een vergoeding, mits deze de werkelijke kosten van het betrokken controlestelsel niet overschrijdt. De nationale rechter heeft na te gaan of het gevraagde bedrag al dan niet gerechtvaardigd is.

3. De verordening werkt naar haar aard en functie binnen het systeem der communautaire rechtsbronnen rechtstreeks. De rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening vooronderstelt dat zij in werking treedt en ten gunste of ten laste van de rechtssubjecten wordt toegepast zonder dat daartoe enige maatregel tot receptie in het nationale recht noodzakelijk is. De nauwgezette inachtneming van dit vereiste is niet verenigbaar met de toepassing van — ook latere — wettelijke maatregelen die in strijd zijn met de bepalingen van deze verordeningen.
4. Artikel 7 van het Verdrag, dat de discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, heeft geen betrekking op een nationale regeling waarvan het toepassingscriterium niet is de nationaliteit van de ondernemers en die slechts de plaats waar de economische activiteiten worden verricht, in aanmerking neemt.

In de zaak 31/78,

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

FRANCESCO BUSSONE

en

ITALIAANS MINISTERIE VAN LAND- EN BOSBOUW,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging en de geldigheid van de EEG-verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren en betreffende de uitvoeringsbepalingen, gevolgen of wijzigingen van deze marktordening, te weten de verordeningen nrs. 1619/68 van de Raad van 15 oktober 1968 (PB 1968, L 258, blz. 1), 95/69 van de Commissie van 17 januari 1969 (PB 1969, L 13, blz. 13), 2771/75 van de Raad van 25 oktober 1975 (PB 1975, L 282, blz. 49) en 2772/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 282, blz. 56),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het processverloop

Francesco Bussone, een Italiaans ondernemer te Venasca, provincie Cuneo, drijft een pakstation voor eieren; op 11 oktober 1977 moest hij het Ministerie van Land- en Bosbouw een bedrag van LIT 180 000 betalen voor banderollen en etiketten die op de verpakkingen moeten worden aangebracht. Aanmaak en afgifte van deze etiketten zijn namelijk aan dit Ministerie voorbehouden krachtens wet nr. 419 van 3 mei 1971 (Gazzetta Ufficiale nr. 167 van 5 juli 1971) en het ministerieel besluit van 19 oktober 1971 (GU nr. 280 van 6 november 1971). Deze regelingen bevatten de nationale bepalingen ter uitvoering van de voorschriften vervat in de gemeenschapsverordeningen nrs. 2771/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren (PB 1975, L 282, blz. 49) — zoals gewijzigd bij verordening nr. 368/76 van de Raad van 16 februari 1976 (PB 1976, L 45, blz. 2) — en 2772/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 282, blz. 56), die een nadere regeling en wijziging bevatten van de verordeningen die deze materie daarvóór beheersten (de verordeningen nrs. 1619/68 van de Raad van 15 oktober 1968 — PB 1968, L 258, blz. 1 — en 95/69 van de Commissie van 17 januari 1969 — PB 1969, L 13, blz. 13).

Deze verordeningen bepalen onder meer dat de verpakkingen van eieren moeten zijn voorzien van een banderol of etiket, die door het openen van de verpakking onbruikbaar worden en gegevens bevatten betreffende de naam en handelsnaam van de onderneming, de kwaliteits- en gewichtsklasse, het aantal verpakte eieren en de versheid; de banderollen of etiketten worden door of onder toezicht van bepaalde officiële instanties van de Lid-Staten afgegeven; het model ervan wordt door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten vastgesteld en exemplaren ervan worden aan de overige Lid-Staten en aan de Commissie toegezonden. Het sorteren van de eieren naar kwaliteits- en gewichtsklasse tenslotte is voorbehouden aan ondernemingen die daartoe door de bevoegde instanties zijn gemachtigd en „pakstation" worden genoemd.

Artikel 4 van de voornoemde Italiaanse wet nr. 419 van 3 mei 1971 bepaalt dan ook: „De banderollen en etiketten worden aangemaakt door het Ministerie van Land- en Bosbouw en met aanduiding van het volgnummer aan de pakstations afgegeven tegen betaling van een overeenkomstig artikel 9 vastgesteld bedrag"; dit bedrag is in artikel 3 van het reeds genoemde ministerieel besluit van 19 oktober 1971 vastgesteld op enkele lires per banderol of etiket.

Dit is de rechtsgrondslag van de door Bussone aan de provinciale belastingdienst te Cuneo verrichte betaling. Daarna stelde Bussone evenwel bij de Pretore te Venasca een vordering tot terugbetaling in van het zijns inziens onverschuldigd betaalde bedrag.

Bij beschikking van 7 maart 1978, ingekomen ter griffie van het Hof op 10 maart 1978, heeft de Pretore te Venasca het

Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

B. Dienen de genoemde verordeningen aldus te worden uitgelegd, dat de Lid-Staten de afgifte van de banderollen en de etiketten afhankelijk kunnen stellen van een vergoeding die veel hoger is dan de kosten ervan?

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

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

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

De procedure heeft een normaal verloop gehad. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Francesco Bussone, ten deze vertegenwoordigd door de advocaten E. Cappelli, P. De Caterini en M. Gay; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door P. Kalbe, bijgestaan door G. Berardis; en de regering van de Italiaanse Republiek, ten deze vertegenwoordigd door A. Maresca en M. Braguglia.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan, en de datum voor de terechtzitting vastgesteld op 28 september 1978.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

A — Opmerkingen van verzoeker in het hoofdgeding

Bussone geeft allereerst een overzicht van de gemeenschapsregeling en de organisatiestructuur van de gemeenschappelijke eiermarkt. In dit geval is, onder de in artikel 40, lid 2, EEG-Verdrag genoemde vormen, gekozen voor „gemeen-

schappelijke regels inzake mededinging", hetgeen normaliter betekent dat een prijs- of interventiestelsel voor de interne markt van de Gemeenschap ontbreekt. In een dergelijke ordening — die de producent geen enkele prijsgarantie geeft — wordt de stabilisatie van de markt verzekerd door middel van „gemeenschappelijke mededingingsregels" in de vorm van gemeenschappelijke handelsnormen (ook wel kwaliteitsnormen genoemd). Dit type marktordening is niet alleen eigen aan de sector eieren, maar geldt bij voorbeeld ook voor de sectoren groenten en fruit en planten en bloementeeltprodukten. In al deze gevallen heeft de toepassing van de handelsnormen tot doel produkten van onvoldoende kwaliteit uit de markt te weren, de producenten en de handelaars ertoe te brengen meer tegemoet te komen aan de wensen van de verbruikers, en het handelsverkeer op grond van een eerlijke mededinging te vergemakkelijken, ten einde aldus bij te dragen tot een verbetering van de rentabiliteit van de produktie.

De onderhavige verordeningen bevatten volgens Bussone een uitputtende omschrijving van de handelsnormen en hun toepassingsmodaliteiten, en vormen een volledige en gedetailleerde regeling, gekenmerkt door duidelijke bepalingen die de toepassing van eenvormige handelsnormen in de Gemeenschap beogen te garanderen en aan de Lid-Staten slechts eenvoudige administratieve taken overlaten.

Bussone gaat vervolgens in op de Italiaanse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter uitvoering in Italië van de betrokken gemeenschapsregeling (wet nr. 419 van 3 mei 1971, GU nr. 167 van 5 juli 1971; ministerieel besluit van 19 oktober 1971, GU nr. 280 van 6 november 1971). Artikel 3 van het ministerieel besluit bepaalt:

„Voor de banderollen en etiketten, bedoeld in artikel 1, moet het volgende bedrag worden betaald:

— 3 lire per banderol voor kleine verpakkingen met de aanduiding ‚extra';

— 36 lire per etiket van elk ander type.

De banderollen en etiketten worden afgegeven aan de erkende pakstations, die daartoe een schriftelijk verzoek in tweevoud moeten indienen bij het Ministerie van Land- en Bosbouw.

Bij het verzoek moet de kwitantie van de provinciale belastingdienst worden overgelegd ten bewijze dat het verschuldigde bedrag voor de banderollen en etiketten is betaald en gebracht onder hoofdstuk 3584 van de begroting van ontvangsten voor het jaar 1972 of het dienovereenkomstige hoofdstuk voor de volgende jaren. Het verzoek moet bovendien de datum en het volgnummer van die kwitantie vermelden.

De met de afgifte belaste instantie vermeldt op de verzoeken de serie en de nummers van de afgegeven banderollen en etiketten. Op deze verzoeken moeten bovendien de datum en het stempel van de dienst alsmede de paraaf van het diensthoofd worden geplaatst. Eén exemplaar van het aldus opgemaakte verzoek wordt door de dienst bewaard, het andere wordt aan de aanvrager teruggezonden of hem ter hand gesteld."

Bussone beschrijft vervolgens hoe het geschil met het Ministerie van Land- en Bosbouw is ontstaan, en becommentarieert de wijze waarop de Pretore te Venasca zijn vragen heeft geformuleerd.

Hoewel er vijf vragen zijn gesteld, kunnen deze bij nader toezien tot twee vragen worden herleid: in de eerste plaats (vraag A) wil de rechter weten of de handelsregeling voor eieren het mogelijk maakt dat de Lid-Staten de afgifte van etiketten aan een overheidsinstantie voorbehouden, en in de tweede plaats — en dit is duidelijk de voornaamste vraag — of bij de afgifte van etiketten een geldelijke vergoeding mag worden verlangd (vraag B).

De vragen C, D en E geven slechts aan op welke rechtsgronden de Pretore twijfelt aan de geldigheid van de nationale regeling waarbij de litigieuze geldelijke last is ingesteld.

De eerste vraag is van minder belang dan de tweede, aangezien de beslissing in het hoofdgeding, dat een vordering uit onverschuldigde betaling betreft, klaarblijkelijk vooral afhankelijk is van het antwoord op de tweede vraag.

Met betrekking tot vraag A betoogt Bussone dat de „conformiteitsverplichting" en het in acht nemen van standaardnormen voor het produkt, die door een voornamelijk technische regeling worden verzekerd, de nationale controlediensten slechts uitdrukkelijk gespecificeerde taken overlaten:

— het erkennen van de pakstations (artikel 5 van verordening nr. 2772/75 en artikel 2 van verordening nr. 95/69);

— het vaststellen van de modellen van banderollen en etiketten (de artikelen 5, lid 2, 6, lid 2, en 7, lid 2, van verordening nr. 95/69);

— het aanwijzen van de controlediensten en het uitvoeren van de daarmee verband houdende werkzaamheden (artikel 26, lid 1, van verordening nr. 2772/75);

— het vaststellen van de sancties op inbreuken (artikel 29 van verordening nr. 2772/75).

Men dient dus vast te stellen of de gemeenschapsverordeningen aldus kunnen worden uitgelegd, dat banderollen en etiketten kunnen of moeten worden aangemaakt door de overheid en in het bijzonder door de instanties die met de controle zijn belast.

Men kan beslist niet stellen dat er een verplichting in die zin bestaat. Het volstaat dan ook na te gaan of de Lid-Staten bevoegd zijn de aanmaak van de etiketten aan bepaalde instanties voor te behouden.

Men zou zich kunnen beroepen op artikel 17, lid 1, van verordening nr. 2772/75, dat — althans voor de grote verpakkingen — bepaalt dat de etiketten „. . . door of onder toezicht van de in artikel 26 bedoelde officiële instanties worden afgegeven", en kunnen verdedigen dat de Lid-Staten bevoegd blijven banderollen en etiketten te laten afgeven door de met het toezicht belaste instanties.

Deze bevoegdheid geldt echter uitsluitend voor de banderollen en etiketten voor grote verpakkingen, omdat in alle andere gevallen de verordeningen op dit punt niets zeggen (vgl. de artikelen 6, 7 en 8 van verordening nr. 95/69). Noch de „ratio" van de gemeenschapsregeling, noch de praktijk in de overige Lid-Staten geeft de nationale autoriteiten de uitsluitende bevoegdheid alle identificatiemiddelen te vervaardigen, en in elk geval is het twijfelachtig of de bevoegdheid de in artikel 17, lid 1, van verordening nr. 2772/75 bedoelde etiketten te laten afgeven door de officiële instanties, beperkt is tot de grote verpakkingen dan wel, zoals in Italië, op overeenkomstige wijze ook geldt voor de overige gevallen. Een nog belangrijker vraag is misschien of men de aanmaak van etiketten aan een staatsorgaan heeft voorbehouden ten einde aldus een vergoeding te kunnen incasseren, vooral omdat het voor de toepassing van de handelsnormen er absoluut niet toe doet welk materiaal voor de etiketten wordt gebruikt.

De vraag van de Pretore betreffende artikel 5, lid 2, van verordening nr. 95/69 — bepalende dat de etiketten een officieel kenteken moeten dragen, dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld —, is van weinig belang; uit de context en de toepassingspraktijk in de overige Lid-Staten blijkt immers dat het hierbij enkel erom gaat de kenmerken van het etiket te preciseren.

Het belangrijkst is de tweede vraag, betreffende het al of niet onverschuldigd zijn van de betaling van de vergoeding voor de afgifte van de etiketten. Het eerste dat volgens Bussone in de gemeenschapsregeling opvalt, is dat iedere verwijzing naar een dergelijke geldelijke prestatie ontbreekt. In zoverrre zijn de Italiaanse maatregelen dus eenzijdig; volgens artikel 17, lid 1, van verordening nr.

2772/75 kan de overheid zich de afgifte van etiketten voorbehouden, doch zij is daartoe niet verplicht; het enige waartoe zij verplicht is, is het uitoefenen van controle. Door echter van die bevoegdheid gebruik te maken, heeft de overheid aanzienlijk extra inkomsten weten te verwerven, aangezien de kostprijs van een etiket 3 à 4 lire bedraagt, terwijl er 36 lire voor moet worden betaald. De financiële last mag echter niet hoger zijn dan de kosten.

Is hier trouwens sprake van een dienstverlening, in de betekenis die het Hof daaraan toekent ter zake van de heffingen van gelijke werking als douanerechten? Volgens Bussone moet deze vraag ontkennend worden beantwoord, want als de overheid van de haar toegekende bevoegdheid gebruik maakt, is zij ook verplicht deze dienst te verlenen; de verantwoordelijkheid voor het gebruik van de etiketten blijft bovendien berusten bij degene die ze aanbrengt, dat wil zeggen het pakstation.

Waar artikel 4 van wet nr. 419/71 bepaalt dat „de opbrengsten bestemd zijn ter financiering van het toezicht op de toepassing van deze wet", zou men zich ook kunnen voorstellen dat de vergoeding is bedoeld als een tegenprestatie voor het toezicht, dus voor een dienst in de zin van de arresten-Bauhuis (zaak 46/75, Jurispr. 1977, blz. 5) en Commissie/Nederland (zaak 89/76, Jurispr. 1977, blz. 1355). Maar in feite geschiedt de controle in casu uitsluitend steekproefsgewijs, en daarbij wordt nagegaan of het etiket overeenstemt met de inhoud. En omdat de controle zelf, bestaande in het aanbrengen van een banderol door de controleur, niets kost, kan de in het arrest-Bauhuis ontwikkelde rechtspraak hier niet worden toegepast.

De derde vraag beoogt volgens Bussone te doen vaststellen of een nationale bepaling die voorwaarden invoert welke niet in de verordeningen zijn gesteld, in de weg staat aan de rechtstreekse toepasselijkheid van die verordeningen. Onder verwijzing naar het arrest-Commissie/Italië (zaak 39/72, Jurispr. 1973, blz. 101) stelt hij dat de uitvoeringsmodaliteiten de gelijktijdige en eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht niet in gevaar mogen brengen. Hij is van mening dat een regeling die uitputtend genoeg is om rechtstreeks toepasselijk te zijn, geen latere nationale bepalingen verdraagt, vooral niet wanneer zoals in het onderhavige geval de taken van de Lid-Staten uitdrukkelijk en limitatief zijn opgesomd. Ook wanneer de Lid-Staten aanvullende maatregelen mogen nemen (hetgeen hier niet het geval is), hebben zij geen enkele discretionaire bevoegdheid (arrest in zaak 32/72, Wasaknäcke, Jurispr. 1972, blz. 1181, en conclusie van advocaat-generaal Mayras). Aan de grenzen van de restbevoegdheid der Lid-Staten moet volgens het Hof streng de hand worden gehouden. Ofschoon dit niet betekent dat tevoren bestaande wettelijke stelsels daardoor teniet zijn gedaan (conclusie advocaat-generaal Trabucchi in zaak 2/72, Geddo, Jurispr. 1973, blz. 884), valt in het onderhavige geval niet te ontkennen dat de commercialisatieregeling voor eieren in Italië niet vóór het tot stand komen van de gemeenschapsregeling is vastgesteld, en dat het dus onjuist zou zijn daarvan gebruik te maken om de betrokkenen een echte belasting op te leggen.

De vierde vraag moet volgens Bussone ruimer worden gesteld, want in feite gaat het erom of de Italiaanse maatregelen zowel discriminerend zijn op grond van nationaliteit als doordat zij inbreuk maken op het beginsel van gelijke behandeling. Wat het eerste punt betreft, kan men volstaan met op te merken dat enkel de in Italië gevestigde pakstations aan de belasting zijn onderworpen, hetgeen indruist tegen het begrip gemeenschappelijke marktordening. Een Lid-Staat moet ervoor zorgen noch de onderdanen van andere Lid-Staten noch haar eigen onderdanen te discrimineren (arrest in zaak 39/72, Jurispr. 1973, r.o. 24, blz. 116). Wat het tweede punt betreft, dient een juiste toepassing van artikel 40, lid 3 —

bepalende dat een gemeenschappelijke ordening van de markt „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten" — elk verschil in behandeling ten nadele van het in Italië verpakte en gestandaardiseerde produkt te voorkomen, welk verschil hierin bestaat dat het produkt wordt getroffen door een bijzondere belasting ter financiering van een overheidsactiviteit. Omdat de handelsnormen in Italië bijzondere voorwaarden kennen, zijn zij niet alleen restrictiever en meer bezwarend, maar — en dit is het belangrijkste — zij wijken zowel af van de normen van de gemeenschapsverordening, als van die welke in de overige Lid-Staten gelden. Aldus staat de „verkoop van etiketten voor eieren" in de weg aan de rechtstreekse toepasselijkheid van de gemeenschapsverordeningen en leidt zij tot verschil in behandeling en discriminatie. De rechtspraak van het Hof (arrest in zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47) moet kunnen worden toegepast op de gemeenschappelijke marktordeningen die geen prijsregeling kennen, en moet dus iedere nationale regeling kunnen verbieden die het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren (zie ten deze het arrest-Van Haaster, zaak 190/73, Jurispr. 1074, blz. 1134).

Bovendien hebben de Lid-Staten zich te onthouden van elke maatregel met de strekking van een gemeenschappelijke marktordening af te wijken of er inbreuk op te maken (zie arrest 51/74, Jurispr. 1975, blz. 79).

Bussone stelt mitsdien voor de Pretore te Venasca te antwoorden als volgt:

„De verordeningen (EEG) nrs. 2771/75 en 2772/75 van de Raad van 29 oktober 1975, alsmede verordening (EEG) nr. 95/69 van de Commissie van 27 januari 1969 moeten aldus worden uitgelegd, dat nationale bepalingen waarbij de betaling van een geldsom verplicht wordt gesteld voor de afgifte of het gebruik van banderollen en etiketten, voorzien in gemeenschapsverordeningen betreffende handelsnormen voor eieren, niet verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector eieren."

B — Opmerkingen van de Commissie

De Commissie begint met een overzicht van de feiten en de stand van de wetgeving in de Gemeenschap en in Italië. Zij vat de vragen samen en hergroepeert ze vervolgens op de volgende wijze:

„De vijf door de Pretore te Venasca aan het Hof gestelde vragen lijken te kunnen worden herleid tot twee kernpunten:

a) het begrip rechtstreekse toepasselijkheid in de nationale rechtsorde van het gemeenschapsrecht en inzonderheid van de verordeningen, alsmede de implicaties van dit begrip, zoals deze met name kunnen worden afgeleid uit de overvloedige rechtspraak van het Hof;

b) het begrip discriminatie op grond van nationaliteit, dewelke door artikel 7 EEG-Verdrag principieel is verboden.

Uit deze twee punten blijkt dat wordt uitgegaan van het vermoeden dat de Italiaanse wet nr. 419 van 3 mei 1971, die toepassing zou geven aan de gemeenschapsverordeningen nrs. 1619/68 en 95/69 betreffende de handelsnormen voor eieren, indruist tegen het beginsel van de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen in de nationale rechtsorde en tevens inbreuk maakt op het non-discriminatiebeginsel van artikel 7 van het Verdrag, voor zover daarbij de aanmaak en distributie van etiketten voor de verpakking van eieren als bedoeld in de gemeenschapsbepalingen aan de overheid wordt voorbehouden, en de afgifte van die etiketten afhankelijk wordt gesteld van de betaling van een geldelijke vergoeding."

Ten aanzien van de vraag A wijst de Commissie op artikel 17, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2772/75, waarin met betrekking tot de grote ver-

pakkingen wordt bepaald dat zij „worden voorzien van een banderol of een etiket, die door of onder toezicht van de in artikel 26 bedoelde officiële instanties worden afgegeven." Uit genoemd artikel 26 volgt bovendien dat de Lid-Staten de bestuursrechtelijke maatregelen moeten vaststellen en het nodige toezicht moeten uitoefenen op de toepassing in de praktijk van de handelsnormen; de verordening vertrouwt dus de organisatie en de wijze van uitvoering van het vereiste toezicht volledig toe aan de Lid-Staten; deze beschikken derhalve over een discretionaire bevoegdheid ten deze en zouden zich dus eventueel een exclusief distributierecht voor de etiketten kunnen voorbehouden, hetgeen het toezicht effectiever zou maken.

Ten aanzien van vraag B erkent de Commissie dat de kosten van deze verrichtingen „op een of andere wijze" moeten worden gefinancierd; waar de Italiaanse Staat als financieringsmethode de verkoop van de etiketten heeft gekozen, waarvan de prijs zowel door de kosten van aanmaak en distributie als door de administratiekosten van het toezicht wordt bepaald, is het systeem in overeenstemming met de bepalingen van verordening nr. 2772/75, omdat deze aan de Lid-Staten op het punt van de financiering een ruime discretionaire bevoegdheid laat. Wel mag de prijs niet hoger zijn dan voor de financiering van de verrichtingen noodzakelijk is, en geen financieel voordeel voor de Lid-Staten opleveren. In dit laatste geval wordt inbreuk gemaakt op het beginsel van de rechtstreekse toepasselijkheid van gemeenschapsverordeningen; dit probleem is reeds onder de aandacht van de Italiaanse autoriteiten gebracht. Op grond van het antwoord van deze laatste kan worden gesteld dat thans, mede gezien de gevolgen van de inflatie en de constant gebleven prijs van de etiketten, de beoordeling van de situatie vooral afhangt van een gedetailleerde analyse die door de bedoelde autoriteiten moet worden verricht; de kosten van de verrichtingen kunnen immers van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen.

Ten aanzien van vraag C merkt de Commissie op dat blijkens de rechtspraak van het Hof de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht inhoudt dat elke afwijkende nationale regeling daarmee onverenigbaar is en elke nationale praktijk om gemeenschapsregelingen in de eigen rechtsorde over te nemen, overbodig is. Men mag echter niet vergeten dat de autonomie over en weer van het gemeenschapsrecht en de nationale rechtsstelsels een zekere complementariteit niet uitsluit, inzonderheid wanneer de medewerking van de Lid-Staten en hun nationale rechtsorde wordt vereist. In deze context dient men ook het onderhavige geval te plaatsen, waarin de medewerking van de Lid-Staten wordt verlangd bij de uitvoering van de door de gemeenschapsregeling vereiste controle. De Italiaanse wet maakt derhalve geen inbreuk op het beginsel van de rechtstreekse werking. Hieraan wordt trouwens geen afbreuk gedaan door een passende wijze van financiering. Een te hoge vergoeding zou echter met dit beginsel in strijd en derhalve onwettig zijn.

De Commissie ziet in vraag D een toespeling op de „omgekeerde discriminatie" ten nadele van de onderdanen van de Lid-Staten die de litigieuze maatregel hebben vastgesteld, in casu dus van de Italiaanse producenten. De Italiaanse wet nr. 419 heeft echter als toepassingscriterium de plaats waar de werkzaamheden worden verricht, onafhankelijk van de nationaliteit van de producenten. Er is dus geen discriminatie in de zin van artikel 7 van het Verdrag. Wanneer, al naar gelang de plaats van produktie, aan de producenten van eieren verschillende lasten worden opgelegd, dan is dit, afgezien van de grenzen waarbinnen het bedrag ervan moet blijven, in feite een probleem van harmonisatie.

Ten aanzien van vraag E merkt de Commissie op dat de litigieuze lasten een inte-

grerend deel zijn van het systeem dat, juist door de Lid-Staten volledig vrij te laten in de organisatie van het verplichte toezicht, hun stilzwijgend toestaat zich de noodzakelijke financieringsmiddelen te verschaffen, maar meer niet. Een afwijkende praktijk zou verder gaan dan voor de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening noodzakelijk is, en het evenwicht ervan verstoren.

De Commissie stelt derhalve voor de vragen van de Pretore te Vanesca te beantwoorden als volgt:

1. Het exclusieve recht van de overheid tot aanmaak en distributie van op verpakkingen voor eieren aan te brengen banderollen en etiketten, voorzien in de verordeningen nrs. 2772/75 en 95/69, en tot het aanbrengen van het door de bevoegde instantie vastgestelde officiële kenteken is niet in strijd met deze verordeningen.

2. De betaling die voor de afgifte van banderollen en etiketten wordt verlangd, is in principe niet onverenigbaar met bovengenoemde gemeenschapsverordeningen, daar zij de noodzakelijke vergoeding vormt van de materiaalkosten voor de etiketten en van de kosten van de verplichte controle, welke uitdrukkelijk aan de nationale instanties is opgedragen. Deze vergoeding is niet in strijd met het verbod van discriminatie uit hoofde van nationaliteit, vervat in artikel 7 van het Verdrag.

3. De geldelijke vergoeding moet evenredig zijn aan de werkelijke kosten van de controleverrichtingen. Elke vergoeding die hoger is, hoort in het stelsel niet thuis, aangezien de goede werking van de gemeenschappelijke marktordeningsmechanismen daardoor kan worden verstoord en het desbetreffende voorschrift in strijd zou zijn met het beginsel van de rechtstreekse werking van gemeenschapsverordeningen.

C — Opmerkingen van de regering van de Italiaanse Republiek

De Italiaanse regering geeft een overzicht van de wettelijke regelingen in de Gemeenschap en in Italië. Met betrekking tot de gestelde vragen verwijst zij eerst in het algemeen naar de rechtspraak van het Hof (arrest van 12 juli 1973, zaak 2/73, Jurispr. 1973, blz. 865; arrest van 2 februari 1977, zaak 50/76, Jurispr. 1977, blz. 135, en conclusie op blz. 137; arrest van 3 februari 1977, zaak 52/76, Jurispr. 1977, blz. 163), waarin, ter zake van de uitoefening van gedeelde bevoegdheden op het gebied van gemeenschappelijke marktordeningen, voor een „pragmatische" in plaats van een „dogmatische" benadering wordt gekozen; de Lid-Staten hebben niet enkel maar zuivere uitvoeringstaken behouden en de rechtmatigheid van nationale maatregelen moet dan ook blijken uit een concreet onderzoek van de doelstellingen en de werking van de gemeenschapsverordeningen.

In de eiersector heeft de gemeenschappelijke marktordening, die betrekkelijk eenvoudig is en noch een interne prijsregeling noch interventiemaatregelen omvat, vooral kwaliteitshandhaving ten doel. De vaststelling van dergelijke communautaire maatregelen „behoeft niet te betekenen dat zij in de gehele Gemeenschap in alle opzichten op identieke wijze moeten worden toegepast" (vgl. arrest van 18 mei 1977, zaak 111/76, Jurispr. 1977, blz. 901), zolang niet daadwerkelijk of potentieel inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van het vrije goederenverkeer.

Blijft de vraag van de vergoeding voor de afgifte van de banderollen of etiketten. De Italiaanse tekst van artikel 17 van verordening nr. 2772/75, dat voor de afgifte van etiketten de term „forniti" (verstrekt) gebruikt in plaats van „rilasciati" (afgegeven) (zoals in artikel 17 van verordening nr. 1619/68), onderstelt de mogelijkheid van een vergoeding. Zou deze in het onderhavige geval de doelstellingen en de werking van de gemeenschappe-

lijke marktordening in de sector, inclusief de handelsnormen, in gevaar kunnen brengen? In abstracto moet men, mét het Hof en zijn advocaat-generaal in zaak 2/73 (Jurispr. 1973, blz. 865), toegeven dat plaatselijke verschillen — bij voorbeeld produktiekosten — een uitvloeisel kunnen zijn van fiscale of parafiscale belastingen van uiteenlopend niveau. In concreto is de invloed van een bedrag van 3 lire voor de kleine verpakkingen en van 36 lire voor de overige (terwijl deze het meest gebruikelijk zijn) nauwelijks meer dan een fractie van een lire en komt zij neer op ongeveer 0,20 % van de produktiekosten. Omdat de consumentenprijs nagenoeg het dubbele is van de produktieprijs, is de invloed op de concurrentiekracht van de Italiaanse producenten verwaarloosbaar klein, hetgeen trouwens blijkt uit een door de Italiaanse regering overgelegd overzicht van de Italiaanse export van verse eieren in de schaal. Het geldende Italiaanse systeem heeft anderzijds de groei van de export niet verminderd, een geen invloed gehad op de ontwikkeling ervan.

De Italiaanse regering betoogt dat de vergoeding voor de etiketten bestaat uit de produktiekosten (ongeveer 5 van de in totaal 36 lire voor de grote verpakkingen) en de kosten van de controlediensten (van 29 tot 30 lire); hiertegenover staat een kwaliteitsverbetering dank zij speciaal personeel, en een grotere consumentenbescherming. Zoals uit de Italiaanse nationale begroting blijkt, kan deze dienst zelfs niet geheel uit de inkomsten van de banderollen- en etikettenverkoop worden bekostigd.

Wat ten slotte de discriminatie betreft, valt te bedenken dat de nationaliteit van de eigenaar van het verpakkingsstation er volstrekt niet toe doet. Welk belang zou een Staat er trouwens bij hebben om zijn eigen producenten te discrimineren ten opzichte van andere?

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 28 september 1978 hebben eiser in het hoofdgeding, de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen mondelinge opmerkingen gemaakt, hun tijdens de schriftelijke behandeling gebezigde argumenten nader toegelicht en de vragen van het Hof beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 26 oktober 1978 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Pretore te Venasca bij beschikking van 7 maart 1978, ingekomen ter griffie van het Hof op 10 maart 1978, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vijf prejudiciële vragen heeft gesteld inzake de uitlegging en de geldigheid van EEG-verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren of betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren;

2 dat deze vragen zijn gerezen in het kader van het geding waarin de exploitant van een officieel erkend pakstation van het Italiaanse Ministerie van Land- en Bosbouw terugbetaling vordert van een bedrag van LIT 180 000 —

vermeerderd met de interessen en kosten —, dat hij heeft betaald als vergoeding voor de afgifte van banderollen en etiketten voor verpakkingen van eieren;

3 Overwegende dat de nationale rechter in de eerste plaats de volgende vraag stelt:

„Dienen de verordeningen (EEG) nrs. 1619/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren (PB 1968, L 258, blz. 1) — laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2772/75, PB 1975, L 282, blz. 56 — en 95/69 van de Commissie van 17 januari 1969 (PB 1969, L 13, blz. 13) aldus te worden uitgelegd, dat de Lid-Staten ingevolge deze verordeningen het recht om banderollen en etiketten aan te maken en te verdelen, bij uitsluiting aan de overheid mogen voorbehouden, en dient inzonderheid de bepaling van artikel 5 van verordening nr. 95/69 — volgens welke deze etiketten een officieel kenteken dragen dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld — aldus te worden uitgelegd, dat zij het exclusieve recht van de overheid impliceert om het kenteken erop aan te brengen en de etiketten aan te maken en te verdelen?"

4 Overwegende dat om deze eerste vraag te beantwoorden, het door de Raad aanvaarde stelsel van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren en de handelsnormen alsmede de uitvoeringsregelingen van de Commissie moeten worden beschreven;

5 Overwegende dat ten einde op passende wijze recht te doen aan de doelstellingen van zowel artikel 39 als artikel 110 van het Verdrag, de stabilisering van de markt in de sector eieren wordt verzekerd door de inachtneming van „gemeenschappelijke regels inzake mededinging" in de vorm van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen, waarbij geen prijs- en interventiestelsel voor de interne markt van de Gemeenschap is voorzien;

6 dat de handelsnormen voor eieren, die ter verbetering van de kwaliteit en ter vergemakkelijking van de afzet noodzakelijk worden geacht in het belang van de producenten, de handelaars en de verbruikers, criteria voor de sortering van eieren (de artikelen 1 t/m 13 van verordening nr. 2772/75), gemeenschappelijke bepalingen betreffende de verpakking (artikelen 16 t/m 22), alsmede bepalingen betreffende steekproefsgewijs verrichte controles (artikelen 26 t/m 28) omvatten;

7 dat inzonderheid met betrekking tot het stelsel van verpakking en etikettering, waardoor de verbruiker de eieren van de verschillende kwaliteits- en gewichtsklassen kan onderscheiden, artikel 17, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2772/75 bepaalt:

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

en dat artikel 26 de aard van deze instanties omschrijft als volgt:

„Het toezicht op de naleving van deze verordening geschiedt door instanties die in iedere Lid-Staat worden aangewezen. De lijst van deze instanties wordt ... ter kennis van de andere Lid-Staten en van de Commissie gebracht. Iedere wijziging van deze lijst wordt ter kennis van de andere Lid-Staten en van de Commissie gebracht.";

8 Overwegende dat „aangezien gesorteerde eieren vrij snel in kwaliteit achteruit kunnen gaan", verordening nr. 95/69 strenge eisen stelt aan de verpakkingen, welke eisen met name in artikel 5 zijn omschreven als volgt:

„1. De ... banderollen en etiketten zijn wit, terwijl de tekst daarop zwart wordt gedrukt.

2. ... Deze banderol en dit etiket, die genummerd kunnen zijn, dragen een officieel kenteken, dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld. Elke Lid-Staat zendt aan de overige Lid-Staten en aan de Commissie een of meerdere exemplaren van dit model van de banderol en het etiket.";

9 dat uit de vergelijking en uitlegging, in hun onderling verband, van de artikelen 17, lid 1, eerste alinea, en 26 van verordening nr. 2772/75 en artikel 5 van verordening nr. 95/69 volgt dat zij de overheid geen uitsluitend recht voorbehouden om het kenteken aan te brengen en de etiketten aan te maken en te verdelen, doch de Lid-Staten volledig vrijlaten om de organisatie en de uitvoering van het toezicht toe te vertrouwen aan de instantie die zij in hun nationale rechtsorde voor deze taak het meest geschikt achten;

10 dat de Lid-Staten op grond van de discretionaire bevoegdheid waarover zij ingevolge bovengenoemde artikelen terzake beschikken, de aanmaak en verdeling van de banderollen en etiketten bij uitsluiting aan de overheid konden voorbehouden;

11 dat de eerste vraag in deze zin moet worden beantwoord;

12 Overwegende dat in de tweede plaats de volgende vraag is gesteld:

„Dienen de genoemde verordeningen aldus te worden uitgelegd, dat de Lid-Staten de afgifte van de banderollen en de etiketten afhankelijk kunnen stellen van een vergoeding die veel hoger is dan de kosten ervan"?

13 Overwegende dat deze vraag uiteenvalt in twee delen, waarvan het eerste erop neerkomt of de verordeningen de Lid-Staten machtigen de afgifte van banderollen en etiketten afhankelijk te stellen van de betaling van een vergoeding, en, bij een bevestigend antwoord, het tweede het probleem van de rechtmatigheid van deze vergoeding aan de orde stelt, indien het bedrag ervan de kosten verre overschrijdt;

14 Overwegende dat hoewel de verordeningen houdende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren en betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren, een gedetailleerde regeling bevatten betreffende de sortering naar kwaliteits- en gewichtsklasse, de verpakking, de opslag, het vervoer, de tentoonstelling en het aanbrengen van het kenteken op de produkten in de sector eieren, zij echter geen enkele bepaling met betrekking tot de verkoopprijs van de etiketten of de wijze van financiering van de administratieve kosten van de controles bevatten;

15 dat waar de verordeningen de Lid-Staten enerzijds niet verplichten de banderollen en etiketten gratis ter beschikking van de gebruikers te stellen, en hun anderzijds niet verbieden een vergoeding te vragen voor de afgifte ervan, hieruit moet worden afgeleid dat de Lid-Staten zelf het probleem van de financiering van de controle mogen oplossen;

16 dat deze vrijheid van handelen van de Lid-Staten echter niet zodanig mag worden gebruikt, dat het doel van de verordening daardoor in gevaar wordt gebracht;

17 Overwegende dat artikel 4 van de Italiaanse wet nr. 419 bepaalt dat „de opbrengsten uit de verkoop van etiketten bestemd zijn ter financiering van het bijzondere toezicht op de toepassing van deze wet";

18 dat de Italiaanse Staat dus als financieringsmethode heeft gekozen voor het verkopen van de etiketten, waarvan de prijs enerzijds bestaat uit de eigen kosten van deze etiketten (aanmaak en distributie), en anderzijds uit een bijdrage in de administratieve kosten van de uitvoering van de in de gemeenschappelijke regelingen voorgeschreven controles;

19 dat dus de verkoop van de etiketten rechtstreeks verband houdt met de invoering van het communautaire controlestelsel, dat ten doel heeft de kwaliteit van de eieren te verbeteren en aldus de afzet ervan te vergemakkelijken en het belang van de producenten, de handelaars en de consumenten te bevorderen;

20 dat derhalve aan de nationale rechter moet worden geantwoord dat waar in de gemeenschappelijke regeling een bepaling over de wijze van financiering van de controlekosten ontbreekt, de Lid-Staten de afgifte van de banderollen en etiketten afhankelijk mogen stellen van de betaling van een vergoeding voor die controle;

21 Overwegende ten aanzien van het tweede deel van de tweede vraag, dat wil zeggen het geval waarin het bedrag van de vergoeding de kosten van het stelsel verre overschrijdt, dat als principe moet worden gesteld dat ofschoon de gemeenschapsregeling de keuze van de wijze van financiering van de voorgeschreven controles aan de Lid-Staten overlaat, deze daarbij niettemin binnen de grenzen moeten blijven van hetgeen voor die financiering zelf strikt noodzakelijk is;

22 dat de aan de erkende pakstations gevraagde vergoeding de werkelijke kosten van het betrokken controlestelsel niet mag overschrijden;

23 dat een te hoge geldelijke vergoeding niet verenigbaar zou zijn met de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening der markten, omdat daardoor de concurrentiepositie van de Italiaanse producenten zou worden aangetast en „de gemeenschappelijke regels inzake mededinging" zouden worden vervalst;

24 dat hoewel het onvermijdelijk is dat de kosten van de controleverrichtingen en van de afgifte van de etiketten niet in alle Lid-Staten gelijk zijn, de van de erkende pakstations gevraagde vergoeding de kosten van de betrokken verrichtingen in elk der Lid-Staten evenwel niet mag overschrijden;

25 dat voor een uitspraak over het toelaatbare maximum van de vergoeding, de nationale rechter heeft na te gaan of het gevraagde bedrag al dan niet gerechtvaardigd is;

26 Overwegende dat in de derde plaats de volgende vraag wordt gesteld:

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

27 Overwegende dat deze vraag het punt opwerpt of de omstandigheid dat aanmaak en verdeling van etiketten is voorbehouden aan de overheid en de afgifte ervan afhankelijk is gesteld van de betaling van een geldelijke vergoeding, in strijd is met de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordeningen, waarop inbreuk zou worden gemaakt door de invoering van „nadere voorwaarden", „quasi ter uitvoering van de betrokken verordeningen";

28 Overwegende dat de verordening ingevolge artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag „een algemene strekking" heeft en „rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat";

29 dat zij derhalve naar haar aard en functie binnen het systeem der communautaire rechtsbronnen rechtstreeks werkt;

30 dat de rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening vooronderstelt dat zij in werking treedt en ten gunste of ten laste van de rechtssubjecten wordt toegepast zonder dat daartoe enige maatregel tot receptie in het nationale recht noodzakelijk is;

31 dat de nauwgezette inachtneming van dit vereiste niet verenigbaar is met de toepassing van — ook latere — wettelijke maatregelen die in strijd zijn met de bepalingen van deze verordeningen;

32 dat dit echter niet geldt wanneer de betrokken verordening het aan de Lid-Staten overlaat zelf de wettelijke, bestuursrechtelijke en financiële maatrege-

len te nemen die noodzakelijk zijn voor een daadwerkelijke toepassing van de bepalingen van de verordening;

33 dat juist deze situatie in het leven wordt geroepen door de verordeningen nrs. 1619/68 en 95/69, waar zij onder meer bepalen dat „grote verpakkingen ... worden voorzien van een banderol of een etiket", afgegeven „door of onder toezicht van de ... officiële instanties ..." „die in iedere Lid-Staat worden aangewezen" en waarvan de lijst wordt toegezonden aan de andere Lid-Staten en de Commissie (artikelen 17 en 26 van verordening nr. 1619/68), evenals „een of meerdere exemplaren van (het) model van de banderol en het etiket", „die genummerd kunnen zijn" en „een officieel kenteken dragen dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld" (artikel 5 van verordening nr. 95/69);

34 dat het evenmin is uitgesloten dat in dit geval de kosten van het drukken en verdelen van de banderollen en etiketten, alsmede die welke noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in de basisverordeningen voorgeschreven bijzondere controles, worden aangemerkt als een aan de gebruiker bewezen dienst die de toepassing van een geldelijke last kan rechtvaardigen, mits deze de werkelijke kosten van het betrokken controlestelsel niet te boven gaat;

35 dat de omstandigheid dat een Lid-Staat de aanmaak van banderollen en etiketten aan zijn overheidsinstanties voorbehoudt, immers op geen enkele wijze de werking van de gemeenschapelijke ordening verstoort en het vrije verkeer van het produkt niet verhindert of kan verhinderen;

36 dat derhalve op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordeningen nrs. 1619/68 (vervangen door verordening nr. 2772/75) en 95/69 geen inbreuk wordt gemaakt door het vaststellen van nationale voorschriften die met het oog op hun tenuitvoerlegging door deze verordeningen zijn voorzien en die aan de doelstellingen ervan beantwoorden door nadere voorwaarden in te voeren, bij voorbeeld door de aanmaak en verdeling van de banderollen en etiketten aan de overheid voor te behouden en de afgifte ervan afhankelijk te stellen van de betaling van een geldelijke vergoeding, mits deze vergoeding niet onevenredig is aan de kosten van het betrokken controlestelsel;

37 Overwegende dat in de vierde plaats de nationale rechter de volgende vraag heeft gesteld:

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

38 Overwegende dat ten aanzien van deze vraag, waarbij het probleem wordt opgeworpen of de Italiaanse wettelijke regeling in strijd is met het in artikel 7 EEG-Verdrag vervatte non-discriminatiebeginsel, moet worden opgemerkt dat het toepassingscriterium van die regeling niet is de nationaliteit van de ondernemers, maar de plaats van vestiging van de erkende pakstations, onverschillig of deze activiteit door Italiaanse dan wel niet-Italiaanse ondernemers wordt uitgeoefend;

39 dat moet worden opgemerkt dat volgens de gegevens van het dossier de meeste Lid-Staten een stelsel hebben ingevoerd waarin de prijs van de etiketten en de kosten van de controle, ook wanneer deze niet aan een overheidsinstantie is opgedragen, niettemin ten laste van de exploitanten van erkende pakstations komen;

40 dat uit deze bevindingen volgt dat een beginsel als waarop de betrokken Italiaanse wettelijke regeling stoelt, geen discriminatie op grond van nationaliteit oplevert en derhalve niet in strijd is met artikel 7 van het Verdrag;

41 Overwegende dat in de vijfde plaats de volgende vraag wordt gesteld:

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

42 dat het antwoord op deze vraag reeds ligt besloten in de antwoorden op de voorgaande vragen en met name in dat op de derde vraag;

43 dat, meer bepaald, bij gebreke van uitdrukkelijke bepalingen over de verenigbaarheid van een nationale uitvoeringsregeling met de bij de verordeningen nrs. 2771/75 — en vooral artikel 2 daarvan —, 2772/75 en 95/69 ingestelde marktordening, de oplossing van de gestelde vraag moet worden gezocht aan de hand van de doelstellingen van de verordeningen, in het kader van de beginselen die door het Verdrag zelf zijn vastgesteld;

44 dat de marktordening voor eieren wordt gekenmerkt door de inachtneming van de gemeenschappelijke regels inzake mededinging en de invoering van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen ter aanmoediging van de initiatieven van het bedrijfsleven om de kwaliteit van de produkten en de organisatie van de produktie te verbeteren;

45 dat de Gemeenschap in het kader van die ordening geen uniformering van de prijzen heeft nagestreefd, waar zij immers ervan heeft afgezien een regeling daarvoor te geven;

46 dat blijkens de algemene opzet van de verordening, wat het handelsverkeer binnen de Gemeenschap betreft, de marktordening van de betrokken produkten is gegrondvest op de vrijheid van handelstransacties, onder behoorlijke mededingingsvoorwaarden, dank zij de kwaliteitsverbetering dier produkten;

47 dat een dergelijk stelsel weliswaar iedere nationale regeling uitsluit die het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, doch zich niet verzet tegen de vaststelling van nationale bepalingen wanneer de praktische uitvoering van dat stelsel en de modaliteiten ervan juist aan de Lid-Staten zijn toevertrouwd en hun de bevoegdheid is verleend om — zoals de Italiaanse wetgever heeft gedaan, onder voorbehoud dat de gevraagde vergoeding gerechtvaardigd is — een regeling in te voeren die beantwoordt aan de doelstellingen van de verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren;

Ten aanzien van de kosten

48 Overwegende dat de kosten door de Commissie en de regering van de Italiaanse Republiek wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

49 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;

HET HOF VAN JUSTITIE,

Uitspraak doende op de door de Pretore te Venasca bij diens beschikking van 7 maart 1978 gestelde vragen: verklaart voor recht:

1. **De verordeningen nrs. 1619/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren (PB 1968, L 258, blz. 1) — vervangen door verordening nr. 2772/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 282, blz. 56) — en 95/69 van de Commissie van 17 januari 1969 (PB 1969, L 13, blz. 13) moeten aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten op grond van de discretionaire bevoegdheid waarover zij ingevolge deze verordeningen beschikken, de aanmaak en verdeling van de banderollen en etiketten bij uitsluiting aan de overheid konden voorbehouden.**

2. **Waar in de gemeenschappelijke regeling een bepaling over de wijze van financiering van de controlekosten ontbreekt, mogen de Lid-Staten de afgifte van banderollen en etiketten afhankelijk stellen van de betaling van een vergoeding voor die controle.**

3. **De nationale rechter heeft na te gaan of het bedrag van de aan de erkende pakstations gevraagde vergoeding al dan niet gerechtvaardigd is.**

4. **Op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordeningen nrs. 1619/68 — vervangen door verordening nr. 2772/75 — en 95/69 wordt geen inbreuk gemaakt door het vaststellen van nationale voorschriften die met het oog op hun tenuitvoerlegging door deze verordeningen zijn voorzien en die aan de doelstellingen ervan beantwoorden door nadere voorwaarden in te voeren, bij voorbeeld door de aanmaak en verdeling van de banderollen en etiketten aan de overheid voor te behouden en de afgifte ervan afhankelijk te stellen van de betaling van een geldelijke vergoeding, mits deze vergoeding niet onevenredig is aan de kosten van het betrokken controlestelsel.**

5. **Artikel 7 van het Verdrag dat de discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, heeft geen betrekking op een nationale regeling waar-**

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

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig november negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

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

Mijnheer de President
mijne heren Rechters,

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

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

1 — Vertaald uit het Duits.