtens is, doch ook

te *bevorderen* dat het gemeenschapsrecht wordt *toegepast* en, bij voorbeeld met het oog op een in een der landen bestaande administratieve praktijk, de verwezenlijking van dat recht te bewerkstelligen. Beslissend is dan dat de gewraakte toestand in Italië — rechtens en in bestuurlijk opzicht — zich nog steeds voordoet.

Het komt mij derhalve — dit zij terloops gezegd — ook weinig zinvol voor te betogen dat het gemeenschapsrecht, althans voor zoveel het in verordeningen is vervat, doch eventueel ook voor zoveel het in richtlijnen is neergelegd, rechtstreeks tegenover het nationale recht tot gelding kan komen. De in Italië bestaande rechtstoestand is een andere, daargelaten dat er in ieder geval ook in *formeel* opzicht een oplossing moet worden gezocht. — Ook de zojuist genoemde overwegingen leveren derhalve geen grond op voor niet-ontvankelijkheid van de vordering.

Er behoeft derhalve nog slechts te worden aangetoond dat de vordering ook niet *zonder voorwerp* is geraakt. Hiervan kan geen sprake zijn zolang de geldende rechtstoestand niet met het Verdrag in overeenstemming is, zolang de met het Verdrag strijdige situatie niet in feite is beëindigd, ook al zal dit wellicht met terugwerkende kracht alsnog geschieden (daarbij schijnt evenwel slechts aan terugwerkende kracht tot 1 juli 1968 te zijn gedacht). Van nakoming van het Verdrag is niet reeds sprake wanneer een *regering* al het nodige tot inleiding van de legislatieve procedure heeft gedaan. Dit kan hoogstens bepaalde verwachtingen wekken; het is echter niet uitgesloten dat tijdens de parlementaire behandeling aan de totstandkoming van de voorgelegde ontwerpen — en aan het intreden van een toestand welke met het Verdrag in overeenstemming is — nog hinderpalen in de weg zullen worden gelegd. Overigens dient men ook niet te vergeten dat in een procedure volgens artikel 169 niet de gedragingen van een regering en de legislatieve procedure ter discussie staan, doch het gedrag van de desbetreffende Lid-Staat, ten processe voor het Hof van Justitie door zijn regering vertegenwoordigd. Dit werd in het arrest 77-69 (Jurisprudentie Deel XVI, blz. 244) ten duidelijkste tot uitdrukking gebracht in de navolgende overweging : „ ...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". Uiteindelijk kan daarom ook niet met het oog op bepaalde constitutionele moeilijkheden, welke zich aan de invloed der regering onttrokken, van overmacht worden gesproken, ten betoge dat tot het voeren van een procedure wegens schending van het Verdrag geen grond bestond. Ook wanneer men daartoe niet — zoals de Commissie evenwel deed — op de details van het Italiaanse constitutionele recht, op de mogelijkheid van uitvaardiging van wetsdecreten, wil ingaan, dient toch in ieder geval te worden vastgesteld dat, gezien de ter discussie staande tijdvakken, de mogelijkheid voor tijdige wijziging van de Italiaanse rechtstoestand te zorgen stellig niet kan worden geacht zich nimmer te hebben voorgedaan.

Omdat derhalve geen wezenlijke bezwaren tegen de door de Commissie verlangde declaratoire uitspraak kunnen worden ingebracht en het bovendien principieel niet aan het Hof staat zich omtrent de opportuniteit van het aanhangig maken — en voortzetten — ener procedure uit te spreken, zie ik geen andere mogelijkheid dan dat de vordering der Commissie zal moeten worden toegewezen. Het Hof van Justitie dient derhalve vast te stellen dat de Italiaanse Republiek artikel 189 van het EEG-Verdrag junctis bepaalde artikelen van een aantal landbouwverordeningen heeft geschonden

doordien zij op uit andere Lid-Staten ingevoerde waren welke onder genoemde verordeningen vallen, overeenkomstig wet nr. 330 van 15 juni 1950 een heffing voor administratieve diensten ten bedrage van 0,5 % toepast, en voorts dat de Italiaanse Republiek door toepassing dezer heffing op andere, uit de gemeenschapslanden ingevoerde, waren artikel 189 van het EEG-Verdrag juncto de richtlijn 68-31 van 22 december 1967 schendt.

Gezien dit resultaat zal de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding moeten worden verwezen.