nanzierung der Kosten, die mit den in dieser Regelung vorgeschriebenen Kontrollen verbunden sind, so können die Mitgliedstaaten die Überlassung der Banderolen und Etiketten von der Zahlung eines Entgelts für diese Kontrollen abhängig machen, sofern dieses die tatsächlichen Kosten des in Frage stehenden Kontrollsystems nicht übersteigt.

Das einzelstaatliche Gericht hat zu beurteilen, ob die Höhe des verlangten Entgelts gerechtfertigt ist.

3. Die Verordnung erzeugt schon nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Gemeinschaftsrechts unmittelbare Wirkungen. Die unmittelbare Geltung setzt voraus, daß die Verordnung in Kraft tritt und zugunsten oder zu Lasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne daß es irgendwelche Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf. Die sorgfältige Beachtung dieser Verpflichtung verbietet die Anwendung jeder — auch späteren — Rechtsvorschrift, die mit den Bestimmungen dieser Verordnungen unvereinbar ist.

4. Artikel 7 des Vertrages, der Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, bezieht sich nicht auf eine einzelstaatliche Regelung, die nicht nach Maßgabe der Staatsangehörigkeit der Wirtschaftsteilnehmer Anwendung findet, sondern nur den Ort berücksichtigt, an dem die Wirtschaftstätigkeit ausgeübt wird.

In der Rechtssache 31/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Venasca in dem vor dieser anhängigen Rechtsstreit

FRANCESCO BUSSONE

gegen

ITALIENISCHES LANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUM

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der EWG-Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Eier und über die Modalitäten, Auswirkungen und Änderungen dieser Organisation, das heißt der Verordnungen Nr. 1619/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 258 vom 21. Oktober 1968, S. 13), Nr. 95/69 der Kommission vom 17. Januar 1969 (ABl. L 13 vom 18. Januar 1969, S. 13), Nr. 2771/75 des Rates vom 25. Oktober 1975 (ABl. L 282 vom 1. November 1975, S. 49) und Nr. 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282 vom 1. November 1975, S. 56),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Herr Francesco Bussone, ein in Venasca (Provinz Cuneo) wohnender italienischer Unternehmer, ist Inhaber eines Verpakkungsbetriebs für Eier. Am 11. Oktober 1977 sah er sich gezwungen, 180 000 Lire an das Ministerium für Landwirtschaft und Forsten zu zahlen, um zu erreichen, daß ihm die auf den Packungen anzubringenden Banderolen und Etiketten erteilt wurden. Herstellung und Erteilung dieser Vorrichtungen sind dem genannten Ministerium aufgrund des italienischen Gesetzes Nr. 419 vom 3. Mai 1971 (Gazzetta Ufficiale Nr. 167 vom 5. Juli 1971) und der ministeriellen Durchführungsverordnung vom 19. Oktober 1971 (Gazzetta Ufficiale Nr. 280 vom 6. November 1971) vorbehalten. Mit diesen Rechtstexten sollen folgende Gemeinschaftsbestimmungen in nationales Recht umgesetzt werden: die Verordnung Nr. 2771/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Eier (ABl. L 282 vom 1. November 1975, S. 49), geändert durch die Verordnung Nr. 368/76 des Rates vom 16. Februar 1976 (ABl. L 45 vom 21. Februar 1976, S. 2), und die Verordnung Nr. 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282 vom 1. November 1975, S. 56); beide haben die Verordnungen, die früher dieses Gebiet geregelt hatten (Verordnungen Nr. 1619/68 des Rates vom 15. Oktober 1968, ABl. L 258 vom 21. Oktober 1968, S. 1, und Nr. 95/69 der Kommission vom 17. Januar 1969, ABl. L 13 vom 18. Januar 1969, S. 13), präzisiert und modifiziert.

Diese Verordnungen bestimmen unter anderem, daß die Verpackungen der Eier mit einer Banderole oder mit Etiketten zu versehen sind, die nach Öffnen der Packung nicht mehr verwendet werden können und Angaben enthalten über den Namen oder die Firma des Betriebs, die Güte- und Gewichtsklassen, die Zahl der in dem Behälter befindlichen Eier und ihren Frischezustand. Die Banderolen oder Etiketten werden von bestimmten amtlichen Stellen der Mitgliedstaaten oder unter deren Kontrolle erteilt; ihr Muster wird von den Behörden der Mitgliedstaa-

ten angefertigt und den anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission übersandt. Schließlich darf die Einteilung der Eier in Güte- und Gewichtsklassen nur durch Unternehmen vorgenommen werden, die von den zuständigen nationalen Stellen, „Packstellen" genannt, zugelassen worden sind.

Demzufolge sieht Artikel 4 des erwähnten italienischen Gesetzes Nr. 419 vom 3. Mai 1971 vor, daß „die Banderolen und Etiketten vom Ministerium für Landwirtschaft und Forsten hergestellt und mit Angabe der laufenden Nummer den Packstellen gegen Zahlung der in Artikel 9 festgesetzten Summe erteilt [werden]"; diese Summe wird in Artikel 3 der angeführten ministeriellen Verordnung auf einen bestimmten Lirebetrag je Banderole oder Etikett festgesetzt.

Dies ist die Rechtsgrundlage für die Zahlung, die Herr Bussone an die Provinzialkasse Cuneo zu leisten hatte. Nachdem er den geforderten Betrag entrichtet hatte, wandte er sich an den Pretore von Venasca, um gegen das Ministerium für Landwirtschaft und Forsten einen Mahnbescheid über die Erstattung dieser seiner Ansicht nach zu Unrecht gezahlten Summe zu erwirken.

Der Pretore von Venasca hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 7. März 1978, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen am 10. März 1978, folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„A — Sind die Verordnungen (EWG) Nr. 1619/68 des Rates (zuletzt ersetzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2772/75, ABl. L 282 vom 1. November 1975) und Nr. 95/69 der Kommission dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten erlauben, die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten ausschließlich der öffentlichen Verwaltung vorzubehalten, und ist insbesondere Artikel 5 der Verordnung Nr. 95/69 — wonach diese Vorrichtungen ‚ein amtliches Zeichen, das von der zuständigen Stelle festgelegt wird', tragen — dahin auszulegen, daß er das ausschließliche Recht der öffentlichen Verwaltung beinhaltet, das Zeichen anzubringen und die genannten Vorrichtungen herzustellen und zu erteilen?

B — Sind die erwähnten Verordnungen dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten die Überlassung der Banderolen und Etiketten von der Zahlung eines Entgelts abhängig machen können, das deren Kosten bei weitem übersteigt?

C — Sind die erwähnten Verordnungen dahin auszulegen, daß ihre unmittelbare Anwendbarkeit durch den Erlaß nationaler Normen beeinträchtigt wird, die — unter der Vorgabe, die fraglichen Verordnungen durchzuführen — darüber hinausgehende Voraussetzungen wie diejenigen einführen, daß der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht wird?

D — Hat es die Wirkung einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, die durch den Grundsatz des Artikels 7 EWG-Vertrag verboten ist, wenn der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der genannten Vorrichtungen vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Betrags abhängig gemacht wird, der ihre Kosten übersteigt?

E — Sind jedenfalls die Verordnung Nr. 2771/75 des Rates, insbesondere Artikel 2, sowie die Verordnungen Nr. 2772/75 des Rates und Nr. 95/69 der Kommission dahin auszulegen, daß eine natio-

nale Vorschrift, die zusätzliche Sondervoraussetzungen zu den in den besagten Verordnungen enthaltenen Voraussetzungen aufstellt, das richtige Funktionieren der Mechanismen der Marktorganisation für Eier, insbesondere die genaue Beachtung und daher die korrekte Anwendung und Funktionsweise der Vermarktungsnormen, stören kann?"

Das Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen. Herr Francesco Bussone, vertreten durch die Rechtsanwälte E. Cappelli, P. de Caterini und M. Gay, die Kommission der EG, vertreten durch Herrn P. Kalbe, unterstützt durch Herrn G. Berardis, und die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch die Herren A. Maresca und M. Braguglia, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes Schriftsätze eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen, und die Sitzung ist auf den 28. September 1978 anberaumt worden.

II — Zusammenfassung der nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes eingereichten Erklärungen

A — Erklärungen des Klägers des Ausgangsverfahrens

Herr Bussone schildert zunächst die geltende Gemeinschaftsregelung auf dem Eiersektor und die hierfür gewählte Form der gemeinsamen Marktorganisation. Von den in Artikel 40 Absatz 2 des Vertrages vorgesehenen Formen sei die Wahl auf die „gemeinsamen Wettbewerbsregeln" gefallen; dies bedeute, daß normalerweise keine Preis- und Interventionsregelung auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft geschaffen werde. Bei einer derartigen Organisation werde — mangels eines dem Hersteller in irgendeiner Weise garantierten Preises — die Stabilisierung des Marktes eben durch Einhaltung der „gemeinsamen Wettbewerbsregeln" gesichert, die den Charakter von gemeinsamen Vermarktungsnormen (oder, wie es auch heiße: Qualitätsnormen) annähmen. Diese Organisationsart gebe es nicht nur im Eiersektor; sie sei zum Beispiel auch im Obst- und Gemüsesektor sowie in dem der Pflanzen und Waren des Blumenhandels eingeführt worden. In all diesen Fällen müsse die Anwendung der Normen bewirken, diejenigen Erzeugnisse, deren Qualität nicht zufriedenstellend sei, vom Markt zu entfernen, die Hersteller und Händler auf eine bessere Befriedigung der Bedürfnisse der Verbraucher auszurichten und die Handelsbeziehungen auf der Grundlage eines lauteren Wettbewerbs zu erleichtern, wodurch dazu beigetragen werde, die Rentabilität der Produktion zu verbessern.

Die in Frage stehenden Verordnungen legten die Vermarktungsnormen sowie die Modalitäten ihrer Anwendung abschließend fest und stellten eine vollständige, ins einzelne gehende Gesamtregelung dar, die durch genaue Bestimmungen gekennzeichnet sei, mit denen die einheitliche Anwendung der Vermarktungsnormen in der Gemeinschaft gewährleistet werden solle und die den Mitgliedstaaten lediglich rein organisatorische Aufgaben überließen.

Herr Bussone untersucht sodann die italienischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mit denen man nationale Maßnahmen zur Durchführung der fraglichen Gemeinschaftsregelung in Italien habe erlassen wollen (Gesetz Nr. 419 vom 3. Mai 1971, Gazzetta Ufficiale Nr. 167 vom 5. Juli 1971; Verordnung vom 19. Oktober 1971, Gazzetta Ufficiale Nr. 280 vom 6. November 1971). Artikel 3 dieser ministeriellen Verordnung bestimme, daß „der Preis für die in Artikel 1 genannten Banderolen und Etiketten wie folgt festgesetzt [wird]:

— 3 Lire für jede Banderole, die für Kleinpackungen mit der Angabe ‚Extra' bestimmt ist;

— 36 Lire für jedes Etikett anderer Art.

Die Banderolen und Etiketten werden vom Ministerium für Landwirtschaft und Forsten den zugelassenen Packstellen erteilt, die dies schriftlich in doppelter Ausfertigung beantragen.

Dem Antrag muß die Quittung der Provinzialklasse beigefügt sein, mit der die Zahlung eines Betrags in Höhe des Preises für die Banderolen und Etiketten zugunsten des Kapitels 3584 des Einnahmenvoranschlags für das Jahr 1972 und der entsprechenden Kapitel für die folgenden Jahre bescheinigt wird. In dem Antrag müssen außerdem das Datum und die laufende Nummer der erwähnten Quittung angegeben sein.

Die mit der Erteilung beauftragte Dienststelle bezeichnet auf den Anträgen die Serie und die Nummern der erteilten Banderolen und Etiketten. Darüber hinaus müssen die Anträge Datum und Stempel der Dienststelle sowie die Unterschrift des zuständigen Beamten aufweisen. Von den beiden in dieser Weise bearbeiteten Antragsausfertigungen wird eine von der genannten Dienststelle einbehalten und die andere dem Antragsteller ausgehändigt oder zugesandt."

Herr Bussone erwähnt dann die Umstände, unter denen sein Rechtsstreit mit dem Ministerium für Landwirtschaft und Forsten entstanden ist, und erläutert die „Gliederung der Fragen", die vom Pretore von Venasca vorgelegt worden sind.

Obgleich fünf Fragen gestellt worden seien, reduzierten sich diese, wenn man sie näher untersuche, im wesentlichen auf zwei: Mit der ersten (Frage A) wolle der Richter wissen, ob die Bestimmungen über die Vermarktung der Eier den Mitgliedstaaten erlaubten, der öffentlichen Verwaltung die Lieferung der genannten Vorrichtungen vorzubehalten; die zweite — die offensichtlich die Hauptfrage sei — gehe dahin, ob man bei der Lieferung dieser Vorrichtungen die Zahlung eines Entgelts verlangen könne (Frage B).

In den Fragen C, D und E würden nur die Rechtsgründe angegeben, auf die der Pretore geglaubt habe, seine Zweifel an der Gültigkeit der nationalen Regelung, mit der die umstrittene finanzielle Belastung eingeführt worden sei, stützen zu können.

Die erste dieser Fragen habe für die Lösung des Ausgangsrechtsstreits weniger Bedeutung als die zweite; dieser habe eine „condictio indebiti" zum Gegenstand und hänge offenbar im wesentlichen von der Antwort auf die zweite Frage ab.

Zu der Frage A bemerkt Herr Bussone, die „Übereinstimmungspflicht" und die Einhaltung der Normierung des Erzeugnisses, die durch eine vorwiegend technische Regelung gewährleistet seien, ließen den nationalen Kontrollstellen nur die folgenden ausdrücklich angegebenen Aufgaben:

— die Zulassung der Packstellen (Art. 5 der Verordnung Nr. 2772/75 und Art. 2 der Verordnung Nr. 95/69);

— die Muster der Banderolen und Etiketten (Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 und 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 95/69);

— die Bestimmungen der Kontrollstellen und die Vornahme der damit zusammenhängenden Handlungen (Art. 26 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2772/75);

— die Ahndung von Zuwiderhandlungen (Art. 29 der Verordnung Nr. 2772/75).

Es gehe also um die Feststellung, ob die Gemeinschaftsverordnungen dahin auszulegen seien, daß die Banderolen und Etiketten von der öffentlichen Verwaltung, insbesondere von den für die Kontrolle bestimmten Stellen, hergestellt werden könnten oder müßten.

Sicherlich könne man nicht behaupten, daß eine derartige Verpflichtung bestehe. Es sei also nur zu prüfen, ob die Mit-

gliedstaaten befugt seien, die Herstellung der genannten Vorrichtungen bestimmten Stellen vorzubehalten.

Man könne unter Berufung auf Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2772/75, wonach — zumindest bei den Großpackungen — die Banderolen und Etiketten „von den in Artikel 26 genannten Stellen oder unter ihrer Kontrolle" erteilt würden, die Ansicht vertreten, daß die Mitgliedstaaten die Befugnis behalten hätten, Banderolen und Etiketten von den für die Kontrolle bestimmten Stellen erteilen zu lassen.

Diese Befugnis sei jedoch auf Banderolen und Etiketten für Großpackungen beschränkt, da die Verordnungen in allen anderen Fällen (s. Art. 6, 7 und 8 der Verordnung Nr. 95/69) nichts zu diesem Punkt sagten. Weder die „ratio" der Gemeinschaftsregel noch die Praxis der anderen Mitgliedstaaten behielten den nationalen Behörden das ausschließliche Recht zur Herstellung sämtlicher Kennzeichen vor; jedenfalls sei es zweifelhaft, ob die Befugnis, die in Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2772/75 genannten Vorrichtungen von den amtlichen Stellen erteilen zu lassen, auf die Großpackungen beschränkt sei oder ob sie analog auch in anderen Fällen gelten könne, wie dies für Italien zutreffe. Es bestünden außerdem — vielleicht noch gewichtigere — Zweifel im Hinblick darauf, ob nicht das Ziel, das damit angestrebt werde, daß die Herstellung der Banderolen und Etiketten einer staatlichen Stelle vorbehalten werde, lediglich darin bestehe, auf diese Weise die Zahlung eines Entgelts zu erhalten, berücksichtige man vor allem, daß das für diese Vorrichtung zu verwendende Material keinerlei Einfluß auf die Anwendung der Vermarktungsnormen habe.

Die Frage des Pretore in bezug auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 95/69, wonach die Banderolen „ein amtliches Zeichen [tragen], das von der zuständigen Stelle festgelegt wird", habe keine große Bedeutung, denn der Zusammenhang, in dem diese Vorschrift stehe, und die Praxis der anderen Mitgliedstaaten bewiesen, daß es sich dabei nur um eine Klarstellung der besonderen Merkmale der Banderolen handele.

Die zweite Frage danach, ob die als Entgelt für die Erteilung der Banderolen und Etiketten geleistete Zahlung geschuldet worden sei oder nicht, sei von größerem Interesse. Als erstes sei hierzu festzustellen, daß die Gemeinschaftsregelung keinerlei Hinweise auf eine derartige Geldleistung enthalte. Die italienischen Maßnahmen seien demnach insoweit einseitig getroffen worden. Denn nach Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2772/75 sei die Erteilung der Banderolen und Etiketten durch die Verwaltung keine Pflicht, sondern nur eine Befugnis; Pflichten gebe es nur in bezug auf die Kontrolle. Die Ausübung der genannten Befugnis habe der Verwaltung jedoch erlaubt, beträchtliche Gewinne zu erzielen, da der Gestehungspreis für eine dieser Vorrichtungen drei bis vier Lire betrage, während sich die geforderte Zahlung auf 36 Lire belaufe. Die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegte Belastung dürfe die Kosten nicht übersteigen.

Könne denn im vorliegenden Fall von einer Dienstleistung in dem Sinne gesprochen werden, in dem dieser Begriff vom Gerichtshof im Zusammenhang mit den Angaben zollgleicher Wirkung verwendet worden sei? Dies sei zu verneinen, denn die Verwaltung habe, indem sie von der ihr zustehenden Befugnis Gebrauch gemacht habe, die erbrachte Leistung zu einer obligatorischen gemacht; im übrigen obliege die Verantwortung für die Verwendung der fraglichen Vorrichtungen stets dem Wirtschaftsteilnehmer, das heiße der Packstelle.

Man könne im Hinblick auf Artikel 4 des Gesetzes Nr. 419 von 1971, wonach „die Einnahmen . . . für die Finanzierung der zur Durchführung dieses Gesetzes vorgenommenen spezifischen Kontrollen bestimmt [sind]", auch die Auffassung vertreten, daß sich die Zahlung auf die

Vornahme der Kontrollen beziehe und die Belastung daher das Entgelt für einen geleisteten Dienst im Sinne der Urteile Bauhuis (Rechtssache 46/76, Slg. 1977, 5) und Kommission/Niederlande (Rechtssache 89/76, Slg. 1977, 1355) sei. Tatsächlich erfolge die Kontrolle hier aber nur in Form einer Stichprobe und einer Überprüfung daraufhin, ob die besagten Vorrichtungen mit dem Inhalt übereinstimmten. Da die Kontrolle, die in der Anbringung einer Banderole durch den Kontrolleur zum Ausdruck komme, nichts koste, könnten die im Urteil Bauhuis aufgestellten Grundsätze keine Anwendung finden.

Die dritte Frage geht nach Ansicht des Herrn Bussone dahin, ob eine nationale Vorschrift, die in den Verordnungen nicht vorgesehene Vorausetzungen einführe, als geeignet anzusehen ist, die unmittelbare Geltung dieser Verordnungen zu beeinträchtigen. Er erinnert unter Berufung auf das Urteil Kommission/Italien (Rechtsache 39/72, Slg. 1973, 101) daran, daß Vollzugsmodalitäten die gleichzeitige und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht aufs Spiel setzen dürften. Er meint, eine Regelung, die so vollständig sei, daß sie als unmittelbar anwendbar bezeichnet werden könne, vertrage keine späteren nationalen Bestimmungen, vor allem dann nicht, wenn — wie im vorliegenden Fall — die Aufgaben der Mitgliedstaaten ausdrücklich und abschließend aufgeführt seien. Selbst wenn die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen treffen dürften (was nicht der Fall sei), so verfügten sie doch nicht über ein Ermessen (Urteil in der Rechtssache 32/72, Wasaknäcke, Slg. 1972, 1181, und Schlußanträge des Generalanwalts Mayras). Die den Mitgliedstaaten verbleibende Zuständigkeit müsse nach Auffassung des Gerichtshofes ganz genau festgelegt werden. Auch wenn man im vorliegenden Fall nicht von einer Abschaffung aller bestehenden normativen Regelungen sprechen könne (Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in der Rechtssache 2/73, Geddo, Slg. 1973, 881), so bleibe doch die Tatsache, daß es in Italien vor dem Tätigwerden der Gemeinschaft keine Regelung über die Vermarktung der Eier gegeben habe und es daher nicht ordnungsgemäß sei, wenn nun die Gelegenheit benutzt werde, um den Betroffenen eine echte Steuer aufzuerlegen.

Die vierte Frage müsse, so trägt Herr Bussone vor, erweitert werden, denn es handele sich darum, ob die italienischen Maßnahmen eine Diskriminierung sowohl aus Gründen der Staatsangehörigkeit als auch in bezug auf das Prinzip der Gleichbehandlung enthielten. Hinsichtlich des ersten Punktes genüge die Feststellung, daß nur die Packstellen mit Sitz in Italien der Belastung unterworfen seien, was dem Begriff der gemeinsamen Marktorganisation zuwiderlaufe. Ein Mitgliedstaat müsse darauf achten, daß er weder die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten noch seine eigenen diskriminiere (Urteil in der Rechtssache 39/72, Randnr. 24 der Entscheidungsgründe, Slg. 1973, 115). Was den zweiten Punkt angehe, so müsse die richtige Anwendung von Artikel 40 Absatz 3, wonach die gemeinsame Marktorganisation „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen [hat]", jede unterschiedliche Behandlung zu Lasten des in Italien verpackten und normierten Erzeugnisses, also eines Agrarerzeugnisses, dem für die Finanzierung einer Verwaltungstätigkeit eine Sonderbelastung auferlegt sei, verbieten. Die in Italien geltenden Vermarktungsnormen seien, da für sie besondere Voraussetzungen bestünden, nicht nur restriktiver und belastender, sondern sie unterschieden sich vor allem auch nicht nur von denjenigen, die mit der Gemeinschaftsverordnung erlassen worden seien, sondern auch von denen, die in den anderen Mitgliedstaaten angewandt würden. Daher beeinträchtige der „Verkauf der Banderolen und Etiketten für Eier" die unmittelbare Geltung der Gemeinschaftsverordnungen, womit eine unterschiedliche Behandlung

und eine Diskriminierung herbeigeführt würden. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil in der Rechtssache 31/74, Galli, Slg. 1975, 47) müsse auch auf die gemeinsamen Marktorganisationen, die keine Preisregelung errichtet hätten, Anwendung finden können und damit ermöglichen, jede einzelstaatliche Regelung auszuschließen, die geeignet sei, den innergemeinschaftlichen Handel mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern (vgl. hierzu das Urteil in der Rechtssache 190/73, Van Haaster, Slg. 1974, 1134).

Die Mitgliedstaaten seien außerdem verpflichtet, sich jeder Maßnahme zu enthalten, die von einer gemeinsamen Marktorganisation abweichen oder diese beeinträchtigen könne (vgl. das Urteil in der Rechtssache 51/74, Slg. 1975, 79).

Herr Bussone schlägt daher vor, dem Pretore von Venasca wie folgt zu antworten:

„Die Verordnungen (EWG) Nrn. 2771/75 und 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 sowie die Verordnung (EWG) Nr. 95/69 der Kommission vom 17. Januar 1969 sind dahin auszulegen, daß diejenigen nationalen Vorschriften mit der gemeinsamen Marktorganisation für Eier unvereinbar sind, die eine finanzielle Leistung für die Erteilung oder Verwendung der in den Gemeinschaftsverordnungen über die Vermarktungsnormen für Eier vorgesehenen Banderolen und Etiketten vorschreiben."

B — Erklärungen der Kommission

Die Kommission schildert zunächst den Sachverhalt und die geltenden italienischen und gemeinschaftsrechtlichen Regelungen. Sie gibt sodann folgende Zusammenfassung und Kommentierung der vorgelegten Fragen:

„Die dem Gerichtshof vom Pretore von Venasca vorgelegten fünf Fragen scheinen sich um die beiden folgenden Hauptangelpunkte zu drehen:

a) der Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Verordnungen, in der staatlichen Rechtsordnung sowie die Auswirkungen dieses Begriffs, wie sie sich vor allem aus der umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergeben;

b) der Begriff der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, die durch das Prinzip des Artikels 7 des Vertrages von Rom untersagt ist.

Diese beiden Punkte lassen den Verdacht aufkommen, daß das Gesetz Nr. 419 der Italienischen Republik vom 3. Mai 1971, mit dem die Gemeinschaftsverordnungen Nrn. 1619/68 und 95/69 über Vermarktungsnormen für Eier durchgeführt werden sollten, dem Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verordnungen in der staatlichen Rechtsordnung zuwiderläuft und gleichzeitig insoweit gegen den in Artikel 7 des Vertrages aufgestellten Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstößt, als es der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der gemäß den Gemeinschaftsbestimmungen auf den Eierpackungen anzubringenden Banderolen und Etiketten vorbehält und die Erteilung dieser Vorrichtungen von der Zahlung eines Entgelts abhängig macht."

Im Hinblick auf die Frage A erinnert die Kommission an den Wortlaut von Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2772/75, in dem es in bezug auf die Großpackungen heiße, daß sie „mit einer Banderole oder mit Etiketten versehen [werden], die von den in Artikel 26 genannten Stellen oder unter ihrer Kontrolle erteilt ... sind". Außerdem gehe aus dem erwähnten Artikel 26 hervor, daß es Aufgabe der Mitgliedstaaten sei, die für den praktischen Vollzug der Vermarktungsnormen erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen und Kontrollen festzusetzen und anzuwenden. Die Verordnung vertraue also die Organisation und Durchführung der vorgeschriebenen Kontrolle vollständig den Mitgliedstaaten an,

die somit über ein Ermessen auf diesem Gebiet verfügten und sich unter Umständen das Recht zur ausschließlichen Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten könnten, wodurch die Kontrolle effektiver werde.

In bezug auf die Frage B räumt die Kommission ein, daß die Kosten der Kontrollverfahren „auf irgendeine Weise" finanziert werden müßten. Der italienische Staat habe als Mittel der Finanzierung den Verkauf der Banderolen und Etiketten gewählt, deren Preis sowohl die Herstellungs- und Verteilungskosten als auch die Verwaltungskosten der Kontrolle umfasse; das System sei mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 2772/75 vereinbar, soweit diese den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen hinsichtlich der Finanzierung einräume. Es sei zutreffend, daß der geforderte Preis nicht über das für die Finanzierung der Kontrollverfahren unbedingt Erforderliche hinausgehen und den Mitgliedstaaten keine ungerechtfertigten Gewinne verschaffen dürfe. In diesem Fall werde der Grundsatz der unmittelbaren Geltung der Gemeinschaftsverordnungen beeinträchtigt; auf dieses Problem seien die italienischen Behörden bereits aufmerksam gemacht worden. Aufgrund der Antwort dieser Behörden könne festgestellt werden, daß gegenwärtig in Anbetracht der Auswirkungen der Inflation und des konstant gebliebenen Preises der Banderolen und Etiketten die Beurteilung der Lage insoweit von einer eingehenden Untersuchung abhänge, die von den genannten Behörden vorgenommen werden müsse, denn die Kosten der Kontrollen könnten nicht in allen Mitgliedstaaten die gleichen sein.

Zu der Frage C bemerkt die Kommission, wie der Gerichtshof hervorgehoben habe, bedeute die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts, daß jede entgegenstehende nationale Regelung rechtswidrig und jedes nationale Verfahren zur Wiedergabe der Gemeinschaftsnormen in der internen Rechtsordnung überflüssig sei. Man dürfe jedoch nicht vergessen, daß die wechselseitige Autonomie des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts eine gewisse Ergänzungsfähigkeit der beiden Bereiche nicht ausschließe, insbesondere wenn eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und ihrer Rechtsordnungen geboten sei. In diesen Zusammenhang könne der vorliegende Fall gestellt werden, in dem eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung der in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Kontrollen erforderlich sei; das italienische Gesetz verstoße somit nicht gegen den Grundsatz der unmittelbaren Geltung. Dieser werde auch nicht durch ein geeignetes Finanzierungssystem beeinträchtigt. Eine übermäßig hohe Gegenleistung sei allerdings unvereinbar mit diesem Grundsatz und daher rechtswidrig.

In der Frage D sieht die Kommission eine Anspielung auf die „discrimination à rebours", das heiße zu Lasten der Angehörigen des Mitgliedstaats, der die umstrittene Maßnahme erlassen habe, im vorliegenden Fall der italienischen Erzeuger. Nun gelte aber das italienische Gesetz Nr. 419 nach Maßgabe des Ortes, an dem die Produktionstätigkeit ausgeübt werde, unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Erzeugers. Somit liege keine Diskriminierung im Sinne von Artikel 7 des Vertrages vor. Der Ausgleich der den Eiererzeugern je nach dem Produktionsort auferlegten Belastungen sei in Wirklichkeit ein Problem der Harmonisierung, das die Grenzen des Betrags des von der italienischen Verwaltung für die Kontrollen im Eiersektor verlangten Entgelts unberührt lasse.

In bezug auf die Frage E weist die Kommission darauf hin, daß die fraglichen finanziellen Leistungen Bestandteil des Systems seien, das den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der vorgeschriebenen Kontrollen völlig freie Hand lasse und ihnen stillschweigend gestatte, sich die erforderlichen Finanzierungsmittel zu beschaffen, aber auch nicht mehr. Eine andere Praxis würde über die Ziele der gemeinsamen Marktorganisation hinausgehen und deren Gleichgewicht stören.

Die Kommission schlägt demnach vor, die Fragen des Pretore von Venasca wie folgt zu beantworten:

1. Das ausschließliche Recht der öffentlichen Verwaltung zur Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten, die auf den in den Verordnungen Nrn. 2772/75 und 95/69 vorgesehenen Eierpackungen anzubringen sind, sowie das ausschließliche Recht zur Anbringung des von der zuständigen Stelle festgelegten amtlichen Zeichens sind nicht unvereinbar mit den erwähnten Verordnungen.
2. Die für die Überlassung der Banderolen und Etiketten geforderte Zahlung ist grundsätzlich nicht unvereinbar mit der genannten Gemeinschaftsregelung, da sie das notwendige Entgelt für die Materialkosten der Banderolen und Etiketten und für die Kosten der von den nationalen Stellen ausdrücklich verlangten obligatorischen Kontrollmaßnahmen darstellte. Dieses Entgelt verstößt nicht gegen das in Artikel 7 des Vertrages niedergelegte Prinzip der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.
3. Das Entgelt muß im Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Kontrollmaßnahmen stehen. Ein übermäßiges Entgelt wäre ein sachfremdes Element, das geeignet ist, das einwandfreie Funktionieren der Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation zu stören, und die Vorschrift, mit der es eingeführt würde, verstieße gegen den Grundsatz der unmittelbaren Wirksamkeit der Gemeinschaftsverordnungen.

C — Erklärungen der Regierung der Italienischen Republik

Die italienische Regierung untersucht die gemeinschaftsrechtliche und die innerstaatliche Regelung. In bezug auf die vorgelegten Fragen verweist sie zunächst allgemein auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 2/73, Slg. 1973, 865; Urteil vom 2. Februar 1977 und Schlußanträge in der Rechtssache 550/76, Slg. 1977, 137, 152; Urteil vom 3. Februar 1977 in der Rechtssache 52/76, Slg. 1977, 163), die hinsichtlich der Ausübung der jeweiligen Befugnisse auf dem Gebiet der gemeinsamen Marktorganisationen jede „dogmatische Annäherung" zugunsten einer „pragmatischen Annäherung" beiseite lasse. Den Mitgliedstaaten seien lediglich reine Durchführungsaufgaben verblieben, und die Rechtmäßigkeit der innerstaatlichen Maßnahmen müsse sich aus einer konkreten Prüfung im Hinblick auf die Ziele und das Funktionieren der gemeinschaftlichen Regelung ergeben.

Was den Eiersektor angehe, so sei die gemeinsame Marktorganisation ziemlich einfach; sie sehe weder eine Regelung der Inlandspreise noch Interventionsmaßnahmen vor, sondern sei vor allem auf die Qualitätserhaltung gerichtet. Der Erlaß derartiger Gemeinschaftsmaßnahmen „[impliziere] nicht zwangsläufig, daß im gesamten Gebiet der Gemeinschaft in jeder Hinsicht gleiche Durchführungsbestimmungen getroffen [würden]" (s. Urteil vom 18. Mai 1977 in der Rechtssache 111/76, Slg. 1977, 901), sofern der Grundsatz des freien Warenverkehrs weder tatsächlich noch potentiell beeinträchtigt werde.

Es bleibe noch die Frage des für die Erteilung der Banderolen und Etiketten verlangten Entgelts. Der italienische Text des Artikels 17 der Verordnung Nr. 2772/75, der von „forniti" („geliefert") spreche, im Gegensatz zu Artikel 17 der Verordnung Nr. 1619/68, in dem es „rilasciati" („erteilt") heiße, schließe die Möglichkeit eines Entgelts ein. Sei dieses im vorliegenden Fall geeignet, die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation des Sektors einschließlich der Vermarktungsnormen zu gefährden? Abstrakt gesehen müsse man gegenüber dem Gerichtshof und seinem Generalanwalt (Urteil in der Rechtssache 2/73, Slg. 1973, 865, 881) zugeben, daß die örtlichen Unterschiede — zum Bei-

spiel bei den Herstellungskosten — eine unterschiedliche Höhe der Steuern oder steuerähnlichen Abgaben nach sich ziehen könnten. Konkret wirke sich das Entgelt von 3 Lire für die Kleinpackungen und von 36 Lire für die übrigen Packungen (die am häufigsten seien) auf den Herstellerpreis nur in Höhe eines Bruchteils einer Lira und von etwa 20 % dieses Preises aus. Da der Verbraucherpreis praktisch doppelt so hoch sei wie der Herstellerpreis, könne man nicht ernsthaft behaupten, daß diese Auswirkungen Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Hersteller hätten, was auch durch die — von der italienischen Regierung vorgelegte — Übersicht über die italienischen Ausfuhren von frischen Eiern in der Schale bestätigt werde. Die geltende italienische Regelung habe im übrigen weder zu einem Rückgang der Ausfuhren geführt noch sonst deren Entwicklung beeinflußt.

Die italienische Regierung erklärt, die finanzielle Belastung in bezug auf die Banderolen und Etiketten setze sich aus zwei Bestandteilen zusammen, nämlich den Herstellungskosten (etwa 5 Lire von den insgesamt 36 Lire für die Großpackungen) und den Kosten für den Kontrolldienst (29 bis 30 Lire); diese Dienstleistung werde von Fachleuten erbracht und solle eine Qualitätsverbesserung gewährleisten, die dem Schutz der Verbraucher diene. Die Erträge aus dem Verkauf der Banderolen und Etiketten genügten nicht einmal zur Deckung der Kosten dieser Dienstleistung, wie sich aus dem allgemeinen Staatshaushalt ergebe.

Was schließlich die Frage der Diskriminierung angehe, so sei zu berücksichtigen, daß die Staatsangehörigkeit des Inhabers der Packstelle außer Betracht bleibe. Welches Interesse könne außerdem ein Staat daran haben, seine eigenen Erzeuger gegenüber den anderen zu diskriminieren?

III — Ablauf der mündlichen Verhandlung

Die Sitzung hat am 28. September 1978 stattgefunden. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, die Regierung der Italienischen Republik und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben mündliche Ausführungen gemacht, das in ihren Schriftsätzen enthaltene Vorbringen erläutert und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 26. Oktober 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/2 Der Pretore von Venasca hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 7. März 1978, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 10. März 1978, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag fünf Vorabentscheidungsfragen nach der Auslegung und der Gültigkeit der EWG-Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Eier und über Vermarktungsnormen für Eier vorgelegt. Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits aufgeworfen worden, in dem der Inhaber einer ordnungsgemäß zugelassenen Packstelle für Eier vom italienischen Ministerium für Landwirtschaft und Forsten die Erstattung eines Betrags von 180 000 Lire verlangt, den er als Gegenleistung für die Erteilung der auf den Eierpackungen anzubringenden Banderolen und Etiketten gezahlt hatte.

3 Das vorlegende Gericht stellt als erstes folgende Frage: „Sind die Verordnungen (EWG) Nr. 1619/68 des Rates (zuletzt ersetzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2772/75, ABl. L 282 vom 1. November 1975) und Nr. 95/69 der Kommission dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten erlauben, die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten ausschließlich der öffentlichen Verwaltung vorzubehalten, und ist insbesondere Artikel 5 der Verordnung Nr. 95/69 — wonach diese Vorrichtungen ‚ein amtliches Zeichen, das von der zuständigen Stelle festgelegt wird', tragen — dahin auszulegen, daß er das ausschließliche Recht der öffentlichen Verwaltung beinhaltet, das Zeichen anzubringen und die genannten Vorrichtungen herzustellen und zu erteilen?"

Für die Beantwortung dieser ersten Frage müssen die vom Rat eingeführte Regelung über die gemeinsame Marktorganisation für Eier, die Vermarktungsnormen und die von der Kommission hierfür festgelegten Durchführungsmodalitäten beschrieben werden.

5/7 Um den jeweiligen Zielen der Artikel 39 und 110 des Vertrages in geeigneter Weise Rechnung zu tragen, wird die Stabilisierung des Marktes im Eiersektor durch die Einhaltung der „gemeinsamen Wettbewerbsregeln" gesichert, die hier den Charakter von gemeinsamen Qualitätsnormen haben und keine Preis- und Interventionsregelung für den Binnenmarkt der Gemeinschaft vorsehen. Die Vermarktungsnormen für Eier, die als notwendig betrachtet werden, um die Qualität der Eier zu verbessern und ihren Absatz im Interesse der Erzeuger, Händler und Verbraucher zu erleichtern, enthalten Kriterien für die Klassifizierung der Eier (Art. 1 bis 13 der Verordnung Nr. 2772/75), gemeinsame Vorschriften über die Verpackung (Art. 16 bis 22) sowie Bestimmungen für stichprobenweise Kontrollen (Art. 26 bis 28). Was insbesondere die Regelung über die Verpackung und Kennzeichnung angeht, die dem Verbraucher die Möglichkeit gibt, die Eier verschiedener Güte- und Gewichtsklassen zu unterscheiden, so bestimmt Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2772/75, daß „Großpackungen ..., selbst wenn sie in Kleinpackungen verpackte Eier enthalten, mit einer Banderole oder mit Etiketten versehen [werden], die von den in Artikel 26 genannten Stellen oder unter ihrer Kontrolle erteilt und so angebracht sind, daß sie nach Öffnen der Packung nicht mehr verwendet werden können". Die erwähnten Stellen sind in Artikel 26 wie folgt näher bezeichnet: „Die Einhaltung dieser Verordnung wird von den in jedem Mitgliedstaat hierfür bestimmten Stellen überwacht. Das Verzeichnis dieser Stellen wird der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten ... übermittelt. Jede Änderung dieses Verzeichnisses wird den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission bekanntgegeben."

8 Die Verordnung Nr. 95/69 stellt „mit Rücksicht auf die Anfälligkeit der sortierten Eier für Qualitätsminderungen" an die Beschaffenheit ihrer Verpakkungen strenge Anforderungen, die insbesondere in Artikel 5 wie folgt formuliert sind: „(1) Die ... Banderolen und Etiketten sind weiß mit schwarzem Aufdruck. (2) ... diese Banderolen und Etiketten, die numeriert sein können, [tragen] ein amtliches Zeichen, das von der zuständigen Stelle festgelegt wird. Jeder Mitgliedstaat übersendet den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission ... je ein oder mehrere Exemplare des Musters der Banderole und des Etiketts."

9/11 Aus der Gegenüberstellung und gemeinsamen Auslegung der Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 1 und 26 der Verordnung Nr. 2772/75 und des Artikels 5 der Verordnung Nr. 95/69 ergibt sich, daß diese Bestimmungen nicht der öffentlichen Verwaltung das ausschließliche Recht zur Anbringung des Zeichens sowie zur Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten, sondern den Mitgliedstaaten völlig freie Hand lassen, die Organisation und Modalitäten der Kontrolle derjenigen Stelle zu übertragen, die nach ihrer Ansicht in ihrer internen Rechtsordnung zur Erfüllung dieser Aufgabe am geeignetsten ist. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund des ihnen durch die vorerwähnten Bestimmungen auf diesem Gebiet eingeräumten Ermessens die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten ausschließlich der öffentlichen Verwaltung überlassen. Die erste Frage ist in diesem Sinne zu beantworten.

12 Zweitens wird folgende Frage gestellt:

„Sind die erwähnten Verordnungen dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten die Überlassung der Banderolen und Etiketten von der Zahlung eines Entgelts abhängig machen können, das deren Kosten bei weitem übersteigt?"

13 Diese Frage gliedert sich in zwei Teilfragen, von denen die erste dahin geht, ob die Verordnungen den Mitgliedstaaten erlauben, die Überlassung der Banderolen und Etiketten von der Zahlung eines Entgelts abhängig zu machen, und die zweite dahin, ob, falls dies bejaht wird, das Entgelt rechtmäßig ist, wenn es die Kosten der Banderolen und Etiketten bei weitem übersteigt.

14/16 Die Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation und über Vermarktungsnormen für Eier umfassen zwar eine detaillierte Regelung in bezug auf die Einteilung in Güte- und Gewichtsklassen, die Verpackung, die Einlagerung, die Beförderung, die Aufmachung und die Kennzeichnung der Erzeugnisse des Eiersektors; sie enthalten aber keine Bestimmung über den

Verkaufspreis der Banderolen und Etiketten oder die Art der Finanzierung der mit den Kontrollen verbundenen Verwaltungskosten. Aus der Tatsache, daß die Verordnungen die Mitgliedstaaten nicht verpflichten, die Banderolen und Etiketten den Verbrauchern kostenlos zu erteilen, sie ihnen aber auch nicht verbieten, ein Entgelt für die Erteilung dieser Vorrichtungen zu verlangen, ist der Schluß zu ziehen, daß die Lösung der Frage, wie die Kontrollen zu finanzieren sind, den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Von der den Mitgliedstaaten belassenen Freiheit darf jedoch nicht in der Weise Gebrauch gemacht werden, daß die Zielsetzung der Regelung, in der diese Freiheit zugestanden ist, in Frage gestellt wird.

17/19 Artikel 4 des italienischen Gesetzes Nr. 419 stellt klar, daß „die Einnahmen aus dem Verkauf der Banderolen und Etiketten ... für die Finanzierung der zur Durchführung dieses Gesetzes vorgenommenen spezifischen Kontrollen bestimmt [sind]". Der italienische Staat hat also als Mittel zur Finanzierung den Verkauf der Banderolen und Etiketten gewählt, deren Preis sowohl die tatsächlichen Kosten (in bezug auf Herstellung und Vertrieb) dieser Vorrichtungen deckt als auch einen Beitrag zu denjenigen Verwaltungskosten darstellt, die durch die Vornahme der in den Gemeinschaftsverordnungen vorgeschriebenen Kontrollen entstehen. Der Verkauf der Banderolen und Etiketten ist demnach unmittelbar mit der Errichtung des gemeinschaftlichen Kontrollsystems verknüpft, das darauf abzielt, die Qualität der Eier zu verbessern und damit ihren Absatz im Interesse der Erzeuger, Händler und Verbraucher zu erleichtern.

20 Somit ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß dann, wenn die Gemeinschaftsregelung keine Bestimmung über die Art der Finanzierung der mit den Kontrollen verbundenen Kosten enthält, die Mitgliedstaaten die Überlassung der Banderolen und Etiketten von der Zahlung eines Entgelts für diese Kontrollen abhängig machen können.

21/25 Was den zweiten Teil der zweiten Frage und damit den Fall betrifft, daß das Entgelt die Kosten des Systems bei weitem übersteigt, so ist der Grundsatz anzuerkennen, daß selbst dann, wenn die Mitgliedstaaten nach den Gemeinschaftsbestimmungen die Form der Finanzierung der darin vorgeschriebenen Kontrollen frei wählen dürfen, diese Wahl durch die — unbedingt notwendigen — Zwecke der Finanzierung selbst eingeschränkt wird. Das den zugelassenen Packstellen abverlangte Entgelt darf die tatsächlichen Kosten des in Frage stehenden Kontrollsystems nicht überschreiten. Ein übermäßig hohes Entgelt wäre mit den Zielen der gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar, da es die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Erzeuger beeinträchtigen und „die gemeinsamen Wettbewerbsregeln" verfälschen würde. Wenn es

auch unvermeidlich ist, daß die mit den Kontrollmaßnahmen und der Erteilung der Banderolen und Etiketten verbundenen Kosten nicht in allen Mitgliedstaaten gleich hoch sind, so darf doch das den zugelassenen Packstellen abverlangte Entgelt in keinem dieser Staaten die Kosten der genannten Maßnahmen übersteigen. Was die Höhe des Entgelts angeht, die nicht überschritten werden darf, so hat das einzelstaatliche Gericht zu beurteilen, ob der geforderte Betrag gerechtfertigt ist.

26 Drittens wird folgende Frage gestellt:

„Sind die erwähnten Verordnungen dahin auszulegen, daß ihre unmittelbare Anwendbarkeit durch den Erlaß nationaler Normen beeinträchtigt wird, die — unter der Vorgabe, die fraglichen Verordnungen durchzuführen — darüber hinausgehende Voraussetzungen wie diejenigen einführen, daß der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht wird?"

27 Mit dieser Frage soll geklärt werden, ob die Tatsache, daß der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht wird, gegen die unmittelbare Anwendbarkeit der Verordnungen verstößt, die durch die Einführung „darüber hinausgehender Voraussetzungen", welche „[vorgeben], die fraglichen Verordnungen durchzuführen", beeinträchtigt werden könnte.

28/33 Nach Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages hat die Verordnung allgemeine Geltung und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie erzeugt somit schon nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Gemeinschaftsrechts unmittelbare Wirkungen. Die unmittelbare Geltung setzt voraus, daß die Verordnung in Kraft tritt und zugunsten oder zu Lasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne daß es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf. Die sorgfältige Beachtung dieser Verpflichtung verbietet die Anwendung jeder — auch späteren — Rechtsvorschrift, die mit den Bestimmungen dieser Verordnungen unvereinbar ist. Dieses Verbot ist jedoch insoweit aufgehoben, als die betreffende Verordnung den Mitgliedstaaten die Aufgabe überläßt, selbst die erforderlichen Rechts-, Verwaltungs- und Finanzvorschriften zu erlassen, damit die Bestimmungen der Verordnung wirksam durchgeführt werden können. Eine solche Situation wird durch die Verordnungen Nrn. 1619/68 und 95/69 geschaffen, die unter anderem bestimmen, daß „Großpackungen ... mit einer Banderole oder mit Etiketten versehen [werden], die von den [in jedem Mitgliedstaat

bestimmten] Stellen oder unter ihrer Kontrolle erteilt [werden]", deren „Verzeichnis ... der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten ... übermittelt [wird]" (Art. 17 und 26 der Verordnung Nr. 1619/68), und daß „je ein oder mehrere Exemplare des Musters der Banderole und des Etiketts", die numeriert sein können und „ein amtliches Zeichen [tragen], das von der zuständigen Stelle festgelegt wird", den genannten Instanzen übersandt werden (Art. 5 der Verordnung Nr. 95/69).

34/35 Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß in diesem Fall die Kosten für den Druck und Vertrieb der Banderolen und Etiketten sowie diejenigen Kosten, die für die Durchführung der in den Grundverordnungen vorgeschriebenen spezifischen Kontrollen notwendig sind, als eine dem Verbraucher erbrachte Dienstleistung angesehen werden, die die Erhebung einer finanziellen Belastung rechtfertigen könnte, sofern diese die tatsächlichen Kosten des in Frage stehenden Kontrollsystems nicht übersteigt. Der Umstand, daß ein Mitgliedstaat der öffentlichen Verwaltung die Herstellung der Banderolen und Etiketten vorbehält, stört nämlich keineswegs das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation und behindert weder den freien Warenverkehr, noch ist er geeignet, ihn zu behindern.

36 Auf die vorgelegte Frage ist demnach zu antworten, daß die unmittelbare Anwendbarkeit der Verordnungen Nr. 1619/68 — ersetzt durch die Verordnung Nr. 2772/75 — und Nr. 95/69 nicht durch den Erlaß nationaler Normen beeinträchtigt wird, die in diesen Verordnungen zu deren Durchführung vorgeschrieben sind, deren Zielsetzungen entsprechen und darüber hinausgehende Voraussetzungen wie diejenigen einführen, daß der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht wird, sofern das Entgelt im Vergleich zu den Kosten des betreffenden Kontrollsystems nicht unverhältnismäßig ist.

37 Viertens hat das vorlegende Gericht folgende Frage gestellt:

„Hat es die Wirkung einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, die durch den Grundsatz des Artikels 7 EWG-Vertrag verboten ist, wenn der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der genannten Vorrichtungen vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Betrags abhängig gemacht wird, der ihre Kosten übersteigt?"

38/39 Zu dieser Frage, mit der geklärt werden soll, ob die italienischen Rechtsvorschriften mit dem in Artikel 7 EWG-Vertrag aufgestellten Grundsatz der

Nichtdiskriminierung unvereinbar sind, ist zu bemerken, daß diese Rechtsvorschriften nicht nach Maßgabe der Staatsangehörigkeit der Wirtschaftsteilnehmer, sondern je nach dem Standort der Packstelle Anwendung finden, unabhängig davon, ob die betreffende Tätigkeit von einem italienischen Unternehmer ausgeübt wird oder nicht. Es ist darauf hinzuweisen, daß ausweislich der Akten die meisten Mitgliedstaaten Systeme eingeführt haben, in denen die Preise der Banderolen und Etiketten sowie die Kosten der Kontrollen — auch wenn diese nicht der öffentlichen Verwaltung übertragen sind — den Inhabern der zugelassenen Packstellen auferlegt werden.

40 Nach alledem stellt ein Prinzip wie dasjenige, auf dem die in Rede stehenden italienischen Rechtsvorschriften beruhen, keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar und verstößt somit nicht gegen Artikel 7 des Vertrages.

41 Fünftens wird folgende Frage gestellt:

„Sind jedenfalls die Verordnung Nr. 2771/75 des Rates, insbesondere Artikel 2, sowie die Verordnungen Nr. 2772/75 des Rates und Nr. 95/69 der Kommission dahin auszulegen, daß eine nationale Vorschrift, die zusätzliche Sondervoraussetzungen zu den in den besagten Verordnungen enthaltenen Voraussetzungen aufstellt, das richtige Funktionieren der Mechanismen der Marktorganisation für Eier, insbesondere die genaue Beachtung und daher die korrekte Anwendung und Funktionsweise der Vermarktungsnormen, stören kann?"

42/43 Die Antwort auf diese Frage ist bereits in der Antwort auf die vorhergehenden Fragen, vor allem auf die dritte, enthalten. Genauer gesagt, ist die Lösung dieser Frage angesichts des Fehlens ausdrücklicher Bestimmungen über die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Regelung zur Durchführung der mit den Verordnungen Nr. 2771/75, insbesondere Artikel 2, Nr. 2772/75 und Nr. 95/69 errichteten gemeinsamen Marktorganisation mit dieser Marktorganisation im Rahmen der vom Vertrag selbst aufgestellten Grundsätze anhand der Zielsetzungen der Verordnungen zu suchen.

44/47 Das charakteristische Merkmal der Marktorganisation für Eier liegt in der Einhaltung der gemeinsamen Wettbewerbsregeln und im Erlaß gemeinsamer Qualitätsnormen, die die Initiative der beteiligten Berufsstände zur Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse sowie der Organisation ihrer Erzeugung fördern sollen. Der Tatsache, daß die Gemeinschaft darauf verzichtet hat, die Preise im Rahmen der Marktorganisation zu regeln, ist zu entnehmen,

daß sie keine Vereinheitlichung dieser Preise angestrebt hat. Aus der allgemeinen Systematik der Verordnung ergibt sich, daß die Marktorganisation der fraglichen Erzeugnisse, soweit der innergemeinschaftliche Handel betroffen ist, auf der Freiheit des Handelsverkehrs unter Bedingungen beruht, die dank der Verbesserung der Qualität der Erzeugung solche des lauteren Wettbewerbs sind. Ein solches System schließt zwar jede einzelstaatliche Regelung aus, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern; es steht aber dem Erlaß einzelstaatlicher Bestimmungen nicht entgegen, wenn die praktische Durchführung des Systems und seiner Modalitäten ausdrücklich den Mitgliedstaaten anvertraut ist und ihnen die Aufgabe überlassen bleibt, eine mit den Zielsetzungen der Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Eier in Einklang stehende Regelung einzuführen, so wie es der italienische Gesetzgeber — vorausgesetzt, daß die Höhe des geforderten Entgelts gerechtfertigt ist — getan hat.

Kosten

48/49 Die Auslagen der Regierung der Italienischen Republik und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Pretore von Venasca mit Beschluß vom 7. März 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Verordnungen Nr. 1619/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 258, S. 1) — ersetzt durch die Verordnung Nr. 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282, S. 56) — und Nr. 95/69 der Kommission vom 17. Januar 1969 (ABl. L 13, S. 13) sind dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten aufgrund des ihnen durch diese Verordnungen eingeräumten Ermessens die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten ausschließlich der öffentlichen Verwaltung überlassen dürfen.**

2. Enthält die Gemeinschaftsregelung keine Bestimmung über die Art der Finanzierung der mit den Kontrollen verbundenen Kosten, so können die Mitgliedstaaten die Überlassung der Banderolen und Etiketten von der Zahlung eines Entgelts für diese Kontrollen abhängig machen.

3. Das einzelstaatliche Gericht hat zu beurteilen, ob die Höhe des den zugelassenen Packstellen abverlangten Entgelts gerechtfertigt ist.

4. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Verordnungen Nr. 1619/68 — ersetzt durch die Verordnung Nr. 2772/75 — und Nr. 95/69 wird durch den Erlaß nationaler Normen nicht beeinträchtigt, die in diesen Verordnungen zu deren Durchführung vorgeschrieben sind, deren Zielsetzungen entsprechen und darüber hinausgehende Voraussetzungen wie diejenigen einführen, daß der öffentlichen Verwaltung die Herstellung und Erteilung der Banderolen und Etiketten vorbehalten und deren Überlassung von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht wird, sofern das Entgelt im Vergleich zu den Kosten des betreffenden Kontrollsystems nicht unverhältnismäßig ist.

5. Artikel 7 des Vertrages, der Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, bezieht sich nicht auf eine einzelstaatliche Regelung, die nicht nach Maßgabe der Staatsangehörigkeit der Wirtschaftsteilnehmer Anwendung findet, sondern nur den Ort berücksichtigt, an dem die Wirtschaftstätigkeit ausgeübt wird.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. November 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher