CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 14 mei 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — 1. De aan het Hof voorgelegde vraag is niet geheel nieuw: zij betreft immers de omvang van de „rest"-bevoegdheden van de Lid-Staten op het gebied van de landbouwprijzen wanneer bij verordening een op gemeenschappelijke prijzen berustende gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht. 's Hofs overvloedige rechtspraak over deze vraag geeft een oplossing waarvan de — nadien steeds opnieuw bevestigde — grondbeginselen te vinden zijn in het arrest Galli.[1] In het arrest Kefer en Delmelle, waarin het juist ging om de uit de twee thans in geding zijnde verordeningen voortvloeiende prijsregeling[2], overwoog het Hof, dat „de Lid-Staten op de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden, vooral wanneer zodanige ordening op een *gemeenschappelijke* prijsregeling berust, niet langer met nationale, *eenzijdig* vastgestelde bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme, zoals dit uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit".

Daarbij preciseerde het evenwel, dat

„de bepalingen van een communautaire landbouwverordening die een prijsregeling voor de stadia van de *produktie* en *groothandel* geeft, *de bevoegdheid der Lid-Staten onverlet laten* om... in de stadia van *kleinhandel en consumptie* passende maatregelen te nemen, mits daardoor *de doelstellingen of de goede werking* van de gemeenschappelijke marktordering, en met name de prijsregeling hiervan, niet in gevaar wordt gebracht".[3]

2. De Corte di cassazione, waarvan de prejudiciële vraag afkomstig is, verwijst uitdrukkelijk naar beide hiervóór aangehaalde arresten. Zij is evenwel van mening, dat 's Hofs arresten in de zaken *Tasca*[4] en *SADAM*[5] niet alle twijfel wegnemen omtrent de ter zake toe te passen criteria. Zij vraagt zich in het algemeen af, of het bestaan van een gemeenschappelijke landbouwprijsregeling voor het groothandels- en het produktiestadium op zich volstaat om elke bevoegdheid van de Lid-Staten op het gebied van de prijzen in die stadia uit te sluiten, dan wel of de verenigbaarheid van een nationale prijsregeling met de gemeenschapsregeling — ongeacht de betrokken handelsfase — enkel afhangt van de omstandigheid of zij de doelstellingen en de goede werking van de bij de gemeenschappelijke ordening ingestelde regeling al dan niet in gevaar brengt. Voorts wenst de nationale rechter inzonderheid nog te vernemen, of de omstandigheid dat de betrokken Italiaanse maximumprijsregeling niet enkel van tijdelijke aard is, maar bovendien een speciale clausule bevat die de aanpassing van de prijzen aan de gemeenschappelijke mogelijk

* Vertaald uit het Frans.

1 — Arrest van 23 januari 1975, zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47.

2 — Verordeningen nrs. 121/67 van 13 juni 1967 (PB 1967, blz. 2283) en 805/68 van 27 juni 1968 (PB 1968, L 148, blz. 24).

3 — Arrest van 17 januari 1980, gevoegde zaken 95 en 96/79, Kefer en Demelle, Jurispr. 1980, blz. 103, r. o. 8, cursivering van mij.

4 — Arrest van 26 februari 1976, zaak 65/75, Tasca, Jurispr. 1976, blz. 291.

5 — Arrest van 26 februari 1976, gevoegde zaken 88 tot en met 90/75, SADAM, Jurispr. 1976, blz. 323.

maakt, van belang is voor de verenigbaarheid ervan met het gemeenschapsrecht.

II — 3. In 's Hofs rechtspraak wordt een principieel onderscheid gemaakt naargelang de nationale regeling *dezelfde handelsfase* betreft als die waarop de gemeenschappelijke ordening betrekking heeft — dat wil zeggen, wat de in geding zijnde verordeningen betreft, het produktie- en het groothandelsstadium —, dan wel in een *ander stadium* ingrijpt, namelijk dat van de kleinhandel. De mate waarin de Gemeenschap de prijsvorming heeft geregeld, bepaalt nauwkeurig welke bevoegdheden de Lid-Staten nog hebben.

4. Ofschoon de Lid-Staten bevoegd blijven om een beleid van geleide of maximumkleinhandelsprijzen te voeren, dient de nationale regeling wel verenigbaar te zijn met de doelstellingen en de goede werking van de communautaire prijsregeling in de voorafgaande handelsfasen.[6] Het bestaan van een communautaire prijsregeling houdt evenwel noodzakelijkerwijze de omkering in van het vermoeden van verenigbaarheid van een nationale prijsregeling in *dezelfde* handelsfase. Anders gezegd, het bestaan van een communautaire prijsregeling voor het groothandelsstadium laat weliswaar de bevoegdheid van de Lid-Staten met betrekking tot het verbruiksstadium onverlet — mits aan zekere voorwaarden wordt voldaan —, doch verbiedt hun om voor de betrokken produkten in hetzelfde stadium *eenzijdig* een andere dan de *communautaire* prijsregeling vast te stellen. Deze principiële oplossing lijkt niet te worden tegengesproken door 's Hofs arresten *Tasca* en *SADAM*.

III — 5. Deze twee arresten berusten immers op dezelfde overwegingen; hun eigenheid houdt enkel verband met het feit dat zij een *bijzondere* situatie betreffen. De twijfel van de verwijzende rechter komt hieruit voort, dat het Hof in die arresten overwoog dat „de eenzijdige vaststelling door een Lid-Staat van maximumverkoopprijzen voor suiker *ongeacht de betrokken handelsfase* onverenigbaar is met verordening nr. 1009/67 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, zodra zij de doelstellingen en de werking van deze ordening en met name van haar prijsregeling in gevaar brengt".[7]

6. Moeten wij daaruit afleiden dat het handelsstadium niet meer van belang is voor de mate waarin een Lid-Staat mag ingrijpen ? Ik meen van niet. In de eerste plaats zou het moeilijk te begrijpen zijn dat het Hof in die arresten eerst uitdrukkelijk verwijst naar het in het arrest *Galli*[8] ontwikkelde beginsel, om het vervolgens op te geven ten gunste van het criterium van verenigbaarheid met de doelstelling en goede werking van de gemeenschappelijke prijsregeling. In werkelijkheid stuitte *in dat geval* de verwijzing naar het onderscheid af op het feit dat de door de nationale rechter gestelde vragen, zoals het Hof opmerkte, „geen onderscheid maken naar de verschillende handelsfasen". Gelijk de Commissie terecht opmerkt, diende het Hof het probleem van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een nationale regeling inzake prijscontrole in zijn geheel te beschouwen, dit wil zeggen zonder onderscheid naar de betrokken handelsfase.[9]

7. Daarbij nam het Hof in aanmerking, dat de door een Lid-Staat eenzijdig vastgestelde verbruikersprijzen gevolgen zouden kunnen

6 — Zie met name het arrest van 5 juni 1985, zaak 116/84, Roelstraete, Jurispr. 1985, blz. 1705.

7 — Zaak 65/75 en gevoegde zaken 88 tot en met 90/75, reeds aangehaald, dictum, punt 1, cursivering van mij.

8 — Zaak 65/75, reeds aangehaald, r. o. 9 en gevoegde zaken 88-90/75, reeds aangehaald, r. o. 9.

9 — Zaak 65/75, reeds aangehaald, r. o. 6, en gevoegde zaken 88 tot en met 90/75, reeds aangehaald, r. o. 5.

hebben voor de uit de gemeenschappelijke marktordening voortvloeiende prijzen in de eerdere handelsfasen. Dienaangaande merkte het op, dat

„in feite een nationale regeling voor landbouwprijzen, welke op dezelfde handelsfase betrekking heeft als de regeling van gemeenschapsprijzen, met deze laatste regeling allicht eerder in strijd zal komen dan een regeling die uitsluitend op andere fasen van toepassing is". [10]

8. Gelet op de interactie tussen kleinhandels- en groothandelsprijzen enerzijds, en de mogelijke tegenstrijdigheden ten gevolge van het naast elkaar bestaan van nationale en communautaire regelingen inzake landbouwprijzen anderzijds, achtte het Hof iedere nationale prijsregeling die de doelstellingen en de werking in gevaar brengt van de verordening houdende totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening, onverenigbaar met deze marktordening. Het Hof vreesde, dat een regeling tot vaststelling van maximumhandelsprijzen tot onverenigbaarheid in alle handelsfasen zou leiden en inzonderheid op de eerdere fasen zou terugwerken; daarmee paste het het criterium toe dat aan vorenbedoeld onderscheid ten grondslag ligt. Ongeacht of de nationale prijsregeling in dezelfde handelsfase of in een andere dan de onder de gemeenschappelijke ordening vallende fase ingrijpt, bestaat immers zowel in het ene als in het andere geval het gevaar, dat de doelstelling en de goede werking van die ordening in gevaar worden gebracht.

9. Dit neemt evenwel niet weg dat, ofschoon de betrokken nationale regeling meer in het bijzonder de prijzen in de stadia van produktie en groothandel betreft die onder een gemeenschappelijke, voor dezelfde handelsfase vastgestelde prijsregeling vallen, zij door haar eenzijdige karakter het gemeenschappelijke karakter van de regeling die uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit, beïnvloedt en vervalst. Anders gezegd, vermoed moet worden dat een dergelijke nationale prijsregeling de doelstelling en de werking van het gemeenschappelijke prijsmechanisme is gevaar brengt. Om het met de woorden van advocaat-generaal Mayras te zeggen, er is hier een „duidelijk conflict" of „rechtstreekse collisie" [11], aangezien de Lid-Staat in beginsel niet langer eenzijdig mag ingrijpen in het gemeenschappelijke prijsmechanisme. Oefent een Lid-Staat daarentegen op het gebied van de prijzen bevoegdheden uit die niet aan de Gemeenschap zelf toekomen, bij voorbeeld in het kleinhandelsstadium, dan dient de nationale rechter na te gaan of bedoeld gevaar bestaat.

10. Deze opvatting wordt bevestigd door 's Hofs latere rechtspraak. In het arrest *Danis* overwoog het, dat een prijsbeheersingsregeling onverenigbaar is met de betrokken gemeenschappelijke ordening der markten, niet alleen

„*voor zover zij voor het produktie- en groothandelsstadium* van toepassing is op de prijzen der produkten, in die verordening bedoeld",

maar ook

„*voor zover zij,* toegepast op latere distributiestadia, *naar het oordeel van de nationale rechter de doelstelling of de werking* dier ordening *in gevaar brengt*". [12]

Het arrest *Toffoli* van dezelfde datum is nog duidelijker. Uit het beginsel dat de Lid-Staten in het kader van een prijsregeling die onder een gemeenschappelijke marktordening valt, „niet meer door middel van een-

10 — Zaak 65/75, reeds aangehaald, r. o. 15, en gevoegde zaken 88 tot en met 90/75, reeds aangehaald, r. o. 14.

11 — Zaak 154/77, Dechmann, Jurispr. 1978, blz. 1573, conclusie van advocaat-generaal Mayras, blz. 1591.

12 — Arrest van 6 november 1979, gevoegde zaken 16 tot en met 20/79, Danis, Jurispr. 1979, blz. 3327, r. o. 10, cursivering van mij.

zijdig vastgestelde nationale bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme, wanneer de prijzen in dezelfde produktie- of verhandelingsfase door de gemeenschappelijke ordening worden geregeld", leidde het Hof af, „dat een nationale wettelijke regeling die, onverschillig op welke wijze, de vaststelling van een uniforme producentenprijs van melk — middels een akkkoord of van overheidswege — op nationaal of regionaal niveau moet bevorderen of begunstigen, bijgevolg *naar haar aard* niet tot de aan de Lid-Staten voorbehouden bevoegdheden behoort en in strijd is met het... beginsel, dat de producentenrichtprijs voor melk wordt nagestreefd voor de melk die door de communautaire producenten tijdens het melkprijsjaar wordt verkocht, voor zover de afzetmogelijkheden op de markt van de Gemeenschap en op de markten daarbuiten dit toelaten". [13]

11. Deze arresten tonen aan, dat de mate waarin de Lid-Staten op dat gebied kunnen ingrijpen, afhankelijk is van de oorspronkelijke bevoegdheidsverdeling in de artikelen 39 en volgende EEG-Verdrag, zoals geconcretiseerd door de vaststelling van de verordening houdende totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten. Deze bevoegdheidsverdeling sluit in de regel uit, dat een Lid-Staat een maximumprijsregeling voor de produktie en de groothandel invoert, wanneer er een gemeenschapsregeling bestaat waarbij de voor *dezelfde stadia* en *voor dezelfde produkten* toepasselijke prijzen zijn vastgesteld.

12. Dit nu is precies het doel van de verordeningen nrs. 121/67 en 805/68. Gelijk het Hof uitdrukkelijk overwoog in het arrest *Kefer en Delmelle* [14], voeren deze verordeningen voor de stadia van produktie en groothandel een gemeenschappelijke prijsregeling in — basis- of richtprijzen enerzijds, in voorkomend geval interventieprijzen anderzijds [15] — om te komen tot een markteenheid voor de produkten waarop zij van toepassing zijn.

13. Bijgevolg dient ook een slechts tijdelijk geldende nationale maximumprijsregeling voor het produktie- en het distributiestadium van varkens- en rundvlees, dat respectievelijk valt onder de verordeningen nrs. 121/67 en 805/68 van de Raad, te worden *vermoed onverenigbaar* te zijn met de prijsregeling van die twee verordeningen, doordat zij ingrijpt in de prijsvorming die uit een gemeenschappelijke ordening der markten voortvloeit. Zij brengt immers niet alleen de doelstellingen van de prijsregeling ten aanzien van de Gemeenschap *in haar geheel* — de invoering van *één* markt overeenkomstig de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag — in gevaar, maar ook de goede werking ervan.

IV — 14. Daaraan wordt niet afgedaan door een clausule op grond waarvan de nationale prijzen worden aangepast aan de in het kader van de gemeenschappelijke ordening bepaalde communautaire prijzen. In geen geval kan een dergelijke clausule het eenzijdig ingrijpen van een Lid-Staat op een gebied waar de Gemeenschap een uitsluitende normatieve bevoegdheid bezit, rechtvaardigen. In haar opmerkingen heeft de Italiaanse regering overigens duidelijk te verstaan gegeven, dat voor de toepassing van die clausule een voorafgaande administratieve machtiging nodig was. Een dergelijke regeling komt er derhalve op neer, dat de toepassing van gemeenschapsverordeningen, die rechtstreeks en eenvormig dient

13 — Arrest van 6 november 1979, zaak 10/79, Toffoli, Jurispr. 1979, blz. 3301, r. o. 12, cursivering van mij.

14 — Gevoegde zaken 95 en 96/79, reeds aangehaald, r. o. 7.

15 — Overwegingen 3 en 4 van de twee verordeningen en artikelen 3, 4 en 5 van verordening nr. 121/67, 3, 5 en 6 van verordening nr. 805/68.

plaats te vinden, afhangt van de beslissing van een nationale instantie, in casu de — volgens de richtlijnen van de interministeriële prijzencommissie handelende — provinciale prijzencommissies. Nu behoeft er niet aan te worden herinnerd, dat

„de Lid-Staten krachtens de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen gehouden zijn aan de rechtstreekse werking van verordeningen... niets in de weg te leggen, en dat de nauwgezette naleving van deze plicht een onontbeerlijke voorwaarde is voor de gelijktijdige en eenvormige toepassing der gemeenschapsverordeningen op het gehele gebied van de Gemeenschap".[16]

De conclusie die het Hof hieruit heeft getrokken, is dat

„de Lid-Staten derhalve geen besluiten kunnen nemen, noch het nemen daarvan door tot regelstelling bevoegde nationale instanties kunnen toelaten, door welke besluiten het gemeenschapskarakter van een rechtsregel en van zijn rechtsgevolg voor de justitiabelen zou worden verheeld".[17]

15. Mitsdien kan de in de hierbedoelde wettelijke regeling opgenomen clausule betreffende de herziening van de prijzen niet alleen geen rechtvaardiging opleveren voor een prijsregeling betreffende een stadium dat onder de gemeenschappelijke marktordeningen valt, maar bovendien wijzigt zij de draagwijdte van de regeling waarbij die marktordeningen tot stand zijn gebracht.

V — 16. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de verwijzende rechter te antwoorden, dat

de prijsregeling van de verordeningen van de Raad nrs. 121/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, en 805/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, eraan in de weg staan, dat de Lid-Staten een nationale maximumprijsregeling vaststellen voor zover die geldt voor het groothandelsstadium van onder genoemde ordeningen vallende produkten, ook al geldt zij slechts voor een bepaalde tijd en bevat zij een clausule op grond waarvan de bevroren prijzen kunnen worden aangepast.

16 — Arrest van 2 februari 1977, zaak 50/76, Amsterdam Bulb, Jurispr. 1977, blz. 137, r. o. 5 en 6.

17 — Zaak 50/76, reeds aangehaald, r. o. 7.