van het toepassingscriterium niet is de nationaliteit van de ondernemers en die slechts de plaats waar de economische activiteiten worden verricht, in aanmerking neemt.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig november negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 26 OKTOBER 1978 [1]

Mijnheer de President
mijne heren Rechters,

De prejudiciële procedure waarin ik vandaag conclusie neem, heeft betrekking op de gemeenschappelijke marktordening voor eieren en de ter uitvoering daarvan vastgestelde communautaire en Italiaanse voorschriften.

Momenteel is de genoemde marktordening geregeld in de bij verordening nr. 368/76 gewijzigde verordening nr. 2771/75 van de Raad van 29 oktober 1975. Ik hoef deze thans niet in alle details weer te geven. Voor de onderhavige procedure is het voldoende te weten dat de marktordening wat de intracommunautaire handel betreft, geen prijs- en interventieregeling bevat. Zij wordt veeleer gekenmerkt door bepaalde handelsnormen die ervoor moeten zorgen dat alleen eieren van een bepaalde kwaliteit in de handel worden gebracht, en die aldus moeten bijdragen tot afzetbevordering. Uitvoeringsvoorschriften hiervoor zijn vastgesteld in 's Raads verordening nr. 2772/75 van 29 oktober 1975 en in de ter uitvoering van de voorloopster van verordening nr. 2771/75 uitgevaardigde verordening nr. 95/69 van de Commissie van 17 januari 1969. Deze verordeningen kennen bepaalde kwaliteits- en gewichtsklassen; ook moeten voorschriften inzake de verpakking van de eieren in acht worden genomen. Alleen pakstations die door de bevoegde nationale instanties zijn gemachtigd, mogen de eieren volgens de gemeenschapscriteria indelen. Zij moeten bepaalde gegevens op de verpakking aanbrengen. De naleving van het

1 — Vertaald uit het Duits.

hele stelsel wordt door de bevoegde instanties van de Lid-Staten gecontroleerd.

Van de belangrijkste bepalingen terzake noem ik slechts de volgende:

Artikel 26 van verordening nr. 2772/75 luidt:

„Het toezicht op de naleving van deze verordening geschiedt door instanties die in iedere Lid-Staat worden aangewezen . . .

De controle van de in deze verordening bedoelde produkten geschiedt door middel van steekproeven in alle handelsstadia alsook tijdens het vervoer . . ."

Artikel 17, lid 1, van dezelfde verordening bepaalt:

„Grote verpakkingen, ook wanneer zij in kleine verpakkingen verpakte eieren bevatten, worden voorzien van een banderol of een etiket, die door of onder toezicht van de in artikel 26 bedoelde officiële instanties worden afgegeven en zodanig worden aangebracht dat zij door het openen van de verpakking onbruikbaar worden."

In de tweede alinea van dit lid wordt bovendien vastgesteld welke gegevens, vooral betreffende de kwaliteits- en gewichtsklassen, op de banderollen of etiketten moeten worden vermeld.

Ten slotte wil ik nog vermelden dat artikel 5 van verordening nr. 95/69 voorschriften over het uiterlijk van de banderollen en etiketten bevat, volgens welke deze met name een officieel kenteken moeten dragen dat door de bevoegde instantie van elke Lid-Staat wordt vastgesteld.

Met betrekking tot deze voorschriften werd in Italië wet nr. 419 van 3 mei 1971 uitgevaardigd. Deze herhaalt in wezen de inhoud van de gemeenschapsverordeningen en bepaalt daarnaast nog dat het Ministerie van Landbouw bij uitsluiting bevoegd is de genoemde banderollen aan te maken, dat deze tegen een vergoeding worden afgegeven en dat de daaruit resulterende inkomsten moeten worden aangewend ter financiering van de in de communautaire regeling voorziene controles. Bovendien werden in een ministerieel decreet van 19 oktober 1971 de modellen voor de banderollen vastgesteld alsmede de prijzen welke de afnemers ervoor moeten betalen.

Ingevolge deze bepalingen moest verzoeker in het hoofdgeding, die een erkend pakstation als bedoeld in het gemeenschapsrecht drijft, in oktober 1977 aan het Ministerie van Landbouw LIT 180 000 voor banderollen en etiketten betalen. Met de motivering dat dit om meerdere redenen — waarop wij nog zullen terugkomen — in strijd is met het gemeenschapsrecht, heeft hij van het Ministerie van Landbouw terugbetaling van dit bedrag gevorderd.

Met het oog op de gemeenschapsrechtelijke problemen schorste de Pretore bij wie de zaak aanhangig was gemaakt, bij beschikking van 7 maart 1978 de procedure en verzocht het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag om een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vragen:

„A. Dienen de verordeningen nrs. (EEG) 1619/68 van de Raad (laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2772/75, PB 1975, L 282) en 95/69 van de Commissie aldus te worden uitgelegd, dat de Lid-Staten ingevolge deze verordeningen het recht om banderollen en etiketten aan te maken en te verdelen, bij uitsluiting aan de overheid mogen voorbehouden, en dient inzonderheid de bepaling van artikel 5 van verordening nr. 95/69 — volgens welke deze etiketten een officieel kenteken dragen dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld — aldus te worden uitgelegd, dat deze het exclusieve recht van de overheid impliceert om het kenteken erop aan te brengen en de etiketten aan te maken en te verdelen?

B. Dienen de genoemde verordeningen aldus te worden uitgelegd, dat de Lid-Staten de afgifte van de bande-

rollen en de etiketten afhankelijk kunnen stellen van een vergoeding die veel hoger is dan de kosten ervan?

C. Dienen de genoemde verordeningen aldus te worden uitgelegd, dat aan de rechtstreekse toepasselijkheid ervan geen afbreuk wordt gedaan door de vaststelling van nationale normen die — hoewel voorgevend de betrokken verordeningen uit te voeren — verdere voorwaarden stellen, bij voorbeeld dat aanmaak en verdeling van banderollen en etiketten is voorbehouden aan de overheid en dat de afgifte ervan afhankelijk is van de betaling van een vergoeding?

D. Vormt de omstandigheid dat aanmaak en verdeling van de etiketten is voorbehouden aan de overheid en de afgifte ervan afhankelijk is gesteld van de betaling van een vergoeding die hoger is dan de kostprijs, al dan niet een krachtens artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie op grond van nationaliteit?

E. Dienen in elk geval verordening nr. 2771/75 van de Raad, inzonderheid artikel 2 daarvan, en de verordeningen nrs. 2772/75 van de Raad en 95/69 van de Commissie aldus te worden uitgelegd, dat een nationale regeling waarin aanvullende en speciale voorwaarden worden gesteld naast die van genoemde verordeningen, de goede werking van de marktordening voor eieren en in het bijzonder de nauwkeurige naleving ervan en derhalve een juiste toepassing en werking van de handelsnormen kan verstoren?"

Hierover wil ik het volgende opmerken:

1. In de eerste plaats moet worden nagegaan of het de Lid-Staten ingevolge de communautaire verordeningen is toegestaan de aanmaak en verdeling van banderollen en etiketten die voor de marktordening van eieren van belang zijn, aan de overheid voor te behouden.

Ten aanzien van het laatste deel van deze vraag, dat artikel 5 van verordening nr. 95/69 betreft, waarin wordt gezegd dat de banderollen en etiketten een door de bevoegde instantie vastgesteld officieel kenteken moeten dragen, kan zonder meer worden gesteld dat daarmee geen exclusief recht aan de overheid is verleend om de officiële kentekenen aan te brengen en de banderollen en etiketten aan te maken en te verdelen. Enkel naar de tekst al gaat dit voorschrift niet zo ver, want vanzelfsprekend behoeft de vaststelling van de officiële kentekenen door de bevoegde nationale instanties niet te betekenen, dat deze ook uitsluitend door deze instanties kunnen worden aangebracht of zelfs dat de bevoegde instanties als enigen het recht hebben om zowel de banderollen als de etiketten aan te maken.

Voor zover daarnaast nog wordt gevraagd of het de Lid-Staten ingevolge de communautaire verordeningen is *toegestaan* de aanmaak en verdeling van de banderollen en etiketten aan de overheid voor te behouden, behoeven mijns inziens slechts twee opmerkingen te worden gemaakt.

In de eerste plaats wijst de Commissie terecht op artikel 26 van verordening nr. 2772/75, volgens hetwelk het toezicht op de naleving ervan geschiedt door instanties die in iedere Lid-Staat worden aangewezen. Duidelijk blijkt hieruit dat de gemeenschapsrechtelijke regeling niet — zoals verzoekster in het hoofdgeding meent — volledig is, doch dat Lid-Staten ter uitvoering van de verordeningen nog bestuursmaatregelen moeten nemen. Daarmee staat voor mij ook vast dat wat de organisatie en de modaliteiten van dit toezicht betreft, de Lid-Staten een betrekkelijk ruime discretionaire bevoegdheid hebben gekregen, welke niet alleen betrekking heeft op de controle of de kwaliteit van de produkten overeenstemt met de gegevens op de verpakking. Men kan derhalve beslist niet zeggen dat de wijze waarop in Italië de controle is geregeld, buiten het kader van de communautaire

regeling valt. Met name kan niet worden volgehouden dat de afgifte van etiketten en banderollen niets met nationale controlemaatregelen te maken heeft, want wanneer de overheid dit doet, behoeft zij niet meer te controleren of de banderollen overeenstemmen met de modellen welke de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van verordening nr. 95/69 moeten vaststellen. Bovendien zal iedereen moeten toegeven dat de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven controles beslist gemakkelijker en doeltreffender kunnen worden uitgevoerd wanneer ze op de in Italië voorziene manier geschieden, waar zoals bekend de door de overheid afgegeven banderollen en etiketten doorgenummerd worden.

In de tweede plaats kan men op het in het begin reeds geciteerde artikel 17 van verordening nr. 2772/75 wijzen, waarin wordt gezegd dat de banderollen en etiketten door de in artikel 26 bedoelde officiële instanties of onder hun toezicht worden afgegeven. Wanneer overeenkomstig dit artikel afgifte door de overheid mogelijk is, dan impliceert dit toch zeker ook dat zij door de bevoegde instanties worden aangemaakt. Bovendien zie ik geen redelijke argumenten om deze mogelijkheid, die in verband met grote verpakkingen uitdrukkelijk wordt genoemd, voor kleine verpakkingen uit te sluiten. In zoverre ligt veeleer een analoge toepassing van genoemde bepaling voor de hand.

Met betrekking tot de eerste vraag kan derhalve enkel worden geconcludeerd dat een uitsluitend recht van de overheid tot aanmaak en afgifte van banderollen en etiketten die voor de marktordening voor eieren van belang zijn, stellig verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. De omstandigheid dat andere Lid-Staten anders handelen en aanmaak en afgifte van de banderollen gedeeltelijk overlaten aan particuliere ondernemingen of instellingen die in opdracht van de staat handelen, doet hieraan niets af. Ook de bewering — welke overigens ten stelligste door de Italiaanse regering wordt bestreden — dat in Italië de procedure om de banderollen te verkrijgen buitengewoon omslachtig en tijdrovend is, kan niet tot een andere opvatting leiden. Er bestaat namelijk geen oorzakelijk verband tussen een dergelijk gevolg en het feit dat de staat zelf de aanmaak en verdeling van de banderollen ter hand neemt. Wanneer zo'n gevolg dan al daadwerkelijk zou zijn vast te stellen, behoeft het stelsel nog niet in zijn geheel terzijde te worden gesteld, maar is het voldoende tegen de praktische toepassing ervan een procedure wegens verdragschennis in te stellen.

2. Een tweede groep vragen, die onderling samenhangen heeft betrekking op het feit dat de banderollen en etiketten in Italië slechts tegen vergoeding worden afgegeven. De vraag of dit ingevolge het gemeenschapsrecht is toegestaan, dienen wij vanuit verschillende gezichtspunten te benaderen.

a) Wat de principiële kant van de zaak betreft, dient men vast te stellen dat er in de gemeenschapsverordeningen rechtstreeks niets over een kostenregeling te vinden is. Uit de verordeningen kan noch een verplichting van de Lid-Staten worden afgeleid om banderollen en etiketten gratis af te geven, noch staat er iets in dat de pakstations voor de banderollen en etiketten zouden moeten betalen. Mij kan in ieder geval de opvatting van de Italiaanse regering niet overtuigen, dat op grond van de tekst van artikel 17 van verordening nr. 2772/75 — met name wanneer men dit vergelijkt met gelijksoortige voorschriften (artikel 17 van verordening nr. 1619/68) — mag worden aangenomen dat voor de afgifte van banderollen en etiketten door officiële instanties een tegenprestatie is voorzien.

Mijns inziens heeft de Commissie ook hier het juiste aanknopingspunt voor een oplossing, wanneer zij erop wijst dat de gemeenschapsverordeningen de organisatie van de controle aan de Lid-Staten overlaten. Inderdaad volgt daaruit, dat

zij dan ook het punt van de financiering kunnen regelen. Derhalve vind ik de omstandigheid dat de banderollen in Italië enkel tegen een vergoeding worden afgegeven, niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, vooral niet waar vaststaat dat de prijs niet alleen is gerelateerd aan de kosten van aanmaak en afgifte van de banderollen, doch ook — blijkens artikel 4 van wet nr. 419 — aan de financiering van het toezicht, waarvoor natuurlijk niet alleen diegenen kunnen worden aangesproken bij wie, min of meer toevallig de steekproefsgewijze controles worden uitgevoerd.

Anderzijds acht ik het ter rechtvaardiging van de vergoeding niet nodig terug te vallen op hetgeen in de rechtspraak in ander verband, met name bij de beoordeling van invoerheffingen, is overwogen, te weten dat het ervan afhangt of tegenover een betaling aan de overheid een bijzondere, door de overheid aan de betaler bewezen dienst staat. Mijns inziens hoeft hier niet te worden nagegaan of het toezicht op de naleving van de handelsnormen, die volgens de considerans van de communautaire verordeningen de afzet dienen te vergemakkelijken, moet worden beschouwd als een bijzondere dienst van de overheid die een financiële vergoeding kan rechtvaardigen, dan wel of dit — zoals verzoeker meent — moet worden ontkend, omdat de dienst van de overheid (afgifte van banderollen) verplicht is voorgeschreven, de ondernemingen toch al de handelsnormen moeten naleven en omdat de controle niet bij de afgifte van de etiketten volgt, derhalve het aanbrengen van de banderollen niet na de controle door de overheid geschiedt, de controle veeleer steekproefsgewijs na het aanbrengen van de etiketten wordt verricht en dan nog uitsluitend om vast te stellen of de produkten overeenstemmen met de gegevens op de etiketten.

b) Deze principiële conclusie behoeft mijns inziens niet te worden gewijzigd met het oog op het beginsel van rechtstreekse toepasselijkheid van communautaire verordeningen, waarover in de vragen eveneens wordt gesproken. Weliswaar staat volgens de rechtspraak vast dat op grond van dit beginsel de nationale uitvoeringswetten de inhoud van de betrokken communautaire verordeningen niet mogen herhalen, hetgeen klaarblijkelijk in de genoemde Italiaanse wet nr. 419 is gebeurd, maar het staat ook vast dat *deze* onderdelen van de Italiaanse wet voor het hoofdgeding niet van belang zijn. Voor zover echter de Italiaanse regeling de aanmaak en verdeling van banderollen tegen een vergoeding voorschrijft, is de Italiaanse regering rechtmatig opgetreden binnen het kader van de bevoegdheden die de gemeenschapsregeling met betrekking tot de organisatie en de financiering van de volgens de marktordening voor eieren noodzakelijke controles aan de Lid-Staten overlaat.

c) Voor de principiële conclusie waartoe wij zijn gekomen, is in elk geval ook nog van belang dat de verlangde vergoeding niet hoger mag zijn dan nodig is voor de financiering van enerzijds de aanmaak en afgifte van de banderollen, en anderzijds van de noodzakelijke controles. Enkel wanneer dit het geval is, kan de vergoeding vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt worden gerechtvaardigd.

Zoals we tijdens de procedure hebben vernomen, is over dit punt al in 1977 gecorrespondeerd tussen de Commissie en de Italiaanse regering. Verder herinner ik aan de verklaringen van de Italiaanse regering tijdens de onderhavige procedure, met name over de kosten van de aanmaak van de banderollen en over de kosten van de controles, waarbij ook personeel van derden wordt ingeschakeld. Een en ander wekt de indruk dat de tarieven, die sedert het in werking treden van de Italiaanse regeling onveranderd zijn gebleven, aanvankelijk wellicht te hoog waren. Dit kan echter moeilijk opgaan voor het jaar 1976, waarin tegenover inkomsten ad LIT 508 miljoen uitgaven stonden ad LIT 570 miljoen, en evenmin voor het jaar 1977, waarin volgens op-

gave van de Italiaanse regering de inkomsten uit de verkoop van banderollen LIT 521 miljoen bedroegen en de controlekosten LIT 660 miljoen.

Dit punt behoeft evenwel niet in de prejudiciële procedure te worden opgehelderd. In zijn prejudiciële belissing kan het Hof zich integendeel beperken tot de genoemde principiële conclusie en het aan de rechter in het hoofdgeding overlaten vast te stellen of de nationale praktijk daarmee in overeenstemming is.

d) Dan is er nog het probleem of de Italiaanse regeling het discriminatieverbod van artikel 7 EEG-Verdrag of meer algemeen het beginsel van gelijke behandeling schendt. Dit wordt beweerd door verzoeker in het hoofdgeding, die daarbij wijst op de omstandigheid dat de aanmaak en afzet van de banderollen in de andere Lid-Staten niet door overheidsinstanties en tegen vergoeding geschiedt, maar aan de handel zelf wordt overgelaten.

Ten deze is niet zover van belang dat — anders dan verzoeker meent — blijkbaar ook in Frankrijk en in Duitsland in ieder geval de kosten van de banderollen moeten worden betaald. Evenmin komt het erop aan of artikel 7 EEG-Verdrag, waarom het hier in de eerste plaats gaat en dat discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, ook van toepassing is wanneer een Lid-Staat zijn eigen onderdanen benadeelt. Doorslaggevend is namelijk dat bij de toepassing van de Italiaanse voorschriften niet de nationaliteit maar enkel de plaats van bedrijfsuitoefening van belang is. Wanneer echter de Lid-Staten uiteenlopende uitvoeringsbepalingen voor een gemeenschapsregeling vaststellen — wat in het onderhavige geval niet is uitgesloten —, dan is de omstandigheid dat de toepassing telkens tot het gebied van de betrokken Lid-Staat is beperkt, welbeschouwd nog niet een verschijnsel dat onder artikel 7 EEG-Verdrag valt; veeleer zal de Gemeenschap hier zo nodig naar harmonisatie moeten streven.

Ook de opvatting dat het algemene nondiscriminatieverbod — voor het landbouwrecht verankerd in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag — zou zijn geschonden omdat de Italiaanse regeling hogere produktie-kosten voor de Italiaanse producenten veroorzaakt, kan niet tot een andere opvatting leiden. Daarvoor behoeft slechts te worden gewezen op het feit, dat de Lid-Staten volgens het stelsel van de marktordening voor eieren een grote mate van vrijheid bezitten ten aanzien van de vorm die zij aan hun uitvoeringsbepalingen willen geven. En zoals de Commissie terecht opmerkt, mag men evenmin over het hoofd zien, dat de produktiekosten ook door andere, niet geüniformeerde factoren worden beïnvloed.

Derhalve lijkt de conclusie gewettigd dat uiteenlopende controlekosten en verschillen in de desbetreffende regeling moeilijk onder het in het Verdrag neergelegde discriminatieverbod kunnen worden gebracht.

e) Ten slotte dien ik alleen nog in te gaan op verzoekers opmerking dat nationale maatregelen, zoals in een omvangrijke rechtspraak is uitgemaakt, de doelstellingen en het functioneren van een gemeenschappelijke marktordening niet mogen verstoren; Een dergelijke belemmering zou zich in casu echter voordoen. Waar de marktordening voor eieren wordt gekenmerkt door handelsnormen, dat wil zeggen gemeenschappelijke regels voor de mededinging, zouden alleen deze regels maatgevend mogen zijn voor de commercialisatie en zou het derhalve niet geoorloofd zijn de drempel voor het in de handel brengen door middel van nieuwe voorwaarden te verhogen. De Italiaanse regeling nu zou in feite tot een dergelijke drempelverhoging leiden. De banderolheffing zou, welbeschouwd, wijziging brengen in de gemeenschappelijke handelsnormen en uiteindelijk tot gevolg hebben dat in Italië meer beperkende handelsnormen gelden.

Na alles wat reeds is gezegd, zal men ook hiermee niet kunnen instemmen. Daarvoor is het al voldoende om in te zien dat het volgens het systeem van de marktordening voor eieren aan de Lid-Staten is overgelaten hoe zij het toezicht op de praktische toepassing ervan organiseren. De daaruit voortvloeiende financiële lasten kunnen derhalve niet als bijkomende en krachtens de marktordening verboden voorwaarden worden beschouwd, vooropgesteld natuurlijk dat die lasten niet meer dan kostendekkend zijn. Ook kan er in dit verband nog eens op worden gewezen dat de produktiekosten in de Lid-Staten toch al niet gelijk zijn en dat de marktordening voor eieren, die geen prijsregeling kent, op dit punt geen uniformering beoogt. Ten slotte kan in dit verband eveneens van belang zijn — zelfs met inachtneming van de door verzoeker tijdens de hoorzitting aangebrachte correcties — wat de Italiaanse regering heeft uiteengezet in een gedetailleerde becijfering van de invloed van de banderolkosten op de produktiekosten, vooral bij de meestal gebruikte grote verpakkingen, en wat zij heeft verklaard met betrekking tot de ontwikkeling van de Italiaanse export gedurende de laatste jaren.

Derhalve kan evenmin worden gezegd dat de Italiaanse regeling inzake de banderolkosten inbreuk maakt op de doelstellingen van de marktordening voor eieren en de goede werking ervan belemmert.

3. Op de door de Pretore te Venasca gestelde vragen ware mijns inziens te antwoorden als volgt:

a) Verordening nr. 2772/75 maakt het de Lid-Staten mogelijk de aanmaak en afgifte van banderollen en etiketten, als bedoeld in artikel 17, aan overheidsinstanties voor te behouden.

b) Volgens het systeem van de gemeenschappelijke marktordening voor eieren kunnen Lid-Staten de afgifte van de banderollen en etiketten afhankelijk stellen van de betaling van een vergoeding. De financiële lasten mogen echter niet hoger zijn dan nodig is ter dekking van de kosten van aanmaak en van de banderollen alsmede van de kosten van de controles die overeenkomstig de marktordening moeten worden verricht.

   De omstandigheid dat aanmaak en afzet van de banderollen en etiketten niet in alle Lid-Staten door de overheidsinstanties geschiedt of van de betaling van een vergoeding afhankelijk wordt gesteld, dwingt niet tot de opvatting dat Lid-Staten die aldus handelen, het discriminatieverbod overtreden.