**2. Na beschikking nr. 66/474 van de Commissie was de Italiaanse Republiek niet meer gerechtigd aan een handelaar, wegens een invoer na het van kracht worden van die beschikking, de als vrijwaringsmaatregelen bedoelde nationale bepalingen welker opheffing door de Commissie was verlangd, tegen te werpen, ook al zijn deze bepalingen intern eerst opgeheven na het van kracht worden van de beschikking van de Commissie.**

**3. Overeenkomstig artikel 191, tweede alinea, EEG-Verdrag is beschikking nr. 66/474 van de Commissie van kracht geworden op het tijdstip waarop zij ter kennis van de Italiaanse republiek is gebracht, dat wil zeggen op 28 juli 1966.**

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op acht maart negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Tweede Kamer

A. J. Mackenzie Stuart

## CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 8 FEBRUARI 1979 [1]

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

In het hoofdgeding dat aan deze prejudiciële procedure ten gronde ligt, gaat het om de rechtmatigheid van aanvullende heffingen, welke door de Italiaanse belastingdienst werden toegepast op de invoer van voor verwerking onder douanetoezicht bestemd bevroren rundvlees, zonder been, van tariefpost 02.01 A II, statistieknummer 58, een produkt dus dat valt onder verordening nr. 14/64/EEG van de Raad van 5 februari 1964 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1964, blz. 562).

Artikel 5 van deze verordening voorziet in de inning van heffingen door de invoerende Lid-Staten bij de invoer van kalveren en runderen alsmede daarvan afgeleide produkten.

1 — Vertaald uit het Duits.

Krachtens artikel 12, lid 2, is de toepassing van andere douanerechten of heffingen van gelijke werking dan die welke in de verordening worden genoemd, onverenigbaar met de toepassing ervan.

Ingevolge artikel 18 kan de Raad, op voorstel van de Commissie, voor de onder de marktordening voor rundvlees vallende produkten „maatregelen nemen die van deze verordening afwijken, ten einde rekening te houden met de bijzondere omstandigheden die ten aanzien van deze produkten zouden kunnen bestaan".

Ook de Lid-Staten zelf kunnen krachtens artikel 16 vrijwaringsmaatregelen treffen. De hier van belang zijnde bepalingen luiden als volgt:

„1. Indien in een of meer Lid-Staten ten gevolge van de toepassing van de maatregelen betreffende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de markt van rundvlees, deze markt als gevolg van de invoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, die de in artikel 39 van het Verdrag gestelde doeleinden in gevaar kunnen brengen, kunnen de belanghebbende Lid-Staat of Lid-Staten gedurende de overgangsperiode betreffende de invoer van genoemde produkten de nodige vrijwaringsmaatregelen treffen.

2. De belanghebbende Lid-Staat of Lid-Staten dienen deze maatregelen uiterlijk bij de inwerkingtreding daarvan ter kennis te brengen van de andere Lid-Staten en de Commissie.

. . .

Op basis van het bepaalde in lid 1 en ernaar strevende dat de bescherming tussen de Lid-Staten niet wordt verhoogd, beslist de Commissie, na raadpleging van de Lid-Staten in het bij artikel 19 ingestelde Comité van Beheer, volgens een spoedprocedure en binnen uiterlijk vier werkdagen te rekenen vanaf de in de eerste alinea bedoelde kennisgeving, of de maatregelen moeten worden gehandhaafd, gewijzigd of opgeheven.

. . .

De beschikking van de Commissie wordt ter kennis gebracht van alle Lid-Staten. Zij is onmiddellijk uitvoerbaar".

Van mening dat de voorziening van de verwerkers onvoldoende was, vaardigde de Raad krachtens artikel 18 van verordening nr. 14/64/EEG op 21 april 1966 verordening nr. 42/66/EEG uit (PB 1966, blz. 1141), waarin de Lid-Staten in afwijking van artikel 5 van verordening nr. 14/64/EEG werden gemachtigd om gedurende het tijdvak van 1 mei tot 31 juli 1966 ten opzichte van derde landen de heffingen op de invoer van bevroren vlees van runderen, huisdieren, van post 02.01 A, bestemd voor verwerking onder douanetoezicht, te schorsen.

De regering van de Italiaanse republiek maakte van deze mogelijkheid gebruik en bij circulaire nr. 165 van 13 mei 1966, die het telexbericht UTCD nr. 3422-3696 van 30 april 1966 bevestigde, schorste zij gedurende het tijdvak van 2 mei tot 31 juli 1966 de heffingen op deze produkten en stelde binnen de voorgeschreven termijnen zowel de Commissie als de Lid-Staten daarvan in kennis.

Op 23 juli 1966 — de heffingen waren toen dus nog geschorst — stelde de rege-

ring van de Italiaanse republiek door middel van een telexbericht van haar Permanente Vertegenwoordiging de Commissie ervan in kennis dat zij wegens de aanhoudende lage prijzen op de rundvleesmarkt, die in de loop van de laatste dagen nog verder waren gedaald, vanaf 24 juli 1966 op grond van artikel 16 van verordening nr. 14/64/EEG, bij de invoer van runderen en rundvlees uit derde landen een aanvullende heffing zou toepassen gelijk aan 60% van de in artikel 5 van deze verordening bepaalde heffing. In de voorlaatste alinea van dit telexbericht werd echter uitdrukkelijk verklaard: „Voor de mest bestemde kalveren met een gewicht beneden 340 kg en voor de verwerkingsindustrie bestemd bevroren rundvlees zijn van de vrijwaringsmaatregelen uitgezonderd".

Ter uitvoering van deze vrijwaringsmaatregelen bepaalde het Italiaanse Ministerie van Financiën in een aan de douanekantoren gerichte circulaire UTCD 1966/373 Dog/000, Protocol nr. 6363, van 25 juli 1966, bedoeld als bevestiging van het telexbericht nr. 6349/UTCD van 23 juli 1966, dat op rundvleesprodukten uit derde landen vanaf 24 juli 1966 een aanvullende heffing moest worden toegepast, gelijk aan 60 % van de overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 14/64 bepaalde heffing. In afwijking van het telexbericht aan de Commissie werd echter in de zevende alinea van de circulaire uitdrukkelijk bepaald: „Ook bevroren rundvlees bestemd voor verwerking onder douanetoezicht, valt krachtens de circulaire per telexbericht nr. 3696/UTCD van 30 april 1966 onder de aanvullende heffing, waarbij de schorsing van de heffing gehandhaafd blijft".

Op 28 juli 1966 stelde de Commissie krachtens artikel 16, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 14/64/EEG, beschikking nr. 66/474/EEG (PB 1966, blz. 2796) vast; artikel 1 hiervan luidt als volgt:

„De Italiaanse republiek is verplicht om de vrijwaringsmaatregelen die zij op 23 juli 1966 aan de Commissie heeft medegedeeld en waardoor een aanvullend bedrag van 60 % van de heffing, bepaald overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 14/64/EEG, wordt ingesteld, op te heffen".

De Commissie baseerde haar beschikking op de overweging dat de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van verordening nr. 14/64/EEG voor het nemen van een vrijwaringsmaatregel niet waren vervuld, aangezien de Italiaanse markt voor kalveren destijds geen ernstige verstoring onderging, noch dreigde te ondergaan. Dit bleek onder meer ook reeds uit de omstandigheid dat de Italiaanse republiek nog steeds gebruik maakte van de machtiging van verordening nr. 42/66/EEG om de heffingen op bepaalde soorten bevroren rundvlees bestemd voor verwerking onder douanetoezicht, te schorsen.

De regering van de Italiaanse republiek werd nog op 28 juli 1966 van deze beschikking van de Commissie in kennis gesteld.

Op dezelfde dag stelde de Raad krachtens artikel 18 van verordening nr. 14/64/EEG, op voorstel van de Commissie, beschikking nr. 66/455/EEG (PB 1966, blz. 2659) vast, waarbij de Italiaanse republiek werd gemachtigd om in de sector rundvlees de heffingen die van toepassing zijn op de invoer van sommige produkten uit derde landen, onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen te verhogen. Artikel 1 van deze beschikking luidt als volgt:

„De Italiaanse republiek wordt gemachtigd om tot en met 2 oktober 1966 de overeenkomstig artikel 5 van verordening nr.14/64/EEG bepaalde heffingen die van toepassing zijn op de invoer uit derde landen te verhogen

— voor het produkt, vermeld in afdeling b) van bijlage I van verordening nr.

14/64/EEG, met een bedrag dat ten hoogste gelijk is aan 7,5 rekeneenheden per 100 kg,

— voor de produkten, vermeld in afdeling b) van bijlage II van verordening nr. 14/64/EEG, met een bedrag dat berekend wordt door de heffing voor deze produkten te vermenigvuldigen met een coëfficiënt die de verhouding weergeeft, welke bestaat tussen het op grond van het eerste gedachtenstreepje toegepaste bedrag en de voor runderen overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 14/64/EEG vastgestelde heffing".

Artikel 3 van de beschikking bepaalt:

„De Italiaanse republiek deelt de ter uitvoering van artikel 1 genomen maatregelen onverwijld aan de Commissie mede".

De Raad en de Commissie achtten deze maatregelen noodzakelijk om, zonder de omvang van de invoer sterker te beïnvloeden dan strikt noodzakelijk was, de prijs van de ingevoerde produkten op het niveau van de oriëntatieprijs te brengen, aangezien de prijzen voor volwassen runderen op de Italiaanse markt onder de oriëntatieprijs lagen.

De Italiaanse republiek werd op 29 juli van de beschikking van de Raad in kennis gesteld. Ter uitvoering van de aangehaalde beschikkingen van de Commisie en de Raad trok zij per 1 augustus de genoemde vrijwaringsmaatregelen in en maakte van die dag af gebruik van de machtiging van de Raad om de heffingen te verhogen overeenkomstig de daarin aangeduide berekeningsmethoden.

Op 29 juli 1966 voerde de firma SpA Salumificio di Cornuda via het douanekantoor Turijn 179 179 kg bevroren rundvlees uit Argentinië in, dat bestemd was voor verwerking onder douanetoezicht. Bij latere controle bleek, dat op deze invoer geen aanvullende heffing was toegepast. De bevoegde autoriteiten vorderden bij een op 8 september betekende nota van de SpA Salumificio betaling van LIT 16 817 380 bij wege van aanvullende heffing.

De vennootschap ging tegen deze aanslag in beroep bij het Tribunale te Turijn, dat het beroep bij vonnis van 5 augustus 1972 gegrond verklaarde.

In hoger beroep van de Administratie van de Staatsfinanciën vernietigde de Corte di appello te Turijn bij arrest van 22 mei 1975 het vonnis van de rechter in eerste instantie en verklaarde de aanslag voor de aanvullende heffingen rechtmatig.

Hiertegen heeft verzoekster beroep tot cassatie ingesteld bij de Corte Suprema di Cassazione, die de procedure bij beschikking van 17 februari 1978 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag heeft geschorst en het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing heeft verzocht over de uitlegging van de artikelen 189 en 191 EEG-Verdrag; artikel 16, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 14/64 van de Raad; de artikelen 1 en 3 van beschikking nr. 66/455 van de Raad en artikel 1 van beschikking nr. 66/474 van de Commissie. De verwijzende rechter vraagt om beantwoording van de volgende vragen, zulks met inachtneming van de genoemde artikelen:

1. Aan welke beschikking komt in de hiërarchie van de rechtsbronnen van de Gemeenschap voorrang toe: aan de beschikking van de Commissie krachtens het genoemde artikel 16 — met betrekking tot de in genoemde verordening nr. 14/64 geregelde materie —, of aan de beschikking van de Raad krachtens artikel 18 dier verordening?
2. Is de beschikking van de Commissie op grond van de hiervoor sub 1 genoemde bepaling voor de aldaar genoemde materie rechtstreeks toepasselijk in de nationale rechtsorde van de

betrokken Lid-Staat (de Italiaanse republiek) of is voor de toepassing een nationaal uitvoeringsvoorschrift nodig?

3. Indien vraag 2 in eerstbedoelde zin moet worden beantwoord (dat wil zeggen dat de beschikking rechtstreeks toepasselijk is), wordt bedoelde beschikking dan toepasselijk op het tijdstip waarop zij is gegeven, of op het tijdstip waarop ervan wordt kennis gegeven aan de Lid-Staat tot wie zij is gericht?

4. Uitgaande van dezelfde veronderstelling als sub 3: is het effect van bedoelde beschikking van de Commissie met betrekking tot het ingetrokken besluit in technische zin een „vernietiging", en wel *ex tunc* vanaf de dag waarop het besluit werd genomen, zodat alle gevolgen die inmiddels mochten zijn ingetreden, met terugwerkende kracht komen te vervallen, of is het effect met betrekking tot de ingetrokken rechtshandeling in technisch opzicht een „intrekking", en wel *ex nunc* vanaf het tijdstip waarop deze beschikking is gegeven dan wel ervan is kennis gegeven?

5. Indien vraag 2 in de zin van het tweede alternatief wordt beantwoord (dat wil zeggen aldus, dat genoemde beschikking van de Commissie slechts via een nationale rechtshandeling van de Lid-Staat binnen het kader van de rechtsorde van die Staat van kracht kan worden: wordt dan in de uit te leggen gemeenschapsrechtelijke bepalingen voorgeschreven dat zulk een nationale uitvoeringshandeling met betrekking tot de nationale rechtshandeling welke daarbij, ingevolge de beschikking der Gemeenschap, moet worden ingetrokken, technisch als „vernietiging" dan wel technisch als „intrekking" is te beschouwen — waarbij deze begrippen worden gebezigd in voege als onder 3 nader is aangegeven?

I — Voor ik op de gestelde vragen inga, zou ik eerst de aandacht van het Hof willen vestigen op de uit het feitelijk overzicht blijkende omstandigheid dat het telexbericht waarmee de Italiaanse regering de Commissie van de vrijwaringsmaatregelen in kennis stelde, anders luidt dat de circulaire waarin die vrijwaringsmaatregelen in Italië werden voorgeschreven. Terwijl de Italiaanse regering in het telexbericht rundvlees bestemd voor verwerking onder douanetoezicht, uitdrukkelijk van de vrijwaringsmaatregelen uitzondert, wordt in de interne circulaire bepaald dat ook op dergelijk rundvlees een aanvullende heffing moet worden toegepast. De Italiaanse regering voerde dus een vrijwaringsmaatregel in voor bevroren rundvlees, zonder been, ofschoon zij de Commissie daarvan niet in kennis had gesteld; zij had dit vlees zelfs uitdrukkelijk uitgezonderd van de meegedeelde vrijwaringsmaatregelen. Ingevolge artikel 16, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 14/64 had een dergelijke maatregel echter duidelijk bij de inwerkingtreding ervan ter kennis moeten worden gebracht van de andere Lid-Staten en de Commissie.

Indien men deze kennisgeving ziet als een voorwaarde voor de geldigheid van krachtens artikel 16 van verordening nr. 14/64 genomen vrijwaringsmaatregelen, dan moet een niet meegedeelde vrijwaringsmaatregel worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als een douanerecht die ingevolge artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 onverenigbaar is met de toepassing van deze verordening. In dat geval zouden de betrokkenen zich rechtstreeks kunnen beroepen op artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 die ingevolge artikel 189 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat. De voorgelegde vragen zouden dan voor de beslissing van de zaak niet meer van belang zijn.

De Italiaanse regering is echter van mening, dat het niet meedelen van een

krachtens artikel 16 van verordening nr. 14/64 getroffen vrijwaringsmaatregel geen beletsel vormt voor het van kracht worden en de rechtsgeldigheid ervan. Zij meent haar opvatting bevestigd te zien door het arrest van 3 oktober 1978 (zaak 27/78, Rasham). Hierin heeft het Hof met betrekking tot het in dit verband vergelijkbare artikel 115, tweede alinea, EEG-Verdrag verklaard, dat zo de daar bedoelde kennisgeving dwingend is voorgeschreven, de nakoming van deze verplichting echter geen voorwaarde kan vormen voor het van kracht worden van de getroffen vrijwaringsmaatregelen.

Naar mijn mening kan het aangehaalde arrest om verschillende redenen geen oplossing bieden voor het onderhavige geval. Artikel 115, eerste alinea, EEG-Verdrag gaat er namelijk in beginsel van uit, dat bij een dreigende verlegging van het handelsverkeer of bij economische moeilijkheden de *Commissie* aanbevelingen doet over de wijze waarop de overige Lid-Staten de vereiste medewerking verlenen. Bij gebreke van dien machtigt zij de Lid-Staten de noodzakelijke beschermende maatregelen te treffen, waarvan zij de voorwaarden en de wijze van toepassing vaststelt. Ingevolge de tweede alinea van dit artikel kunnen de Lid-Staten *uitsluitend in dringende gevallen* gedurende de overgangsperiode de noodzakelijke maatregelen zelf nemen, waarvan zij de andere Lid-Staten en de Commissie kennis moeten geven. Artikel 115, tweede alinea, EEG-Verdrag gaat er dus van uit, dat een dergelijke kennisgeving op zijn vroegst gelijktijdig, doorgaans echter pas achteraf kan plaatsvinden, zonder dat daarbij een termijn voor de kennisgeving wordt genoemd. Consequent heeft het Hof in het arrest in zaak 27/78 ten aanzien van de vraag of de in artikel 115, tweede alinea, voorgeschreven kennisgeving een voorwaarde is voor de geldigheid of toepasbaarheid van een krachtens dit artikel genomen vrijwaringsmaatregel, enkel vastgesteld dat uit deze bepaling niet mag worden afgeleid dat de *gelijktijdige of onmiddellijk daaropvolgende kennisgeving* voorwaarde is voor het van kracht worden van de genomen maatregelen. Anderzijds heeft het zich niet uitgesproken over de rechtsgevolgen wanneer van een getroffen maatregel in het geheel geen kennis wordt gegeven, doch waar de bepaling geen termijn noemt, daaruit juist afgeleid dat de kennisgeving aan de Commissie en de overige Lid-Staten onverwijld dient plaats te vinden. Advocaat-generaal Warner huldigde in zijn conclusie in deze zaak overigens dezelfde opvatting, waar hij zei, dat uit de duidelijke tekst van artikel 115 volgt dat die kennisgeving moet plaatsvinden „zodra, maar niet (noodzakelijkerwijze) voordat de maatregelen waren ingevoerd".

Volstrekt anders echter is de regeling van artikel 16 van verordening nr. 14/64, zowel ten aanzien van de voorwaarden als van de te volgen procedure. Terecht gaan zowel de Commissie als de Italiaanse regering ervan uit, dat de krachtens artikel 16 van verordening nr. 14/64 genomen vrijwarinsmaatregelen in werking treden op grond van een autonome beslissing van de Lid-Staten en dat deze niet de uitslag van gemeenschapsrechtelijke procedures behoeven af te wachten alvorens dergelijke maatregelen te treffen. Volgens deze bepaling kunnen de Lid-Staten bovendien niet enkel optreden in dringende gevallen, doch telkens wanneer aan de feitelijke voorwaarden van artikel 16 is voldaan. Aangezien op grond van deze bepaling de tot in details geregelde marktordening voor rundvlees tijdelijk buiten werking kan worden gesteld, zijn die voorwaarden strikt omschreven. Artikel 16, lid 2, bepaalt derhalve, dat de belanghebbende Lid-Staten deze maatregelen zo mogelijk van tevoren, doch uiterlijk bij de inwerkingtreding ervan ter kennis moeten brengen

van de andere Lid-Staten en de Commissie. Eerst door deze kennisgeving kan de Commissie na raadpleging van de Lid-Staten in een spoedprocedure nagaan of aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, is voldaan. In het belang van de Gemeenschap, de Lid-Staten en het betrokken bedrijfsleven moet de Commissie in de voorgeschreven procedure binnen de zeer korte termijn van uiterlijk vier werkdagen te rekenen vanaf de kennisgeving beslissen of dat het geval is en of de maatregelen nodig zijn. De beslissing van de Commissie moet dan, eveneens in het belang van alle betrokkenen, krachtens artikel 16, lid 2, vierde alinea, onverwijld worden uitgevoerd. Eerst door de kennisgeving kan de Commissie dus kennis nemen van de genomen vrijwaringsmaatregelen en de spoedprocedure binnen de genoemde termijnen inleiden. Het argument van de Commissie, dat de overeenkomstig artikel 16, lid 2, voorgeschreven kennisgeving uiterlijk op het tijdstip van inwerkingtreding van een vrijwaringsmaatregel zinloos zou zijn wanneer de Lid-Staten door deze niet mee te delen juridische en economische toetsing van de genomen maatregelen zouden kunnen voorkomen en daarmee het functioneren van de landbouwmarkt in gevaar zouden kunnen brengen, komt mij overtuigend voor. Als consequentie van het arrest in zaak 27/78 kan, anders dan bij artikel 115, tweede alinea, EEG-Verdrag een krachtens artikel 16 van verordening nr. 14/64 getroffen vrijwaringsmaatregel derhalve juist niet zonder voorafgaande kennisgeving rechtsgeldig en met rechtsgevolg worden toegepast. Niet aangemelde heffingen die niet bij verordening nr. 14/64 zijn voorzien, vormen mitsdien heffingen van gelijke werking als douanerechten als bedoeld in artikel 12, lid 2, van deze verordening, die rechtstreeks toepasselijk is en op dit punt ten gevolge heeft dat de betrokken nationale bepalingen niet kunnen worden toegepast.

II — Voor het geval het Hof zich niet kan vinden in deze oplossing, tot welke ik overhel, wil ik thans op de gestelde vragen ingaan. Ik begin met de tweede vraag, betreffende de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 1 van beschikking nr. 66/474 van de Commissie van 28 juli 1966. Hierop sluit onmiddellijk de derde vraag aan, waarin de Corte Suprema di Cassazione vraagt naar het tijdstip waarop de beschikking — aangenomen dat deze rechtstreeks toepasselijk is — in werking treedt. In het kader van het onderzoek van deze twee problemen moet dan tevens worden ingegaan op de in de eerste vraag behandelde verhouding tussen beschikking nr. 66/455 van de Raad van 28 juli 1966 en beschikking nr. 66/474 van de Commissie van dezelfde datum.

1. In een vaste rechtspraak, beginnend met het arrest van 6 oktober 1970 (zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 825), heeft het Hof erkend dat ook de in beginsel slechts tot staten gerichte beschikkingen en richtlijnen rechtstreeks gevolgen kunnen hebben voor de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en hun justitiabelen. Daarvoor moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan: de door de beschikking aan de Lid-Staten opgelegde verplichting moet duidelijk zijn, zij mag niet van enig voorbehoud afhankelijk zijn en inzonderheid mag aan de adressaat geen beleidsvrijheid zijn gelaten bij de uitvoering van de verplichting. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, legt een beschikking de overheid en de rechterlijke instanties der Lid-Staten rechtstreeks de verplichting op, de belangen te

behartigen van de door de niet-nakoming ervan getroffen justitiabelen, door deze bescherming te verlenen. Zo heeft uw Hof herhaaldelijk erop gewezen dat „met name in gevallen waarin de gezagsorganen van de Gemeenschap een Lid-Staat of alle Lid-Staten bij beschikking zouden hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect van zodanige handeling zou worden verzwakt wanneer de justititiabelen in deze staat zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop niet als element van het gemeenschapsrecht acht zouden mogen slaan" (arrest van 6 oktober 1970, zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 839).

Passen wij deze beginselen vervolgens toe op artikel 1 van beschikking nr. 66/474 van de Commissie, dan is reeds op grond van de tekst alleen de Italiaanse republiek verplicht de vrijwaringsmaatregelen die zij op 23 juli 1966 aan de Commissie heeft *meegedeeld*, op te heffen. Zuiver formeel gezien zou men nu kunnen aanvoeren, dat deze tekst niet zonder meer eveneens betrekking heeft op de in dit verband niet *aangemelde* vrijwaringsmaatregelen. Aangezien evenwel bevroren rundvlees bestemd voor verwerking onder douanetoezicht, in de kennisgeving aan de Commissie uitdrukkelijk van de vrijwaringsmaatregelen was uitgezonderd, moest de Commissie ervan uitgaan, dat de heffingen op de desbetreffende produkten nog steeds waren geschorst, en behoefde zij bij gevolg niet te bevelen dat de aanvullende heffing op deze produkten moest worden opgeheven. Uit de considerans van de beschikking blijkt voorts, dat de Commissie de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van verordening nr. 14/64 op zichzelf niet vervuld achtte en mitsdien vrijwaringsmaatregelen voor alle produkten die onder verordening nr. 14/64 vielen, niet nodig achtte. Een juiste uitlegging van de beschikking kan dus slechts tot resultaat hebben, dat alle vrijwaringsmaatregelen die voor de onder de marktordening voor rundvlees vallende produkten waren getroffen, moesten worden opgeheven.

Voorts moet worden nagegaan of de beschikking de Italiaanse regering geen beleidsvrijheid heeft gelaten bij de uitvoering ervan. De Italiaanse regering meent een dergelijke beleidsvrijheid te kunnen afleiden uit het feit dat op dezelfde dag waarop de Commissie haar beschikking gaf, de Raad op voorstel van de Commissie een beschikking vaststelde waarbij de Italiaanse republiek werd gemachtigd de heffingen op de betrokken produkten te verhogen. Hoewel laatstbedoelde beschikking op een andere bepaling van verordening nr. 14/64 was gebaseerd, hield zij niettemin een erkenning in van de noodzaak van een prijsverhoging en daarmee de bevestiging dat de door Italië getroffen vrijwaringsmaatregelen noodzakelijk en gerechtvaardigd waren. Gelet op de twee beschikkingen tezamen en in aanmerking nemend dat voor de opheffing van de maatregelen geen termijn werd genoemd, mocht worden geconcludeerd dat het aan de Italiaanse republiek werd overgelaten zelf de middelen voor de aanpassing van haar rechtsorde en de daarvoor benodigde tijd te bepalen.

De Commissie brengt hiertegen in, dat er geen verband bestaat tussen haar op artikel 16 van verordening nr. 14/64 gebaseerde beschikking en de op artikel 18 van deze verordening gebaseerde beschikking van de Raad. De twee beschikkingen verschillen zowel wat hun voorwaarden als wat hun uitwerking betreft. Het is juist dat de markt destijds een enigszins afwijkend beeld vertoonde, doch onvoldoende om vrijwaringsmaatregelen uit hoofde van artikel 16 van verordening nr. 14/64 te kunnen rechtvaardigen, aangezien deze slechts voor uitzonderlijke situaties waren voorzien. Voor anomalieën als zich in feite voordeden, bood veeleer artikel 18 van verordening nr. 14/64 het juiste middel, doordat een Lid-Staat kan worden gemachtigd om gedurende een

bepaalde periode en met vooraf bepaalde middelen hiertegen maatregelen te treffen. De beschikking waarbij de opheffing van de vrijwaringsmaatregelen werd bevolen, was in zoverre slechts een herhaling van het verbod van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 om heffingen van gelijke werking als douanerechten toe te passen, en kon derhalve rechtstreekse werking hebben.

Ik deel de opvatting van de Commissie dat beide beschikkingen, ook al werden zij op dezelfde dag vastgesteld, uitgaan van verschillende voorwaarden en een verschillend doel hebben, verschillende instrumenten ter beschikking stellen en een verschillende uitwerking hebben. De krachtens artikel 16 getroffen vrijwaringsmaatregelen zijn autonome handelingen van de Lid-Staten die de marktordening voor rundvlees gedeeltelijk buiten werking stellen en uitsluitend in een procedure achteraf kunnen worden getoetst op hun verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht. Zij zijn slechts geoorloofd wanneer de rundvleesmarkt ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, die de in artikel 39 van het Verdrag gestelde doeleinden in gevaar kunnen brengen. Daarentegen wordt bij een optreden op grond van artikel 18 van verordening nr. 14/64 de marktordening zelfs niet gedeeltelijk buiten werking gesteld, doch uitsluitend gewijzigd. Dientengevolge zijn de voorwaarden waaronder de Raad mag optreden, niet zo streng als die van artikel 16. Alle maatregelen zijn mogelijk, ten einde rekening te houden met de bijzondere omstandigheden op de rundvleesmarkt. Worden de Lid-Staten op grond van *deze* bepaling gemachtigd om op te treden, dan kunnen zij van deze machtiging, tot stand gekomen na politiek en economisch overleg van de gemeenschapsinstellingen, de Commissie en de Raad, enkel binnen de daarin aangegeven grenzen gebruik maken. Juist de artikelen 5 en 12 van verordening nr. 14/64 maken echter duidelijk, dat de gemeenschapsinstellingen de regeling van de heffingen in beginsel aan zichzelf hebben willen voorbehouden. Het was dan ook alleen maar consequent van de Commissie, om eerst de opheffing van de vrijwaringsmaatregelen te verlangen en tegelijkertijd de Raad een op artikel 18 gebaseerde beschikking als minder vergaand instrument voor te stellen. Daarom moeten beide beschikkingen afzonderlijk worden beschouwd, zodat het probleem welke van de twee de voorrang heeft, zich niet voordoet. Bij gevolg kan ook beschikking nr. 66/455 van de Raad, die de Italiaanse republiek vrij laat bij de uitvoering ervan, niets afdoen aan de duidelijke beschikking van de Commissie die van de adressaat uitsluitend een nalaten verlangt en in zoverre geen beleidsvrijheid laat.

Ten slotte kan ook de omstandigheid dat de beschikking van de Commissie geen termijn noemt waarbinnen de vrijwaringsmaatregelen moesten zijn opgeheven, geen twijfel doen rijzen aan de duidelijkheid van het bevel. Wat dit betreft behoeft men de beschikking maar te leggen naast artikel 16, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 14/64, dat bepaalt dat zij onmiddellijk uitvoerbaar is. Hieruit volgt ook dat de Commissie, wanneer zij van dit principe had willen afwijken, dit uitdrukkelijk had moeten bepalen.

De verplichting van artikel 1 van beschikking nr. 66/474 van de Commissie is dus onvoorwaardelijk, voldoende duidelijk en laat aan de Italiaanse republiek geen vrijheid bij de uitvoering ervan. In de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staat tot wie zij is gericht, en zijn justitiabelen heeft zij dus rechtstreeks werking, zodat laatstgenoemden zich in rechte erop kunnen beroepen. De voorrang van het ge-

meenschapsrecht heeft ten gevolge dat nationaal recht dat ermee in strijd is, buiten toepassing dient te blijven.

2. De volgende vraag is dus, op welk tijdstip deze rechtstreekse werking is ingetreden. Zoals bekend, is de beschikking van de Commissie op 28 juli 1966, dat wil zeggen daags vóór de litigieuze invoer, aan de Italiaanse regering meegedeeld.

De Italiaanse regering is van mening dat ook in de veronderstelling dat de beschikking van de Commissie rechtstreekse werking had, deze op zijn vroegst kan zijn ingetreden op het tijdstip waarop de justitiabelen ervan kennis konden nemen, dat wil zeggen op zijn vroegst bij de bekendmaking in Publikatieblad nr. 153 van 23 augustus 1966.

Zoals de Commissie en verzoekster in het hoofdgeding terecht stellen, is deze opvatting stellig niet in overeenstemming met de tekst van artikel 191, tweede alinea, EEG-Verdrag, volgens hetwelk richtlijnen en beschikkingen worden meegedeeld aan hen tot wie zij zijn gericht, en door deze kennisgeving van kracht worden. Anders dan voor verordeningen, die een algemene strekking hebben, is voor de individuele handelingen van gemeenschapsrecht geen bekendmaking voorgeschreven. Hun inwerkingtreding kan dan ook niet afhankelijk worden gemaakt van publikatie, die in de regel weliswaar plaatsvindt, doch niet zonder meer noodzakelijk is. Om redenen van rechtszekerheid kan men niet afgaan op het tijdstip waarop alle eventuele belanghebbenden van het besluit kennis nemen. Aangezien de Italiaanse regering als adressaat op 28 juli 1966 van de beschikking in kennis is gesteld, is deze op die datum, van kracht geworden.

3. Daar de betrokken goederen na dit tijdstip werden ingevoerd, kan in het midden worden gelaten of aan de beschikking al dan niet terugwerkende kracht moet worden toegekend.

III — Derhalve stel ik voor de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

1. De kennisgeving van een vrijwaringsmaatregel als bedoeld in artikel 16 van verordening nr. 14/64 van de Raad, door een Lid-Staat aan de andere Lid-Staten en de Commissie, die uiterlijk bij de inwerkingtreding van de maatregel moet plaatsvinden, is een voorwaarde voor deze inwerkingtreding. Een aanvullende, niet in artikel 5 van verordening nr. 14/64 voorziene heffing op invoer uit derde landen, die op grond van een niet-meegedeelde vrijwaringsmaatregel als bedoeld in artikel 16 van deze verordening, wordt toegepast, is een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64. De nationale rechterlijke instanties dienen deze bepaling rechtstreeks toe te passen.
2. Ingevolge artikel 1 van beschikking nr. 66/474 van de Commissie is de Italiaanse republiek verplicht de vrijwaringsmaatregel waarbij een aanvullende heffing van 60 % van de overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 14/64 bepaalde heffing is ingesteld, per 28 juli 1966 op te heffen. Deze verplichting heeft rechtstreekse werking in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staat tot wie zij is gericht, en de belanghebbenden, aan wie zij rechten verleent waarop zij voor de nationale rechter een beroep kunnen doen.