2. **de in richtlijn nr. 68/31 van de Commissie van 22 december 1967, junctis de artikelen 9 en 13, lid 2, van het Verdrag en beschikking nr. 66/532 van de Raad neergelegde verplichting om het recht voor administratieve diensten op te heffen, heeft rechtstreekse werking in de betrekkingen tussen de Lid-Staat tot welke de richtlijn is gericht en zijn justitiabelen en schept ten behoeve van de laatstgenoemden met ingang van 1 juli 1968 rechten die de nationale rechter dient te handhaven.**

Aldus gewezen en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeventien december negentienhonderdzeventig.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, zeventien december negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 10 DECEMBER 1970 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

In het voor de rechtbank te Brescia aanhangige geding speelt de Italiaanse wet nr. 330 van 15 juni 1950 een rol; aangezien deze wet niet is ingetrokken heeft het Hof onlangs, in de zaak 8-70, op verzoek van de Commissie overeenkomstig artikel 169 van het EEG-Verdrag beslist dat de Italiaanse Republiek heeft gehandeld in strijd met artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag en richtlijn 68/31 van de Commissie van 22 december 1967. Ik moge er aan herinneren dat ingevolge deze wet een recht voor administratieve diensten bij invoer van goederen ad 0,50 % van hun waarde werd ingesteld. Dit recht werd gevorderd van de firma SACE, toen deze op 17 september 1969 goederen uit een Lid-Staat in Italië invoerde. Volgens aanslag van het douanekantoor Bergamo moest zij op basis van de waarde der ingevoerde goederen 50 995 lire rechten betalen.

De firma SACE is van mening dat dit bedrag ten onrechte werd geheven. Zij stelt dat het hier om heffingen van gelijke werking als douanerechten gaat (hetgeen in het reeds genoemde arrest

1 — Vertaald uit het Duits

van het Hof van Justitie inderdaad is vastgesteld) en dat de op grond van artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag door de Commissie vastgestelde richtlijn (waartegen de Italiaanse Regering zich niet heeft verzet) de verplichting meebracht deze rechten — voor zover zij betrekking hadden op invoer uit de Lid-Staten — geleidelijk te verlagen en uiterlijk op 1 juli 1968 geheel af te schaffen (hetgeen ten onrechte niet is geschied). Voorts is de firma SACE van mening dat aan artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag — in verband met de richtlijn van de Commissie, waarin aan de Italiaanse Regering geen enkele beleidsvrijheid wordt gelaten doch een duidelijke termijn voor de afschaffing van het recht wordt gesteld — rechtstreeks individuele rechten kunnen worden ontleend, welke voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen tegen daarmede strijdige bepalingen van nationaal recht. — De firma SACE heeft derhalve bij de president van de rechtbank te Brescia een verzoek gedaan tot uitvaardiging van een dwangbevel („decreto ingiuntivo") tegen het Ministerie van Financiën van de Italiaanse Republiek, strekkende tot restitutie van de ten onrechte betaalde rechten voor administratieve diensten. Aangezien voor dit bevel — zoals gezegd — hoofdzakelijk vragen van gemeenschapsrecht bepalend zijn, stelde de firma SACE gelijktijdig voor, overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag, om een uitlegging van de genoemde gemeenschapsrechtelijke bepalingen te verzoeken.

De president van de rechtbank te Brescia heeft dit voorstel gevolgd. Bij beschikking van 4 juli 1970 schorste hij het geding en verzocht hij het Hof om een uitspraak bij wege van prejudiciële beslissing omtrent de volgende vragen :

1. Zijn na de vaststelling van richtlijn nr. 68/31 van 22 december 1967, openbaar gemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. 12/8 van 16 januari 1968, de bepalingen van artikel 13, lid 2, van het Verdrag van Rome (of in ieder geval de bepalingen van richtlijn nr. 68/31 zelf) rechtstreeks van toepassing in de rechtsorde van de Italiaanse Staat?
2. Zo ja, zijn dan met ingang van 1 juli 1968 voor particulieren subjectieve rechten ontstaan welke de nationale rechter dient te handhaven?

Na de schriftelijke opmerkingen die verzoekster in het bodemgeschil, de Commissie der Europese Gemeenschappen en de Duitse Regering ingevolge artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie hebben gemaakt, en de toelichtingen die verzoekster, de Commissie en de Italiaanse Regering bij de mondelinge behandeling van 18 november 1970 hebben gegeven, zou ik mijn standpunt inzake de opgeworpen vragen als volgt willen bepalen.

1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing zijn geen bezwaren te maken. Met name is het feit dat het bodemgeschil slechts summier van aard is, dat wil zeggen alleen verkrijging van een bevel tot betaling ten doel heeft, niet van betekenis. Dit sluit voorlegging aan het Hof van Justitie evenmin uit als in de zaak 29-69, waarbij het ging om een bij voorraad te geven voorziening. — Ook de bewoordingen der vragen, die onbetwistbaar betrekking hebben op de uitlegging van een verdragsbepaling, in samenhang met bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht, geven geen aanleiding tot bezwaren.

Reeds thans zij echter opgemerkt dat het uitgesloten is het bij de mondelinge behandeling door verzoekster in het bodemgeschil gedane voorstel te volgen en te beslissen dat de desbetreffende nationale wet, gezien de gemeenschapsrechtelijke bepalingen, niet meer van toepassing is. Slechts de nationale rechter kan een dergelijke consequentie trekken, indien zulks op grond van de door het Hof aan het gemeenschapsrecht gegeven interpretatie mogelijk blijkt te zijn. Geheel daargelaten dus of de partijen in het bodemgeschil wijziging der aan het Hof voorgelegde

vragen kunnen verzoeken : vaststaat in ieder geval dat het door verzoekster verlangde antwoord het kader van artikel 177 te buiten zou gaan.

2. Omtrent de afbakening van het onderwerp der prejudiciële vraag kan voorts worden opgemerkt dat de vragen zo duidelijk geformuleerd zijn dat hier geen moeilijkheden rijzen : het gaat alleen om de rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag in samenhang met de reeds genoemde richtlijn van de Commissie. Daaraan moet het Hof zich houden.
Er is dus geen aanleiding het onderzoek uit te breiden en bijvoorbeeld vast te stellen dat artikel 13, lid 2, in ieder geval met de afloop van de overgangsperiode rechtstreekse werking verkrijgt, dat wil zeggen teweegbrengt dat heffingen van gelijke werking als invoerrechten vanaf dat tijdstip niet meer van toepassing zijn. Weliswaar werd dit (in het bijzonder door de regering van de Bondsrepubliek), onder verwijzing naar de hiermee verwante problematiek van artikel 95, lid 3, en de jurisprudentie terzake (zaak 57-65, Jurisprudentie XII, blz. 346), overtuigend aangetoond. Aangezien echter uit de weergave van de feiten in de renvooibeschikking blijkt dat het bodemgeschil betrekking heeft op de heffing van rechten op goederen die in september 1969, dus voor het einde van de overgangsperiode, zijn ingevoerd, is bedoelde verwijzing voor de uitspraak in het bodemgeschil zonder betekenis.
Evenzo bestaat er mijns inziens geen aanleiding in te gaan op de beschouwingen van verzoekster aangaande het „versnellingsbesluit" van de Raad van 26 juli 1966 (Publikatieblad 1966, blz. 2971) (dat wil zeggen de beschikking „betreffende de afschaffing van de douanerechten en het verbod van kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten en het van toepassing worden van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor de niet in bijlage II van het Verdrag genoemde produkten"). Zoals U weet, is betoogd dat bij deze beschikking het einde van de overgangsperiode in de zin van artikel 8, lid 7, en artikel 13 werd vervroegd, zodat alle overgangsbepalingen van de artikelen 9-35 op een vroegere datum buiten werking zijn gesteld. Uit deze beschikking, welke volgens de tot dusver verschenen jurisprudentie rechtstreeks toepasselijk moet worden geacht, kan in samenhang met het eveneens rechtstreeks toepasselijke artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag worden afgeleid dat met de totstandkoming van de douane-unie op 1 juli 1968 ook de heffingen van gelijke werking als invoerrechten moesten worden afgeschaft, niet in het minst, omdat er in wezen geen verschil bestaat tussen invoerrechten en rechten van gelijke werking (hetgeen in feite gecamoufleerde douanerechten zijn). In het algemeen kan worden gezegd dat iedere soort heffing aan de binnengrenzen van de Gemeenschap op grond van het versnellingsbesluit vóór 1 juli 1968 moest worden afgeschaft. — Hieromtrent zou ik — zonder enig nader onderzoek — alleen willen opmerken dat mij veeleer het andersluidende standpunt van de Commissie juist voorkomt. Daarin wordt de nadruk gelegd op het feit dat het versnellingsbesluit alleen betrekking heeft op de afschaffing van de invoerrechten en kwantitatieve beperkingen en op de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief, en dat in de duidelijke bepaling van artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag voor de heffingen van gelijke werking — welke door hun grote aantal niet kunnen worden overzien en derhalve niet in een abstracte regeling zijn te vatten — een bijzondere procedure was voorzien, namelijk het uitvaardigen van richtlijnen door de Commissie. Onder deze omstandigheden kan men inderdaad niet aannemen dat het versnellingsbesluit ook voor heffingen van gelijke werking gold en dus in het algemeen het einde van de overgangsperiode op een vroeger tijdstip stelde. De door verzoekster aan het versnellingsbesluit ontleende overwegingen bieden derhalve geen steun voor de oplossing van het geschil en dienen

bij de prejudiciële beslissing derhalve buiten beschouwing te worden gelaten.

3. Na deze inleidende opmerkingen zal ik thans overgaan tot de vragen zelf. Daartoe zij eerst herinnerd aan het voorschrift van artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag, dat bepaalt : „heffingen van gelijke werking als invoerrechten, tussen de Lid-Staten van toepassing, worden in de loop van de overgangsperiode geleidelijk opgeheven" en voorts „de Commissie stelt bij wege van richtlijnen het ritme van deze opheffing vast".

Ten aanzien van de rechtstreekse toepasselijkheid blijkt reeds uit de tekst van artikel 13, lid 2, dat dit artikel vóór het einde van de overgangsperiode geen perfecte verdragsbepaling vormde en op zichzelf dus geen rechtstreekse gevolgen in de hier bedoelde zin kon hebben. Dit blijkt weliswaar niet uit het begrip „heffingen van gelijke werking als douanerechten", omdat dit uit het oogpunt van de rechtszekerheid niet nauwkeurig genoeg is. Dit bezwaar werd ook reeds in het eerste geding betreffende de rechtstreekse toepasselijkheid van verdragsbepalingen aangevoerd, namelijk met betrekking tot artikel 12 van het EEG-Verdrag, dat eveneens betrekking heeft op heffingen van gelijke werking als douanerechten. Deze argumenten werden destijds echter niet steekhoudend geacht en kunnen dit evenmin zijn bij de beoordeling van artikel 13, lid 2. Bovenal is artikel 13, lid 2, echter niet perfect en derhalve op zichzelf ook niet vatbaar voor rechtstreekse toepasselijkheid, omdat het in de loop van de overgangsperiode moest worden aangevuld door maatregelen van afgeleid gemeenschapsrecht, namelijk richtlijnen van de Commissie. Artikel 13, lid 2, bevat dus geen onvoorwaardelijke verplichting in de zin der tot dusver verschenen jurisprudentie.

Derhalve is de vraag doorslaggevend of op grond van de meermalen genoemde en inderdaad reeds uitgevaardigde richtlijn van de Commissie kan worden gesproken van een concrete aanvulling en vervolmaking in de zin van rechtstreekse werking. Aldus geformuleerd, werpt de vraagstelling tevens het probleem op of richtlijnen eigenlijk wel een dergelijke werking kunnen hebben, of zij wel voor rechtstreekse toepassing in aanmerking komen. Deze netelige vraag gold tot voor kort als heftig omstreden en zou voorheen stellig aanleiding tot principiële en vergaande onderzoekingen hebben gegeven. Na de arresten in de zaken 9, 20 en 23-70 is de vraag echter principieel opgelost en wel in die zin, dat ook richtlijnen rechtstreekse werking kunnen hebben. Dit punt behoeft dus niet meer in den brede te worden uiteengezet, doch ik kan volstaan met enkele verwijzingen naar de genoemde arresten. In deze arresten heeft het Hof immers „de gezamenlijke werking van voorschriften, vervat in een beschikking, respectievelijk in een richtlijn" onderzocht, vervolgens beslist dat de destijds onderzochte beschikking van de Raad in samenhang met de bepalingen van een richtlijn van de Raad rechtstreekse gevolgen teweeg kon brengen in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en de justitiabelen. Door deze beslissing ontvalt ook in het onderhavige geding de grond aan de door de Duitse en de Italiaanse Regering gemaakte bezwaren, bij voorbeeld de opmerking dat dergelijke besluiten alleen tot de Lid-Staten zijn gericht en dat artikel 189 van het Verdrag alleen met betrekking tot verordeningen spreekt van rechtstreeke toepasselijkheid *in* elke Lid-Staat. Deze omstandigheden, en in het bijzonder laatstgenoemd argument, beletten dus niet ook aan andere maatregelen wegens hun verbindend karakter rechtstreekse gevolgen jegens derden toe te kennen, mits zij zich op grond van hun formulering, aard en systematiek hiertoe lenen.

Onderwerpt men de onderhavige richtlijn van de Commissie aan een dergelijk onderzoek, hetgeen op grond van de problematiek en de algemene conclusies der genoemde arresten gerechtvaardigd is, dan moet allereerst worden erkend, dat de richtlijn ook in samen-

hang met artikel 13, lid 2, *gedurende* de aan de betrokken Lid-Staat voor de tenuitvoerlegging gestelde termijn geen rechtstreekse gevolgen kon hebben, aangezien vooral in verband met artikel 14 van het EEG-Verdrag nog sprake was van een zekere beleidsvrijheid. Dit is overigens voor het onderhavige geval verder niet van betekenis. In de thans te onderzoeken richtlijn werd namelijk ook een tijdstip bepaald, waarop de litigieuze heffing in ieder geval moest zijn afgeschaft. Aangezien het bodemgeschil alleen betrekking heeft op de na dit tijdstip liggende periode, resteert slechts de vraag of over deze periode aan de richtlijn rechtstreekse werking mag worden toegekend. Ook het antwoord daarop kan zonder moeilijkheden worden ontleend aan de arresten 9, 20 en 23-70, aangezien het er in die zaken evenzeer om ging dat in een *richtlijn* was vastgesteld vanaf welke datum een bepaalde verplichting gold. In genoemde arresten oordeelde het Hof echter : „dat het feit dat deze datum in een richtlijn is vastgesteld aan de volledige werking van dit voorschrift geenszins afbreuk doet", en voorts dat derhalve de in een beschikking omschreven verplichting ingevolge de genoemde richtlijn perfect was geworden. — Voor het onderhavige geval betekent dit dat er blijkbaar geen beletsels bestaan om aan artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag in samenhang met richtlijn 68/31 van de Commissie rechtstreekse gevolgen vanaf de daarin bepaalde einddatum toe te kennen, zulks vooral omdat na die datum geen vrijheid meer bestond voor een nationale uitvoeringshandeling.

Dat deze conclusie niet kan worden aangetast door enkele bijkomende overwegingen is overigens niet moeilijk aan te tonen. — Met name is het feit irrelevant dat de richtlijn slechts was gericht tot één Lid-Staat (hetgeen voor de Duitse Regering aanleiding was te spreken van een verkaveling („Parzellierung") van het toepassingsgebied der verdragsbepalingen). Wanneer aan dergelijke besluiten van afgeleid gemeenschapsrecht, die niet noodzakelijk tot alle Lid-Staten behoeven te zijn gericht, rechtstreekse werking kan worden toegekend, valt inderdaad niet in te zien dat men zich hier moet beperken tot gevallen, waarbij alle Lid-Staten zijn betrokken. Wanneer men de kenmerken van een aantal verdragsbepalingen, waartoe ook artikel 13, lid 2, behoort, en de verscheidenheid der in de afzonderlijke Lid-Staten geldende rechtsstelsels in aanmerking neemt, kan het zelfs noodzakelijk blijken slechts in bepaalde richting, jegens bepaalde delen van het gemeenschapsgebied, op te treden. Overigens kan ook hier worden verwezen naar de arresten 9, 20 en 23-70, namelijk de zinsnede : „dat met name in gevallen waarin gezagsorganen van de Gemeenschap een Lid-Staat... bij beschikking zouden hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect („les effets utiles") van een zodanige handeling zou worden verzwakt, wanneer de justitiabelen 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". — Verder is het feit irrelevant, dat slechts voor verordeningen, en niet voor richtlijnen openbaarmaking in het Publikatieblad der Gemeenschappen is voorgeschreven. Dit bezwaar is, ten aanzien van de tot Lid-Staten gerichte beschikkingen, reeds in de zaken 9, 20 en 23-70 aangevoerd. Ik heb er destijds in mijn conclusie op gewezen dat publikatie, wanneer zij niet uitdrukkelijk is voorgeschreven, volstrekt geen voorwaarde voor de rechtsgeldigheid is, doch in de eerste plaats bescherming beoogt en dat een niet gepubliceerd besluit de betrokkene niet kan worden tegengeworpen. Ik heb er ook aan herinnerd dat juist het omgekeerde het geval is, wanneer een particulier zich ter verdediging van zijn rechten op een dergelijke maatregel beroept, ten einde hieraan een voordeel te ontlenen. Nu in de arresten 9, 20 en 23-70 het bezwaar inzake de publikatieverplichting ten aanzien van de toenmaals litigieuze besluiten werd afgewezen en dus

niet ter zake dienende werd geacht, moet stellig hetzelfde met betrekking tot de onderhavige richtlijn worden aangenomen. Van primair belang is dus dat de in de richtlijn neergelegde verplichting door betekening aan de betrokken Lid-Staat verbindend werd, terwijl opneming in het Publikatieblad — die hier overigens inderdaad heeft plaatsgehad (Publikatieblad nr. L 12 van 16 januari 1968, blz. 8) — van secundaire betekenis is. — Ten slotte is ook het feit dat de alleen voor Italië bestemde richtlijn uitsluitend in de Italiaanse tekst verbindend, is, niet beslissend. Al zijn volgens de verordening tot regeling van het taalgebruik van 15 april 1958 verordeningen en andere stukken van algemene strekking in de vier officiële talen van de Gemeenschap gelijkelijk verbindend, dit is niet van belang met betrekking tot een besluit dat slechts tot één Lid-Staat is gericht. In een dergelijk geval is toezending in de taal van die Lid-Staat voldoende basis voor de verbindende werking. Bovendien kan worden opgemerkt dat degenen die op het grondgebied van de betrokken Staat optreden, vanzelf met de wetten en bepalingen in de landstaal vertrouwd zullen zijn en dat het reeds daarom niet noodzakelijk is om de rechtstreekse toepasselijkheid van voorschriften van gemeenschapsrecht afhankelijk te stellen van het bestaan van gelijkelijk verbindende teksten in de vier officiële talen.
Aangezien volgens de jurisprudentie voorts vaststaat dat niet slechts bepalingen en besluiten houdende verplichtingen om na te laten, doch ook die welke verplichtingen om te doen bevatten, rechtstreeks van toepassing kunnen zijn, moet de reeds genoemde conclusie worden gehandhaafd en moet de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag in samenhang met de richtlijn 68/31 van de Commissie worden erkend.

4. Na het voorgaande dienen de door de president van de rechtbank te Brescia gestelde vragen als volgt te worden beantwoord :

Na de uitvaardiging van richtlijn 68/31 van 22 december 1967 is artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag in de nationale rechtsorde van Italië rechtstreeks toepasselijk geworden in die zin, dat vanaf 1 juli 1968 ten behoeve van particulieren subjectieve rechten zijn ontstaan, welke de nationale rechter dient te handhaven.