RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-306/88 *

I — De feiten en het procesverloop

1. De Rochdale Borough Council (hierna: „gemeente") heeft bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division, een procedure in kort geding aanhangig gemaakt tegen S. J. Anders, omdat Anders Section 47 van de Shops Act 1950 zou hebben overtreden door zijn winkel in Dale Mill op zondag voor klanten te openen en geopend te houden voor andere transacties dan die vermeld in de vijfde bijlage bij die wet. De gemeente verzoekt de High Court derhalve om een gerechtelijk verbod om Anders te beletten zelf, door middel van personeel of vertegenwoordigers of op wat voor wijze ook in Dale Mill een winkel voor klanten te openen voor andere transacties dan die vermeld in de vijfde bijlage bij de Shops Act 1950, of om anderen hiertoe te brengen of te machtigen.

2. Section 47 van de Shops Act 1950 bepaalt: „Behoudens andersluidende bepalingen in dit deel van de wet, dienen winkels op zondag voor het publiek gesloten te zijn, met dien verstande, dat een winkel op zondag voor het publiek geopend mag zijn voor de transacties die zijn vermeld in de vijfde bijlage bij deze wet." In verband hiermee bevat de vijfde bijlage bij de Shops Act 1950 een lijst met artikelen voor de verkoop waarvan winkels op zondag geopend mogen zijn; dit zijn onder meer alcoholhoudende dranken, bepaalde levensmiddelen, tabak, kranten en andere goederen voor dagelijks gebruik.

3. De High Court achtte de volgende feiten bewezen:

a) De meeste goederen die Anders in Dale Mill verkoopt, vallen niet onder de uitzondering op het verbod van handel op zondag.

b) In de periode van 1 april 1987 tot en met 31 maart 1988 vormden de uit andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschap afkomstige of ingevoerde goederen ten minste 26,80 % van alle door Anders in Dale Mill verkochte goederen. Dit percentage is sindsdien gelijk gebleven, zo niet gestegen.

c) In de periode van 1 april 1987 tot en met 31 maart 1988 bedroeg de totale omzet van Dale Mill 1 292 880 UKL. De omzet uit verkoop op zondag bedroeg 489 260 UKL, dat wil zeggen 37,84 % van het totaal. Er was geen significant verschil tussen de verschillende dagen van de week wat de verkoop betreft van uit andere Lid-Staten van de Europese

* Procestaal: Engels.

Gemeenschap afkomstige of ingevoerde produkten. De waarde van dergelijke verkopen op zondag wordt over die periode geschat op minimaal 131 260 UKL.

d) Indien Dale Mill tijdens de periode van 1 april 1987 tot en met 31 maart 1988 op zondag gesloten was geweest, zou dat een belangrijke verlaging van de omzet tot gevolg hebben gehad, *niet alleen op zondagen, maar gedurende de hele week.* Had een dergelijk verbod in die periode gegolden, dan zou het omzetverlies naar schatting ten minste gelijk zijn geweest aan en hoogstwaarschijnlijk meer hebben bedragen dan 489 260 UKL.

e) De handhaving van het verbod van handel op zondag leidt voor een groot aantal van de door Dale Mill verkochte goederen indirect tot een vermindering in absolute termen van de totale omvang van de invoer in het Verenigd Koninkrijk vanuit andere Lid-Staten.

4. In het hoofdgeding stelt de *gemeente,* dat Section 47 van de Shops Act 1950 geen maatregel van gelijke werking is als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30, omdat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling betreffende de verhandeling van een produkt het aan de Lid-Staten staat om alle zaken die met de verhandeling ervan te maken hebben, voor hun grondgebied te regelen, en omdat Section 47 zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten en deze laatste niet ten opzichte van gelijke of concurrerende nationale produkten benadeelt. Section 47 moet ook worden geacht noodzakelijk te zijn om te voldoen aan bepaalde „dringende eisen" en gerechtvaardigd op grond van artikel 36 uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de gezondheid en het leven van personen. De betrokken bepaling is hoe dan ook geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten en er is geen schending van het evenredigheidsbeginsel.

5. *Anders* is daarentegen van oordeel, dat Section 47 van de Shops Act 1950 een maatregel van gelijke werking is als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30, aangezien het verbod van handel op zondag het intracommunautaire handelsverkeer kan belemmeren. Deze inbreuk op artikel 30 kan niet op grond van artikel 36 worden gerechtvaardigd, omdat, ten eerste, het niet onder de limitatief opgesomde en eng uit te leggen categorieën uitzonderingen valt; ten tweede omdat het, zelfs indien het wel onder een van die categorieën zou vallen, nog niet aan het verbod van artikel 30 zou ontsnappen, daar hiervoor nodig is, dat het geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormt, wat hier wel het geval is; en ten derde omdat het verbod van handel op zondag de handel meer beperkt dan voor de bescherming van de in artikel 36 genoemde beginselen noodzakelijk is en het verbod niet als redelijk kan worden aangemerkt, gelet op de uitzonderlijke anomalieën in de toepassing en de gevolgen ervan.

6. In het licht van voorgaande heeft de High Court of Justice, Queen's Bench Division, het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wanneer het in een Lid-Staat verboden is, dat winkels op zondag geopend zijn voor het publiek anders dan voor de verkoop van bepaalde gespecificeerde artikelen waarvan de verkoop is toegestaan, en wanneer dit verbod leidt tot een daling, in absolute cijfers, van de verkoop van goederen in die winkels, daaronder begrepen de in andere Lid-Staten vervaardigde goederen, en het zodoende tot een vermindering leidt van het volume van de invoer van goederen uit andere Lid-Staten, vormt dit verbod dan een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag?

2) Zo ja: valt een dergelijke maatregel onder een van de in artikel 36 vervatte afwijkingen van artikel 30 of onder enige andere door het gemeenschapsrecht erkende afwijking?

3) Wordt het antwoord op de eerste of de tweede vraag mede bepaald door factoren die de betrokken maatregel maken tot een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten, een onevenredige dan wel om andere redenen ongerechtvaardigde maatregel?

4) Indien het in de eerste vraag bedoelde verbod zich niet verdraagt met artikel 30 EEG-Verdrag en niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 EEG-Verdrag, kan de eerbiediging ervan dan in het geheel niet worden afgedwongen van een ondernemer in die Lid-Staat, of enkel in zoverre niet als het transacties verbiedt met in andere Lid-Staten geproduceerde of vandaar ingevoerde goederen?"

7. De verwijzingsbeschikking is op 19 oktober 1988 ingeschreven ter griffie van het Hof.

8. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Rochdale Borough Council, vertegenwoordigd door M. J. Beloff, Q. C., en S. Sauvain, Barrister; S. J. Anders, vertegenwoordigd door D. Vaughan, Q. C., en W. Elland, Barrister; het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door N. Paines, Barrister, en S. J. Hay van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. L. White, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

9. Nadat de verwijzingsbeschikking was gegeven en deze opmerkingen waren ingediend, verklaarde het Hof in zijn arrest van 23 november 1989 (zaak C-145/88, Torfaen Borough Council, Jurispr. 1989, blz. 3851) voor recht, dat artikel 30 EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het daarin vervatte verbod niet geldt voor een nationale regeling die detailhandelaren verbiedt hun winkels op zondag te openen, wanneer de eventuele invloed op de intracommunautaire handel niet meer beperkend is dan in het kader van een dergelijke regeling wordt beoogd. In de arresten van 28 februari 1991 (zaak C-312/89, Conforama, en zaak C-332/89, Marchandise, Jurispr. 1991, blz. I-997, resp. I-1027) verklaarde het Hof bovendien voor recht, dat artikel 30 EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het daarin

neergelegde verbod niet van toepassing is op een nationale regeling die verbiedt werknemers op zondag de gehele dag (Conforama) of na twaalf uur (Marchandise) tewerk te stellen. Nadat hij van deze drie arresten in kennis was gesteld, deelde de verwijzende rechter het Hof bij een op 18 juni 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven brief van 13 juni 1991 mee, dat, gelet op in het bijzonder het arrest Torfaen Borough Council, de eerste drie vragen hun belang hadden verloren, maar dat een beslissing op de vierde vraag nog steeds noodzakelijk was.

10. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II —Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. Met betrekking tot de vierde vraag merkt de *gemeente*, verzoekster in het hoofdgeding, op, dat indien het Hof haar stelling niet zou volgen en zou verklaren, dat de betrokken bepalingen van de Shops Act 1950 onverenigbaar zijn met artikel 30 EEG-Verdrag, dit dan enkel het geval zou zijn voor zover zij gelijke werking hebben als een kwantitatieve beperking van de invoer uit andere Lid-Staten. Immers, artikel 30 houdt zich niet bezig met de invoer in de Lid-Staten van goederen afkomstig uit landen buiten de Europese Gemeenschap, en kan niet worden ingeroepen om de verkoop van dergelijke goederen toe te laten onder omstandigheden waarin dat in strijd is met nationale wettelijke bepalingen.

De gemeente geeft het Hof in overweging, de vierde vraag van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

„Indien het in de eerste vraag bedoelde verbod zich niet verdraagt met artikel 30 EEG-Verdrag en niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 EEG-Verdrag, kan de eerbiediging ervan enkel niet worden afgedwongen voor zover het transacties verbiedt met in andere Lid-Staten geproduceerde of vandaar ingevoerde goederen."

2. *Anders,* verweerder in het hoofdgeding, voor wie de vierde vraag een zuiver academische vraag is, beroept zich op de rechtspraak van het Hof en in het bijzonder op de arresten van 19 februari 1981 (zaak 130/80, Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 527), 15 december 1982 (zaak 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Jurispr. 1982, blz. 4575) en 14 juli 1988 (zaak 407/85, Drei Glocken, Jurispr. 1988, blz. 4233) voor zijn stelling, dat het effect van de maatregel op nationale produkten niet los kan worden gezien van zijn effect op ingevoerde produkten. Met andere woorden, aangezien het Hof bepalingen die potentieel in strijd zijn met het vrije verkeer van goederen, moet onderzoeken tegen de achtergrond van de cumulatieve effecten daarvan op het intracommunautaire handelsverkeer, kunnen bepalingen van een wettelijke regeling als de onderhavige niet zodanig worden gesplitst, dat zij uitsluitend op nationale goederen van toepassing zijn.

Hij voegt hieraan toe, dat de wettelijke bepalingen van de Shops Act 1950, blijkens het door hem aangevoerde bewijs, zonder onderscheid van toepassing en van invloed zijn op nationale produkten en produkten die uit

andere Lid-Staten van de Gemeenschap zijn ingevoerd, en dat zij niet zo kunnen worden gesplitst als de Italiaanse wettelijke regeling die in de zaak Drei Glocken (reeds aangehaald) aan de orde was. Hoe dan ook zou splitsing, indien toelaatbaar, leiden tot een beperking van de verkoop op zondag van binnenslands voortgebrachte of gefabriceerde produkten. Dit zou de uitvoer (potentieel kunnen) beperken en in strijd kunnen komen met artikel 34. Wat dit aangaat, is het algemeen bekend, dat zich op elk moment, en misschien wel in het bijzonder in de weekeinden, in Engeland en Wales een groot aantal bezoekers uit andere Lid-Staten bevindt. Zouden zij op zondag geen in het Verenigd Koninkrijk geproduceerde goederen kunnen kopen, dan zou dit ongetwijfeld een rechtstreeks effect (kunnen) hebben op de uitvoer.

Voor zover voor de toepassing van artikel 34 (anders dan voor die van artikel 30) discriminatie vereist is, is aan dit vereiste voldaan. Immers, het is duidelijk dat de wet sommige producenten en fabrikanten in het Verenigd Koninkrijk wel discrimineert en andere niet, al naargelang hun produkten onder de vijfde bijlage bij de wet vallen. Dat is in strijd met de geest van artikel 7 EEG-Verdrag.

Anders geeft het Hof in overweging, de vierde vraag van de nationale rechter te beantwoorden als volgt: .

„Indien een maatregel als in vraag 1 omschreven zich niet verdraagt met artikel 30 en niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 of anderszins, dan kan de eerbiediging ervan in het geheel niet worden afgedwongen in een Lid-Staat."

3. Het *Verenigd Koninkrijk* is van oordeel, dat de vierde vraag niet behoeft te worden beantwoord.

4. De *Commissie* voert in haar opmerkingen niets aan met betrekking tot de vierde vraag van de nationale rechter.

M. Diez de Velasco

rechter-rapporteur