In de zaak 82-71

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore van het kanton Bari, in het aldaar aanhangig geding tussen

ITALIAANS OPENBAAR MINISTERIE

en

SOCIETÀ AGRICOLA INDUSTRIA LATTE (SAIL), gevestigd te Bari,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de artikelen 37 en 90 van het EEG-Verdrag, artikel 22 van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, en artikel 2 van verordening nr. 2622/69 van de Raad van 21 december 1969 tot wijziging van verordening nr. 804/68, in verband met de Italiaanse wetgeving inzake de distributie en verkoop van consumptiemelk,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, J. Mertens de Wilmars en H. Kutscher, Kamerpresidenten, A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco en P. Pescatore (rapporteur), Rechters,

Advocaat-Generaal: K. Roemer
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten en het procesverloop

Overwegende dat de aan het geding ten grondslag liggende feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

In Italië werd bij artikel 27 van Koninklijk Besluit nr. 994 van 9 mei 1929, inzake de hygiënische controle op consumptiemelk, aan afzonderlijke of daartoe gegroepeerde gemeenten de bevoegdheid gegeven speciale inrichtingen (melkcentrales) op te richten ten einde de voor

plaatselijk verbruik bestemde melk te centraliseren met het oog op de noodzakelijke controles, de pasteurisatie of een andere erkende behandeling ter waarborging van de zuiverheid en onschadelijkheid van de melk.
Volgens artikel 28 van dit besluit is het verboden in gemeenten met een dergelijke centrale andere melk te verkopen, met uitzondering van rauw te nuttigen melk die overeenkomstig bepaalde in het besluit aangegeven voorschriften is behandeld.
Indien de in een centrale verwerkte hoeveelheid melk echter niet voldoende is voor het plaatselijk verbruik, mag melk van elders worden aangevoerd, mits deze is gepasteuriseerd of een passende behandeling heeft ondergaan in daartoe door de gezondheidsdienst erkende inrichtingen.
Krachtens artikel 1 van wet nr. 851 van 16 juni 1938 inzake de inrichting en werking van de melkcentrales, kunnen centrales worden gevestigd in afzonderlijke of daartoe gegroepeerde gemeenten met een geregistreerd dagverbruik van voedingsmelk van ten minste 100 hectoliter en dienen zij de voor onmiddellijk plaatselijk verbruik bestemde melk te verzamelen, zorg te dragen voor de goede kwaliteit, de melk een behandeling te laten ondergaan ter waarborging van de gezonde hoedanigheid en zodanig te verpakken voor de consumptieverkoop dat vervalsing en besmetting zijn uitgesloten.
Artikel 11 van wet nr. 851 bepaalt dat in gemeenten of groepen van gemeenten, die toestemming hebben gekregen tot oprichting van een melkcentrale, de prefect naar gelang van de behoeften der bevolking de grens van het aan de centrale voorbehouden produktiegebied vaststelt.
De centrales dienen de benodigde hoeveelheid melk te betrekken van alle producenten in dit gebied.
Ingevolge artikel 13 van wet nr. 851 stelt de prefect tevens het stadsgebied vast, waarin behoudens uitzondering geen melk mag worden gebracht en verkocht, die niet onder de centrale valt.
Artikel 16 bevat met name de sancties op overtreding van dit verbod.
Op 17 april 1971 werd door twee opsporingsambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst te Bari proces-verbaal opgemaakt tegen een werknemer van de firma SAIL wegens levering van bepaalde hoeveelheden melk, met name gehomogeniseerde en gepasteuriseerde volle melk, afkomstig van de melkfabriek van SAIL te Gioia del Colle, aan een melkhandel binnen de „verboden" stadszone van Bari.
Bij de behandeling van deze strafzaak voor de Pretore van het kanton Bari werd door de wettelijk vertegenwoordiger van SAIL betoogd dat wet nr. 851, op grond waarvan hij werd vervolgd, in strijd is enerzijds met de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende kwantitatieve beperkingen, discriminaties in de voorzienings- en afzetvoorwaarden en concurrentiebeperkingen, en anderzijds met de communautaire verordeningen voor de gemeenschappelijke marktordening in de zuivelsector.
De Pretore besloot daarop bij beschikking van 3 juli 1971 het geding te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van een aantal bepalingen van gemeenschapsrecht.
In de beschikking stelt hij onder meer vast dat het EEG-Verdrag bepalingen bevat, die — voor zover rechtstreeks toepasselijk — voorrang kunnen hebben boven daarmee strijdige nationale bepalingen van vroegere datum en dat een goede rechtsbedeling in casu medebrengt dat, zonder de bewandeling van de nationale beroepswegen af te wachten, het Hof moet worden verzocht enkele van deze gemeenschapsbepalingen te interpreteren.
Hoewel het Hof zich in een dergelijke prejudiciële procedure niet kan uitspreken over de verenigbaarheid van nationale rechtsregels met het gemeenschapsrecht, is het van belang te weten of bepaalde gemeenschapsregels voor de Italiaanse justitiabelen individuele rechten meebrengen, die zij voor hun rechter kunnen inroepen tegenover een nationale

wetgeving waarbij de distributie en verkoop van consumptiemelk aan banden worden gelegd.

De Pretore van het kanton Bari besloot het Hof derhalve de volgende vragen te stellen:

a) Moet artikel 37 van het EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd dat nationale monopolies, die tussen de onderdanen van de Lid-Staten discriminaties ten aanzien van de voorzienings- en afzetvoorwaarden meebrengen, mede melkcentrales omvatten, waaraan de Italiaanse Staat het uitsluitend recht verleent in het voor hen voorbehouden gebied („zone di pertinenza") consumptiemelk te brengen en te verkopen?

b) Moet artikel 37 van het EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd dat de lichamen waardoor een Lid-Staat de invoer tussen de Lid-Staten beheerst of aanmerkelijk beïnvloedt, mede de in de Italiaanse Republiek bestaande melkcentrales omvatten?

c) Houdt het verstrijken van de termijn, vastgesteld bij artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968 en verlengd bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69 van 21 december 1969, in dat beperkingen bij het brengen en verkopen van melk zijn verboden in verband met de artikelen 5 en 37 van het Verdrag?

d) Staat het bepaalde in artikel 90, lid 2, van het Verdrag in de weg aan de verplichting bedoelde beperkingen op te heffen?

e) Hebben de bepalingen van artikel 37, met name van lid 1, na 31 december 1969 (of althans na 31 juli 1970) in de Lid-Staten rechtstreeks en onmiddellijk rechten doen ontstaan, die particulieren voor de rechter geldend kunnen maken (of vloeit deze rechtstreekse werking voort uit artikel 22 van verordening nr. 804/68 en artikel 2 van verordening nr. 2622/69)?

De verwijzingsbeschikking is ingeschreven ter griffie van het Hof op 20 september 1971.

Overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door SAIL op 29 november 1971, door de Raad van de Europese Gemeenschappen op 3 december 1971, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 4 december 1971 en door de regering van de Italiaanse Republiek op 13 december 1971.

Bij beschikking van 20 januari 1972 heeft de president van het Hof Advocaat-Generaal K. Roemer aangewezen ter vervanging van de overleden Advocaat-Generaal A. Dutheillet de Lamothe.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Ter terechtzitting van 1 februari 1972 hebben de firma SAIL, de regering van de Italiaanse Republiek, de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen mondelinge opmerkingen gemaakt.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 23 februari 1972 conclusie genomen.

De firma SAIL werd ten deze vertegenwoordigd door N. Catalano, advocaat te Rome, de regering van de Italiaanse Republiek door A. Maresca, gevolmachtigd minister, die voor de schriftelijke procedure werd bijgestaan door P. Peronacci en voor de mondelinge procedure door G. Zagari (beiden substituut ter Avvocatura generale dello Stato), de Raad van de Europese Gemeenschappen door D. Vignes, raadadviseur, bijgestaan door A. Sacchettini, adjunct-raadadviseur bij de juridische dienst, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen door haar juridisch adviseur mevrouw W. Dona-Viscardini.

II — Aan het Hof voorgelegde opmerkingen

Overwegende dat de aan het Hof voorgelegde schriftelijke en mondelinge opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

De *firma SAIL,* wier wettelijk vertegenwoordiger in het hoofdgeding wordt vervolgd, merkt op dat er slechts sprake kan zijn van een conflict tussen een nationale rechtsnorm en een communautaire rechtsnorm, indien de eerste is geïnterpreteerd door de nationale rechter en de tweede door het Hof van Justitie.

a) In casu gaat het, wat het EEG-Verdrag betreft, voor de oplossing van het hoofdgeding in wezen om de uitlegging van artikel 37, bezien in verband met de bepalingen over kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking (artikelen 30 en volgende), machtsposities (artikel 86) en openbare bedrijven (artikel 90).

Aangaande artikel 37 zij opgemerkt dat

— het monopolie van de melkcentrales in Italië een commercieel karakter heeft;

— dit monopolie uit zichzelf de discriminaties teweegbrengt, die volgens artikel 37 moeten worden afgeschaft;

— het produkt waarop het monopolie betrekking heeft, zich leent voor de mededinging en het handelsverkeer tussn de Lid-Staten;

— het van reëel belang is in dit handelsverkeer (de 44 centrales hebben een dagomzet van 19 000 hl gepasteuriseerde melk).

Het monopolie van de centrales leidt tot een tweeledige discriminatie: Italiaanse en buitenlandse producenten buiten de gebieden van de centrales mogen geen consumptiemelk in deze gebieden afzetten en producenten binnen deze gebieden kunnen in tegenstelling tot andere producenten hun produkten niet zelf op de markt brengen.

Hoewel niet alle nationale monopolies van commerciële aard op grond van artikel 37 EEG-Verdrag moeten worden afgeschaft, heeft hun „aanpassing" ten doel te voorkomen dat zich aan het einde van de overgangsperiode nog discriminaties voordoen als gevolg van bepaalde bijzondere bevoegdheden van deze monopolies met name ten aanzien van de invoer en marktafzet van bepaalde produkten; in casu wordt door het reserveren van grote gebieden van de Italiaanse markt voor de produktie van bepaalde nationale ondernemingen gediscrimineerd ten nadele van de producenten in andere Lid-Staten. Monopolies die, zoals de Italiaanse melkcentrales, een doel op zich vormen, omdat zij er uitsluitend toe strekken en leiden dat het handelsverkeer niet onder normale concurrentievoorwaarden plaats vindt en dat discriminaties in stand worden gehouden, die volgens artikel 37 definitief moeten worden opgeheven, zijn met deze bepaling lijnrecht in strijd. De enige oplossing is om het wettelijk monopolie van de Italiaanse melkcentrales af te schaffen of althans de desbetreffende regeling buiten toepassing te laten.

Ook al gaat het om een landbouwprodukt, toch leidt lid 4 van artikel 37 niet tot een andere conclusie. Deze bepaling zondert landbouwprodukten geenszins uit van de stringente verplichting alle nationale monopolies van commerciële aard geleidelijk zo aan te passen dat aan het einde van de overgangsperiode elke discriminatie in de voorzienings- en afzetvoorwaarden is uitgesloten; in deze bepaling wordt niets afgedaan aan de verplichting der Lid-Staten om de verboden discriminaties af te schaffen, maar wordt hun slechts aanbevolen bij een monopolie dat een regeling ter vergemakkelijking van de afzet of van de valorisatie van landbouwprodukten bevat, zorg te dragen voor gelijkwaardige waarborgen — alleen ten behoeve van de betrokken producenten — inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard. Artikel 37, lid 4, heeft als bijzondere regel voor landbouwprodukten voorrang boven artikel 38 dat in de totstandbrenging van een gemeenschappelijk landbouwbeleid voorziet. Dit volgt met name uit het feit dat in artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 — houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 148, blz. 13) — de machtiging aan de Italiaanse Republiek om de regeling van de melkcentrales te handhaven, wordt be-

perkt tot 31 december 1969 (het einde van de overgangsperiode), evenals uit de motivering welke in verordening nr. 2622/69 van de Raad van 21 december 1969 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB nr. L 328, blz. 8) wordt gegeven voor de verlenging van deze termijn tot 31 maart 1970.

Voor zover het Hof bevoegd is zich uit te spreken over de vraag of de melkcentrales een nationale marktordening opleveren, zou overigens moeten worden vastgesteld dat het verkoopmonopolie der centrales onvermijdelijk gepaard gaat met de in het Verdrag verboden discriminaties en niet noodzakelijk is voor de afzet van de melkproduktie binnen hun gebied, zodat het sedert 1 januari 1970 stellig niet meer geoorloofd is.

In ieder geval haakt artikel 37, lid 4, in op de bijzondere verdragsbepalingen voor het landbouwbeleid; de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelprodukten is inderdaad bij verordening nr. 804/68 van de Raad tot stand gebracht en zij brengt aan de binnengrenzen der Gemeenschap de opheffing van alle belemmeringen voor het vrije verkeer van de betrokken goederen mee.

Ook de beweerde „hygiënisch-sanitaire" doelstelling van het monopolie der centrales kan hier geen beslissende rol spelen. De Pretore van Bari heeft deze ook terzijde gesteld in het kader van zijn bevoegdheden tot interpretatie van het nationale recht. Ten aanzien van het gemeenschapsrecht kan worden opgemerkt dat artikel 36 van het Verdrag weliswaar verboden of beperkingen van de invoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid, toelaat, doch anderzijds bepaalt dat deze niet — zoals in casu het geval is — een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten mogen vormen.

Ten slotte mogen de centrales niet worden beschouwd als ondernemingen, belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 90, lid 2, van het Verdrag. In ieder geval zou de opheffing van hun voorzienings- en afzetmonopolie geen beletsel vormen voor hun taakvervulling in het kader van een vrije mededinging.

Met de schending van artikel 37 van het Verdrag wegens handhaving van het aan de centrales toegekende monopolie na afloop van de overgangsperiode worden tevens de artikelen 5 en 90, lid 1, geschonden.

De zelfs potentiële onverenigbaarheid van het monopolie der Italiaanse melkcentrales met artikel 37 van het Verdrag is onsplitsbaar: de onwettigheid ervan kan niet alleen worden ingeroepen door de onderdanen van de andere Lid-Staten, maar in dezelfde mate en met hetzelfde effect eveneens door de onderdanen van de staat waar een dergelijke, met het Verdrag strijdige bepaling of regeling geldt. Anders zou het in artikel 7 van het Verdrag vervatte verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit paradoxalerwijze worden omgekeerd en derhalve miskend.

Blijkens 's Hofs rechtspraak is de verbodsbepaling van artikel 37 sedert 1 januari 1970 onmiddellijk en rechtstreeks van toepassing. Bij overtreding van dit verbod worden rechten geschonden die de communautaire rechtsorde aan elke burger van de Lid-Staten toekent en die de nationale rechter dient te handhaven.

b) Bij de uitlegging van de communautaire verordeningen inzake de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk, moet een onderscheid worden gemaakt.

In artikel 22, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 804/68 werd de Italiaanse Republiek gemachtigd tot en met 31 december 1969 — de afloopdatum van de overgangsperiode en dus de uiterste termijn voor de toepassing van het in artikel 37 vervatte verbod — „de maatregelen ter voorziening van bepaalde gebieden met consumptiemelk", dat wil zeggen het systeem van de melkcentrales, te handhaven.

Deze termijn werd bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69 van de Raad verlengd tot 31 maart 1970; de rechtmatigheid dezer verlenging schijnt dubieus in

het licht van artikel 37 van het Verdrag.
Op 3 juli 1971 verscheen verordening nr. 1411/71 van de Raad van 29 juni 1971 (PB nr. L 148, blz. 4), houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten met betrekking tot de produkten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief. Gezien de datum van de verwijzingsbeschikking, heeft de Pretore te Bari met deze verordening geen rekening kunnen houden. Het Hof kan haar echter niet buiten beschouwing laten bij de voorgelegde uitleggingsvragen.
In artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1411/71 wordt de Italiaanse Republiek gemachtigd de op 31 maart 1970 op de melkcentrales van toepassing zijnde bepalingen met ingang van 31 maart 1972 (volgens artikel 10, tweede alinea) te handhaven tot en met 31 maart 1973.
Deze bepaling kan geen terugwerkende kracht hebben, zodat de onverenigbaarheid van de regeling der centrales in ieder geval buiten kijf is voor het tijdvak van 1 april 1970 tot 31 maart 1972, waarin de feiten liggen die aanleiding hebben gegeven tot het hoofdgeding.
Overigens kan artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1411/71 zo worden uitgelegd dat wel een machtiging wordt gegeven tot handhaving van de centrales, maar niet tot herstel van hun wettelijk verkoopmonopolie dat sinds het einde van de overgangsperiode immers volstrekt onverenigbaar is met de grondregels van het Verdrag. Een overeenkomstige uitlegging kan worden gegeven aan artikel 2 van verordening nr. 2622/69. Deze interpretatie neemt elke twijfel weg aan de geldigheid van de door de Raad vastgestelde bepalingen. Alleen op deze wijze is een rechtvaardiging te vinden voor de nieuwe machtiging die ettelijke maanden na afloop van de vorige verlenging werd verleend, evenals voor de voorlopige handhaving van de huidige structuur der centrales, die dan na afschaffing van het wettelijk verkoopmonopolie niet meer openlijk en regelrecht in strijd is met een dwingende verdragsbepaling.

Daarentegen kan aan artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1411/71 geen ononderbroken terugwerking tot 31 december 1969 worden toegekend in dier voege dat het monopolie van de melkcentrales in Italië over de tijd van 1 januari 1970 tot en met 31 maart 1973 wordt gelegaliseerd. Zo uitgelegd, zou deze bepaling ongeldig zijn, immers schending opleveren van het Verdrag (artikel 37), van wezenlijke vormvoorschriften (geen raadpleging van het Parlement vóór de verlenging van de door het Parlement goedgekeurde uiterste aanpassingstermijn voor de centrales), en van algemene rechtsbeginselen (niet-terugwerking van een rechtsregel, met name wanneer deze tot strafsancties kan leiden), evenals misbruik van bevoegdheid (gebruik door de Raad van zijn normatieve bevoegdheden om de overtreding door een Lid-Staat van een dwingende verdragsbepaling en de aantasting van subjectieve rechten te wettigen) en détournement de procédure.

c) Samenvattend stelt de firma SAIL voor als volgt op de vragen te antwoorden:

— het in Italië bij wet nr. 851 van 16 juni 1938 aan de melkcentrales verleende verkoopmonopolie leidt reeds op zichzelf tot discriminaties in de voorzienings- en afzetvoorwaarden, welke met ingang van 1 januari 1970 definitief en onherroepelijk zijn verboden ingevolge artikel 37 of eventueel enige andere bepaling van het Verdrag, zonder dat artikel 2 van verordening nr. 2622/69 en artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1411/71 zulks ongedaan kunnen maken;

— de bepalingen van artikel 37 gelden voor de melkcentrales die in Italië direct of indirect door de gemeenteoverheid worden beheerd, zonder dat artikel 36 en artikel 90, lid 2, van het Verdrag hieraan in de weg staan;

— de handhaving van het monopolie van de Italiaanse melkcentrales is evenmin verenigbaar met artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68 en artikel 189 van het Verdrag;

— artikel 2 van verordening nr. 2622 en artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1411/71 moeten worden uitgelegd in die zin dat zij geen machtiging bevatten tot handhaving van bedoeld monopolie na 31 december 1969; anders zijn deze bepalingen ongeldig;

— de verbodsbepaling van artikel 37 is op 1 januari 1970 in de Lid-Staten onmiddellijk en rechtstreeks van toepassing geworden; overtreding van dit verbod (of althans onverenigbaarheid daarmee) doet voor alle onderdanen van de Lid-Staten rechten ontstaan, die de nationale rechter dient te handhaven.

De *regering van de Italiaanse Republiek* merkt op dat het Hof zich in geval van een verzoek krachtens artikel 177 EEG-Verdrag alleen moet uitspreken over de uitlegging van gemeenschapsbepalingen in abstracto en niet in relatie tot deze of gene nationale bepaling noch — per consequentie — over de verenigbaarheid van de nationale bepaling met een gemeenschapsbepaling. Een dergelijke grensvervaging tussen de rechtsweg van artikel 177 enerzijds en artikel 169 anderzijds zou het communautaire rechtsvorderingsysteem op losse schroeven zetten. Het verzoek van de Pretore te Bari is derhalve niet-ontvankelijk ten aanzien van de eerste vier vragen.

Van de vijfde vraag is de juiste inhoud en betekenis moeilijk te peilen wegens de duistere en onnauwkeurige formulering. Voor zover zij evenals de andere vragen ertoe strekt om door het Hof implicite te doen uitmaken dat de melkcentrales een monopolie vormen en dat de desbetreffende nationale wet in strijd is met het EEG-Verdrag, is ook deze vraag niet-ontvankelijk.

Ten principale kan met betrekking tot de aan het Hof gestelde vragen worden opgemerkt dat enerzijds Italië een nationale marktordening voor melk kent en dat anderzijds het gemeenschapsrecht — met name de artikelen 38, lid 2; 42 en 45 van het Verdrag en de raadsverordeningen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk — uitgaat van het beginsel dat de nationale landbouwmarktordeningen volledig van kracht blijven, zolang zij niet worden vervangen door Europese ordeningen. Momenteel is er geen gemeenschappelijke marktordening voor consumptiemelk, daar de aanvullende maatregelen voor de produkten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief nog niet zijn vastgesteld. Bijgevolg vormen de verdragsvoorschriften tot opheffing van de kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Staten geen beletsel voor de handhaving van de Italiaanse marktordening voor melk en in het bijzonder van de maatregelen betreffende de voorziening van bepaalde gebieden met consumptiemelk.

Overigens houdt de Italiaanse regeling in de sector consumptiemelk geenszins een monopolie in, als bedoeld in artikel 37 EEG-Verdrag: enerzijds kan men, gezien de door de centrales aan slechts een deel der bevolking geleverde hoeveelheden volle melk ten opzichte van de totale consumptie van alle soorten melk op het gehele nationale grondgebied, niet spreken van een „nationaal" monopolie; anderzijds kunnen de centrales door hun taakstelling op hygiënisch en sociaal gebied geen „commercieel karakter" hebben.

Eveneens moet worden bedacht dat de opheffing van de belemmeringen voor het vrije verkeer in melk en zuivelprodukten, waarmee de totstandkoming van één markt in deze sector gepaard gaat, betrekking heeft op de binnengrenzen van de Gemeenschap. De Italiaanse regeling inzake de oprichting en werking van de melkcentrales betreft echter alleen het binnenlandse handelsverkeer; zij belemmert niet de vrije handel tussen de verschillende Lid-Staten en veroorzaakt ook geen discriminaties tussen de onderdanen van deze Staten.

Beperkingen in het handelsverkeer zijn op grond van artikel 36 van het Verdrag in ieder geval gerechtvaardigd uit hoofde van de doelstelling der centrales, namelijk de bescherming der gezondheid.

Voor zover de centrales kunnen worden beschouwd als ondernemingen die zijn

belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, zijn de verdragsregels ingevolge artikel 90, lid 2, slechts op hen van toepassing, indien de vervulling in feite of in rechte van de hun toevertrouwde bijzondere taak daardoor niet wordt verhinderd.

Met betrekking tot de verordeningen nrs. 804/68 en 2622/69 zij opgemerkt dat de bepalingen waarbij machtiging wordt verleend om de regeling van de Italiaanse melkcentrales te handhaven, geen echte rechtsnormen zijn; zij constateren slechts een uit het Verdrag zelf voortvloeiende toestand, namelijk de handhaving van een nationale landbouwmarktordening totdat een gemeenschappelijke ordening voor het betrokken produkt is getroffen. In deze bepalingen is aan de Raad eigenlijk alleen een — overigens zuiver indicatieve — termijn gesteld om in de sector consumptiemelk een gemeenschappelijke marktordening tot stand te brengen, waaraan dan de eventuele verplichting voor de Italiaanse Republiek is gekoppeld om het nationaal distributie- en verkoopsysteem voor dit produkt aan te passen. Een dergelijke gemeenschappelijke marktordening is echter nog niet ingevoerd.

Bij verordening nr. 1411/71 is bedoelde termijn trouwens niet verlengd, doch wordt een overgangsbepaling van verordening nr. 804/68 vervangen door een andere, onmiddellijk toepasselijke, overgangsbepaling.

De *Raad van de Europese Gemeenschappen* merkt op dat bij de opstelling van de communautaire regeling voor het vrije verkeer en de verkoop van consumptiemelk rekening moest worden gehouden met het feit dat enerzijds bepaalde nationale regelingen voor dit produkt de bescherming van de volksgezondheid dienen, en anderzijds met name in Italië nationale marktordeningen bestaan, die pas kunnen worden opgeheven in het kader van een gemeenschappelijke ordening.

In de basistekst, verordening nr. 804/68 van de Raad, worden de vraagstukken in verband met de consumptiemelk slechts voor een deel geregeld. Artikel 22, lid 2, dezer verordening kan als volgt worden samengevat:

— uiterlijk 1 januari 1970 treedt de gemeenschappelijke regeling voor consumptiemelk in werking (melk en room, vers, niet ingedikt, zonder toegevoegde suiker, vallend onder post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief);

— tot die datum gelden overgangsbepalingen;

— de Lid-Staten worden gemachtigd, tot de inwerkingtreding van deze overgangsbepalingen, de bestaande kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking te handhaven;

— de Bondsrepubliek Duitsland en de Italiaanse Republiek worden gemachtigd tot 31 december 1969 bepaalde bijzondere distributieregelingen — wat Italië betreft, de maatregelen ter voorziening van bepaalde gebieden met consumptiemelk — te handhaven.

De regeling van de marktordening voor melk valt derhalve uiteen in een basisverordening en een aanvullende verordening voor consumptiemelk. Vanwege de omvangrijke problemen bij het definiëren van het begrip consumptiemelk, was het de Raad niet mogelijk de in verordening nr. 804/68 beoogde overgangsmaatregelen vast te stellen. Zo werd bij verordening nr. 2622/69 de aan Italië gegeven termijn om de nationale regeling voor de distributie van consumptiemelk te handhaven, met 3 maanden verlengd tot 31 maart 1970. Doordat het moeilijk bleek de aanvullende maatregelen, die voor consumptiemelk waren voorzien in artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68, af te bakenen van de gezondheidsregelingen voor dit produkt, kon de datum van 31 december 1969, waarop de overgangsperiode overeenkomstig artikel 8 EEG-Verdrag afliep, niet worden aangehouden en verscheen pas op 29 juni 1971 's Raads verordening nr. 1411/71 „houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening

der markten in de sector melk en zuivelprodukten met betrekking tot de produkten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief".
Ingevolge deze verordening zou artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68 uiterlijk op 31 maart 1972 vervallen, doch de Italiaanse Republiek werd gemachtigd de op 31 maart 1970 toegepaste regeling voor melkcentrales tot 31 maart 1973 te handhaven. Verordening nr. 1411/71 zou echter pas van toepassing worden op de dag waarop — onverminderd de eisen op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid — de door de Raad vast te stellen algemene voorschriften voor de eisen met betrekking tot de kwaliteit, de samenstelling en het in de handel brengen van consumptiemelk van toepassing worden, en uiterlijk op 31 maart 1972.
Momenteel heeft de Raad dus nog geen regeling getroffen voor het vrije verkeer van consumptiemelk.
Juridisch moet onderscheid worden gemaakt tussen de aldus op 31 maart 1970 geschapen toestand en de toestand die voortvloeit uit de toepassing van verordening nr. 1411/71.

a) Volgens artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69, mocht de Italiaanse Republiek de maatregelen ter voorziening van bepaalde gebieden met consumptiemelk tot uiterlijk eind maart 1970 handhaven. Daar deze termijn niet is verlengd, doet zich de vraag voor, of de Italiaanse regeling voor melkcentrales moest worden afgeschaft zowel op grond van artikel 37 van het Verdrag (voor zover toepasselijk) als door de afloop van de in de raadsverordeningen gestelde termijn.
Men kan de zaak van twee kanten bezien:
— Of wel komt de regeling in kwestie neer op een stel maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, welke onder de artikelen 30 tot en met 34 van het EEG-Verdrag vallen, of op een systeem van nationale monopolies, dat onder artikel 37 valt. In het ene als in het andere geval kon de Raad opheffing van de melkcentrales niet verlangen, zolang niet anderszins was voldaan aan de daaraan ten grondslag liggende eisen voor de bescherming van de hygiëne en de volksgezondheid. Voor zover het om maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen gaat, staat artikel 36 in de weg; voor zover het om monopolies in de zin van artikel 37 gaat, dienen zij te worden aangepast in een ritme dat is afgestemd op de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen, maar vooral staat artikel 36 hier eveneens in de weg. Van deze kant gezien, blijft de afloop van de in verordeningen nrs. 804/68 en 2622/69 genoemde termijn zonder effect.
— Of wel komt de regeling van de melkcentrales, beschouwd vanuit een zuiver landbouwstandpunt, neer op een nationale marktordening, bestaande uit een geheel van rechtsmechanismen en -middelen, waarmee de bevoegde autoriteiten de markt trachten te controleren en te sturen. In dat geval is het ritme voor de opheffing van de belemmeringen in het vrije verkeer van landbouwprodukten niet onderworpen aan een vast tijdschema, maar staat het ter beoordeling aan de Raad. Wat de invoering van het gemeenschappelijk beleid betreft, volgt dit uit de artikelen 40, lid 2, sub b), 43, lid 3, en 37, lid 4, en wat het niet-dwingende karakter van de afloop van de overgangsperiode betreft, uit de artikelen 42, 44, lid 6, en 45 van het EEG-Verdrag.
De Italiaanse marktordening voor consumptiemelk kan derhalve worden gehandhaafd, zolang hiervoor geen gemeenschappelijke marktordening in de plaats is gekomen. Daar echter niet dwingend is voorgeschreven dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid vóór het einde van overgangsperiode volledig tot stand moet zijn gebracht, kan de algemene vervanging van de nationale ordeningen door de communautaire ordening met name op grond van gezondheidseisen worden uitgesteld tot na de overgangsperiode.
b) Wat betreft de situatie, ontstaan door de toepassing van verordening nr.

1411/71, mag aan artikel 9, lid 2, dezer verordening, waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd de op de melkcentrales toepasselijke bepalingen te handhaven, geen terugwerkende kracht worden toegekend in dier voege dat er geen enkele verbreking van de continuïteit zou zijn tussen de afloopdatum van verordening nr. 2622/69 en de inwerkingtreding van verordening nr. 1411/71: enerzijds is niet uitdrukkelijk voorzien in een dergelijke terugwerkende kracht en anderzijds is verordening nr. 1411/71 nog niet van toepassing.

Aangezien voorts de regeling van de melkcentrales verband houdt met de bescherming van de volksgezondheid, is voor haar voortbestaan geen goedkeuring van de Raad vereist. Het was dus niet nodig aan artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1411/71 terugwerkende kracht toe te kennen. De toepassing van bepalingen ter bescherming van de volksgezondheid was allereerst een aangelegenheid van de Lid-Staten. Pas toen de Raad duidelijk de wil te kennen gaf spoedig voorschriften voor de eisen met betrekking tot de kwaliteit en het in de handel brengen van consumptiemelk vast te stellen en de voorschriften ter bescherming van de volksgezondheid gelijk te trekken, had de Raad het recht ten vervolge op de vaststelling dier voorschriften maatregelen te nemen voor de opheffing van de melkcentrales waarvan de instandhouding dan in geen enkel opzicht meer gerechtvaardigd was. Dit is het doel van artikel 9, lid 2: de melkcentrales wordt een jaar — gerekend van de uiterste datum waarop de betrokken regelingen worden getroffen — de tijd gegeven om zich aan te passen.

Aldus had de Raad aan Italië, waar de nationale marktordening voor consumptiemelk en de gezondheidsvoorschriften nauw verweven zijn, machtiging gegeven deze zonder onderscheid tot maart 1970 te handhaven. Daarna had hij zich van enige maatregel onthouden en aan de betrokken Lid-Staat de mogelijkheid gelaten de ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk geachte maatregelen te nemen of te handhaven. Ten slotte had hij in juni 1971 de termijn voor de handhaving van de melkcentrales aan de datum verbonden waarop de communautaire regelingen inzake de kwaliteiten en het in de handel brengen van consumptiemelk zouden worden genomen.

c) In ieder geval dient men met betrekking tot het onderhavige geval in het oog te houden dat zelfs bij afschaffing van de regeling voor de Italiaanse melkcentrales, er geen sprake zou zijn van een vrij verkeer van melk in de Gemeenschap. Hiertegen verzetten zich moeilijkheden van verschillende aard, verband houdende met de gezondheidsvoorwaarden en -voorschriften die in verschillende Lid-Staten zeer streng zijn, met de vaststelling van de eisen inzake de kwaliteit en het in de handel brengen, en ten slotte met een in verschillende Lid-Staten om sociale redenen gehanteerd systeem van maximumprijzen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt allereerst op dat de Pretore te Bari ten onrechte schijnt aan te nemen dat de eventuele strijdigheid tussen nationale en communautaire rechtsbepalingen zou kunnen worden opgelost door toepassing van het beginsel dat de recentere bepaling voorrang heeft. Het gemeenschapsrecht dient in ieder geval voor te gaan boven nationale bepalingen, zelfs al zijn zij van latere datum, en de nationale rechter dient op grond van de hogere gelding van het gemeenschapsrecht een nationale bepaling die in strijd is met rechtstreeks geldende communautaire bepalingen, steeds buiten toepassing te laten.

Overigens zou het Hof zich volgens de formulering van de drie eerste vragen in de verwijzingsbeschikking rechtstreeks hebben uit te spreken over de verenigbaarheid van de Italiaanse melkcentraleregeling met het EEG-Verdrag, hetgeen niet de bedoeling is van artikel 177 van dit Verdrag. Deze vragen zouden dan ook als volgt moeten worden gewijzigd om de abstracte uitleggingsproblemen in het onderhavige geval te doen uitkomen:

— Moet artikel 37 van het EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd dat de

nationale monopolies van commerciële aard of de lichamen waardoor een Lid-Staat het intracommunautaire handelsverkeer beheerst of aanmerkelijk beïnvloedt, mede de lichamen omvatten, waaraan een Lid-Staat het uitsluitend recht verleent en waarborgt om een verbruiksprodukt binnen beperkte zones van het nationale grondgebied te verkopen en waarvan het beheer in handen is gesteld van plaatselijke overheidsdiensten?

— Levert het aan deze lichamen toegekende alleenverkooprecht naar zijn aard een discriminatie op in de zin van artikel 37?

— Houdt het feit dat in het geval, bedoeld in artikel 22, lid 2, laatste alinea, tweede deel, van verordening nr. 804/68, de aldaar gestelde en bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69 verlengde termijn is verstreken, de verplichting in tot opheffing van de maatregelen die in strijd zijn met de in artikel 37 neergelegde beginselen, en met name — bij een bevestigende beantwoording van de tweede vraag — van het alleenverkooprecht?

Met betrekking tot de uitlegging van de genoemde bepalingen merkt de Commissie het volgende op:

a) Ten aanzien van artikel 37 EEG-Verdrag:

Volgens 's Hofs jurisprudentie moeten de in artikel 37 bedoelde nationale monopolies en daarmede gelijkgestelde lichamen enerzijds betrekking hebben op de handel in een produkt dat het voorwerp kan zijn van de mededinging en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten, en anderzijds een wezenlijke rol in dit handelsverkeer spelen. De nadruk wordt gelegd op de aard van het produkt waarop de economische activiteit van de nationale monopolies of daarmede gelijkgestelde lichamen betrekking heeft, alsmede op de feitelijke invloed die deze activiteit op het handelsverkeer kan hebben. Artikel 37 is van toepassing, wanneer de Staat door middel van een handelsactiviteit waarvan hij zich het alleenrecht — door rechtstreekse uitoefening of door toekenning of delegatie aan andere rechtssubjecten — voorbehoudt, die invoer of de uitvoer tussen de Lid-Staten in rechte of in feite beheerst of aanmerkelijk beïnvloedt.

Een activiteit die de handel in een produkt op alleen de interne markt van een Lid-Staat betreft, kan het handelsverkeer beïnvloeden en dit verkeer kan aanmerkelijk worden beïnvloed door een plaatselijke activiteit op slechts een gedeelte van het nationale grondgebied. Van geval tot geval moet worden uitgemaakt of de betrokken economische activiteit een produkt betreft, dat naar zijn aard of krachtens de technische of internationale eisen waaraan het is onderworpen, een feitelijke rol kan spelen in de in- of uitvoerhandel tussen onderdanen van de Lid-Staten.

Onder het begrip „nationaal monopolie" valt enerzijds het „staatsmonopolie" en anderzijds het monopolie dat is gedelegeerd of volledig overgedragen aan andere lichamen dan de Staat zelf doch die hun activiteit uitoefenen onder toezicht van de Staat of diens plaatselijke overheden. Het begrip omvat niet slechts monopolies die werkzaam zijn op het gehele nationale grondgebied maar ook die wier activiteit alleen bepaalde zones hiervan bestrijkt.

Wat de vraag betreft, of het alleenverkooprecht voor een produkt op de nationale markt of een deel hiervan niet reeds naar zijn aard een discriminatie oplevert, kan worden opgemerkt dat artikel 37 alleen ten aanzien van de voorzienings- en afzetvoorwaarden discriminaties tussen de onderdanen van de Lid-Staten verbiedt. Bijgevolg kan het uitsluitende recht van een nationaal monopolie van commerciële aard om een bepaald produkt te verkopen, niet worden geacht naar zijn aard een discriminatie op te leveren, indien het bestaan van dit recht — ongeacht de wijze van uitoefening — voor de onderdanen van de Lid-Staat van het monopolie dezelfde gevolgen heeft als voor de onderdanen van de andere Lid-Staten. Dit is het geval, indien

het alleenverkooprecht zowel ingevoerde als nationale produkten betreft. Het verschil tussen de wijze waarop de Lid-Staat van het monopolie zijn onderdanen behandelt, en die waarop de andere Lid-Staten hùn onderdanen behandelen, kan geen discriminatie opleveren, daar deze slechts kan uitgaan van een en hetzelfde lichaam.

De regeling in artikel 37 voor produkten die door nationale monopolies worden verkocht, kan — gezien in haar context, dat wil zeggen in het kader van de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen en met name de opheffing van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen de Lid-Staten — slechts ertoe strekken voor deze produkten soortgelijke verkeersvoorwaarden te scheppen als die welke voortvloeien uit de opheffing van douanerechten, kwantitatieve beperkingen en belastingen en maatregelen van gelijke werking met betrekking tot produkten waarin de handel niet is voorbehouden aan de Staat en waarvoor een vrije mededinging bestaat.

Juist omdat het alleenverkooprecht voor een produkt wordt uitgeoefend door de Staat in de ruimste zin van het woord, zou het als zodanig tot discriminaties in de zin van artikel 37 kunnen leiden, ook al levert het naar zijn aard geen daadwerkelijke discriminatie op. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat na afloop van de overgangsperiode nationale monopolies waarvoor een dergelijk exclusief recht blijft gelden, strijdig zijn met artikel 37, lid 1, van het Verdrag: met deze bepaling wordt slechts de aanpassing en niet de opheffing van nationale monopolies van commerciële aard beoogd. Waar nu het exclusieve recht de wezenlijke inhoud van het monopolie is, zou de afschaffing van dit recht neerkomen op de opheffing van het monopolie.

In het kader van de onderhavige zaak behoeft niet te worden nagegaan of het in de praktijk altijd mogelijk is de verschillende eisen van artikel 37 met elkaar te verenigen: met name de noodzaak het intracommunautaire handelsverkeer te liberaliseren enerzijds en anderzijds het belang van de Lid-Staten bepaalde nuttige economische beleidsinstrumenten te behouden. Immers, enige discriminatie tussen de onderdanen der Lid-Staten ten aanzien van de voorzienings- en afzetvoorwaarden is in ieder geval niet uit te sluiten, wanneer het alleenverkooprecht is toegekend aan een lichaam dat het betrokken produkt zelf produceert, behandelt of verpakt. Een monopolie waarin produktie en handel zijn verenigd, levert in wezen een preferentiële regeling op ten gunste van de nationale produktie en is dus naar zijn aard discriminatoir.

Bij toepassing van deze uitleggingscriteria op de Italiaanse melkcentrales komt men tot de vaststelling dat de centrales onder de in artikel 37, lid 1, tweede alinea, vervatte ruime omschrijving van nationale monopolies van commerciële aard vallen, dat zij in verband met de grote hoeveelheden melk die zij omzetten de invoer aanmerkelijk kunnen beïnvloeden, en dat melk bij de huidige stand der techniek internationaal kan worden verhandeld.

Een verplichting voor de melkcentrales om melk, behandeld en verpakt door andere ondernemingen in de Gemeenschap, aan de verbruikers te leveren, zou hen beroven van hun bestaansreden die erin is gelegen melk niet te distribueren maar een bepaalde behandeling te doen ondergaan en af te pakken voor verkoop aan de verbruikers.

De handhaving van het alleenverkooprecht der melkcentrales brengt derhalve discriminaties in de voorzienings- en afzetvoorwaarden mee, die volgens artikel 37 aan het einde der overgangsperiode volledig moeten zijn uitgesloten.

b) Ten aanzien van de verordeningen nrs. 804/68 en 2622/69:

De nakoming van de uit artikel 37, lid 1, voortvloeiende verplichting kan worden tegengehouden door vrijwaringsclausules.

Zo ligt in artikel 43, lid 3, en in artikel 45 van het Verdrag het beginsel besloten dat de Lid-Staten hun nationale marktordeningen mogen handhaven totdat hiervoor één der in artikel 40, lid 2, bedoel-

de vormen van een gemeenschappelijke ordening in de plaats is getreden. Een nationaal monopolie voor de handel in een landbouwprodukt is nu te beschouwen als een nationale marktordening in de zin van het Verdrag, indien het de afzet van de nationale produkten tegen stabiele en lonende prijzen verzekert.
De erkenning van het recht der Lid-Staten op handhaving van hun nationale ordeningen in afwachting van een gemeenschappelijke ordening houdt noodzakelijkerwijs de erkenning in van hun recht om alle maatregelen te handhaven, die een onderdeel vormen van de nationale marktordening, ook al zijn zij in strijd met de voorschriften inzake het vrije verkeer van goederen.
Tevens volgt uit artikel 45 dat de discriminaties mogen worden gehandhaafd, indien de opheffing hiervan de werking van de nationale ordening in gevaar zou kunnen brengen.
Ten aanzien van de nationale marktordeningen met het karakter van een nationaal monopolie is er dus een tegenstrijdigheid tussen enerzijds artikel 37, op grond waarvan zij naar gelang van de opheffing der kwantitatieve beperkingen geleidelijk moeten worden aangepast in dier voege dat aan het einde van de overgangsperiode elke discriminatie inzake de voorzienings- en afzetvoorwaarden is uitgesloten, en anderzijds artikel 43, lid 3, en artikel 45, op grond waarvan — voor nationale ordeningen in het algemeen — discriminaties juist kunnen worden gehandhaafd tot de inwerkingstelling van een gemeenschappelijke ordening. De oplossing in dit dilemma verschaft artikel 38, lid 2, bepalende dat de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt van toepassing zijn op de landbouwprodukten, voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet anders is bepaald. Artikel 43, lid 3, en artikel 45 hebben dus voorrang boven artikel 37 en maken het mogelijk voor landbouwprodukten die onder een commercieel monopolie vallen, tòt de instelling van een gemeenschappelijke ordening discriminerende maatregelen te handhaven, die een onderdeel vormen van de nationale ordening. Door deze vorrang van artikel 43, lid 3, en artikel 45 boven artikel 37 konden de monopolies die de kenmerken vertoonden van een nationale marktordening, ontsnappen aan de in artikel 37, lid 1, vervatte verplichting tot geleidelijke aanpassing. Bovendien heeft deze voorrang geleid tot een wijziging van de termijn voor de verwezenlijking van het einddoel van artikel 37, daar dit niet meer aan het einde van de overgangsperiode, maar aan de vervanging van de nationale ordeningen door de gemeenschappelijke marktordening is gebonden.
Lid 4 van artikel 37 verzet zich niet tegen deze conclusie, omdat de verdragsbepalingen inzake de landbouw prevaleren: het is niet aan te nemen dat de afwijkingen van de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt wel gelden voor alle landbouwprodukten die onder een nationale marktordening vallen, en niet voor die welke onder een nationaal monopolie vallen. Artikel 38, lid 2, zondert trouwens artikel 37, lid 4, niet uit van de regels waarvan op landbouwgebied kan worden afgeweken. In feite is er geen tegenspraak tussen artikel 37, lid 4, en de landbouwbepalingen: eerstgenoemde bepaling geldt niet voor de eigenlijke landbouwprodukten, maar voor veredelingsprodukten.
Weliswaar had het gemeenschappelijk landbouwbeleid ingevolge artikel 40, lid 1, uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand moeten zijn gebracht, maar toen de Gemeenschap niet in staat was binnen deze termijn een gemeenschappelijke ordening in te stellen, kon de afloop van die periode geen beletsel vormen voor de handhaving van de nationale marktordeningen of bepaalde onderdelen hiervan.
Maatregelen die in de weg staan aan het vrije verkeer van goederen, mogen echter in geval van een, zelfs onvolledige, gemeenschappelijke ordening niet zonder uitdrukkelijke machtiging van de Gemeenschap worden gehandhaafd.
Bij de vaststelling van de gemeenschappelijke marktordening voor de sector melk en zuivelprodukten in verordening

nr. 804/68 had de Raad dan ook tevens een besluit moeten nemen over de centrales. In feite heeft hij de Italiaanse Republiek aanvankelijk ook gemachtigd maatregelen ter voorziening van bepaalde gebieden met consumptiemelk te handhaven tot 31 december 1969 (artikel 22, lid 2, laatste alinea, tweede deel, van verordening nr. 804/68); na vervolgens te hebben vastgesteld dat het niet wenselijk zou zijn deze maatregelen in de loop van het melkprijsjaar af te schaffen, had hij de machtiging verlengd tot 31 maart 1970 (artikel 2 van verordening nr. 2622/69).

Door de afloop van deze termijn was de krachtens artikel 37, lid 1, op de Italiaanse Republiek rustende verplichting tot opheffing van daarmee strijdige maatregelen en in het bijzonder van het uitsluitend recht van de centrales om in de hun voorbehouden gebieden consumptiemelk te verkopen, perfect geworden.

Niet zozeer de centrales als zodanig, dat wil zeggen als verzamelcentra en fabrieken voor de behandeling en afpakking van melk, waren met artikel 37 in strijd, als wel bepaalde elementen van hun werkwijze, in het bijzonder hun exclusief verkooprecht, de verplichting zich bij de plaatselijke producenten te voorzien en de verplichting der ondernemers om van de melkcentrales te betrekken; juist deze elementen hadden per 31 maart 1970 moeten zijn opgeheven.

c) Ten aanzien van artikel 90, lid 2, EEG-Verdrag:

Artikel 90, lid 2, stelt bepaalde ondernemingen, in het bijzonder die belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, vrij van de verplichting de regels van het Verdrag en met name de mededingingsregels na te leven, indien de toepassing hiervan de vervulling in feite of in rechte van de hun toevertrouwde bijzondere taak verhindert, een en ander echter slechts voor zover de ontwikkeling van het handelsverkeer daardoor niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

Bij de omschrijving van het begrip „diensten van algemeen economisch belang" dient rekening te worden gehouden met de speciale omstandigheden in elke Lid-Staat. In het algemeen kan worden gesteld dat een activiteit, gericht op de verdeling van verbruiksgoederen, zeer zeker onder dit begrip valt.

De vraag onder welke omstandigheden de toepassing van de verdragsregels een beletsel vormt voor de vervulling van de bijzondere taak van een onderneming, kan slechts van geval tot geval worden beantwoord, waarbij men rekening dient te houden met enerzijds de aard van de taken der onderneming en anderzijds met de in aanmerking komende verdragsregels. Daar artikel 90, lid 2, een uitzonderingsbepaling vormt, is hier in ieder geval een restrictieve interpretatie geboden.

De bijzondere taak van de Italiaanse melkcentrales is niet zozeer plaatselijke gemeenschappen van consumptiemelk te voorzien, als wel de kwaliteit van de door hen geleverde melk te waarborgen. De vervulling van deze taak mag niet worden doorkruist door toepassing van artikel 37 van het Verdrag.

d) Ten aanzien van artikel 36 EEG-Verdrag:

Hoewel de Pretore te Bari het Hof geen vraag heeft gesteld over de uitlegging van artikel 36, zou kunnen worden nagegaan of dit artikel in casu geen rol speelt. Op grond hiervan kunnen immers invoerverboden of -beperkingen worden gehandhaafd of ingesteld, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Terwijl artikel 37 slechts de bijzondere toepassing van de artikelen 30 tot en met 34 op bijzondere gevallen regelt, geldt de uitzondering van artikel 36 ook voor de verplichtingen ex artikel 37. Als uitzonderingsbepaling kan artikel 36 echter slechts die maatregelen rechtvaardigen, die — hoewel in strijd met het beginsel van het vrije verkeer van goederen — werkelijk strikt noodzakelijk zijn voor de bescherming van gezondheid en leven van personen.

Gezien de huidige stand der techniek op het gebied van de behandeling en afpakking van consumptiemelk, zijn de voorschriften, beperkingen en controles, waaraan de melkhandel en -import in Italië zijn onderworpen, op zichzelf inderdaad voldoende om de hygiëne en volksgezondheid te waarborgen, zodat het geenszins noodzakelijk is een alleenverkooprecht voor consumptiemelk aan de centrales voor te behouden.

e) Ten aanzien van de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 37 EEG-Verdrag:

Lid 2 van artikel 37 is door het Hof reeds rechtstreeks toepasselijk verklaard. Op basis van de door het Hof ontwikkelde criteria zou in beginsel ook lid 1 van dit artikel aan het einde van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk zijn geworden.
Het enige verschil tussen lid 1 en 2 van artikel 37 is de datum waarop de verplichting der Lid-Staten om elke discriminatie tussen hun onderdanen ten aanzien van de voorzienings- en afzetvoorwaarden uit te sluiten, perfect is geworden. De beoordelingsbevoegdheid van de Lid-Staten inzake de middelen en termijnen voor de geleidelijke aanpassing van de nationale monopolies gold alleen voor de overgangsperiode; de uiteindelijke verplichting — uitsluiting van elke discriminatie — was aan het einde van de overgangsperiode duidelijk en welomschreven, onvoorwaardelijk en niet onderworpen aan maatregelen van de Lid-Staten of van de gemeenschapsinstellingen.
Met betrekking tot landbouwprodukten die onder een nationale ordening met het karakter van een handelsmonopolie vallen, is het soms echter mogelijk dat de tijdslimiet niet samenvalt met het einde van de overgangsperiode. In dat geval hangt het tijdstip waarop de bepaling van artikel 37, lid 1, in haar beginselstrekking rechtstreeks gaat werken, af van de datum die de Raad heeft vastgesteld in het kader van de regeling inzake de gemeenschappelijke marktordening voor de betrokken produkten. In casu had bedoelde bepaling met ingang van 31 maart 1970 rechtstreekse werking voor particulieren gekregen.
De Raad had de Italiaanse Republiek bij verordening nr. 1411/71 weliswaar een nieuwe machtiging verleend om de betrokken maatregelen tot 31 maart 1973 te handhaven, maar naar het oordeel der Commissie was de inwerkingtreding der verordening in casu niet terzake dienend: de continuïteit was verbroken en de nieuwe machtiging kon krachtens een beginsel waaraan in het gemeenschapsrecht fundamentele betekenis dient toe te komen, geen inbreuk maken op verkregen rechten van particulieren ingevolge een bepaling die op dat moment rechtstreeks werkte in de rechtsorde der Lid-Staten.

f) Samenvattend stelt de Commissie voor de vragen als volgt te beantworden:

1. Artikel 37 van het EEG-Verdrag dient te worden uitgelegd in die zin dat de nationale monopolies van commerciële aard of de lichamen waardoor een Lid-Staat het handelsverkeer tussen de Lid-Staten beheerst of aanmerkelijk beïnvloedt, mede de lichamen omvatten

— waaraan een Lid-Staat het alleenverkooprecht voor een verbruiksprodukt binnen beperkte zones van het nationaal grondgebied verleent of waarborgt,

— waarvan het beheer wordt uitgeoefend of gecontroleerd door plaatselijke overheidslichamen.

— indien het betrokken produkt zich in het handelsverkeer kan bevinden en indien de commerciële activiteit van bedoelde lichamen met betrekking tot dit produkt het intracommunautaire handelsverkeer daadwerkelijk kan beïnvloeden.

2. Het alleenverkooprecht kan tot discriminaties tussen de onderdanen der Lid-Staten ten aanzien van de voorzienings- en afzetvoorwaarden leiden, indien het is voorbehouden aan lichamen die zelf belangen hebben bij de produk-

tie, de behandeling of de afpakking van het betrokken produkt.

3. In het geval, bedoeld in artikel 22, lid 2, laatste alinea, tweede deel, van verordening nr. 804/68, kan de afloop van de in dit artikel bepaalde en bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69 verlengde termijn de verplichting meebrengen tot opheffing van de maatregelen die in strijd zijn met de in artikel 37, lid 1, neergelegde beginselen.

4. Aan deze verplichting staan artikel 90, lid 2, en artikel 36 EEG-Verdrag niet in de weg.

5. De bepalingen van artikel 37, lid 1, zijn in hun beginselstrekking op 1 januari 1970 rechtstreeks gaan werken in de rechtsorde der Lid-Staten. In het geval waarop artikel 22, lid 2, laatste alinea, tweede deel, van verordening nr. 804/68 van toepassing ist, hebben genoemde bepalingen echter pas na afloop van de in artikel 2 van verordening nr. 2622/69 bedoelde termijn een rechtstreekse werking in de betrekkingen tussen de betrokken Lid-Staat en zijn justitiabelen gekregen en voor deze laatsten rechten doen ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Pretore te Bari bij beschikking van 3 juli 1971, ingekomen ter griffie van het Hof op 20 september 1971, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van een aantal bepalingen van het EEG-Verdrag, met name de artikelen 37 en 90, alsmede over de uitlegging van 's Raads verordeningen nr. 804/68 van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 148, blz. 13), en nr. 2622/69 van 21 december 1969 tot wijziging van eerstgenoemde verordening (PB nr. L 328, blz. 8);

dat deze uitlegging wordt gevraagd in verband met de regeling van de markt voor consumptiemelk en, meer in het bijzonder, van het statuut van de krachtens de Italiaanse wetgeving ingestelde melkcentrales;

Ten aanzien van 's Hofs bevoegdheid

2 Overwegende dat zowel de regering van de Italiaanse Republiek als de Commissie bezwaren hebben gemaakt op grond dat aan het Hof zou zijn gevraagd het statuut van de melkcentrales rechtstreeks in het licht van het Verdrag te kwalificeren en zich aldus uit te spreken over de verenigbaarheid van deze regeling met de bepalingen van het gemeenschapsrecht;

dat met name de regering van de Italiaanse Republiek meent dat deze handelwijze tot een verwarring tussen de in artikel 177 onderscheidenlijk artikel 169 aangegeven rechtswegen zou leiden, zodat de gestelde vragen niet-ontvankelijk zijn;

3 Overwegende dat het Hof in het kader van de toepassing van artikel 177 van het Verdrag weliswaar niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een nationale bepaling met het gemeenschapsrecht, doch uit de inhoud van door de nationale rechter geformuleerde vragen, mede gezien de door hem verstrekte gegevens, de elementen mag lichten, die onder de uitlegging van het gemeenschapsrecht vallen, ten einde deze rechter in staat te stellen het hem voorgelegde rechtsprobleem op te lossen;

4 Overwegende dat de regering van de Italiaanse Republiek de vragen niet-ontvankelijk acht op grond dat de door het Hof eventueel te geven antwoorden gevolgen zouden hebben voor de toepassing van het strafrecht van een Lid-Staat;

5 Overwegende dat het in algemene termen geformuleerde artikel 177 geen enkel onderscheid maakt naar het al of niet strafrechtelijk karakter van de nationale procedure, in het kader waarvan de prejudiciële vragen zijn gesteld;

dat de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht niet mag verschillen naar gelang van de onderscheiden gebieden van het nationale recht, waarbinnen het zijn werking kan doen gevoelen;

dat het Hof mitsdien bevoegd is de gestelde vragen te beantwoorden;

Ten principale

6 Overwegende dat de zaak voor de nationale rechter de toepassing betreft van de Italiaanse strafwet op feiten, aangemerkt als overtreding van de wettelijke bepalingen waarbij aan de melkcentrales een uitsluitend recht van voorziening en verkoop binnen bepaalde geografische grenzen wordt verleend;

dat deze rechter ter beslissing van dit geding enerzijds vragen heeft gesteld over de uitlegging van de artikelen 37 en 90 van het Verdrag, en anderzijds om uitlegging heeft verzocht van een aantal bepalingen van de verordeningen nrs. 804/68 en 2622/69;

7 Overwegende dat naar het oordeel van de Raad en de regering van de Italiaanse Republiek de regeling voor de melkcentrales wegens haar specifieke karakter niet moet worden beoordeeld aan de hand van de artikelen 37 en 90, maar zuiver in landbouwverband, waar deze regeling een nationale marktordening vormt, welke moet worden gehandhaafd, zolang hiervoor geen nationale marktordening in de plaats is getreden;

dat immers ingevolge artikel 38, lid 2, de algemene regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt slechts op de landbouwprodukten van toepassing zijn, voor zover in de verdragsbepalingen onder de titel betreffende de landbouw niet anders is bepaald;

8 Overwegende dat in verband met deze tegenwerping en de eventuele gevolgen ervan voor de beslissing van het hoofdgeding, allereerst de derde vraag betreffende de uitlegging van de verordeningen nrs. 804/68 en 2622/69, bezien in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet worden onderzocht;

dat aldaar wordt gevraagd of de afloop van de termijn, vastgesteld in artikel 22, lid 2, van verordening nr. 804/68 en verlengd bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69, de verplichting inhoudt om de met de verdragsbeginselen eventueel strijdige maatregelen en met name het alleenverkooprecht dat door een Lid-Staat op bepaalde delen van zijn grondgebied aan bij de wet opgerichte produktielichamen is verleend, in te trekken;

9 Overwegende dat de betekenis van genoemde bepalingen slechts kan worden opgespoord in het kader van de algemene context van de verordeningen waarin zij voorkomen;

10 a) dat ten gevolge op verordening nr. 13/64 van de Raad van 5 februari 1964, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de zuivelsector, deze ordening in haar geheel definitief is vastgesteld bij verordening nr. 804/68;

dat echter ingevolge artikel 22, lid 2, van laatstgenoemde verordening de communautaire regeling betreffende de aanvullende maatregelen met betrekking tot de produkten welke onder post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief vallen — waaronder met name consumptiemelk —, later doch in elk geval voor het einde van de overgangsperiode zal worden vastgesteld.

dat in de vierde alinea van dit lid de Italiaanse Republiek werd gemachtigd „de maatregelen ter voorziening van bepaalde gebieden met consumptiemelk" tot en met 31 december 1969 te handhaven;

dat, naar vaststaat, deze bepaling doelde op de regeling inzake de melkcentrales;

11 b) dat luidens verordening nr. 2622/69 de Raad, overwegende dat het niet wenselijk leek in de loop van het melkprijsjaar de bijzondere nationale bepalingen van de Italiaanse Republiek af te schaffen, de in artikel 22, lid 2, slotalinea, van verordening nr. 804/68 gestelde termijn heeft verlengd tot 31 maart 1970;

12 c) dat een op 17 maart 1970 door de Commissie bij de Raad ingediend voorstel om de Italiaanse Republiek te machtigen de geldende bepalingen betreffende de melkcentrales voor een nieuwe periode tijdelijk tot en met 31 maart 1972 te handhaven (PB nr. C 43, blz. 5), vóór de vervaldatum van 31 maart 1970 niet tot een besluit van de Raad heeft geleid;

13 d) dat bij verordening nr. 1411/71 van 29 juni 1971, van latere datum dan — en dus niet van toepassing op — de feiten die aan de orde zijn in de procedure voor de nationale rechter, de Raad aanvullende voorschriften heeft vastgesteld voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector der produkten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief (PB nr. L 148, blz. 4);

dat volgens artikel 4 dezer verordening pas uitvoering zal worden gegeven aan deze ordening, nadat de Raad op een later tijdstip bepaalde eisen inzake het in de handel brengen van voor menselijke voeding bestemde melk heeft uitgewerkt;

dat de Raad bij dezelfde verordening, overwegende dat Italië maatregelen heeft voorbereid om de structuur van de melkcentrales te wijzigen en dat deze structuurwijzigingen niet in gevaar mogen worden gebracht, de Italiaanse Republiek in artikel 9, lid 2, heeft gemachtigd de bepalingen, van toepassing op de melkcentrales die op 31 maart 1970 in bedrijf waren, tot en met 31 maart 1973 te handhaven;

14 Overwegende dat blijkens al deze bepalingen de markten in de sector melk en zuivelprodukten sedert de inwerkingtreding van verordening nr. 804/68 definitief, zij het in bepaalde opzichten onvolledig, zijn geordend;

dat sedert dit tijdstip alleen de gemeenschapsautoriteit kon beslissen over de voorlopige handhaving van enige nationale regeling voor de ordening, interventie of controle inzake de betrokken produkten;

dat de Raad, door het uitstel voor de Italiaanse Republiek ten aanzien van de melkcentrales te beperken tot 31 december 1969, datum van afloop van de overgangsperiode, de consequenties heeft getrokken uit de onverenigbaarheid van deze regeling met de grondbeginselen van de voor deze sector beoogde marktordening;

15 dat de Raad anderzijds, door de bewoordingen waarin hij de Italiaanse Republiek bij verordening nr. 2622/69 een verlenging van de aanvankelijk vastgestelde termijn met drie maanden toestond, te kennen heeft gegeven dat hij de verleende machtiging slechts beschouwde als een bij uitstek tijdelijke maatregel om de opheffing van het alleenverkooprecht te doen samenvallen met het einde van het lopende melkprijsjaar;

dat het weliswaar mogelijk is uit verordening nr. 1411/71 de bedoeling van de communautaire wetgever af te leiden om Italië een bepaalde nadere termijn voor de omschakeling van de melkcentrales te gunnen, maar dat niettemin ten tijde van de aan de nationale rechter ter beoordeling voorgelegde feiten de enige geldende bepaling met betrekking tot de regeling voor de melkcentrales verordening nr. 2622/69 was, die in artikel 2 de afloop van de gegunde uitsteltermijn op 31 maart 1970 stelde;

dat hieruit blijkt dat, ten tijde van de aan de nationale rechter ter beoordeling voorgelegde feiten, krachtens een bijzondere verordenende bepaling het aan de melkcentrales verleende uitsluitende recht van verkoop moest worden opgeheven en bijgevolg de nationale wettelijke bepalingen waarin dit uitsluitende recht is vastgelegd, niet toepasselijk waren;

16 dat toentertijd dan ook volledig toepassing moest worden gegeven aan artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, waaruit blijkt dat de gemeenschappelijke ordening van de landbouwprodukten, ongeacht de daarvoor gekozen vorm, in ieder geval zo moet zijn opgezet dat „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap" wordt uitgesloten;

17 Overwegende dat, gezien het antwoord op de derde vraag, het niet noodzakelijk voorkomt op de overige vragen van de Pretore te Bari in te gaan;

Ten aanzien van de kosten

18 Overwegende dat de kosten, door de Commissie en de Raad van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen en dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van de firma SAIL, de regering van de Italiaanse Republiek, de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 37, 38, 40 en 177;
Gelet op de verordeningen van de Raad nr. 13/64 van 5 februari 1964, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de zuivelsector, nr. 804/68 van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, nr. 2622/69 van 21 december 1969, tot wijziging van verordening nr. 804/68, en nr. 1411/71 van 29 juni 1971, houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten met betrekking tot de produkten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 20;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen,

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore van het kanton Bari bij diens beschikking van 3 juli 1971 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De afloop van de termijn, vastgesteld in artikel 22, lid 2 , van 's Raads verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968 en verlengd bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69 van 21 december 1969, hield ten tijde van de aan de nationale rechter ter beoordeling voorgelegde feiten de opheffing in van het uitsluitende recht van verkoop, voorzien in het kader van de in

genoemde bepalingen bedoelde „regeling inzake de inzamelings- en distributiegebieden voor melk in de Italiaanse Republiek", en brengt bijgevolg de niet-toepasselijkheid mede van elke nationale wettelijke bepaling waarin dit uitsluitende recht is vastgelegd.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op eenentwintig maart negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 23 FEBRUARI 1972[1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De firma SAIL, een Italiaanse vennootschap te Bari, die een melkfabriek te Gioia del Colle exploiteert, heeft op 17 april 1971 via haar concessiehouder gehomogeniseerde gepasteuriseerde „perla" volle melk geleverd aan een melkhandelaar te Bari. Dit feit werd geconstateerd door opsporingsambtenaren van de gezondheidsdienst en kwam voor de kantonrechter te Bari.

Over de Italiaanse bepalingen ten deze zij het volgende opgemerkt. Volgens artikel 1 van wet nr. 851 van 16 juni 1938 (Gazzetta ufficiale nr. 147) kunnen in gemeenten met een dagelijks melkverbruik van ten minste 100 hl melkcentrales worden opgericht. Deze hebben tot taak melk voor onmiddellijk plaatselijk verbruik in te zamelen, de zuiverheid te waarborgen, de melk zo te behandelen dat geen gevaar voor de gezondheid bestaat, en haar dusdanig gereed te maken voor de verkoop dat iedere vervalsing is uitgesloten. De centrales worden opgericht op verzoek van de gemeenten, met vergunning van de prefect en na ministeriële goedkeuring. Aanvankelijk was bepaald dat de gemeenten de oprichting en exploitatie van de centrales moesten overlaten aan corporatieve verenigingen (gilden). Daar de gilden en het corporatieve systeem met het einde van het fascistische tijdperk echter zijn verdwenen, kunnen de centrales thans rechtstreeks door de gemeenten — of onder hun toezicht — door particuliere ondernemingen worden beheerd. Ingevolge artikel

1 — Vertaald uit het Duits.