

gemeenschapsbepaling reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan; bij de vraag of zich een dergelijk geval voordoet, moet rekening worden gehouden met de eigen kenmerken van het gemeenschapsrecht, de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en het gevaar van uiteenlopende rechtspraak binnen de Gemeenschap.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 oktober 1982.

De griffier
P. Heim

De president
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL
F. CAPOTORTI
VAN 13 JULI 1982 ¹

*Mijnheer de President,
mijne beren Rechters,*

1. De U thans voorgelegde prejudiciële vraag heeft betrekking op een van de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende de bevoegdheid van het Hof, te weten de derde alinea van artikel 177. De Italiaanse Corte di Cassazione wenst te vernemen of de nationale rechter

krachtens deze bepaling verplicht is (naar het Hof van de Gemeenschappen) te verwijzen zonder de gegrondheid van de opgeworpen vraag te beoordelen, of gaat het hierbij om een meer of minder voorwaardelijke verplichting, in die zin dat er redelijke twijfel omtrent de uitlegging moet bestaan.

Ik zal de feiten kort samenvatten. Een grote groep Italiaanse bedrijven in de

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

wolsector, waaronder de vennootschappen Cilfit en Lanificio di Gavardo en een aantal andere, dagvaardde in september 1974 het Italiaanse Ministerie van Volksgezondheid voor het Tribunale te Rome en vorderde terugbetaling van de — volgens hen ten onrechte — betaalde rechten voor sanitaire keuring van ingevoerde wol. Deze rechten waren betaald onder vigeur van wet nr. 30 van 30 januari 1968, waarbij zij waren vastgesteld op LIT 700 per kwintaal ingevoerde wol, later evenwel — bij wet nr. 1239 van 30 december 1970 — aanzienlijk verlaagd tot slechts LIT 70 per kwintaal.

In het ongelijk gesteld in eerste aanleg en in beroep, voorzagen eisers zich in cassatie, waarbij zij onder meer aanvoerden dat het keuringsrecht niet had mogen worden geïnd, omdat het in strijd was met verordening nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten, waaronder de „produkten van dierlijke oorsprong” van post 05.15 van het gemeenschappelijk douanetarief. Het ministerie van Volksgezondheid bracht daartegen in, dat wol niet in bijlage II van het EEG-Verdrag was vermeld en bijgevolg niet binnen het toepassingsgebied van voornoemde verordening viel.

Volgens de administratie is de draagwijdte van verordening nr. 827/68 op dit punt uiterst duidelijk, zodat een prejudiciële verwijzing naar het Hof volstrekt onnodig zou zijn.

In deze omstandigheden heeft de Italiaanse Corte di Cassazione bij beschik-

king van 27 mei 1981 de behandeling van de zaak geschorst en vorenbedoelde vraag aan het Hof voorgelegd.

2. Zoals bekend, bepaalt artikel 177, derde alinea, dat, wanneer een vraag over de uitlegging van het Verdrag, over de geldigheid en de uitlegging van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen of eventueel over de uitlegging van de statuten van bij besluit van de Raad ingestelde organen „wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, . . . deze instantie gehouden (is) zich tot het Hof van Justitie te wenden”. Volgens de Italiaanse Corte di Cassazione — die daarmee een zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak van de Lid-Staten vrij levendige controverse onder woorden brengt — is voormeld voorschrift voor twee verschillende uitleggingen vatbaar. Men kan immers stellen dat de nationale rechterlijke instanties in laatste aanleg ingevolge deze bepaling zonder meer verplicht zijn prejudiciële vragen naar het Hof te verwijzen, zonder dat zijzelf mogen onderzoeken in hoeverre die vragen eventueel op meer dan één wijze kunnen worden beantwoord. Anderzijds is het denkbaar dat artikel 177, derde alinea, de nationale rechterlijke instanties toelaat vooraf te onderzoeken of er in concreto wel ruimte is voor redelijke twijfel omtrent de uitlegging; in gevallen waarin niet van dergelijke twijfel blijkt, zou dan van verwijzing kunnen worden afgezien.

Alvorens tot het onderzoek van dit probleem over te gaan, moet worden gepreciseerd dat de Corte di Cassazione, ook al heeft zij haar vraag ruim geformuleerd,

leerd, enkel de prejudiciële verwijzing ter uitlegging van een bepaling van het Verdrag of van een afgeleide handeling op het oog heeft, en dat dus het probleem van de verwijzing ter vaststelling van de geldigheid van gemeenschapshandelingen niet aan de orde is. Dit blijkt mijns inziens zowel uit het feit dat de Corte in het laatste gedeelte van de vraag uitdrukkelijk zinspeelt op de opvatting die uitgaat van het bestaan van „redelijke twijfel *omtrent de uitlegging*”, als uit de omstandigheid dat de aan de rechter a quo voorgelegde zaak juist betrekking had op de uitlegging van een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht (gelijk uit de verwijzingsbeschikking blijkt).

3. Laten wij om te beginnen eens na gaan of er in de context en de bewoordingen van artikel 177 gegevens zijn te vinden die ons ten aanzien van vóór- en na genoemd alternatief enige aanwijzing kunnen verschaffen.

Het feit dat zowel in de tweede als in de derde alinea het voorwerp van de prejudiciële procedure met de term „vraag” wordt aangeduid, heeft sommige auteurs ertoe gebracht, daarin een bevestiging te zien van de stelling dat de door de derde alinea opgelegde verplichting uitsluitend betrekking heeft op gevallen waarin echte en eigenlijke uitleggingsvragen rijzen, dat wil zeggen waarin moeilijkheden met betrekking tot de uitlegging bestaan. Aangezien in de tweede en derde alinea verder sprake is van „[vragen] . . . *opgeworpen*” in een zaak aanhangig bij een nationale rechter, nemen sommige auteurs aan dat de bepaling daarmee ziet op het geval dat een van de procespartijen (daaronder begrepen eventueel het openbaar ministerie, voor zover dit volgens het betrokken nationale recht aan

het geding deelneemt) het initiatief neemt om het bestaan van een probleem van uitlegging van het gemeenschapsrecht onder de aandacht van de rechter te brengen. Maar een prejudiciële vraag kan natuurlijk ook *ambtshalve* worden gesteld: aldus het Hof in het arrest van 16 juni 1981 (zaak 126/80, Salonia, Jurispr. 1981, blz. 1563, r.o. 7). In dit geval, zo zegt men, kan de beoordelingsbevoegdheid van de rechter, zelfs van die in laatste aanleg, vanzelfsprekend niet in twijfel worden getrokken; en uiteindelijk moet men dan concluderen dat het onlogisch zou zijn deze beoordelingsbevoegdheid voor ambtshalve gestelde vragen wél en voor door partijen opgeworpen vragen niet te erkennen.

Mijns inziens leidt deze redenering tot onzekere uitkomsten. In dit verband merk ik op, dat de term „vraag” — of liever: de uitdrukking „vraag te dien aanzien” — in artikel 177 wordt gebezigd met betrekking tot drie groepen van onderwerpen waarover het Hof bevoegd is bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen (te weten de drie groepen vermeld sub a, b en c). In de tweede alinea komen de woorden „vraag” en „punt” voor als synoniemen (althans in de Franse en Nederlandse versies van het Verdrag). Daarom komt het mij als misplaatst voor, de term „vraag” te kleuren door er de notie van gegronde twijfel, moeilijkheid, min of meer ingewikkelde keuze aan te verbinden; aangezien het om bepaalde aspecten van geschillen gaat, moet uiteraard een beslissing worden genomen „op het punt”, en een beslissing betreffende de uitlegging strekt er steeds toe een einde te maken aan een toestand van objectieve onzekerheid.

Wat voorts de gevolgtrekkingen betreft die men wil verbinden aan het vereiste

dat de vraag wordt *opgeworpen*, meen ik dat het Hof in voornoemd arrest-Salonia deze term terecht in dier voege heeft uitgelegd, dat hij zowel betrokken kan worden op de partijen als op de rechter: het is onlogisch te stellen dat het artikel, gezien zijn bewoordingen, uitsluitend het geval op het oog heeft dat het initiatief van de partijen uitgaat, en toch aan te nemen dat de rechter de prejudiciële vraag ook ambtshalve kan stellen. Kortom: ingevolge artikel 177 kunnen zowel de partijen als de rechter de vraag opwerpen. Indien dit zo is, dan geldt de verplichting van de derde alinea gelijkelijk in alle gevallen en niet enkel in die waarin het initiatief van de partijen uitgaat. Anderzijds ligt het niet voor de hand dat de bevoegdheid van de rechter om ambtshalve een prejudiciële vraag te stellen, noodzakelijkerwijze samenvalt met zijn bevoegdheid om de opportuniteit van een dergelijke vraag te beoordelen. Deze ruime beoordelingsmarge komt ongetwijfeld toe aan rechters die geen uitspraak doen in laatste aanleg, terwijl het, met betrekking tot rechterlijke instanties in laatste aanleg, zeer wel denkbaar is dat hun bevoegdheid beperkt is tot de beoordeling of een prejudiciële beslissing noodzakelijk is voor het wijzen van hun vonnis, en dat zij telkens wanneer deze noodzaak aanwezig wordt geacht, gehouden zijn zich tot het Hof te wenden.

Uiteindelijk is het enige wat uitermate duidelijk uit de tekst van artikel 177 naar voren komt, het verschil tussen de tweede en de derde alinea: de in de tweede alinea genoemde rechterlijke instanties *kunnen* het Hof verzoeken uitspraak te doen over een vraag betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht; die welke in de derde alinea worden genoemd, *zijn gehouden* dit te doen. Op deze eenvoudige vaststelling zal ik later na het probleem tot zijn kern te hebben teruggebracht, nog terugkomen en dieper ingaan.

4. Wat de algemene beginselen betreft, is in de discussie omtrent ons probleem vaak gewezen op de theorie van de „*acte clair*”, die kan worden samengevat in de stelling, dat wanneer een bepaling duidelijk is, zij niet behoeft te worden uitgelegd.

Deze theorie vindt haar oorsprong in het Franse recht, waar de uitlegging van internationale verdragen uitsluitend een zaak is van de uitvoerende macht (met name het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en enkel de toepassing ervan tot de taak van de rechter behoort. Onder dit stelsel hebben de rechters, teneinde de invloed van de uitvoerende macht en haar inmenging in de rechtsbedeling binnen de perken te houden, voornoemde theorie uitgewerkt, waarmee zij de beslissing over het al dan niet bestaan van problemen van uitlegging weer aan zich hebben getrokken en aldus weer een ruime beoordelingsvrijheid hebben verworven. Nadien hebben de Franse Conseil d'État en — in veel mindere mate — de Cour de Cassation gemeend deze theorie te kunnen aanwenden om de draagwijdte van de verplichting van artikel 177, derde alinea, EEG-Verdrag af te bakenen.

Een echo van deze theorie vinden wij in de conclusie van advocaat-generaal Lagrange van 13 maart 1963 in de gevoegde zaken 28-30/62 (Da Costa en Schaake e. a., Jurispr. 1963, blz. 91-92); daar werd onder meer gesteld dat „[indien] de tekst volkomen duidelijk is, het niet meer gaat om interpretatie, doch om toepassing, hetgeen behoort tot de competentie van de [nationale] rechter die met de toepassing van de wet belast is”. Het zou evenwel onjuist zijn deze passage, losgemaakt uit haar context, te beschouwen als een argument voor de stel-

ling, dat de nationale rechter bevoegd is om de gegrondheid van een door partijen opgeworpen prejudiciële vraag te beoordelen. In werkelijkheid blijkt uit de context van de conclusie van advocaat-generaal Lagrange, dat mijn illustere voorganger uitsluitend wilde aantonen dat een nieuwe uitlegging door het Hof van Justitie overbodig is, wanneer dezelfde vraag reeds voordien in de rechtspraak van het Hof is behandeld en opgelost. En in dezelfde lijn — dat wil zeggen in de lijn van het „gezag” van de door het Hof gegeven uitlegging — ligt ook het arrest-Da Costa van 27 maart 1963 (Jurispr. 1963, blz. 77), waarop ik hierna nog zal terugkomen.

Mijns inziens kan de theorie van de „acte clair” niet bijdragen tot de oplossing van het onderhavige probleem. Gezien haar oorsprong en functie, kan gemakkelijk worden vastgesteld dat zij dient als correctief op een situatie die eigen is aan een bepaalde Lid-Staat en die niet kan worden vergeleken met die welke wij thans bespreken. Het onderscheid, dat bij de bepalingen van internationale verdragen wordt gemaakt tussen toepassing — door de rechter — en uitlegging — door het Ministerie van Buitenlandse Zaken —, bestaat immers wel in Frankrijk, doch niet in andere Lid-Staten; bovendien is het opeisen van een grotere vrijheid voor de rechterlijke macht tegenover bepaalde prerogatieven van de uitvoerende macht iets geheel anders dan de afbakening van de grenzen tussen de interpretatiebevoegdheid van respectievelijk de nationale rechter in laatste aanleg en het Hof van Justitie van de Gemeenschappen.

Ziet men vervolgens naar de gedachte die ten grondslag ligt aan de theorie van de „acte clair”, dan blijkt die onjuist te zijn. De toepassing van een norm op een bepaald geval onderstelt logisch en ook praktisch steeds dat de betekenis en de draagwijdte van die norm worden vastgesteld, want anders is het niet mogelijk om te bepalen of hij op het concrete geval toepasselijk is, en om uit de inhoud ervan alle gevolgen af te leiden die hij voor dat geval kan hebben. Wellicht kan men zeggen dat, wanneer een norm wordt toegepast, uitlegging en toepassing met elkaar vervlochten zijn en in elkaar opgaan, doch het is stellig niet denkbaar dat een norm wordt toegepast zonder dat het nodig is hem uit te leggen, tenzij men de betekenis van de term „uitlegging” verdraait door hem per se met het begrip „moeilijkheid” te verbinden. Op de keper beschouwd, verdient het veel gebruikte Latijnse adagium „In claris non fit interpretatio” in het vergeetboek te raken: het is degene die een norm moet uitleggen, die dit doende vaststelt of de norm al dan niet duidelijk is. Dit geldt te meer in een stelsel dat zich onderscheidt door de technische moeilijkheid dat de normen in een veelheid van talen zijn opgesteld en door de systematische moeilijkheid dat zij gelden voor een werkelijkheid die reeds door tien nationale rechtsorden wordt beheerst.

Tenslotte mogen wij niet nalaten de feiten te laten spreken: deze tonen aan dat de theorie van de „acte clair”, in zoverre zij met betrekking tot artikel 177 is aangewend, is toegepast op een wijze die ik zonder aarzeling onjuist noem. De Franse Conseil d'État, die nog steeds het meest gebruik maakt van deze theorie, ging reeds in 1967 zover te verklaren dat het begrip maatregel van gelijke werking

als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag — blijkens de rechtspraak van het Hof een van de meest omstreden begrippen van het Verdrag — geen uitlegging behoefde (arrest van 17 januari 1967, Syndicat national des importateurs français en produits laitiers, Recueil Lebon, 1967, blz. 41). Dezelfde Conseil d'État heeft vervolgens zonder enige aarzeling uitlegging gegeven aan de artikelen 7 en 37 EEG-Verdrag (arrest van 27 juli 1979, Syndicat national des fabricants de spiritueux consommés à l'eau, Recueil Lebon, 1979, blz. 335), artikel 113 EEG-Verdrag en beschikking nr. 72/455 van de Raad (arrest van 12 oktober 1979, Syndicat des importateurs de vêtements et produits artisanaux, Recueil Lebon, 1979, blz. 373), de verordeningen nr. 950/68 van de Raad en nrs. 3321/75 en 1541/76 van de Commissie (arrest van 2 oktober 1981, Groupement d'intérêt économique Vipal, Recueil Dalloz-Sirey, 1982, Jurisprudence blz. 209), de artikelen 34 en 37 Euratom-Verdrag (arrest van 23 december 1981, Commune de Thionville, Recueil Lebon, 1981, blz. 484). Bijzondere vermelding verdient hier voorts het arrest van 22 december 1978 in de zaak Cohn-Bendit (Recueil Lebon, 1978, blz. 524), waarin de Franse Conseil d'État artikel 189 EEG-Verdrag aldus heeft uitgelegd, dat het volstrekt uitgesloten zou zijn dat een richtlijn rechtstreekse werking heeft (in casu ging het om de mogelijkheid voor een particulier om zich te beroepen op een richtlijn inzake het verkeer van personen), hetgeen in schrille tegenspraak is met de welbekende rechtspraak van het Hof.

Uit het voorgaande blijkt, meen ik, dat de theorie van de „acte clair” verstrekkende gevolgen heeft: zij leidt er in wezen toe dat aan artikel 177, derde alinea,

zijn betekenis wordt ontnomen. Men kan derhalve niet verwachten, op grond van deze — ongegronde en dubbelzinnige — theorie een juist antwoord te kunnen geven op de vraag van de Italiaanse Corte di Cassazione.

5. In haar opmerkingen in de onderhavige zaak heeft de Italiaanse regering gesteld dat aan de interne Italiaanse regeling inzake de verwijzing van grondwettigheidsvragen naar de Corte Costituzionale door de verschillende rechterlijke instanties, nuttige gegevens kunnen worden ontleend voor de uitlegging van artikel 177. Ik herinner eraan dat krachtens artikel 23, lid 2, van wet nr. 87 van 11 maart 1953 de Italiaanse rechters verplicht zijn alle vragen van grondwettigheid die niet „kennelijk ongegrond” zijn aan de Corte Costituzionale voor te leggen. Deze rechters oefenen dus een voorafgaande controle uit op de gegrondheid van de vraag; als er echter ook maar enige twijfel bestaat omtrent de kennelijke ongegrondheid van de vraag, is de rechter verplicht te verwijzen. Zou de nationale rechter zich in een geschil met een gemeenschapsrechtelijk aspect door overeenkomstige criteria kunnen laten leiden?

Mijns inziens moet het antwoord ontkennend zijn, en wel om verschillende redenen. Het toezicht op de conformiteit van de wet met de grondwet is vanzelfsprekend iets geheel anders dan het mechanisme ter verzekering van de eenvormige uitlegging van het gemeenschapsrecht. Bij het eerste heeft de rechter in het Italiaanse stelsel een „zeef”-functie op het punt van de gegrondheid van de vraag; met betrekking tot het tweede staat het volgens de Verdragen sommige rechters volkomen vrij verzoeken om uitlegging al dan niet naar het Hof te verwijzen, terwijl andere daartoe gehouden

zijn. Voor zover het om een lagere rechter gaat, is het dus niet nodig hem zo'n „zeef“-functie toe te kennen, terwijl dit bij de rechter in laatste aanleg zou neerkomen op een verzwakking van de verplichting van artikel 177, laatste alinea. Blijft dan nog de vraag, op welke basis dit zou moeten gebeuren, want naar de letter is de bepaling duidelijk en een beginsel dat in het recht van een Lid-Staat gelding heeft, kan stellig niet worden getransponeerd op het gemeenschapsrecht (aangenomen zelfs dat dat beginsel zich inhoudelijk leent voor aanpassing aan de werkelijkheid van deze volstrekt andere rechtsorde). In werkelijkheid berust de bevoegdheid, én de verplichting, van de rechter om het gegrond zijn (of liever: het kennelijk ongegrond zijn) van de vraag te beoordelen, in het Italiaanse recht op een bijzondere bepaling, waarvan in het EEG-Verdrag een equivalent ontbreekt. En dit laatste lijkt mij een sterk argument voor de opvatting dat een overeenkomstige bevoegdheid en verplichting in het kader van artikel 177 niet bestaat, want toen men de tekst van artikel 177 formuleerde, was men stellig niet onbekend met het Italiaanse stelsel van verwijzing naar de Corte Costituzionale.

6. Ten gunste van een voorwaardelijke verplichting van de rechter in laatste aanleg om vragen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht naar het Hof van Justitie te verwijzen, zijn enkele, wat men zou kunnen noemen „opportuïteitsargumenten” aangevoerd. Zo is er gezegd dat een dergelijke uitlegging van artikel 177 kan voorkomen dat het Hof van Justitie te veel wordt belast met prejudiciële procedures, hetgeen afbreuk zou kunnen doen aan zijn functioneren, en verder ongegronde prejudiciële vragen in de nationale procedure tot vertragingen of hogere kosten leiden. En tenslotte zou die uitlegging, waarin de na-

tionale rechter een zekere beoordelingsmarge wordt gelaten, het meest geschikt zijn om de eigen rol van deze rechter te waarborgen.

In werkelijkheid biedt dit soort argumenten mijns inziens geen oplossing. Men zou kunnen volstaan met de tegenwerping dat de betekenis van een norm niet kan afhangen van opportuïteitsoverwegingen. Het is echter van belang ook de argumenten voor ogen te houden die voor de tegenovergestelde opvatting spreken. De eis dat de rechter in laatste aanleg prejudiciële vragen steeds naar het Hof verwijst, ontleent zijn gewicht aan de bijzondere technische en systematische kenmerken van het gemeenschapsrecht, waarop ik hiervoor reeds heb gewezen (teksten in verschillende talen; nieuwe inhoud en terminologie van dit recht). Daarbij komt nog dat de door het Hof aangewende uitleggingsmethoden noodzakelijkerwijs verschillen van die welke de nationale rechter hanteert, zulks wegens het anders-zijn van de respectieve rechtsorden waarin het Hof en de nationale rechter functioneren.

7. In de weinige gevallen waarin het Hof zich over artikel 177, laatste alinea, heeft uitgesproken, heeft het het bindende karakter van deze bepaling bevestigd, zonder zelfs maar te zinspelen op de mogelijkheid dat de hoogste rechterlijke instanties over een beoordelingsmarge zouden beschikken. Ik verwijs hier naar de arresten van 27 maart 1963 (Da Costa, reeds aangehaald), 18 februari 1964 (gevoegde zaken 73 en 74/63, Internationale Credietvereniging, Jurispr. 1964, blz. 1), 15 juli 1964 (zaak

6/64, Costa-ENEL, Jurispr. 1964, blz. 1199), 4 februari 1965 (zaak 20/64, Albatros, Jurispr. 1965/3, blz. 1) en 24 mei 1977 (zaak 107/76, Hoffmann-La Roche, Jurispr. 1977, blz. 957). Ik vestig er de aandacht op, dat het Hof — dat zich in het arrest-Costa-ENEL ertoe beperkte voornoemde bepaling te parafrazeren en in het arrest Albatros enkel sprak van de „al dan niet... [verplichte]” aanwending van de procedure van artikel 177 — in het arrest-Da Costa (in hoofdzaak bevestigd door het arrest-Internationale Credietvereniging) bij twee punten stilstond, te weten het onderscheid „tussen de verplichting door artikel 177, derde alinea, opgelegd aan de nationale rechter in hoogste instantie, en de bevoegdheid door de tweede alinea aan elke nationale rechter toegekend om aan het Hof vragen omtrent de uitlegging van het Verdrag voor te leggen”, en de vaststelling dat artikel 177, laatste alinea, „aan de nationale rechterlijke instanties... waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hogere voorziening, *zonder enige beperking* de verplichting oplegt om zich met vragen van uitlegging tot het Hof te wenden *zodra zulk een vraag voor hen wordt opgeworpen*”. Volgens het arrest-Da Costa verliest deze verplichting evenwel haar zin en doel wanneer de opgeworpen vraag „zakelijk gelijk is aan een vraag welke reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële beslissing is geweest.” Daarmee erkende het Hof één enkele uitzondering op de door voornoemde bepaling opgelegde verplichting, te weten de mogelijkheid zich te beroepen op een eerdere prejudiciële beslissing van het Hof over hetzelfde vraagpunt.

mann-La Roche, in zoverre dit (in r.o. 5) de aandacht vestigt zowel op de doelstelling van artikel 177 („een eenvoudige uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht in alle Lid-Statens verzeke- ren”) als op het bijzondere doel van de derde alinea („voorkomen dat zich in een Lid-Staat een nationale rechtspraak ontwikkelt die niet met de normen van het gemeenschapsrecht in overeenstemming is”). Het zijn deze twee punten waarvan men bij de beantwoording van de vraag van de Italiaanse Corte di Cassazione dient uit te gaan.

Tenslotte zij het mij toegestaan te herhalen wat ik in mijn conclusie in voornoemde zaak 107/76 (Hoffmann-La Roche, Jurispr. 1977, blz. 974) heb uiteengezet: „Bij de uitlegging van een in wezen procesrechtelijke bepaling zoals artikel 177, derde alinea, dient men de draagwijdte ervan zoveel mogelijk te omschrijven aan de hand van objectieve nauwkeurige criteria, welke geen ruimte laten voor een beoordelingsvrijheid van de rechterlijke instanties die de bepaling moeten toepassen.” Aanvaardt men dat de verwijzingsverplichting enkel geldt in geval van redelijke twijfel omtrent de uitlegging, dan is het duidelijk dat er een subjectief en onzeker gegeven wordt ingevoerd: dan ontstaat het gevaar dat de procedure van artikel 177 niet meer haar doel kan bereiken, namelijk (gelijk in voornoemde conclusie gezegd) „een zekere en eenvoudige toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen”.

Van groot belang lijkt mij verder ook het arrest van 24 mei 1977 in de zaak-Hoff-

8. Ten opzichte van dit doel hebben de tweede en de derde alinea van artikel

177 klaarblijkelijk een verschillende functie. De tweede alinea verzekert de nationale rechter die niet in laatste aanleg uitspraak doet, van de medewerking van het Hof wanneer hij het wenselijk acht het Hof om uitlegging van een punt van gemeenschapsrecht te vragen. Hier wordt dus het doel — een eenvormige en zekere uitlegging — slechts ten dele bereikt, namelijk voor zover de nationale rechter besluit de mogelijkheid van verwijzing van prejudiciële vragen te benutten. De derde alinea echter maakt deze verwijzing tot een verplichting, en het oogmerk, dit tot een algemene en vaste verplichting te maken, is duidelijk: alleen zo kan een eenvormige en zekere uitlegging op gemeenschapsniveau volledig worden verwezenlijkt. De reden van het verschil tussen de twee alinea's is trouwens welbekend: de rechterlijke instanties in laatste aanleg wijzen definitieve beslissingen, die niet meer vatbaar zijn voor beroep en die richtingwijzend kunnen zijn voor de lagere rechterlijke instanties van het betrokken land. De „harde kern” van de nationale rechtspraak wordt, met andere woorden, gevormd door de uitspraken in laatste aanleg. En het is duidelijk de wil van de verdragsauteurs geweest, elk risico van uiteenlopende beslissingen op dat niveau te vermijden door in wezen het Hof de taak te geven „rechtspraak te maken” over vragen betreffende de uitlegging van bepalingen van gemeenschapsrecht, teneinde rechtsverscheidenheid, meningsverschillen en de daaruit voortvloeiende onzekerheid te vermijden.

Wanneer dit de gedachte is waarop artikel 177 berust, dan kan mijns inziens niet worden betwist dat de derde alinea van dit artikel zo moet worden opgevat, dat hij de beste waarborg biedt voor een eenvormige uitlegging van het gemeenschapsrecht. Dit heeft vier gevolgen:

a) het bestaan van een vraag van uitlegging moet worden erkend, telkens

wanneer een aspect of een onderdeel van de materie in geding door gemeenschapsrecht wordt beheerst (ongeacht de ernst van de daardoor opgeroepen twijfel) en de rechter in laatste aanleg zich daarover moet uitspreken om zijn vonnis te kunnen wijzen;

- b) het maakt geen verschil of het probleem wordt opgeworpen door partijen dan wel wordt onderkend door de rechter, zoals ook het standpunt van partijen (overeenstemming of meningsverschil over het betrokken punt) geen rol speelt;
- c) het is uitgesloten dat de rechter in laatste aanleg over een discretionaire bevoegdheid beschikt om uit te maken of de door partijen opgeworpen vraag al dan niet gegrond is, of om te beslissen of het voor de uitspraak relevante punt van gemeenschapsrecht door hemzelf dan wel door het Hof van Justitie moet worden beoordeeld;
- d) de verplichting tot verwijzing van de prejudiciële vraag naar het Hof bestaat enkel dan niet, wanneer het Hof reeds een prejudiciële beslissing over hetzelfde vraagpunt heeft gegeven, met dien verstande evenwel dat niets de rechter belet zich nogmaals tot het Hof te wenden teneinde een andere uitlegging van de bepaling van gemeenschapsrecht te verkrijgen of de eerder gegeven uitlegging te doen verduidelijken en preciseren.

Een van de argumenten die tegen de door mij verdedigde opvatting is ingebracht, is dat de prejudiciële procedure aldus als een automatisme wordt opgevat, en dit juist wanneer het de hoogste

rechterlijke instanties — meestal zeer bedacht op hun plaats in de nationale rechterlijke organisatie — zijn die deze procedure moeten volgen. Men mag echter niet vergeten dat de nationale rechter, of hij nu in eerste of in laatste aanleg uitspraak doet, in ieder geval de verantwoordelijkheid heeft om te beoordelen of de vraag ter zake dienend is, dat wil zeggen vast te stellen of de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht werkelijk noodzakelijk is voor het wijzen van zijn vonnis. Deze vorm van controle wordt gekenmerkt door een ruime beoordelingsvrijheid, en het Hof heeft steeds erkend dat deze controle bij uitsluiting aan de nationale rechter toekomt. In dit verband herinner ik aan de arresten van 14 februari 1980 (zaak 53/79, RWP, Jurispr. 1980, blz. 273), 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347) en 30 november 1977 (zaak 52/77, Cayrol, Jurispr. 1977, blz. 2261).

Tenslotte zou ik willen opmerken dat de procedure van artikel 177 al eens eerder door een gezaghebbende nationale rechterlijke instantie in laatste aanleg is aangewend in een zaak waarin geen sprake was van twijfel omtrent de betekenis van de toepasselijke regel van gemeenschapsrecht (artikel 119 EEG-Verdrag), doch waaromtrent anderzijds nog geen vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bestond. Ik bedoel hier de beslissingen van het House of Lords in de zaak-Garland t. British Rail Engineering Ltd. en met name de verwijzingsbeschikking van 19 januari 1981 en de door Lord Diplock geredigeerde uitspraak van 22 april 1982

(Common Market Law Report, 1982, blz. 179).

9. De Commissie, die overeenkomstig haar gewoonte ook in de onderhavige zaak opmerkingen heeft ingediend, heeft gekozen voor de opvatting dat de rechter in laatste aanleg enkel verplicht is tot prejudiciële verwijzing naar het Hof ingeval er twijfel bestaat omtrent de uitlegging, doch zij heeft vervolgens getracht een aantal objectieve omstandigheden aan te duiden waarin die twijfel niet valt te loochenen en er een verwijzingsplicht moet worden geacht te bestaan. Ofschoon deze gedachtengang ertoe leidt dat de beoordelingsvrijheid van de nationale rechter binnen zeer enge grenzen blijft, zodat de tussenkomst van het Hof van Justitie in de overgrote meerderheid van de gevallen gewaarborgd is, kan de opvatting van de Commissie niet worden aanvaard. Ik merk op, dat in deze opvatting de verwijzingsplicht slechts in schijn wordt gekoppeld aan objectieve elementen (zoals het bestaan van een verschil van mening tussen de rechter in eerste en die in tweede aanleg over de uitlegging van een regel van gemeenschapsrecht), doch dat niettemin de nationale rechter een beoordelingsmarge wordt gelaten ten aanzien van de gegrondheid van de uitleggingsvraag waaromtrent hij een standpunt moet innemen. Mijs inziens doet de erkenning van deze beoordelingsvrijheid afbreuk aan de functie van artikel 177; het objectieve en algemene belang bij een eenvormige uitlegging van het gemeenschapsrecht door het Hof kan niet afhankelijk zijn van het al dan niet bestaan van overeenstemming tussen de oplossingen die de nationale rechters in de eerdere stadia van het hoofdgeding hebben gegeven, noch van de omstandigheid dat de partijen het daarmee eens dan wel oneens zijn. Artikel 177 is geschreven vanuit de optiek, dat de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht de gehele Gemeenschap van nut moet kun-

nen zijn — en juist daarom werd al in 1963 in het arrest-Da Costa de precedentwaarde van 's Hof's uitspraken erkend —, doch juist om die reden ook kunnen die bijzondere wisselvalligheden van een bepaald geding voor de nationale rechter geen invloed hebben op de draagwijdte van de in de derde alinea opgelegde verplichting. Afgezien hiervan, komt het mij voor dat de opvatting van de Commissie de uitkomst is van een re-

denering die in een richting gaat die precies tegengesteld is aan de goede; noch in de tekst noch in de functie van artikel 177 is ook maar enige rechtvaardiging te vinden om een beperkende uitlegging van de verplichting van de derde alinea als uitgangspunt te kiezen; een strikte uitlegging staat daarentegen niet in de weg aan de gematigde opvatting waarvan reeds het arrest-Da Costa heeft blijk gegeven.

10. Concluderend geef ik het Hof in overweging, de door de Italiaanse Corte di Cassazione bij beschikking van 27 mei 1981 gestelde vraag in de zaak Cilfit Srl e. a. en Lanificio Gavardo tegen het Ministerie van Volksgezondheid te beantwoorden als volgt:

Artikel 177, derde alinea, EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat de rechterlijke instanties van de Lid-Staten waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, verplicht zijn het Hof van Justitie te verzoeken om een beslissing over de uitlegging van het primaire of afgeleide gemeenschapsrecht, telkens wanneer deze instanties voor het wijzen van hun vonnis een standpunt moeten innemen omtrent een door partijen ambtshalve opgeworpen punt van gemeenschapsrecht.

Ook wanneer de nationale rechter van oordeel is dat het punt van gemeenschapsrecht waaromtrent hij een standpunt moet innemen, niet duister of onduidelijk is — en er bijgevolg geen twijfel over de uitlegging ervan bestaat —, blijft hij gehouden het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, tenzij het Hof dit punt reeds in een eerder arrest heeft uitgelegd.