

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore te Susa bij beschikking van 28 juli 1977 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De nationale rechter, belast met de toepassing, in het kader zijner bevoegdheid, van de bepalingen van het gemeenschapsrecht, is verplicht zorg te dragen voor de volle werking dier normen, daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de — zelfs latere — nationale wetgeving buiten toepassing latende, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten.

	Kutscher	Sørensen	Bosco
Donner	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keefe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negen maart negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL
VAN 16 FEBRUARI 1978 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

De verweerder in het onderhavige hoofdgeding heeft in juli 1973 een partij voor menselijke consumptie bestemd rundvlees uit Frankrijk in Italië ingevoerd. Aan de grens werd het vlees aan een veterinaire keuring onderworpen op

grond van een Italiaanse wet van 1934. Hiervoor waren rechten verschuldigd, waarvan de ten tijde van de invoer geldende tarieven waren neergelegd in een wet van 30 december 1970.

Simmenthal achtte dit onverenigbaar met de communautaire bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen en

¹ — Vertaald uit het Duits.

wendde zich derhalve tot de Pretore te Susa met een vordering tot terugbetaling van de rechten. Dit geding leidde tot een prejudicieel verzoek (zaak 35/76, Simmenthal tegen Italiaans ministerie van Financiën, arrest van 15 december 1976, Jurispr. 1976, blz. 1871), waarop het Hof zich als volgt uitsprak:

„1. a) De al dan niet systematisch verrichte keuringen aan de grens bij de invoer van dieren en vlees bestemd voor menselijke consumptie, vormen maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van en verboden bij artikel 30 van het Verdrag, behoudens de in het gemeenschapsrecht en inzonderheid in artikel 36 van het Verdrag genoemde uitzonderingen;

b) Het verbod van zodanige maatregelen is, behoudens bovengenoemde uitzonderingen, voor de produkten bedoeld in de verordeningen nrs. 14/64/EEG en (EEG) 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, ingegaan op de dag van inwerkingtreding dezer verordeningen;

2. Hoewel systematische grenskeuringen van de in de richtlijnen nrs. 64/432/EEG en 64/433/EEG bedoelde produkten niet meer noodzakelijk en bij gevolg niet meer gerechtvaardigd zijn, in de zin van artikel 36, na de uiterste data die in de richtlijnen zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de nodige nationale bepalingen ten einde gevolg te geven aan het bepaalde in de richtlijnen, en hoewel in beginsel de voldoening aan de gezondheidsvoorwaarden nog slechts moet blijken uit de controle van de documenten (gezondheidscertificaat) welke de produkten verplicht begeleiden, zijn sporadische veterinaire of gezondheidskeuringen niet uitgesloten,

mits deze niet zo veelvuldig voorkomen dat zij een verkapte beperking van de handel tussen Lid-Statens vormen;

3. a) Als heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn te beschouwen de geldelijke lasten welke op produkten worden gelegd wegens bij grensoverschrijding verrichte keuringen;

b) Zulks zou slechts anders zijn, wanneer die geldelijke lasten deel zouden uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen, waardoor zowel nationale produkten als geïmporteerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden belast;

4. De lasten welke door de verschillende overheden wegens keuringen binnen de Lid-Statens worden geheven over zowel inheemse als geïmporteerde produkten, vormen binnenlandse belastingen welke onder het discriminatieverbod van artikel 95 van het Verdrag vallen.”

De Pretore was op grond hiervan van oordeel dat de heffing onrechtmatig was, en gaf bij beschikking van 24 januari 1977 opdracht de rechten terug te betalen met rentevergoeding.

De veroordeelde administratie der Financiën kwam hiertegen in verzet. Zij wees erop dat het verbod van de heffing der rechten — wat het gemeenschapsrecht betreft — hoogstens kan voortvloeien uit verordening nr. 14/64 (PB 34 van 1964, blz. 562) en verordening nr. 805/68 (PB L 148 van 28. 6. 1968, blz. 24), die een bevestiging van de desbetreffende bepalingen bevatten. Daarentegen is de Italiaanse rechtsbasis voor de heffing der rechten te vinden in de wet van 30 december 1970, waarbij de tarieven der rechten werden gewijzigd en daarmee de heffing zelf werd bekrachtigd. Ten opzichte van de communautaire bepalingen was dit derhalve een *lex postea*

rior. In verband met het beginsel van de machtscheiding was het de rechter dan ook niet mogelijk een beweerdelijk met het gemeenschapsrecht strijdige nationale wet zonder meer buiten toepassing te laten. Integendeel, zolang de wetgever geen wijziging had aangebracht, was hij gehouden zich te wenden tot het Constitutionele Hof dat een dergelijke wet na toetsing aan artikel 11 van de Italiaanse grondwet ongrondwettig kon verklaren. Dit blijkt ook duidelijk uit arrest nr. 232 van 30 oktober 1975 evenals uit andere uitspraken van het Constitutionele Hof.

Simmenthal brengt hiertegen allereerst in dat het door de administratie der Financiën opgeworpen probleem zich in het geheel niet voordoet. De onrechtmatigheid der heffing vloeit voort uit het ongeoorloofde van de veterinaire keuringen. Over deze keuringen is in de genoemde wet van 1970 echter niets bepaald; zij zijn alleen voorgeschreven in de wet van 1934. Voorts dient bij de stelling van de administratie der Financiën dat de wet van 1970 met de vaststelling van de nieuwe tarieven stilzwijgend het vereiste van veterinaire keuringen heeft bekrachtigd, te worden aangetekend dat de naar Italiaans constitutioneel recht geldende noodzaak om de onverenigbaarverklaring van later verschenen nationale wetten met het gemeenschapsrecht over te laten aan het Constitutionele Hof, niet te rijmen is met de principiële uitspraken van het Hof van Instittutie over de werkingskracht van het gemeenschapsrecht in de rechtsorde der Lid-Staten en over de rechtstreekse toepasselijkheid en de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen die voor particulieren rechten doen ontstaan welke de nationale rechter dient te handhaven. Volgens deze rechtspraak kunnen overheidshandelingen die de onbeperkte en uniforme werking van het gemeenschapsrecht in de Lid-Staten zouden kunnen hinderen of remmen, niet worden geduld. Het Italiaanse rechtstelsel zou echter daartoe

leiden, daar de rechter niet de mogelijkheid heeft om met het gemeenschapsrecht strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten; tót de uitspraak van het Constitutionele Hof zou de algehele gelding van het gemeenschapsrecht derhalve niet zijn gewaarborgd. Bovendien: uitspraken van het Constitutionele Hof op dit gebied werken ex nunc; bij gevolg brengt de ongrondwettigverklaring geen herstel met terugwerkende kracht teweeg en geniet de particulier die subjectieve rechten aan het gemeenschapsrecht kan ontlenen, ook geen volledige en afdoende bescherming.

Gelet op deze wederzijdse argumenten besloot de Pretore te Susa bij beschikking van 28 juli 1977 de procedure andermaal te schorsen en op grond van artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen aan Uw Hof voor te leggen:

- a) Ingevolge artikel 189 EEG-Verdrag en de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dienen de rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsbepalingen, ongeacht interne voorschriften of praktijken der Lid-Staten, volledige werking en eenvormige toepassing in hun rechtsorde te verkrijgen, met name ter waarborging van de aan de particulieren toegekende subjectieve rechten. Volgt nu hieruit dat de draagwijdte van die bepalingen aldus moet worden opgevat, dat eventuele latere hiermee strijdige nationale bepalingen aanstonds buiten toepassing moeten worden gelaten zonder hun terzijdestelling door de wetgever zelf (intrekking) of door een ander constitutioneel orgaan (ongrondwettigverklaring) af te wachten, zulks inzonderheid gelet op de omstandigheid dat, in het tweede geval, tót bedoelde verklaring de nationale wet haar volle werking behoudt, zodat de gemeenschapsbepalingen geen effect kunnen sorteren en de volledige en uniforme toepassing hiervan dus niet is gewaarborgd en ook de rechten van particulieren niet kunnen worden beschermd?

b) In verband met de eerste vraag: wanneer het naar gemeenschapsrecht mogelijk is de bescherming van de uit „rechtstreeks toepasselijke” communautaire bepalingen voortvloeiende subjectieve rechten te schorsen totdat eventuele hiermee strijdige maatregelen door de bevoegde nationale organen daadwerkelijk zijn opgeheven, moet dan deze opheffing in allen gevallen met terugwerkende kracht geschieden ten einde elke verkorting van die subjectieve rechten te voorkomen?

I — Alvorens deze vragen nader te bezien, wil ik enkele vooropmerkingen maken naar aanleiding van bepaalde argumenten en uitlatingen ten processe. Deze hebben alle betrekking op de relevantie van de verwijzing, dat wil zeggen of de verwijzende rechter de gevraagde opheldering hoegenaamd wel nodig heeft voor zijn beslissing in het geding.

1. Ten eerste is aangevoerd dat de beantwoording van de gestelde vragen niet nodig is voor de beslissing van de verwijzende rechter, daar deze zelf lijkt te erkennen dat hij in deze niet bevoegd is. Immers, ter zake van de terugbetaling van rechten zou niet de Pretore maar het Tribunale bevoegd zijn.

Dienaangaande kan worden opgemerkt dat relevantiekwesties, althans voor zover daarbij overwegingen van nationaal recht een rol spelen, door Uw Hof principieel buiten beschouwing worden gelaten. Slechts in één arrest (zaak 13/68, Salgoil tegen ministerie van Buitenlandse Handel van de Italiaanse Republiek, arrest van 19 december 1968, Jurispr. 1968, blz. 679) wordt gedeut op de mogelijkheid dat van die lijn wordt afgeweken, namelijk in het geval van een kennelijke dwaling van de verwijzende rechter. In feite heeft die mogelijkheid zich echter nog nooit gerealiseerd. Naar mijn mening is hiertoe ook in casu geen aanleiding. Er is ook niet gesteld dat dit geval zich hier voordoet.

De opgeworpen bevoegdheidsvragen zijn blijkbaar toch niet zo duidelijk te beantwoorden als die Italiaanse regering denkt. Mijsn inziens moeten wij aannemen dat, wanneer de verwijzende rechter had getwijfeld aan zijn bevoegdheid, hij de in zijn beschikking vermelde vragen niet had gesteld.

2. Een tweede vooropmerking heeft betrekking op de uitlating van de Italiaanse regering dat soortgelijke vragen reeds in de zaak 52/76 (Benedetti tegen Munari F.lli sas, arrest van 3 februari 1977, Jurispr. 1977, blz. 163) aan de orde waren gekomen; met andere woorden: het Hof zou in dat arrest — althans stilzwijgend — reeds zijn standpunt over die vragen hebben bepaald, zodat er geen aanleiding was voor een nadere uitspraak.

Ik kan mij hierbij evenmin aansluiten. Immers, in bedoeld arrest worden overeenkomstig de gestelde vragen alleen uitspraken gedaan over de werking van prejudiciële beslissingen, en wel in die zin dat dergelijke beslissingen de verwijzende rechter binden wat betreft de uitlegging van de betrokken gemeenschapsrechtelijke voorschriften en handelingen. De thans opgeworpen vragen gaan duidelijk veel verder. Zij betreffen de geldingskracht van het gemeenschapsrecht in een ander opzicht, te weten de werking van rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht tegenover *later* uitgevaardigde nationale voorschriften, en met name de vraag of deze laatste onmiddellijk buiten toepassing moeten blijven dan wel of eerst een uitspraak van het Constitutionele Hof hierover moet worden afgewacht. Dit punt is in de rechtspraak nog niet duidelijk uitgemaakt en wij dienen deze gelegenheid dan ook aan te grijpen om over deze essentiële vraag van het gemeenschapsrecht ons licht te laten schijnen.

3. Een derde vooropmerking is te maken over feiten die pas bij de mondelinge behandeling bekend zijn gewor-

den. Zo hebben wij gehoord dat op 14 november 1977 wet nr. 889 is verschenen, volgens welke geen rechten voor veterinaire keuringen op grond van wet nr. 1239 van 30 december 1970 meer mogen worden geheven, en voorts — hetgeen nog veel belangrijker is omdat de genoemde wet naar het oordeel van het Constitutionele Hof alleen voor de toekomst geldt — dat het Constitutionele Hof bij arrest nr. 163 van 29 december 1977 de heffing van rechten voor de veterinaire keuring van onder meer produkten die onder verordening nr. 805/68 vallen, ongrondwettig heeft verklaard.

Hiermede is, aldus de Italiaanse regering, de grond ontvallen aan een beantwoording van de vraag van de Pretore te Susa. De Pretore zou de zaak thans kunnen afdoen, zonder dat eerst behoefte te worden uitgemaakt of hij de wet van 1970 eigenmachtig dan wel pas na een ongrondwettigverklaring door het Constitutionele Hof buiten toepassing kan laten.

Inderdaad zou men geneigd kunnen zijn aan te nemen dat de relevantie van de prejudiciële vragen, althans de eerste hiervan, is komen te vervallen. Ik wil niettemin voorstellen deze weg niet te volgen en zou althans van mijn kant toch op de vragen willen ingaan, en wel op twee gronden.

Ten eerste is de mening te verdedigen dat het erop aankomt of een verwijzing op het moment van aanhangigmaking bij het Hof ontvankelijk is. Dit is hier zeker het geval. Wat later ingetreden feiten betreft, zou men overeenkomstig de beoordeling van situaties waarin een verwijzingsbeschikking wordt aangevochten ofwel het hoofdgeding een einde neemt, beslissend kunnen achten, of de verwijzende rechter het Hof officieel mededeelt dat de gestelde vragen niet meer behoeven te worden beantwoord. In casu is dit echter niet gebeurd.

Anderzijds zijn de opgeworpen vragen van zo fundamenteel belang en zullen

zij zich met zo grote waarschijnlijkheid vroeg of laat in andere procedures voordoen, dat het alleen al om deze reden juist lijkt hierin eens en voor al klaarheid te schaffen.

4. Ten slotte wil ik ook nog met een enkel woord ingaan op het door de Commissie en de Italiaanse regering aangevoerde punt van een aan het gemeenschapsrecht conforme wetsuitlegging waartoe de voor de Lid-Staten in artikel 5 EEG-Verdrag neergelegde verplichting stellig alle aanleiding geeft.

Inderdaad zouden aldus in een hele reeks gevallen klaarblijkelijke tegenstrijdigheden tussen het gemeenschapsrecht en het nationale recht kunnen worden weggenomen via de redenering dat de gemeenschapsrechtelijke bepaling als het ware de *lex specialis* vormt en dat het nationale recht alleen betrekking heeft op gevallen die niet door het gemeenschapsrecht worden bestreken. In het onderhavige geval is ten deze — zoals de Commissie heeft betoogd — niet alle grond te ontzeggen aan de opvatting dat, aangezien in de wet van 1970 de keuringstarieven alleen werden gewijzigd, niet mag worden aangenomen dat de wetgever op die manier een met het Verdrag onverenigbaar voorschrift van toepassing heeft willen verklaren.

Met onze huidige kennis der feiten moeten wij weliswaar vaststellen dat een dergelijke oplossing voor de nationale rechter reeds daarom niet in aanmerking kwam, omdat — zoals gezegd — het Constitutionele Hof de betrokken wet kort tevoren ongrondwettig had verklaard, doch dit zou zeker niet zijn gebeurd, wanneer het Constitutionele Hof van oordeel was geweest dat de strijdigheid met het gemeenschapsrecht had kunnen worden weggenomen via uitlegging van het nationale recht.

II — Na deze inleidende opmerkingen, waaruit blijkt dat er geen dwingende reden is de prejudiciële vragen niet te behandelen, wil ik thans op de vragen zelf ingaan.

1. Het lijkt mij juist de bespreking te beginnen met een algemeen overzicht van de uitspraken van Uw Hof over de aard van het gemeenschapsrecht, over de geldingskracht hiervan voor de economische subjecten en over de verhouding gemeenschapsrecht/nationaal recht. Mij lijkt dit juist, niet alleen omdat hieruit blijkt van de geest en basisinstelling waarmee het Hof dergelijke problemen aanpakt, maar ook omdat de bestaande jurisprudentie concrete aanknopingspunten biedt voor de oplossing van ons probleem.

Allereerst is er een fundamentele uitspraak waartoe Uw Hof reeds zeer vroeg is gekomen, namelijk dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt en dat het gemeenschapsrecht onafhankelijk is van de wetgeving der Lid-Staten (zaak 26/62, Van Gend & Loos, arrest van 5 februari 1963, Jurispr. 1963, blz. 23). Zo ook wordt in de zaak 6/64 (Costa/ENEL, arrest van 15 juli 1964, Jurispr. 1964, blz. 1218) gezegd dat het EEG-Verdrag een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die bij de inwerkingtreding van het Verdrag in de rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen, en in de zaak 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft, arrest van 17 december 1970, Jurispr. 1970, blz. 1135) dat het verdragsrecht zijn oorsprong vindt in een autonome rechtsbron.

Bij deze uitspraken is van essentieel belang dat de Lid-Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd (zaak 26/62) of — zoals in zaak 6/64 wordt gezegd — bevoegdheden aan de Gemeenschap hebben overgedragen. In de zaak 48/71 (Commissie/Frankrijk, arrest van 13 juli 1972, Jurispr. 1972, blz. 535) wordt zelfs gesproken van een definitieve beperking van de nationale soevereine rechten, — een gedachte overigens die men terugvindt in de rechtspraak van het Italiaanse Constitutionele Hof (arrest nr. 183) in verband met artikel 11 van de Italiaanse Grondwet.

Een belangrijk kenmerk van de communautaire rechtsorde is voorts dat ook particulieren rechtssubjecten zijn (zaak 26/62). Tal van communautaire bepalingen — hierover bestaat een uitgebreide jurisprudentie — hebben rechtstreekse werking in het nationale recht van alle Lid-Staten (zaak 48/71), dat wil zeggen dat deze bepalingen voor particulieren rechten scheppen welke zij uit eigen hoofde voor de nationale rechter geldend kunnen maken (zaak 26/62) en waarmee de nationale rechter rekening dient te houden (zaak 6/64).

Wat in het algemeen de verhouding van het gemeenschapsrecht tot het nationale recht betreft, zij gewezen op de uitspraak — onder meer in de zaken 6/64 (Jurispr. 1964, blz. 1219) en 167/73 (Commissie/Frankrijk, arrest van 4 april 1974, Jurispr. 1974, blz. 371) — dat het gemeenschapsrecht voorrang heeft boven nationaal recht. In andere zaken is deze uitspraak nog gepreciseerd in die zin dat deze voorrang geldt tegenover elk nationaal voorschrift van welke aard ook (zaken 48/71 en 118/75, Watson en Belmann, arrest van 7 juli 1976, Jurispr. 1976, blz. 1198); in dit verband worden latere wettelijke maatregelen (zaken 6/64 en 43/71, Politi/Italië, arrest van 14 december 1971, Jurispr. 1971, blz. 1039) evenals het constitutionele recht (zaak 11/70) uitdrukkelijk genoemd. „Bij gevolg is — zoals in de zaak 167/73 wordt gezegd — elke strijdige bepaling van nationaal recht niet meer van toepassing”, „een dergelijk voorschrift kan niet boven de rechtsorde van de Gemeenschap worden gesteld” (zaak 6/64) en derhalve niet „worden ingeroepen tegen het gemeenschapsrecht” (zaken 48/71 en 118/75).

Bovendien zij in dit verband gewezen op de uitspraken over de uniforme gelding van het gemeenschapsrecht (zie zaak 11/70). In de zaak 6/64 wordt daaromtrent gezegd dat de werking van het gemeenschapsrecht niet van staat tot staat kan verschillen op grond van latere nationale wetten; in een beschikking in

de zaak 9/65 (Acciaierie San Michele/Hoge Autoriteit EGKS, arrest van 2 maart 1967, Jurispr. 1967, blz. 36) wordt te kennen gegeven dat het Verdrag niet naar gelang van de betrokken staat telkens andere rechtsgevolgen kan hebben doch een integrale en uniforme toepassing moet vinden. Elders — zoals in de zaak 48/71 — wordt in het algemeen verklaard dat de regels van het gemeenschapsrecht van rechtswege gelijktijdig en met identieke gevolgen op het gehele grondgebied der Gemeenschap van toepassing dienen te zijn.

Ten slotte kunnen uit laatstgenoemd arrest nog enige andere uitspraken worden vermeld die in het onderhavige verband van belang zijn. Zo wordt daar gezegd (Jurispr. 1972, blz. 534) dat ingeval van een rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsregel „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”. En verder: dat de werking van het gemeenschapsrecht voor de nationale autoriteiten een verbod van rechtswege meebrengt om een met het Verdrag onverenigbaar verklaard nationaal voorschrift toe te passen, zonder dat de Lid-Staten daaraan ongeacht welke belemmering in de weg kunnen leggen.

2. Op basis van deze rechtspraak valt op de eerste vraag slechts te antwoorden dat ingeval van rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsbepalingen hiermee strijdige latere nationale bepalingen onmiddellijk buiten toepassing moeten worden gelaten, zonder dat de intrekking hiervan door de wetgever of de ongrondwettigverklaring door een constitutioneel hof behoeft te worden afge wacht.

Hierbij kan niet bepalend zijn, welke gevolgen in tijdsopzicht de ongrondwettigverklaring door het Constitutionele Hof naar Italiaans recht heeft. Er is ons hier medegedeeld dat luidens artikel 136 der Italiaanse Grondwet en een wet van 1953 een ongrondwettig verklaarde bepaling buiten werking treedt op de dag na de uitspraak. Volgens de rechtspraak van het Constitutionele Hof moet dit echter zo worden opgevat dat de betrokken bepaling vanaf die dag niet meer deel uitmaakt van het rechtsstelsel en dus ook niet meer kan worden toegepast op vroegere rechtsverhoudingen. In feite zou hier dus sprake zijn van een terugwerkende kracht van de ongrondwettigverklaring, althans voorzover — als gevolg van de kracht van gewijsde, verjaring, termijnaflap etcetera — het niet gaat om definitief geregelde situaties of uitgeputte rechtsbetrekkingen.

Naar mijn mening zijn veeleer de volgende overwegingen doorslaggevend.

Ten eerste zijn gevallen denkbaar, waarin ook een dergelijke terugwerking niet leidt tot eenzelfde situatie als bij een rechtstreekse toepassing van het gemeenschapsrecht. Zelfs een terugwerkende ongrondwettigverklaring van nationale bepalingen brengt derhalve niet altijd een volledige ontplooiing van aan de communautaire rechtsorde te ontleenen rechten teweeg. De verweerster in het hoofdgeding heeft hiervan voorbeelden gegeven.

Ook is van belang dat naar Italiaans recht met de vereiste inschakeling van het Constitutionele Hof een moeizame, kostbare en vaak drie tot vier jaar durende procedure is gemoeid. Dit zou rechtzoekenden kunnen ontmoedigen en doen afzien van pogingen om beletsels voor de toepassing van het gemeenschapsrecht uit de weg te ruimen.

Voorts bedenke men dat tijdens die gehele procedure het nationale recht — met name ook bij de bestuursoverheid — toepassing blijft vinden en dat daarmee de gelding van het gemeenschapsrecht

wordt opgeschort. Hoe dit is te rijmen met het beginsel van de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht, zie ik niet in.

Bovendien: de in het Italiaanse constitutionele recht voorgeschreven procedure — waarbij ingevolge dit nationale recht de toepassing van het gemeenschapsrecht afhangt van een constitutionele jurisdictiehandeling — miskent het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht. Dit beginsel geldt echter niet krachtens het nationale constitutionele recht — ook al kon de oprichting der Gemeenschap alleen haar basis vinden in een passende constitutionele ordening —, doch is veeleer een uitvloeisel van het autonome gemeenschapsrecht, met name van de structuur en functies hiervan.

Ten slotte wil ik er nog op wijzen dat, aangezien de Italiaanse procedure geen rechtstreekse doorwerking van het gemeenschapsrecht toelaat, zoals wel het geval is in andere Lid-Staten, zelfs die waar een constitutionele jurisdictie bestaat, die procedure ook de *gelijktijdige* toepassing van het gemeenschapsrecht uitsluit. Hierdoor wordt het beginsel van de eënvormigheid van de communautaire rechtsorde aangetast, waarvan het belang niet alleen in de bovengenoemde uitspraken is beklemdoond doch ook in een reeks andere zaken waarin het ging om de vaststelling van verdragschendingen wegens overschrijding van in richtlijnen voorgeschreven termijnen.

3. Hiermede is de zaak echter nog niet afgedaan. Voor een uitputtende behandeling van het onderwerp in geding dienen wij in te gaan op enige ten processe voorgedragen argumenten die voor een andere beoordeling zouden pleiten.

a) Zo werd tot staving van de stelling dat de rechtsgevolgen in situaties waarin nationaal recht niet te verenigen is met het gemeenschapsrecht, zich richten naar nationaal recht, en met name nationaal constitutioneel recht, gewezen op

de arresten 34/67 (Lück, arrest van 4 april 1968, Jurispr. 1968, blz. 345) en 51-54/71 (International Fruit Company, arrest van 15 december 1971, Jurispr. 1971, blz. 1107).

Dat deze arresten voor ons niets aanzetten, wordt mijns inziens al snel duidelijk.

Zeker geldt dit voor het arrest 51-54/71 (Jurispr. 1971, blz. 1116). Hierin ging het namelijk alleen om de vraag of de Lid-Staten bevoegdheden krachtens het Verdrag niet dan bij uitdrukkelijke bepaling aan nationale organen kunnen overdragen. Ten deze — en enkel ten deze — werd te kennen gegeven dat de Lid-Staten de instellingen dienen aan te wijzen die in de nationale rechtsorde bevoegd zijn maatregelen ex artikel 5 EEG-Verdrag te treffen, en dat de wijze waarop de staten bepaalde nationale organen kunnen belasten met de uitoefening of nakoming van de voor hen uit het Verdrag of verordeningen voortvloeiende bevoegdheden of verplichtingen met het oog op de toepassing van het gemeenschapsrecht, uitsluitend een aanlegenschap van het constitutioneel bestel van elke Lid-Staat is.

Ditzelfde geldt echter ook voor arrest 34/67 (Jurispr. 1968, blz. 356). In dit arrest wordt gezegd dat de aan artikel 95 toegekende werking de toepassing van alle met dit voorschrift strijdige binnenlandse maatregelen uitsluit. Daarmee rees de vraag wat de gevolgen zijn van de voorrang van het gemeenschapsrecht boven hiermee strijdige nationale bepalingen, en met name of de rechter deze bepalingen, voorzover onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, als niet-toepasselijk moet beschouwen dan wel nietig moet verklaren per het in artikel 95, lid 3, genoemde tijdstip. Het Hof overwoog dienaangaande dat, wanneer naar binnenlands recht verschillende wegen kunnen worden bewandeld, het aan de bevoegde nationale rechter staat zijn keuze te bepalen op middelen welke geëigend zijn de door het gemeenschaps-

recht verleende individuele rechten te waarborgen. Met name zal hij volgens zijn nationale rechtsregels hebben uit te maken of een belasting die alleen boven een bepaald bedrag met artikel 95, lid 1, in strijd is, geheel of slechts voor dit overschrijdend gedeelte nietig moet worden geacht.

Dit is stellig onvoldoende om de stelling te staven, dat het aan het nationale recht is overgelaten om voor de oplossing van een conflict tussen nationaal recht en gemeenschapsrecht het Constitutionele Hof bij uitsluiting bevoegd te verklaren.

b) Voorts is opgemerkt dat een onverenigbaarheid van nationaal recht met gemeenschapsrecht niet altijd duidelijk te onderkennen is, zelfs niet in alle gevallen waarin tevoren een prejudiciële uitlegging van het gemeenschapsrecht is gegeven. Ten deze werd verwezen naar de zaken 60/75 (Russo/AIMA, arrest van 22 januari 1976, Jurispr. 1976, blz. 45) en 52/76, waarin moest worden uitgemaakt of bepaalde consequenties van het nationale recht voor het gemeenschapsrecht onaanvaardbaar waren, alsmede naar het arrest in de zaak 118/75 waarin zo vage begrippen als „redelijke tijdsduur” of de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bij de toemeting van nationale straffen een rol speelden. Zou in dergelijke gevallen de toetsing van de verenigbaarheid van het nationale recht met het gemeenschapsrecht telkens worden overgelaten aan de nationale rechter, dan zouden de beoordelingen sterk uiteen kunnen gaan lopen. Dit zou niet zijn te rijmen met het rechtszekerheidsbeginsel, doch deze consequenties zouden ook zijn uitgesloten in het Italiaanse recht waarin dergelijke toetsingen worden geconcentreerd bij het Constitutionele Hof.

Ik wil hierbij om te beginnen opmerken dat de bedoelde onduidelijkheden zich zeker niet voordoen in gevallen waarin ook een uitspraak op grond van artikel 169 EEG-Verdrag is gedaan. Maar zelfs

in die gevallen laat het Italiaanse recht de rechter niet toe om met het Verdrag strijdig nationaal recht eenvoudig buiten toepassing te laten.

Wat de geciteerde arresten betreft, kunnen bovendien de beide eerstgenoemde bezwaarlijk worden aangevoerd als voorbeelden dat de toetsing van de verenigbaarheid van nationaal recht met gemeenschapsrecht problematisch kan zijn. Uit arrest 60/75 blijkt heel duidelijk wat als ontoelaatbaar was te beschouwen, namelijk een zodanige beïnvloeding van de marktomstandigheden dat de prijzen onder het peil van de richtprijzen daalden, dus een verkoop van graan door staatsorganen tegen prijzen onder het niveau van de richtprijzen. Zo anderzijds in arrest 52/76 een laatste precisering achterwege is gebleven en slechts in het algemeen sprake is van de noodzaak de doelstellingen en de werking van de gemeenschappelijke marktordening niet in gevaar te brengen, dan is dit vooral omdat — zoals in het arrest herhaaldelijk wordt gezegd — de gegevens en feitenbevindingen van de verwijzende rechter ontoereikend waren.

Voorzover prejudiciële beslissingen, wat betreft de verenigbaarheid van nationaal recht met het gemeenschapsrecht, inderdaad afwijkende beoordelingen mogelijk zouden maken — de Commissie heeft ongetwijfeld gelijk dat de nationale rechter nog maar een geringe handelingsvrijheid heeft —, lijkt mij om te beginnen van belang dat niet altijd duidelijk is vast te stellen waar dit geldt, met andere woorden dat het moeilijk is een afzonderlijke categorie van gevallen af te bakenen, waarvoor een uitsluitende bevoegdheid van het Constitutionele Hof eventueel zou zijn te aanvaarden. Daarnaast is vooral ook van belang dat een inschakeling van het Constitutionele Hof in vele van die gevallen niets beslissends oplevert, daar dat Hof op het punt van het gemeenschapsrecht de noodzakelijke nadere opheldering in het geheel niet kan verschaffen. Hiertoe is

veeleer het Europese Hof na een eventuele nieuwe verwijzing bevoegd.

Op grond van een en ander meen ik dat tegen de rechtstreekse toepassing van het gemeenschapsrecht door de nationale rechter bezwaarlijk kan worden aangevoerd dat het hiervoor soms nodig is kwesties van gemeenschapsrecht nader op te helderen en de inhoud van dit recht nauwkeuriger te bepalen.

c) Ten slotte zou bij de beantwoording der vragen tevens in aanmerking moeten worden genomen dat de in Italië gevolgde procedure — de verplichte inschakeling van het Constitutionele Hof — voor het gemeenschapsrecht ook gunstige effecten heeft. Zo werd erop gewezen dat de niet-toepasselijkheid van het nationale recht in dat geval niet enkel in de rechtsoverwegingen van een vonnis, dat overigens door een hogere instantie weer kan worden tenietgedaan, en alleen met werking voor de procespartijen wordt vastgesteld. De uitspraak van het Constitutionele Hof is definitief, werkt erga omnes en komt in feite neer op de opheffing van met het gemeenschapsrecht strijdig nationaal recht. De procedure kan voor de rechtssubjecten ook tijdswinst opleveren — vooral wanneer het Constitutionele Hof aanstonds in de eerste instantie wordt aangezocht — en sluit ook het gevaar uit dat een zaak door de diverse instanties verschillend wordt beoordeeld; juist daarom kan men spreken van een versterkte werking van het gemeenschapsrecht, omdat de uniforme toepassing van dit recht aldus in alle gevallen is gewaarborgd.

Bij dit — stellig plausible — betoog wil ik allereerst opmerken dat, wat het gemeenschapsrecht betreft, het geenszins de bedoeling is de procedure tot ongrondwettigverklaring van een nationale wet uit het Italiaanse recht te elimineren. Voor het gemeenschapsrecht is het enkel van belang dat het in die gevallen waarin het een rechtstreekse toepassing

behoort te vinden, niet op nationale rechtsbelemmeringen stuit. Zoals gezegd, doet dit zich echter voor, wanneer het Constitutionele Hof *bij uitsluiting* bevoegd zou zijn de toepassing van met het gemeenschapsrecht strijdig nationaal recht uit te sluiten.

Bovendien wordt in de jurisprudentie uitdrukkelijk gesproken van rechten van *particulieren*. Derhalve staat de vraag voorop, of de toepassing van het gemeenschapsrecht in concreto geen moeilijkheden ondervindt. Dit is kennelijk wel zo in het Italiaanse systeem, waarin het gemeenschapsrecht een tijd lang niet wordt toegepast met alle nadelige gevolgen van dien voor de concurrentiemogelijkheden van de in Italië werkzame ondernemingen en personen respectievelijk voor personen en ondernemingen uit andere Lid-Staten, die moeilijker toegang krijgen tot de Italiaanse markt. Uit een oogpunt van gemeenschapsrecht dat overal uniform moet worden toegepast, is zulks niet aanvaardbaar. In zoverre zijn deze en andere nadelen — zoals eventueel het procederen over meerdere instanties — met name ook niet „te compenseren” met voordelen, die uitspraken van het Constitutionele Hof in het algemeen voor de doorwerking van het gemeenschapsrecht zouden kunnen hebben door de bindende beslissing dat de betrokken nationale bepalingen in geen geval meer kunnen worden toegepast.

d) Samenvattend kan men derhalve zeggen dat geen der ten processe voorgedragen argumenten voor een verplichte inschakeling van het Constitutionele Hof de doorslag kan geven; bij gevolg zullen wij ons bij de beantwoording van de eerste vraag moeten houden aan hetgeen blijktens het voorgaande voortvloeit uit de bestaande rechtspraak van Uw Hof.

4. Na deze bevinding zouden wij eigenlijk niet meer behoeven in te gaan op de tweede vraag van de verwijzende

rechter. Hoogstens kan ik hierover nog het volgende zeggen:

Uit de bovenstaande beschouwingen blijkt wel dat op de tweede vraag slechts één antwoord is te geven: zou de Italiaanse rechter inderdaad de beslissing van het Constitutionele Hof moeten afwachten, wanneer hij met het gemeenschapsrecht strijdig nationaal recht buiten toepassing wil laten, dan moet het in ieder geval zo zijn dat de uitspraak van het Constitutionele Hof terugwerkt tot het tijdstip van inwerkingtreding van de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepaling. Dit is een fundamenteel vereiste om het gemeenschapsrecht althans achteraf nog zo ver mogelijk te laten door-

werken en om de noodzakelijke compensatie voor de tijdelijke niet-toepassing van het gemeenschapsrecht tot stand te brengen.

Hieraan is overigens nog toe te voegen dat natuurlijk ook acht moet worden geslagen op het rechtszekerheidsbeginsel. Men denke hier aan kwesties als verjaring, kracht van gewijsde en verval van termijnen. In dit opzicht is reeds het nodige gezegd in de zaken 33/76 (Rewe, arrest van 16 december 1976, Jurispr. 1976, blz. 1989) en 45/76 (Comet, arrest van 16 december 1976, Jurispr. 1976, blz. 2043), zodat ik met deze aanduiding moge volstaan.

III — Samenvattend concludeer ik dat op de vragen van de Pretore te Susa worde geantwoord:

Bepalingen van het gemeenschapsrecht, die rechtstreekse werking hebben, dus in de zin van 's Hof's desbetreffende vaste jurisprudentie rechtstreeks toepasselijk zijn, kunnen in hun werking niet worden belemmerd door hiermede onverenigbare nationale bepalingen van hetzij vroegere of latere datum. Het feit dat een constitutioneel hof zodanige nationale rechtsbepalingen ongrondwettig kan verklaren, mag de nationale rechter niet beletten rechtstreeks toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht toe te passen, zelfs al zijn de hiermede onverenigbare nationale bepalingen nog niet ongrondwettig verklaard.

De bescherming van door rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht toegekende subjectieve rechten van particulieren moet zijn gewaarborgd vanaf de inwerkingtreding van het gemeenschapsrecht. De aangezochte nationale rechter dient derhalve de inachtneming van het gemeenschapsrecht vanaf de datum van inwerkingtreding te verzekeren.