FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 25. januar 1996 *

1. I de foreliggende sager har Pretura circondariale di Roma, Sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, ved en række kendelser anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30, 36 og 52, af Rådets direktiv 64/223/EØF af 25. februar 1964 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for virksomhed inden for engroshandelen [1], af Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 [2] og direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 [3] om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

2. Ved kendelse af 10. november 1993 er sag C-418/93, C-419/93, C-420/93 og C-421/93 blevet forenet. Ved en anden kendelse, nemlig af 27. januar 1994, er de nævnte sager blevet forenet med sag C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94 og C-15/94. Ved endnu en kendelse, nemlig af 23. februar 1994, er sag C-23/94 og C-24/94 blevet forenet. Endelig er disse to sager samt sag C-332/94 ved kendelse af 19. oktober 1995 blevet forenet med alle ovennævnte sager.

I — Tvisten

3. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse er blevet forelagt under sager, som en række selskaber, der forvalter store butikscentre, har anlagt mod borgmestre, som havde afvist deres anmodninger om tilladelse til at åbne deres forretninger om søndagen, og som gjorde dem opmærksom på, at de i tilfælde af, at de overtrådte forbuddet, ville blive pålagt administrative sanktioner. Den afvisning, borgmestrene har meddelt, har hjemmel i den italienske lov nr. 558 af 28. juli 1971 om den almindelige butikstid i detailhandelen [4]. Lovens artikel 1, stk. 2, litra a), bestemmer, at forretninger ikke må holde åbent på søn- og helligdage. I henhold til artikel 10 kan der pålægges administrative sanktioner, såfremt bestemmelserne tilsidesættes. Gentagne tilsidesættelser kan endog medføre, at en forretning skal holde lukket i op til 15 dage.

Lov nr. 558 er en rammelov, hvorefter anvendelsen af den forbudsbestemmelse, den indeholder, er overladt regionale organer, som lokalt kan fastsætte nærmere bestemmelser om den almindelige butikstid. Det tilkommer

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT 1963-1964, s. 115.

2 — EFT L 109, s. 8.

3 — EFT L 81, s. 75.

4 — GURI (»Lovtidende«) nr. 200 af 9.8.1971.

borgmestrene og formændene for de lokale myndigheder i det område, hvor forretningerne er etableret, at pålægge de i loven fastsatte sanktioner.

4. For retten gjorde sagsøgerne gældende, at det efter deres opfattelse var tvivlsomt, om den italienske lov er forenelig med fællesskabsretten og navnlig med ovennævnte bestemmelser. Retten udsatte herefter sagen og forelagde i medfør af EF-traktatens artikel 177 en række præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

II — De præjudicielle spørgsmål

5. Under ovennævnte sager har Pretura Circondariale di Roma, Sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, ved en række enslydende kendelser, afsagt den 18. juli 1993, den 28. oktober 1993, den 11. november 1993, den 2. december 1993 og den 16. december 1993 [5], anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»1) Udgør en national bestemmelse, hvorefter detailforretninger (medmindre de handler med bestemte varer) ikke må holde åbent på søn- og helligdage, mens det *ikke* er forbudt at udføre internt arbejde på sådanne dage (og de forretninger, der har overtrådt ovennævnte forpligtelse, som sanktion pålægges lukning), hvilket medfører et mærkbart faldende salg i disse forretninger, herunder salget af varer fremstillet i andre EF-stater, med en deraf følgende nedgang i importen fra disse stater

a) en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i henhold til Romtraktatens artikel 30 og de senere fællesskabsbestemmelser, der er udstedt i medfør af de i nævnte artikel fastlagte principper

b) et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne

c) eller en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til det sociale og/eller ideelle mål, der måtte forfølges med den nationale bestemmelse,

5 — EFT C 312, s. 6, og EFT 1994 C 76, s. 4, 5, 9, 10 og 12.

når det lægges til grund, at

— der i butikscentrene og den organiserede distribution (som sagsøgeren hører til) normalt sælges flere varer, der er importeret fra andre EF-lande, end i mindre og mellemstore forretninger

— den omsætning, butikscentrene og den organiserede distribution har om søndagen, *ikke* kan udlignes ved køb, som kunderne i stedet foretager på andre af ugens dage, da disse køb foretages i forretninger, som hovedsagelig forsyner sig hos indenlandske producenter?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om den i henhold til ovennævnte nationale bestemmelse trufne foranstaltning falder ind under de undtagelser fra artikel 30, der er fastsat i Rom-traktatens artikel 36, eller under andre undtagelsesbestemmelser i fællesskabsretten.«

Endvidere har samme retsinstans ved kendelse af 10. oktober 1994 [6] (sag C-332/94) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der delvis er identiske med de foregående spørgsmål:

»Når det lægges til grund, at

— butikscentre og supermarkeder, som oftest ligger i udkanten af eller uden for byerne, normalt udbyder og sælger flere varer indført fra de øvrige EØF-lande, end der udbydes og sælges i små og mellemstore forretninger, som i modsætning til de ovenfor nævnte forretninger er spredt over et større område, både bymæssige og ikke-bymæssige

— omsætningen i butikscentrene og i supermarkederne i de korte perioder, hvor de må holde åbent på søn- og helligdage, i sig selv er større end omsætningen her på hverdage

6 — EFT C 392, s. 3.

— den omsætning, som butikscentre og supermarkeder ikke kan tilvejebringe på søn- og helligdage, ikke udlignes af deres omsætning på hverdage, og den efterspørgsel, der herved ikke dækkes, følgelig rettes mod andre salgssteder (de små og mellemstore forretninger, der ligger nærmere forbrugerne, og som er lettere at komme til, også på hverdage), som i deres sortiment kun forsyner sig med indenlandsk fremstillede varer,

1) udgør en national bestemmelse, hvorefter detailforretninger (medmindre de handler med bestemte varer) ikke må holde åbent på søn- og helligdage, mens det *ikke* er forbudt at udføre internt arbejde på sådanne dage (og de forretninger, der har overtrådt ovennævnte forpligtelse, som sanktion pålægges lukning) da

a) en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i henhold til Rom-traktatens artikel 30 og de senere fællesskabsbestemmelser, der er udstedt i medfør af de i nævnte artikel fastlagte principper?

b) et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne?

c) en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til det sociale og/eller idelle mål, der måtte forfølges med den nationale bestemmelse?

d) en tilsidesættelse af bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 52 om etableringsfrihed og af de senere fællesskabsbestemmelser, der er udstedt i medfør af nævnte princip?

e) i det mindste en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 2, i direktiv 64/223 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for virksomhed inden for engroshandelen?

f) eller en tilsidesættelse af direktiv 83/189 og 88/182, som omhandler ophævelse af tekniske hindringer for handelen mellem medlemsstaterne, når henses til, at forbuddet mod, at forretningerne holder åbent om søndagen, kun tilsyneladende er en generel forbudsbestemmelse, men at der i virkeligheden gælder undtagelser for en række varer, som — bortset fra helt få, nødvendige tilfælde — udelukkende er indenlandsk fremstillede?

2) Såfremt de enkelte dele af det første spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om den i henhold til ovennævnte nationale bestemmelse trufne foranstaltning falder ind under de undtagelser fra artikel 30, der er fastsat i Romtraktatens artikel 36, eller under andre undtagelsesbestemmelser i fællesskabsretten.«

6. Bortset fra sag C-332/94, hvor det præjudicielle spørgsmål ikke alene vedrører traktatens artikel 30 og 36, men også andre fællesskabsretlige bestemmelser, har Domstolen allerede besvaret de præjudicielle spørgsmål i dom af 2. juni 1994, Punto Casa og PPV [7]. Denne dom blev afsagt på grundlag af en præjudiciel anmodning fra Pretura circondariale di Roma, Sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, som ved kendelser af 16. december 1992 og 22. marts 1993 havde forelagt Domstolen spørgsmål, der er helt identiske med de ovenfor angivne. Efter afsigelsen af ovennævnte dom anmodede Domstolen retten om at tilkendegive, om den opretholdt de præjudicielle spørgsmål, den havde forelagt i alle ovennævnte sager, bortset fra sag C-332/94.

Ved skrivelse af 22. juli 1994 svarede retten, at den opretholdt de nævnte præjudicielle spørgsmål. I skrivelsen anførte den, at der ved dommen i de forenede sager Punto Casa og PPV ikke var taget stilling til alle de aspekter og heller ikke til alle de spørgsmål, der i de pågældende sager var rejst med hensyn til, om den italienske lov er forenelig med de fællesskabsretlige bestemmelser og navnlig med traktatens artikel 30 og 36. Retten understregede, at de store butikscentre ligger i udkanten af eller uden for byerne, og at de derfor ikke er let tilgængelige for kunderne på hverdage. Sammenlignet med de mindre forretninger, som er mere spredt i byområderne, og som henvender sig til en begrænset kundekreds, udbyder og sælger de store butikscentre gennemsnitligt langt flere varer importeret fra andre EF-medlemsstater end mindre forretninger, der som hovedregel sælger indenlandsk fremstillede varer. Efter rettens opfattelse har dette til følge, at efterspørgslen rettes mod indenlandsk fremstillede varer på bekostning af udenlandske varer, som de mindre forretninger kun sælger i meget beskedent omfang.

III — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

Traktatens artikel 30 og 36

7. Med de præjudicielle spørgsmål er der rejst det problem, om nationale bestemmelser som dem, der omtvistes i hovedsagen, er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30. I henhold til denne bestemmelse er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne. Ifølge den velkendte formulering i

7 — Forenede sager C-69/93 og C-258/93, Sml. I, s. 2355.

Dassonville-dommen er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion enhver af medlemsstaternes »bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet« [8]. Endvidere fremgår det af en anden del af Domstolens praksis, som tog sin begyndelse ved den såkaldte »Cassis de Dijon«-dom [9], at selv om der ikke er tale om forskelsbehandling på grundlag af varernes oprindelse, kan en medlemsstats lovgivning være i strid med artikel 30, såfremt den hindrer samhandelen inden for Fællesskabet og ikke er begrundet ud fra tvingende almene hensyn.

8. I dommen i de forenede sager Keck og Mithouard [10] begrænsede Domstolen rækkevidden af ovennævnte praksis, idet den foretog en sondring mellem

— på den ene side nationale bestemmelser om, hvilke betingelser (f.eks. med hensyn til benævnelse, form, dimensioner, vægt, sammensætning osv.) varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, skal opfylde, og

— på den anden side nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg, og som på grund af deres karakter ikke kan antages at påvirke samhandelen inden for Fællesskabet, idet de ikke har til formål at regulere samhandelen med varer mellem medlemsstaterne.

9. Med henvisning til Cassis de Dijon-dommen fastslog Domstolen, at førstnævnte kategori af nationale bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 30 og udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning, der som sådan er forbudt, medmindre de er begrundet ud fra et alment hensyn [11]. For så vidt angår den anden kategori af nationale bestemmelser udtalte Domstolen, at de ikke er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30, forudsat at de finder anvendelse på alle de erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og forudsat, at de, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde. Domstolen tilføjede, at når disse betingelser er opfyldt, kan en anvendelse af sådanne bestemmelser på salg af varer fra en anden medlemsstat, som opfylder de af denne stat fastsatte regler, ikke antages at forhindre, at varerne får adgang til markedet eller medføre større ulemper i denne hensende end for indenlandsk fremstillede varer [12].

8 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5.

9 — Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649.

10 — Dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097.

11 — Jf. præmis 15 i Keck og Mithouard-dommen.

12 — Jf. præmis 16 og 17 i Keck og Mithouard-dommen. Jf. også præmis 12 i Punto Casa og PPV-dommen.

10. Ud over de nævnte to kategorier af bestemmelser findes der en tredje kategori af nationale bestemmelser, der kan falde ind under Dassonville-dommen. Det kan f.eks. være en national lovgivning, hvorefter skattemyndighederne kan gøre udlæg i genstande, der er solgt på afbetaling og med ejendomsforbehold, selv om genstandene hidrører fra og tilhører en leverandør, der er etableret i en anden medlemsstat [13]. Der kan også være tale om en national bestemmelse, hvorefter det for alle skibe uden forskel er forbudt at udtømme skadelige stoffer i territoriale farvande og de indre farvande, og for skibe, der fører landets eget flag, at udtømme sådanne stoffer i havet uden for territorialfarvandet, og skibsførere, der er statsborgere i landet, kan suspenderes fra deres stilling [14]. Man kan også forestille sig en bestemmelse, hvorefter der kræves tilladelse til at åbne en detailforretning [15], eller en national bestemmelse, hvorefter grossister, der handler med olieprodukter, og som ønsker at udvide deres virksomhed til også at omfatte et område, skal sikre forsyningen til et vist mindsteantal af øerne i øgruppen [16]. Sådanne nationale bestemmelser kan i almindelighed ikke antages at være i strid med artikel 30, idet de ikke har til formål at regulere samhandelen med andre medlemsstater, og de restriktive virkninger, som sådanne bestemmelser vil kunne medføre for den frie bevægelighed for varer mellem medlemsstaterne, er normalt usikre og indirekte, hvorfor bestemmelserne ikke kan antages at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne [17].

11. Når der opstår spørgsmål om, hvorvidt artikel 30 finder anvendelse, må det undersøges, hvilken af ovennævnte kategorier den omtvistede nationale bestemmelse falder ind under, og navnlig, om der er tale om en bestemmelse, der regulerer bestemte former for salg, som omhandlet i Keck og Mithouard-dommen.

Jeg skal i den forbindelse minde om, at allerede inden nævnte dom havde Domstolen behandlet sager vedrørende sådanne nationale bestemmelser og havde således tilvejebragt en omfattende praksis på det punkt. I dom af 23. november 1989 i sagen Torfaen Borough Council mod B & Q [18] fastslog Domstolen således, at det i traktatens artikel 30 fastsatte forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke finder anvendelse på nationale bestemmelser, hvorefter detailforretninger ikke må holdes åbne om søndagen, såfremt de begrænsninger af samhandelen inden for Fællesskabet, der måtte følge heraf, ikke går ud over, hvad der er karakteristisk for bestemmelser af denne art. Dommen blev bekræftet i dommene af 16. december 1992 i sagen B & Q [19] og i sagen Payless DIY m.fl. [20], der på linje med ovennævnte dom også vedrørte britiske bestemmelser, hvorefter detailforretninger ikke må holde åbent om søndagen [21]. Beslægtet med ovennævnte domme er dommene af 28. februar 1991 i sagen Conforama m.fl. [22] og sagen Marchandise m.fl. [23], som vedrørte bestemmelser (henholdsvis franske og belgiske), hvorefter lønmodtagere ikke må arbejde om

13 — Jf. dom af 7.3.1990, sag C-69/88, Krantz, Sml. I, s. 583.

14 — Jf. dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453.

15 — Jf. dom af 17.10.1995, forenede sager C-140/94, C-141/94 og C-142/94, DIP m.fl., Sml. I, s. 3257.

16 — Jf. dom af 30.11.1995, sag C-134/94, Esso Española, Sml. I, s. 4223.

17 — Jf. dommene i sagerne Krantz, Peralta og DIP m.fl. Jf. også dommen i sagen Esso Española samt mit forslag til afgørelse af 28.9.1995 i den sag.

18 — Sag C-145/88, Sml. s. 3851.

19 — Sag C-169/91, Sml. I, s. 6635.

20 — Sag C-304/90, Sml. I, s. 6493.

21 — Jf. også dom af 16.12.1992, sag C-306/88, Anders, Sml. I, s. 6457.

22 — Sag C-312/89, Sml. I, s. 997.

23 — Sag C-332/89, Sml. I, s. 1027.

søndagen. I begge tilfælde fastslog Domstolen, at sådanne bestemmelser ikke er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30.

12. Domstolen har bekræftet dette synspunkt efter Keck og Mithouard-dommen. Både i dom af 2. juni 1994, Tankstation 't Heukske og Boermans [24], som vedrørte nederlandske bestemmelser om tankstationers butikstid, og i Punto Casa og PPV-dommen, der som ovenfor nævnt vedrørte den også i denne sag omtvistede bestemmelse i den italienske lov nr. 558, hvorefter forretninger ikke må holde åbent på søn- og helligdage, fastslog Domstolen, at de pågældende bestemmelser ikke er omfattet af forbudsbestemmelsen i EF-traktatens artikel 30. I dommene udtalte Domstolen, at de pågældende bestemmelser i nederlandsk og italiensk lovgivning er bestemmelser, der regulerer bestemte former for salg, og som opfylder de betingelser, der er opstillet i Keck og Mithouard-dommen. I Punto Casa og PPV-dommen fastslog Domstolen således, at de pågældende bestemmelser »finder ... anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, uanset varernes oprindelse og påvirker ikke afsætningen af varer fra andre medlemsstater på anden måde end afsætningen af indenlandsk fremstillede varer« [25]. Domstolen har således i sin praksis allerede taget stilling til spørgsmålet om anvendelse af traktatens artikel 30 på nationale bestemmelser om forbud mod, at forretninger holder åbent på visse tidspunkter af dagen eller, som de her omtvistede bestemmelser, på bestemte ugedage.

13. Jeg er også af den opfattelse, at sådanne bestemmelser falder ind under dommen i Keck og Mithouard-sagen. De omtvistede nationale bestemmelser regulerer således bestemte former for salg, som omhandlet i Keck og Mithouard-dommen. Der er tale om bestemmelser, der vedrører de tidsmæssige og geografiske betingelser for, samt den måde, hvorpå de pågældende varer sælges til forbrugerne. Efter bestemmelserne må en bestemt kategori af detailhandlere ikke sælge nærmere angivne produkter på bestemte dage (søn- og helligdage). Bestemmelserne indeholder ingen regler om egenskaber, der er forbundet med eller karakteristiske for de pågældende varer, og i den stat, hvor de finder anvendelse, indebærer de ikke yderligere omkostninger med hensyn til produktion og distribution af varer, der er lovligt fremstillet og distribueret i andre medlemsstater, eftersom bestemmelserne ikke forudsætter nogen form for tilpasning af egenskaber, der er forbundet med eller karakteristiske for de indførte varer. Da bestemmelserne således fremstår som bestemmelser, der regulerer bestemte former for salg, kan de ikke antages at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i traktatens artikel 30, medmindre de to betingelser, der er opstillet i Keck og Mithouard-dommen, ikke er opfyldt.

14. Med hensyn til den første betingelse er der ingen tvivl om, at nationale bestemmelser som dem, der omtvistes i hovedsagen, finder anvendelse uden forskel på indenlandske og udenlandske erhvervsdrivende for så vidt

24 — Forenede sager C-401/92 og C-402/92, Sml. I, s. 2199.

25 — Præmis 14 i Punto Casa og PPV-dommen.

angår betingelserne for at få adgang til det indenlandske marked. Med hensyn til den anden betingelse skal jeg først bemærke, at de omtvistede bestemmelser ikke har til formål at regulere samhandelen mellem medlemsstater og dernæst, at intet tyder på, at bestemmelserne, set under ét, ud fra et retligt synspunkt kan medføre en forskellig behandling af indenlandsk fremstillede varer og indførte varer for så vidt angår deres adgang til markedet, eller i praksis vil kunne medføre en sådan forskellig behandling, når henses til den normale situation [26].

15. I den forbindelse må det fremhæves, at nationale bestemmelser, som generelt begrænser handelen med en vare og dermed også importen af den, ikke allerede af den grund kan antages at begrænse muligheden for, at indførte varer i større omfang kan få adgang til markedet end lignende indenlandske varer. Som Domstolen fastslog i Keck og Mithouard-dommen, er den omstændighed, at nationale bestemmelser generelt kan begrænse omsætningen og følgelig også omsætningen af varer fra andre medlemsstater, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at sådanne bestemmelser må betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion [27].

26 — Jf. punkt 28 i mit forslag til afgørelse af 23.3.1995 i sag C-63/94, Belgapom (dom af 11.8.1995, Sml. I, s. 2467).

27 — Jf. præmis 13 i Keck og Mithouard-dommen.

Endelig er der ikke fremført andre omstændigheder, på grundlag af hvilke det må anses for godtgjort, at de pågældende bestemmelser må betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning. De sager, Domstolen her behandler, udviser både med hensyn til de faktiske omstændigheder og de retlige problemer, der er rejst, en usædvanlig lighed med sagerne C-69/93 og C-258/93, der var baggrunden for Domstolens dom i Punto Casa og PPV-sagen. Jeg skal i øvrigt minde om, at formuleringen af de præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager minder meget om formuleringen i sagerne C-69/93 og C-258/93.

16. Den 22. juli 1994 tilstillede den forelæggende retsinstans Domstolen en skrivelse, hvori retten først erklærede, at den opretholdt de præjudicielle spørgsmål, og derefter redegjorde for en række omstændigheder, der vedrører de særlige forhold, der gør sig gældende for butikscentre i Italien. Efter rettens opfattelse måtte disse omstændigheder indebære, at der skulle foretages en tilbundsgående undersøgelse af de konkrete resultater, de omtvistede bestemmelser i praksis medfører med hensyn til importen af varer fra andre medlemsstater.

Efter min opfattelse indeholder de omstændigheder, der er omtalt i nævnte skrivelse og i forelæggelseskendelserne, ikke reelt noget nyt i forhold til sagerne C-69/93 og C-258/93. Såvel i sidstnævnte sager som i de sager, Domstolen her behandler, er der tale om butikscentre, der er etableret i udkanten af byer, og som bl.a. sælger varer fra andre

medlemsstater, og hvor forbuddet mod søndagsåbning medfører en lavere omsætning.

17. Ifølge den forelæggende ret indebærer forbuddet mod, at butikscentre må holde åbent om søndagen, at efterspørgslen rettes mod indenlandsk fremstillede produkter, fordi a) butikscentrene udbyder flere indførte varer end de mindre detailforretninger, som hovedsagelig sælger indenlandsk fremstillede varer, og b) forbrugerne på hverdage lettere kan handle i de mindre detailforretninger end i butikscentrene, der ligger uden for byerne. En sådan sammenhæng mellem butikscentre og varer fra andre medlemsstater er imidlertid hverken utvivlsom eller ubestridelig. Bortset fra, at de sagsøgte i deres indlæg har bestridt, at der er en sådan sammenhæng, findes der heller ikke statistiske eller andre oplysninger, som godtgør, at butikscentre som dem, sagsøgerne driver, sammenlignet med de små og mellemstore detailforretninger skulle sælge flere udenlandske end indenlandsk fremstillede varer. Det er heller ikke blevet påvist, at de varer, der udbydes af butikscentre, navnlig købes på søn- og helligdage. Under alle omstændigheder er de restriktive virkninger, et sådant forbud kan have på importen, ikke åbenbare, og de kan kun antages at være usikre og indirekte [28]. Det kan ikke bestrides, at forbuddet mod søndagsåbning i almindelighed begrænser omsætningen. Derimod er årsagssammenhængen mellem begrænsningen af salget og en mindre import af varer fra andre medlemsstater efter min opfattelse indirekte afhængig af, at en række usikre betingelser skal være opfyldt, og der er derfor ikke formodning herfor. For mig at se kan de nævnte omstændigheder ikke begrunde, at de omtvistede bestemmelser, set under ét, skulle begrænse samhandelen inden for Fællesskabet. Traktatens artikel 30 kan derfor efter min opfattelse ikke bringes i anvendelse i den foreliggende sag.

18. I modsætning til den fremgangsmåde, Domstolen anvendte i dommen i Keck og Mithouard-sagen, også i forbindelse med afgørelserne af sagerne vedrørende forbuddet mod, at forretninger holder åbent om søndagen, er det efter denne ændring af retspraksis ikke længere nødvendigt, når nationale bestemmelser fremstår som bestemmelser, der regulerer bestemte former for salg, at undersøge, om sådanne bestemmelser er begrundet ud fra et tvingende alment hensyn og selvfølgelig heller ikke, om de er omfattet af de i traktatens artikel 36 fastsatte undtagelser, eftersom bestemmelserne pr. definition ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 30.

19. Jeg skal endvidere fremhæve, at Domstolen har fastslået, at sådanne bestemmelser forfølger et mål, som er berettiget efter fællesskabsretten. Som Domstolen bl.a. bemærkede i dom af 16. december 1992 i sagen B & Q, afspejler nationale bestemmelser, der begrænser forretningers åbning om søndagen, visse valg i forbindelse med særlige

28 — Jf. Peralta-dommen (præmis 24), Krantz-dommen (præmis 11) og Esso Española-dommen (præmis 24).

sociokulturelle forhold på nationalt eller regionalt plan, og det tilkommer medlemsstaterne at træffe disse valg i overensstemmelse med de krav, der udspringer af fællesskabsretten, navnlig proportionalitetsprincippet [29]. I dommen af 23. november 1989 i sagen Torfaen Borough Council mod B & Q bemærkede Domstolen, at nationale bestemmelser om åbningstider for detailhandelen afspejler »en række politiske og økonomiske valg, idet de har til formål at sikre, at arbejds- og hviletiderne tilpasses de særlige sociokulturelle forhold på nationalt eller regionalt plan, som det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tilkommer medlemsstaternes at tage hensyn til« [30].

Sammenfattende er det således min opfattelse, at traktatens artikel 30 ikke finder anvendelse på nationale bestemmelser, hvorefter detailforretninger ikke må holde åbent på søn- og helligdage.

Direktiv 83/189 og 88/182

20. Direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182 og, for nylig, ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994 [31], indeholder bestemmelser om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, og medlemsstaterne er forpligtet til forudgående at underrette Kommissionen om ethvert udkast til teknisk forskrift (direktivets artikel 8). I henhold til direktivets artikel 1 forstås der ved »'tekniske specifikationer' en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder terminologiske forskrifter for varen, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering«. I samme artikel er en »teknisk forskrift« defineret som »tekniske specifikationer, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter«. Disse definitioner viser, at nationale bestemmelser som dem, der er indeholdt i den italienske lov nr. 558, ikke kan betegnes som tekniske specifikationer eller tekniske forskrifter i direktivets forstand. De omtvistede nationale bestemmelser henhører i øvrigt tilsyneladende ikke under nogen af de øvrige definitioner i direktivets artikel 1. Uanset dette må det fastslås, at direktivet ikke har tilbagevirkende gyldighed, og at det derfor ikke kan finde anvendelse på de pågældende bestemmelser, der blev udstedt i 1971, dvs. på et tidspunkt, hvor der ikke var pligt til forudgående underretning.

29 — Dommens præmis 11.

30 — Dommens præmis 14. Jf. også præmis 11 i dommen i sagen Conforama m.fl. og præmis 12 i dommen i sagen Marchandise m.fl.

31 — EFT L 100, s. 30.

Traktatens artikel 52 og direktiv 64/223

21. I den sidste af de forenede sager (sag C-332/94) har den forelæggende ret ønsket oplyst, om de omtvistede italienske bestemmelser er forenelige med traktatens artikel 52 og med artikel 2, stk. 2, i direktiv 64/223 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for virksomhed inden for engroshandelen. I henhold til Domstolens faste praksis har artikel 52 til formål at sikre, at statsborgere fra andre medlemsstater, som etablerer sig i en anden medlemsstat med henblik på at udøve selvstændig virksomheder dér, herunder sekundær virksomhed, behandles efter samme regler som landets egne statsborgere, og artiklen forbyder enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt denne indebærer en begrænsning af etableringsfriheden [32]. Forholdet er således det, at »når der er tale om virksomhed bestående i varedistribution, som ikke er undergivet fælles regler, kan medlemsstaterne derfor frit — forudsat at de overholder ligebehandlingsprincippet — fastsætte bestemmelser vedrørende såvel engros-som detailhandelen ...« [33]. Det er åbenbart, at de omtvistede bestemmelser ikke medfører forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet de på samme vilkår finder anvendelse på italienske virksomheder og virksomheder fra de øvrige medlemsstater. Bestemmelserne er følgelig ikke i strid med traktatens artikel 52.

22. Ganske vist har Domstolen i flere nyere afgørelser fastslået, at selv om nationale bestemmelser finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, er det i strid med traktatens artikel 48 og 52, såfremt de gør det vanskeligere eller mindre attraktivt for fællesskabsborgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder [34]. Intet i sagen peger i retning af, at de omtvistede bestemmelser kan have sådanne restriktive virkninger. Det har heller ikke været muligt at fastslå en årsagssammenhæng mellem forbuddet mod, at forretninger holder åbent om søndagen, og en hermed forbundet negativ virkning for så vidt angår overvejelser om etablering for større distributionsvirksomheder, der har oprindelse i andre medlemsstater. En sådan årsagssammenhæng fremstår som uvis og hypotetisk.

23. Endelig skal jeg med hensyn til direktiv 64/223 bemærke, at det har til formål at gennemføre den ved traktatens artikel 52 sikrede etableringsfrihed inden for engroshandelen. De bemærkninger, jeg er fremkommet med vedrørende nævnte traktatbestemmelse, er også relevante på dette sted. Som Kommissionen har fremhævet i sit indlæg, må det også understreges, at direktivet indeholder overgangsbestemmelser, der havde til formål at fremme etableringsfriheden inden for dette område i den periode, der gik forud for det tidspunkt, hvor traktatens artikel 52 fik fuld og direkte virkning. Selv om direktivet ikke formelt er ophævet, er dets indhold allerede fuldt ud omfattet af nævnte artikel, og det må derfor antages at være blevet uden genstand.

32 — Jf. bl.a. dom af 20.4.1988, sag 204/87, Bekaert, Sml. s. 2029, præmis 11, af 28.1.1986, sag 270/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 273, præmis 14, af 12.2.1987, sag 221/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 719, præmis 10, og af 12.11.1987, sag 198/86, Conradi m.fl., Sml. s. 4469, præmis 9.

33 — Jf præmis 10 i dommen i sagen Conradi m.fl.

34 — Jf. bl.a. dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663.

IV — Forslag til afgørelse

24. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at de spørgsmål, Pretura circondariale di Roma, Sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, har forelagt, besvares på følgende måde:

»Traktatens artikel 30 og 52 finder ikke anvendelse på nationale bestemmelser som dem, der er omtvistet i hovedsagen, og hvorefter det uden forskelsbehandling ikke er tilladt detailforretninger at holde åbent på søn- og helligdage. Bestemmelserne er i øvrigt ikke i strid med Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983, som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988, om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, eller med Rådets direktiv 64/223/EØF af 25. februar 1964 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for virksomhed inden for engroshandelen.«