CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 26 APRIL 1972 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Op grond van de overweging dat „de huidige situatie in de sector melk- en zuivelprodukten in de Gemeenschap gekenmerkt wordt door het bestaan van aanzienlijke en steeds toenemende overschotten", besloot de Raad bij verordening nr. 1975 van 6 oktober 1969 (PB nr. L 252, blz. 1) een premieregeling in te voeren als stimulans voor de landbouwers om het aantal melkkoeien door slacht te verminderen. Volgens artikel 2 dier verordening zou aan veehouders een premie worden verleend (voor de helft te financieren uit gemeenschapsmiddelen), indien zij zich schriftelijk verplichtten „volledig van de produktie van melk af te zien" en uiterlijk „30 april 1970 alle melkkoeien" van hun bedrijf te doen slachten. De premieberekening was in artikel 3 nader geregeld. Artikel 4 bepaalde (voor zover hier van belang): „Voor landbouwers die twee tot en met vijf melkkoeien houden, wordt de premie uitgekeerd, wanneer de aanvrager het bewijs levert dat hij de in artikel 2, sub b), bedoelde verbintenis is nagekomen" (dus de verplichting uiterlijk 30 april 1970 alle melkkoeien te doen slachten).

De bepalingen ter uitvoering van deze verordening zijn te vinden in verordening nr. 2195/69 van de Commissie van 4 november 1969 (PB nr. L 278, blz. 6). Volgens artikel 3 dezer verordening konden verzoeken om toekenning van de premie — met opgave van bepaalde gegevens — in het tijdvak van 1 tot en met 20 december 1969 worden ingediend bij een door iedere Lid-Staat aangewezen bevoegde autoriteit. De verstrekte gegevens moesten ingevolge artikel 4 door de bevoegde nationale autoriteit worden geverifieerd. Luidens artikel 11 moesten de Lid-Staten vóór 10 januari 1970 het aantal ingediende verzoeken aan de Commissie mededelen. Voorts moest overeenkomstig de procedure van artikel 27 van verordening nr. 805/68 (PB nr. L 148, blz. 24) (de zogenaamde beheerscomitéprocedure) worden vastgesteld of aan de ingediende verzoeken gevolg kon worden gegeven. Dit is met betrekking tot het onderhavige geval gebeurd bij verordening nr. 140/70 der Commissie van 26 januari 1970 (PB nr. L 20, blz. 6). Daarbij werd vastgesteld dat gevolg kon worden gegeven aan verzoeken die tot en met 31 december 1969 waren ingediend. — Tevens dienden de bevoegde nationale autoriteiten ingevolge verordening nr. 2195 een aantal handelingen te verrichten: het merken van alle melkkoeien in de betrokken bedrijven (artikel 5); het bepalen van het aantal melkkoeien, dat recht geeft op de premie, rekening houdend met de veestapel op een door elke Lid-Staat te bepalen referentiedatum, benevens het registreren van de schriftelijke verbintenis van de betrokkene „om van de melkproduktie gedurende een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf het tijdstip van slachten van de laatste melkkoe, volledig af te zien" en „alle melkkoeien te laten slachten". Daartoe diende de bevoegde nationale autoriteit een registratiekaart op te stellen, die elke melkkoe bij alle transacties moest vergezellen. Volgens artikel 7 van verordening nr. 2195 liep het slachttijdvak van 9 februari tot en met 30 april 1970. Het bewijs van de slacht werd tegenover de bevoegde nationale autoriteit geleverd door genoemde registratiekaart, die door het hoofd van het slachthuis aan de landbouwer werd toegezonden, en door een verklaring van het hoofd van het slachthuis aangaande de datum van de slacht. Ten slotte bevatte artikel 10 de volgende, in dit verband bijzonder belangrijke bepa-

1 — Vertaald uit het Duits.

ling: „De betaling van de premie, bedoeld in artikel 4, lid 1 en lid 2, eerste zin, van verordening nr. 1975/69, vindt plaats binnen twee maanden, te rekenen vanaf het ogenblik waarop overeenkomstig artikel 9 van de onderhavige verordening het bewijs van slachting werd geleverd."

Ook in Italië werd aan deze regeling uitvoering gegeven. Op 23 maart 1970 verscheen daartoe een rondschrijven van het Ministerie van Land- en Bosbouw, waarin onder meer de „Ispettorati provinciali dell'agricoltura" werden aangewezen als de bevoegde autoriteiten voor de verificatie van de ingediende verzoeken. Tevens werden de betrokken slachthuizen aangewezen. Ten slotte werd nog uitdrukkelijk opgemerkt dat de maatregelen eerst ten uitvoer konden worden gelegd na inwerkingtreding van een nationale wet voor de toewijzing van de benodigde middelen, zodat slechts voorlopige machtigingen konden worden verstrekt en de betalingsverplichtingen formeel pas na goedkeuring van deze wet konden worden vastgelegd. De desbetreffende wet (nr. 9[35]) werd op 26 oktober 1971 gegeven en in het staatsblad van 12 november 1971 bekend gemaakt. Daarbij werd 1 miljard lire toegewezen op de begroting van het Ministerie van Land- en Bosbouw voor 1970.

Ook verzoekster in het hoofdgeding, een landbouwexploitante uit de provincie Brescia, wilde van deze regeling profiteren. Op 20 december 1969 diende zij voor vijf melkkoeien de vereiste aanvraag in, die werd geaccepteerd. Op 27 april 1970 werd een voorlopige slachtvergunning verleend en een premie van 625 000 lire vastgesteld. De slachting vond plaats en het voorgeschreven bewijs hiervan werd geleverd. Daar de uitbetaling echter afhankelijk was gesteld van de aanneming van een wet tot toewijzing van de nodige middelen, werd de premie niet zoals voorgeschreven in artikel 10 van verordening nr. 2195 binnen twee maanden na bewijslevering van de slacht uitbetaald. Mevrouw Leonesio beschouwt deze handelwijze van de Italiaanse overheid als een inbreuk op een haar krachtens gemeenschapsverordeningen toekomende aanspraak. In november 1971 wendde zij zich dan ook, op grond van artikel 633 van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, tot de Pretura te Lonato met verzoek om uitvaardiging van een dwangbevel tegen het Italiaanse Ministerie van Land- en Bosbouw tot betaling van 625 000 lire met rentevergoeding sedert 6 mei 1970. — Gezien de aan het gemeenschapsrecht ontleende aanspraak, besloot de Pretore, die hier een uitleggingsprobleem zag, bij beschikking van 3 november 1971 het geding vóór de mondelinge behandeling te schorsen en de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voor te leggen:

a) Zijn de bepalingen van verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 binnen de Italiaanse rechtsorde rechtstreeks toepasselijk en zo ja, hebben zij ten behoeve van particulieren subjectieve rechten doen ontstaan welke de nationale rechter dient te handhaven;

b) Zo ja, moeten de artikelen 1 tot en met 4 van verordening nr. 1975/69 en de artikelen 3 tot en met 11 van verordening nr. 2195/69 aldus worden uitgelegd dat

   — wanneer overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2195/69 is geconstateerd dat gevolg kan worden gegeven aan verzoeken om toekenning van de slachtpremie (hetgeen is geschied bij verordening (EEG) nr. 140/70 van de Commissie van 26 januari 1970, PB nr. L 20 van 27 januari 1970, blz. 6);

   — wanneer is voldaan aan de voorwaarden bedoeld in artikel 5, leden 2 en 6, van verordening nr. 2195/69 en

   — wanneer het in artikel 9 van verordening nr. 2195/69 bedoelde bewijs van slachting van melkvee is geleverd,

zij voor particulieren een vastgestelde en tegenover de Staat opeisbare vordering hebben doen ontstaan, waarvan het tijdstip van betaling in verband met artikel 10 van verordening nr. 2195/69 op generlei wijze door de nationale wetgeving kan worden beïnvloed, zodat een zodanige vordering niet aan voorwaarden kan worden onderworpen en voor de nationale rechter rechtstreeks kan worden ingeroepen?

Na de schriftelijke en mondelinge opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding, de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen dien ik thans mijn standpunt inzake deze vragen te bepalen.

1. Allereerst twee vooropmerkingen.

a) Ten eerste het feit dat tot verwijzing is besloten in het kader van een dwangbevelprocedure overeenkomstig artikel 633 van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering en voordat de verwerende partij was gehoord. Dit heeft de Italiaanse Regering, voor zover bij dergelijke procedures betrokken, steeds weer betreurd en vroeger zelfs met zoveel woorden ongeoorloofd genoemd.
Thans staat echter wel vast dat de ontvankelijkheid der verwijzing hierdoor niet wordt beïnvloed. Voor een procedure volgens artikel 177 EEG-Verdrag is het voldoende dat zij uitgaat van een rechterlijke instantie en noodzakelijk wordt geacht voor een rechterlijke beslissing. Het doet er niet toe, in welke stand van de nationale procedure tot verwijzing wordt besloten. Het Hof heeft dit voor het laatst duidelijk uitgesproken in de zaak 43-71. Hieraan dient men zich ook thans te houden.

b) Ten tweede het feit dat de Italiaanse wet, die volgens Italië noodzakelijk is voor de toepassing van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen en waarnaar de aan verzoekster verleende voorlopige machtiging verwijst, inmiddels (namelijk op 26 oktober 1971) is afgekomen. Derhalve kan de vraag rijzen, of het in de verwijzingsbeschikking opgeworpen probleem van de rechtstreekse toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht nog wel speelt, nu een veroordeling van de Italiaanse Staat op grond van het nationale recht mogelijk is.
Met betrekking tot dit ook door de Italiaanse Regering voorgedragen punt kan echter niet alleen worden opgemerkt dat bedoelde wet bij ontbreken van uitvoeringsbesluiten nog steeds niet schijnt te worden toegepast en dat de kwestie van de rechtstreekse toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht ook voor het tijdstip van de *opeisbaarheid* der vordering en dus voor de rentevergoeding van belang kan zijn. Vooral doorslaggevend is dat het Hof in zaak 43-71 ten aanzien van een soortgelijke grief uitdrukkelijk te kennen gaf dat, zelfs wanneer het desbetreffende nationale recht is gewijzigd, het niet bevoegd is te beoordelen of de gestelde vraag in het geding voor de nationale rechter nog van belang is. Deze opmerking geldt uiteraard ook in het onderhavige geval.
Aan een onderzoek van de gestelde vragen staat derhalve principieel niets in de weg.

2. De eerste vraag gaat in feite over de rechtstreekse toepasselijkheid van de sub factis genoemde gemeenschapsverordeningen.
Ten deze kan allereerst worden gewezen op artikel 189 van het EEG-Verdrag als algemene rechtsbasis voor bedoelde handelingen. Volgens dit artikel hebben verordeningen een algemene strekking en zijn zij in al hun onderdelen verbindend en *in* elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijk. Ook zij herinnerd aan 's Hofs overweging in zaak 43-71 betreffende een soortgelijk onderwerp, namelijk dat een verordening reeds naar haar aard en functie in het stelsel van de communautaire rechtsbronnen rechtstreeks werkt en als zodanig aan particulieren rechten kan verlenen, die de nationale rechter verplicht is te beschermen.
Maar zo eenvoudig ligt het bij het onderhavige probleem vanzelfsprekend

niet. Uit het overzicht van de feiten bleek reeds dat het bij de praktische uitvoering van de communautaire landbouwstructuurmaatregelen in de sector melkproduktie aankomt — zoals zo dikwijls in het gemeenschapsrecht — op een samenspel met het nationale recht en dat voor de administratieve toepassing van ook nog zo gedetailleerde gemeenschapsbepalingen nationale maatregelen nodig zijn. Om de vraag naar de rechtswerking te beantwoorden, dient dus eerst te worden nagegaan, of de nationale autoriteiten nog een uitvoeringsmarge hadden behouden en op welke wijze de regeling moest worden afgerond door nationale maatregelen.

In dit opzicht is de situatie in het onderhavige geval als volgt. De maatregelen die de Lid-Staten moesten treffen, opdat de boeren aanvragen voor slachtpremies konden indienen en de slacht binnen de gestelde tijd konden uitvoeren, zijn op bladzijde 8 van de memorie der Commissie precies aangegeven: de benoeming van de bevoegde autoriteiten voor de behandeling en verificatie der verzoeken; het bepalen van een referentiedatum voor de veestapel als basis voor de toekenning van de slachtpremie; het bepalen van het aantal voor premie in aanmerking komende koeien; het merken van de koeien; het aantekenen in een speciaal register van de verbintenis om vijf jaar lang van melkproduktie af te zien en voor 30 april 1970 over te gaan tot de slacht; het opstellen en invullen van de registratiekaarten, genoemd in artikel 6 van verordening nr. 2195; het aanwijzen van de betrokken slachthuizen, en ten slotte de kennisgeving aan de Commissie van het aantal ingediende verzoeken en geslachte koeien. — Dienaangaande kan ongetwijfeld worden vastgesteld dat het reeds genoemde rondschrijven van het Ministerie van Land- en Bosbouw alle vereiste voorzieningen bevat, zodat de gemeenschapsregeling op nationaal niveau een behoorlijke administratieve afwerking heeft gevonden. Daarbuiten echter — en dit is van zeer veel belang — kan er volgens de gemeenschapsverordeningen duidelijk geen sprake zijn van een nationale beoordelingsmarge. Naar de Commissie terecht opmerkt, lag de enige discretionaire beslissing in dit verband, namelijk inzake de vraag of aan de ingediende verzoeken gevolg kon worden gegeven, bij haarzelf. Nadat de Commissie deze beslissing had genomen en krachtens artikel 9 van verordening nr. 1975 gedetailleerde en dwingende uitvoeringsbepalingen had vastgesteld, bleef voor de autoriteiten der Lid-Staten slechts een terrein van *gebonden* bestuursoptreden over. En wel met name, omdat kennelijk geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid volgens artikel 10 van verordening nr. 1975 om met toestemming der Commissie „aanvullende voorwaarden te stellen voor de toekenning van de in de artikelen 1 en 5 bedoelde premies", en blijkbaar ook omdat — gezien het ontbreken van desbetreffende mededelingen aan de Commissie — Italië zich niet heeft bediend van de machtiging in artikel 19 van verordening nr. 2195 om aanvullende voorwaarden te stellen. — Derhalve zouden de door de Gemeenschap genomen maatregelen op grond van hun rechtskarakter, duidelijkheid en juridische perfectheid inderdaad rechtstreeks toepasselijk moeten worden geacht, indien daartegen niet nog een volgens de Italiaanse Regering zeer essentieel bezwaar bestond. Zij stelt namelijk dat, ingevolge het Italiaanse constitutionele recht, voor de toepassing van het gemeenschapsrecht in dit soort gevallen om twee redenen een nationale wet moet worden uitgevaardigd. Ten eerste dient in verband met de regionalisatie te worden vastgesteld welke instanties bevoegd zijn ter zake van de uitvoering. Ten tweede bepaalt artikel 81 van de Grondwet dat in een wet waarmee nieuwe uitgaven zijn gemoeid, de middelen ter dekking hiervan moeten zijn aangewezen. Zolang deze wettelijke maatregelen niet waren genomen, kon geen rechtstreekse betalingsverplichting op grond van het gemeenschapsrecht worden erkend.

Wanneer wij nagaan, in hoeverre dit bezwaar werkelijk steekhoudend is, dienen wij één punt goed in het oog te houden: bij landbouwstructuurmaatregelen, zoals de onderhavige, die kennelijk ten doel hebben de betrokkenen in staat te stellen *spoedig* op een andere activiteit over te schakelen, is het voor het vertrouwen van de betrokkenen — een eerste vereiste voor het succes van de regeling — volstrekt noodzakelijk dat het beoogde effect *snel* en in alle Lid-Staten *gelijktijdig* intreedt. Dit is in de zevende overweging bij verordening nr. 2195 aldus tot uitdrukking gebracht: „dat het dienstig is om te verzekeren dat de premies in alle Lid-Staten binnen een zelfde termijn worden uitbetaald . . .". Veronachtzaming hiervan zou fundamentele doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zeer zeker thans en in de toekomst in gevaar brengen. Maar dit wil tevens zeggen dat, wanneer na analyse van de gemeenschapsbepalingen geen voorbehoud voor nationale maatregelen behoeft te worden gemaakt, men tegenover het met voorrang toegeruste gemeenschapsrecht ook niet naar voorschriften van het nationale begrotingsrecht mag verwijzen en mag stellen dat als gevolg daarvan pas door een betalingsfiat van de Lid-Staat een opeisbare vordering ontstaat, omdat de nationale wetgever beslist over de verdeling en prioritaire besteding van begrotingsmiddelen. Ter wille van het voortbestaan der Gemeenschap kunnen maatregelen van de Lid-Staten derhalve niet van invloed zijn op individuele, uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechten en evenmin een belemmering vormen voor de rechtstreekse toepassing van het gemeenschapsrecht. Deze denkbeelden en beginselen klinken reeds door in een aantal uitspraken over soortgelijke problemen, waarin een eenvormige en gelijkgerichte rechtstoepassing van wezenlijk belang voor de Gemeenschap werd geoordeeld en derhalve werd uitgesloten dat nationale bepalingen de *draagwijdte* van communautaire rechtsnormen kunnen aantasten. Ook zij hier herinnerd aan arrest 34-70 (Jurisprudentie, Deel XVI, blz. 1233), volgens hetwelk nationale uitvoeringsmaatregelen de communautaire bepalingen niet mogen wijzigen, of aan de overweging in arrest 13-68 (Jurisprudentie, Deel XVI, blz. 631) dat „ook al doen zich in een Staat bepaalde ingewikkelde situaties voor, zulks het rechtskarakter van een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van gemeenschapsrecht niet vermag te wijzigen en dit te minder nu de communautaire rechtsregel in alle Lid-Staten in gelijke mate tot gelding moet komen". — Hiermee is reeds een richtsnoer gegeven voor de oplossing van het soort problemen die zich ook in het onderhavige geval aan ons voordoen. Maar ook blijkt er duidelijk uit dat het bezwaar van de Italiaanse Regering in het zand loopt.

Samenvattend kan ten aanzien van de eerste vraag derhalve worden vastgesteld dat de daarin bedoelde verordeningen wegens hun rechtskarakter en wegens de duidelijkheid en volledigheid van de gegeven bepalingen en het ontbreken van een nationale beoordelingsvrijheid rechtstreeks toepasselijk zijn. De daarin vervatte regels, en met name artikel 10 van verordening nr. 2195, doen bijgevolg subjectieve rechten van particulieren ontstaan, die de nationale rechter dient te handhaven.

3. In de tweede plaats wordt nog gevraagd om bepaalde verduidelijkingen. Het Hof zou de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende subjectieve rechten op een bepaalde wijze dienen te kwalificeren.

De Italiaanse Regering heeft hiertegen allereerst principiële bezwaren geuit, die in feite de ontvankelijkheid betreffen. Zij gaan uit van de veronderstelling dat de verwijzende rechter eigenlijk vastgesteld wil zien dat bepaalde nationale rechtsregels *niet verenigbaar* zijn met het gemeenschapsrecht. Daarnaast vreest de Italiaanse Regering dat van het Hof een uitspraak wordt verlangd over rechtstreeks toepasselijk gemeenschapsrecht in samenhang met artikel 633 van het

Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, dat wil zeggen over de vraag of een dwangbevelprocedure zich wel leent voor het geldend maken van aanspraken uit gemeenschapsverordeningen. Haars inziens is in een procedure volgens artikel 177 EEG-Verdrag noch het een noch het ander mogelijk. Zij stelt zich op het standpunt dat het kwalificeren van eventuele subjectieve rechten onder de aspecten, zoals aangegeven door de verwijzende rechter, moet zijn voorbehouden aan de nationale rechter, omdat het gemeenschapsrecht daarvoor niet is ingericht.

Ook deze bezwaren lopen echter bij nadere toetsing dood. Bij een logische uitlegging van de verwijzingsbeschikking aan de hand van de verklaringen van verzoekster, die de vragen kennelijk heeft geformuleerd, blijkt veeleer dat het de Italiaanse rechter niet is te doen om het door de Italiaanse Regering veronderstelde, zeker ongeoorloofde doel, maar eenvoudig om het volgende. Hij wil weten — omdat het in de dwangbevelprocedure volgens Italiaans recht en bij de beoordeling van verzoeksters rentevordering daarop aankomt — of de aanspraak op de slachtpremie naar gemeenschapsrecht voldoende gepreciseerd en onmiddellijk te honoreren was dan wel of hieraan nog bepaalde termijnen en voorwaarden in de weg stonden. Een dergelijke opheldering kan vanuit het gemeenschapsrecht ongetwijfeld worden gegeven. Na alle voorgaande uiteenzettingen is dit bovendien zonder veel moeilijkheden en omständige betogen mogelijk.

Doorslaggevend is de duidelijke tekst van artikel 10 van verordening nr. 2195, die ik nogmaals wil voorlezen: „De betaling van de premie, bedoeld in artikel 4, lid 1 en lid 2, eerste zin, van verordening nr. 1975/69 vindt plaats binnen twee maanden, te rekenen vanaf het ogenblik waarop overeenkomstig artikel 9 van de onderhavige verordening het bewijs van slachting werd geleverd." Hieruit blijkt dat voor de opeisbaarheid geen voorbehoud ten gunste van het nationale recht geldt. Het nationale recht kan aan de opeisbaarheid volgens gemeenschapsrecht dus niet afdoen door nadere voorwaarden of verlenging van de termijn. — Bovendien zijn de betrokken vorderingen voldoende omschreven in de gemeenschapsbepalingen die de omvang van de premie vastleggen, en tevens door de vaststellingen van de bevoegde nationale autoriteiten inzake het veebestand op een bepaalde referentiedatum en de verrichte slachtingen.

Hieruit vloeit dan de aanvullende verduidelijking voort dat uit de gemeenschapsverordeningen te zamen met de nationale uitvoeringsmaatregelen een welbepaalde aanspraak op betaling was af te leiden, dat deze vordering op het in artikel 10 van verordening nr. 2195 aangegeven tijdstip opeisbaar was en dat de nationale rechterlijke instanties van dat moment af verplicht waren al het nodige ter handhaving daarvan te doen.

4. Samenvattend stel ik voor als volgt te antwoorden op de vragen van de Pretore te Lonato:

a) De bepalingen van de verordeningen nrs. 1975 en 2195 zijn rechtstreeks toepasselijk in de Lid-Staten. Zij hebben te zamen met nationale administratieve uitvoeringsmaatregelen subjectieve, niet door nationale bepalingen te beïnvloeden rechten van particulieren doen ontstaan, die door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd.

b) Bij vervulling van de voorwaarden van verordeningen nrs. 1975 en 2195 deed artikel 10 van verordening nr. 2195 een aanspraak op betaling ontstaan, die aan de hand van de vaststellingen der nationale autoriteiten nauwkeurig te berekenen is. De vordering werd opeisbaar bij afloop van de in artikel 10 van verordening nr. 2195 genoemde termijn, te weten twee maanden nadat het bewijs van de slachting was geleverd. Vanaf dit tijdstip kon zij in rechte geldend worden gemaakt.