5. Traktatens artikel 7, som forbyder forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, vedrører ikke en national ordning, der ikke anvendes efter de handlendes nationalitet, men kun tager det sted i betragtning, hvor den økonomiske virksomhed udøves.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. november 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 26. OKTOBER 1978 [1]

Høje Ret.

Den præjudicielle sag, hvori jeg i dag skal fremsætte forslag til afgørelse, vedrører den fælles markedsordning for æg og de hertil vedtagne fællesskabsretlige og italienske gennemførelsesbestemmelser.

Den nævnte markedsordning er for nærværende reguleret ved Rådets forordning nr. 2771/75 af 29. oktober 1975, som ændret ved forordning nr. 368/76. Jeg behøver ikke her at skildre ordningen i enkeltheder. Med henblik på den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at vide, at markedsordningen — hvad angår samhandelen inden for Fællesskabet — ikke indeholder nogen pris- eller interventionsordning. Kendetegnende for ordningen er i højere grad visse handelsnormer, der skal sikre, at kun æg af en vis kvalitet når ud i handelen, og som på denne måde skal bidrage til at fremme afsætningen. Gennemførelsesbestemmelser til ordningen er indeholdt i Rådets forordning nr. 2772/75 af 29. oktober 1975 og i Kommissionens forordning nr. 95/69 af 17. januar 1969, der blev vedtaget til gennemførelse af den forordning, der gik forud for forordning nr. 2771/75. Disse bestemmelser opstiller bestemte kvalitets- og vægtklasser; der findes også regler om emballering af æg. Efter fællesskabskriterierne må æg kun sorteres af bestemte pakkerier, der er godkendt af de nationale myndigheder. Disse skal forsyne pakningerne med bestemte angivelser. Hele systemets overholdelse kontrolleres af medlemsstaternes kompetente myndigheder.

1 — Oversat fra tysk.

Af de relevante regler skal jeg alene anføre følgende:

Artikel 26 i forordning nr. 2772/75 bestemmer:

»Kontrollen med overholdelsen af denne forordnings bestemmelser udøves af de i hver enkelt medlemsstat hertil udpegede myndigheder . . .

Kontrollen med de i denne forordning omhandlede produkter sker stikprøvevis i alle omsætningsled og under transporten . . .«

Artikel 17 i samme forordning bestemmer:

»Store pakninger skal, selv om de indeholder æg i små pakninger, forsynes med en banderole eller med etiketter, der er udleveret af de i artikel 26 omhandlede myndigheder eller under disse myndigheders kontrol og således anbragt, at de efter åbningen af pakningen ikke mere kan anvendes«.

Artikel 17, stk. 1, andet afsnit bestemmer desuden hvilke angivelser, der skal påføres banderolerne eller etiketterne, især hvad angår kvalitet og vægtklasse.

Det skal endelig nævnes, at artikel 5 i Kommissionens forordning nr. 95/69 indeholder bestemmelser om banderolernes og etiketternes udformning, hvorefter disse skal bære et officielt mærke, som bestemmes af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat.

I henhold til disse bestemmelser er der i Italien blevet vedtaget lov nr. 419 af 3. maj 1971. Loven gengiver det væsentlige indhold af fællesskabsforordningerne og bestemmer herudover, at det er forbeholdt landbrugsministeriet at udarbejde de omtalte banderoler, at de udleveres mod betaling, samt at indtægterne herfra skal tjene til at finansiere de i fællesskabsordningen foreskrevne former for kontrol. Desuden findes bestemmelserne om banderolemodellerne og de priser, som aftagerne skal betale herfor, i en ministeriel bekendtgørelse af 19. oktober 1971.

Ifølge disse bestemmelser skulle sagsøger i hovedsagen, som driver et godkendt pakkeri i den i fællesskabsretten forudsatte betydning, i oktober 1977 betale 180 000 LIT for banderoler og etiketter til landbrugsministeriet. Sagsøger har anlagt sag mod landbrugsministeriet med påstand om tilbagebetaling af det nævnte beløb, idet han gjorde gældende, at dette af forskellige årsager — som jeg senere skal komme ind på — er i strid med fællesskabsretten.

Den nationale ret har under hensyn til sagens fællesskabsretlige problematik udsat sagen ved kendelse af 7. marts 1978 og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»A — Skal Rådets forordning (EØF) nr. 1619/68 (erstattet af forordning (EØF) nr. 2772/75, EFT L 282 af 1. 11. 1975) og Kommissionens forordning nr. 95/69 fortolkes således, at de indeholder hjemmel for, at medlemsstaterne kan forbeholde det offentlige udarbejdelsen og distributionen af banderoler og etiketter, og skal artikel 5 i forordning nr. 95/69 — hvorefter banderolerne og etiketterne 'bærer . . . et officielt mærke, som bestemmes af den kompetente myndighed' — fortolkes således, at den indebærer eneret for det offentlige til at påføre mærket og udarbejde og distribuere etiketterne?

B — Skal de nævnte forordninger fortolkes således, at medlemsstaterne kan gøre udleveringen af banderoler og etiketter afhængig af betalingen af et vederlag, hvis størrelse langt overstiger værdien af disse genstande?

C — Skal de nævnte forordninger fortolkes således, at det strider mod deres umiddelbare gyldighed, at der vedtages nationale regler, som — idet de gør krav

på at gennemføre de pågældende forordninger — fastsætter yderligere betingelser, såsom at forbeholde det offentlige udarbejdelsen og distributionen af banderoler og etiketter og gøre udleveringen heraf afhængig af betalingen af et vederlag?

D — Har forbeholdet for det offentlige til at udarbejde og distribuere etiketterne og den omstændighed, at udleveringen heraf gøres afhængig af betaling af et beløb, der overstiger deres værdi, virkning som en i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, der er forbudt ifølge EØF-traktatens artikel 7?

E — Skal Rådets forordning nr. 2771/75, især artikel 2, samt Rådets forordning nr. 2727/75 og Kommissionens forordning nr. 95/69 fortolkes således, at en national bestemmelse, der opstiller yderligere og særlige betingelser i forhold til dem, der indeholdes i de nævnte forordninger, kan fordreje den gnidningsløse funktion af mekanismerne i markedsordningen for æg, navnlig handelsnormernes strenge overholdelse og dermed gnidningsløse gennemførelse og virkning?«

Hertil skal jeg fremsætte følgende forslag til afgørelse:

1. Det skal først undersøges, om fællesskabsforordningerne indeholder hjemmel for, at medlemsstaterne kan forbeholde det offentlige udarbejdelsen og distributionen af de banderoler og etiketter, der er nødvendige for at markedsordningen for æg kan fungere.

Med hensyn til spørgsmålets sidste del vedrørende artikel 5 i forordning nr. 95/69, hvorefter banderolerne og etiketterne skal bære et officielt mærke, som bestemmes af den kompetente myndighed, kan det straks anføres, at det offentlige ikke herved tildeles en eneret til at påføre det officielle mærke og at udarbejde og distribuere banderolerne og etiketterne. Det fremgår klart af artiklens ordlyd, at dens rækkevidde ikke går så langt, idet den kompetente nationale myndigheds bestemmelse af det officielle mærke selvfølgelig ikke er ensbetydende med, at det kun kan påføres af den pågældende myndighed, eller at kun denne myndighed har ret til at udarbejde banderoler og etiketter.

For så vidt der desuden spørges, om fællesskabsforordningerne indeholder *hjemmel* for, at medlemsstaterne kan forbeholde det offentlige udarbejdelsen og distributionen af banderoler og etiketter, finder jeg det tilstrækkeligt kun at fremsætte to bemærkninger herom.

Kommissionen har for det første med rette henvist til artikel 26 i forordning nr. 2772/75, hvorefter kontrollen med overholdelsen af forordningens bestemmelser udøves af de i hver enkelt medlemsstat hertil udpegede myndigheder. Heraf fremgår det klart, at fællesskabsreglerne ikke — som sagsøger i hovedsagen hævder — er udtømmende, men at medlemsstaterne skal træffe administrative foranstaltninger til gennemførelse af forordningerne. Jeg finder det derfor også ubestrideligt, at der med henblik på kontrollens organisation og enkelthederne herved er hjemlet medlemsstaterne en forholdsmæssig vid skønsfrihed, som ikke er begrænset til kontrollen med, om produktets kvalitet svarer til angivelserne på pakningerne. Det kan derfor med sikkerhed ikke antages, at kontrolforanstaltningernes udformning, som sket i Italien, ligger uden for de ved fællesskabsreglerne dragne grænser. Det kan især ikke hævdes, at udleveringen af etiketterne og banderolerne ikke vedrører de nationale kontrolforanstaltninger, idet udleveringen, dersom den foretages af det offentlige, overflødiggør kontrollen med at banderolerne stemmer overens med de modeller, som medlemsstaterne skal fastlægge ifølge artikel 5 i forordning nr. 95/69. Desuden må det i

almindelighed indrømmes, at de i fællesskabsretten foreskrevne former for kontrol sikkert vil blive gjort lettere og mere effektiv, dersom de udføres på den i Italien foreskrevne måde, og hvor de banderoler og etiketter, som det offentlige udleverer, som bekendt nummereres fortløbende.

For det andet kan der henvises til den ovenfor citerede artikel 17 i forordning nr. 2772/75, hvori bestemmes, at banderolerne og etiketterne skal udleveres af de i artikel 26 omhandlede myndigheder eller under deres kontrol. Dersom det offentlige ifølge disse bestemmelser kan foretage udleveringen, kan medlemsstaternes myndigheder også foretage udarbejdelsen. Der er desuden ingen rimelig grund til, at denne mulighed, der udtrykkeligt er nævnt, for så vidt angår store pakninger, ikke skulle gælde for små pakninger. I denne henseende er en analog anvendelse af den nævnte bestemmelse derimod nærliggende.

Hvad angår det første spørgsmål, kan det derfor kun fastslås, at en eneret for det offentlige til at udarbejde og distribuere de banderoler og etiketter, som er af betydning for markedsordningen for æg, utvivlsomt er forenelig med fællesskabsretten. Dette ændres ej heller af den omstændighed, at der vedtages en anden fremgangsmåde i andre medlemsstater, og at udarbejdelsen og distribueringen dér delvis overlades til private virksomheder eller organer, som handler på statens vegne. Desuden kan anbringendet om, at proceduren for at opnå banderoler i Italien er overordentlig omstændelig og langtrukken — hvilket i øvrigt heftigt bestrides af den italienske regering —, ikke føre til nogen anden bedømmelse. En sådan følge er ikke logisk set nødvendigvis forbundet med den omstændighed, at staten selv varetager udarbejdelsen og distributionen af banderolerne. Dersom det konstateredes, at der faktisk forelå en sådan situation i en medlemsstat, ville det ikke medføre en ophævelse af hele systemet, men det ville være tilstrækkeligt at anfægte den praktiske gennemførelse gennem et søgsmål til konstatering af traktatskrænkelse.

2. En anden række spørgsmål vedrører den omstændighed, at banderolerne og etiketterne i Italien kun udleveres mod betaling af et vederlag. Det må ud fra forskellige synspunkter undersøges, om dette er tilstedeligt efter fællesskabsretten.

a) Hvad angår det principielle spørgsmål, må det fastslås, at fællesskabsforordningerne ikke indeholder nogen bestemmelse, som umiddelbart vedrører omkostningsordningen. Det kan heller ikke udledes af forordningerne, at medlemsstaterne har pligt til at uddele banderolerne og etiketterne uden vederlag, og de indeholder heller ingen bestemmelse om, at pakkerierne skal betale for erhvervelsen af banderolerne og etiketterne. Jeg finder i hvert fald ikke den italienske regerings opfattelse overbevisende, når den anfører, at formuleringen af artikel 17 i forordning nr. 2772/75 — især når den sammenlignes med lignende bestemmelser (artikel 17 i forordning nr. 1619/68) — støtter den antagelse, at der er hjemmel for, at det offentlige kan kræve betaling for distribution af banderoler og etiketter.

Efter min mening har Kommissionen indtaget det rigtige udgangspunkt for at finde en løsning, når den henviser til, at fællesskabsforordningerne har overladt den nærmere udformning af den nødvendige kontrol med deres anvendelse til medlemsstaterne. Heraf følger faktisk, at disse også kan regulere spørgsmålet om finansiering. Af denne grund mener jeg derfor ikke, at den omstændighed, at det i Italien er foreskrevet, at distributionen af banderolerne sker mod vederlag, er uforenelig med fællesskabsretten, idet det er klart, at prisen ikke alene er forbundet med omkostningerne ved at udarbejde og distribuere banderolerne, men derimod — som det følger af artikel 4 i lov nr. 419 — også med finansieringen af

kontrolforanstaltningerne, som naturligvis ikke kun kan kræves betalt af dem, der mere eller mindre tilfældigt kontrolleres ved stikprøver.

Derimod mener jeg ikke det er påkrævet som begrundelse for betalingen at henvise til betragtninger, som er blevet anlagt i anden sammenhæng i retspraksis, navnlig ved bedømmelsen af importafgifter, og hvorefter det kommer an på, om en pengeydelse til det offentlige modsvarer en tjenesteydelse fra forvaltningen til den betalende. Jeg mener derfor ikke, at det er nødvendigt at undersøge, om kontrollen med overholdelsen af de handelsnormer, som ifølge betragtningerne til fællesskabsforordningerne tjener til at fremme afsætningen, skal anses som en særlig tjenesteydelse fra det offentlige, som kan retfærdiggøre en økonomisk afgift, eller om dette — som sagsøger mener — ikke er tilfældet, fordi ydelsen fra det offentlige (distributionen af banderolerne) er obligatorisk, idet virksomhederne under alle omstændigheder skal overholde handelsnormerne, og fordi kontrollen ikke sker ved udleveringen af etiketterne, således at påførelsen af banderolerne ikke sker under offentlig kontrol, da kontrollen snarere foretages ved stikprøver efter påsættelsen og kun tjener til at fastslå, om varerne svarer til etiketterne.

b) Efter min opfattelse berøres denne principielle konstatering ikke af den i spørgsmålene nævnte grundsætning om fællesskabsforordningernes umiddelbare gyldighed. Det er ganske vist i retspraksis blevet statueret, at nationale gennemførelsesbestemmelser ifølge dette princip ikke må gentage indholdet af de relevante fællesskabsforordninger, hvilket tilsyneladende er sket i den nævnte italienske lov nr. 419. Det er imidlertid lige så klart, at denne del af den italienske lov ikke har relevans for hovedsagen. For så vidt som de italienske bestemmelser imidlertid foreskriver, at der skal ydes vederlag for udarbejdelsen og distributionen af banderolerne, har den italienske regering handlet korrekt inden for rammerne af de beføjelser fællesskabsreglerne tillægger medlemsstaterne med henblik på udformningen og finansieringen af den kontrol, som er nødvendig efter markedsordningen for æg.

c) Det er desuden et vigtigt element i denne principielle konstatering, at det krævede vederlag ikke må være højere, end hvad der er nødvendigt til finansieringen af udarbejdelsen og distributionen af banderolerne på den ene side, og de nødvendige kontrolforanstaltninger på den anden side. Kun i dette omfang er vederlaget berettiget efter fællesskabsretten.

Som det blev anført under retsforhandlingerne, har dette spørgsmål allerede givet anledning til en brevveksling mellem Kommissionen og den italienske regering i 1977. Jeg skal også henvise til den italienske regerings indlæg under retsforhandlingerne, navnlig angående omkostningerne ved udarbejdelsen af banderolerne og størrelsen af de påløbne omkostninger ved kontrollen, hvortil der også benyttes fremmed personale. Herved kan man få det indtryk, at de vederlag, som forblevet uændrede siden den italienske ordning trådte i kraft, muligvis var for høje i begyndelsen. Dette kan næppe være tilfældet for 1976, hvor indtægterne udgjorde 508 millioner LIT i forhold til omkostningerne på 570 millioner LIT, eller for 1977, hvor indtægterne fra salget af banderolerne ifølge den italienske regering androg 521 millioner LIT, mens omkostningerne ved kontrollen beløb sig til 660 millioner LIT.

Til syvende og sidst kan dette ganske vist ikke afgøres under en præjudiciel sag. Domstolen må i sin præjudicielle afgørelse begrænse sig til at træffe ovennævnte principielle afgørelse og overlade det til den nationale ret at fastslå, om den nationale praksis er i overensstemmelse hermed.

d) Det skal desuden undersøges, om de italienske regler er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7 eller generelt med ligebehandlingsprincippet. Sagsøger i hovedsagen påberåber sig disse principper under henvisning til, at udarbejdelsen og distributionen af banderolerne i andre medlemsstater ikke udføres af det offentlige mod vederlag, men er overladt til de personer, som afsætter varerne.

I denne henseende er det afgørende element ikke så meget, at i hvert fald omkostningerne ved banderolerne tilsyneladende — modsat sagsøgernes opfattelse — også skal betales i Frankrig og i Forbundsrepublikken Tyskland. Det er heller ikke nødvendigt at uddybe, om EØF-traktatens artikel 7 — som især er relevant, og hvorefter forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt — også skal anvendes, når en medlemsstat behandler sine egne statsborgere mindre fordelagtigt. Afgørende er, at anvendelsen af de italienske bestemmelser ikke afhænger af nationalitet, men alene beror på stedet for forretningernes gennemførelse. Men hvis medlemsstaterne vedtager forskellige gennemførelsesbestemmelser til fællesskabsordningen — hvilket ikke er udelukket på nuværende tidspunkt — udgør den omstændighed, at deres anvendelse er begrænset til den pågældende medlemsstats område, korrekt set ikke en situation, der er omfattet af EØF-traktatens artikel 7; i denne henseende er det snarere Fællesskabet, som i givet fald må søge at gennemføre en harmonisering.

Hvad angår den opfattelse, at der er sket en krænkelse af det almindelige ligebehandlingsprincip, som det for landbrugsreglerne er indeholdt i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, fordi de italienske producenter har højere produktionsomkostninger grundet den italienske ordning, kan den heller ikke føre til nogen anden konklusion end den hidtidige. I denne henseende er det tilstrækkeligt at henvise til den omstændighed, at medlemsstaterne efter systemet i den fælles markedsordning for æg har en vis skønsfrihed ved formuleringen af deres gennemførelsesbestemmelser. Som Kommissionen med rette har påpeget, må det heller ikke overses, at produktionsomkostningerne under alle omstændigheder også påvirkes af andre uensartede forhold.

Det kan derfor med hensyn til dette spørgsmål med sikkerhed fastslås, at forskellige kontrolomkostninger og forskelligheder i de relevante regler næppe kan henføres under de i traktaten hjemlede forbud mod forskelsbehandling.

Jeg skal endelig undersøge sagsøgers anbringende om, at nationale foranstaltninger, som fastslået adskillige gange i retspraksis, ikke må hindre en fælles markedsordnings mål og funktion. Det hævdes, at der i nærværende tilfælde foreligger en sådan hindring. Markedsordningen for æg er karakteriseret ved handelsnormer, altså fælles konkurrenceregler. De er alene afgørende for afsætningen, og derfor er en forhøjelse af afsætningstærsklen ved supplerende betingelser ulovlig. De italienske foranstaltninger hævdes imidlertid rent faktisk at medføre en sådan forhøjelse. Når vederlagene for banderolerne ses i deres rette sammenhæng, ændrer de efter sagsøgers opfattelse de fælles handelsnormer og har sluttelig som følge, at der i Italien gælder mere restriktive handelsnormer.

I lyset af det ovenfor anførte kan denne opfattelse heller ikke godtages. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at påtænke, at det efter systemet i markedsordningen for æg er overladt medlemsstaterne at bestemme den nærmere udformning af kontrollen med dens praktiske anvendelse. Økonomiske byrder, som opstår herved, kan derfor ikke anses som supplerende betingelser, der er ulovlige efter markedsordningen for æg, stadig forudsat, at de ikke dækker mere end omkostningerne. Der kan også her henvises til det forhold, at produktionsomkostningerne ikke er ens i medlemsstaterne, og at der ved markedsordningen

for æg, som ikke indeholder prisregler, ikke søges opnået ensartethed på området. Endelig er det også her relevant — selv under hensyntagen til sagsøgers berigtigelser under den mundtlige forhandling — at tage hensyn til den italienske regerings indlæg og detaljerede beregninger med hensyn til banderoleomkostningernes indflydelse på produktionsomkostningerne, navnlig hvad angår de mest anvendte store pakninger, og dens redegørelse for udviklingen af eksporten fra Italien i de seneste år.

Herefter kan der heller ikke være tale om en overtrædelse af formålene med markedsordningen for æg og en hindring af dennes funktion som følge af de italienske regler vedrørende banderoleomkostningerne.

3. Efter min opfattelse bør de af Pretura di Venasca forelagte spørgsmål besvares således:

a) Forordning nr. 2772/75 indeholder hjemmel for, at medlemsstaterne kan forbeholde det offentlige udarbejdelsen og distributionen af banderoler og etiketter i den i forordningens artikel 17 forudsatte betydning.

b) Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med systemet i den fælles markedsordning for æg gøre udleveringen af banderoler og etiketter afhængig af betalingen af et vederlag.

   Vederlaget må imidlertid ikke være større, end hvad der er nødvendigt for at afholde omkostningerne ved udarbejdelsen og distributionen af banderolerne og dække omkostningerne ved den kontrol, som skal udøves i henhold til markedsordningen.

   Den omstændighed, at udarbejdelsen og distributionen af banderolerne og etiketterne ikke foretages af det offentlige i alle medlemsstaterne, og at udleveringen heraf ikke altid gøres afhængig af betalingen af et vederlag, fører ikke nødvendigvis til den konklusion, at medlemsstater, som anvender den beskrevne fremgangsmåde, krænker forbudet mod forskelsbehandling.