**distributiestadia, naar het oordeel van de nationale rechter de doelstellingen of de werking dier ordening in gevaar brengt.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting ter Luxemburg op 6 november 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

# CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 20 SEPTEMBER 1979 [1]

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

I — De vijf zaken die tot de onderhavige prejudiciële verwijzingen hebben geleid, houden verband met de correctionele vervolging, wegens schending van de artikelen 1 en 12 van het ministerieel besluit van 22 december 1971 houdende verplichting tot aangifte der prijsverhogingen, door het Belgische Openbaar Ministerie ingesteld tegen fabrikanten van samengesteld veevoeder, allen gevestigd in West-Vlaanderen, die in de loop van 1973 driemaal tot een verhoging van hun prijzen waren overgegaan zonder de minister van Economische Zaken daarvan vooraf in kennis te stellen. In elk van deze zaken, naar u verwezen bij vijf afzonderlijke arresten van het Belgische Hooggerechtshof, op dezelfde datum gewezen en ingeschreven ter griffie van het Hof van Justitie op 2 februari 1979, is de u voorgelegde vraag identiek geformuleerd.

Anders dan de zaak-Grosoli waarin u uitspraak hebt gedaan bij arrest van 12 juli jongstleden en die verband hield met de controle op de rundvleesprijzen in het stadium van de detailverkoop, en de zaak-Buys (5/79) waarin u zich eerlang zult moeten uitspreken en die verband houdt met de prijzenblokkering in het stadium van de produktie en de groothandel in melksubstitutieprodukten voor kalveren, betreffen de onderhavige zaken een stelsel van verplichte aangifte van prijsverhogingen. Dit stelsel, in theorie

1 — Vertaald uit het Frans.

soepeler dan dat waarvan u kennis hebt moeten nemen in de zaak-Dechmann (arrest van 29 juni 1978, Jurispr. 1978, blz. 1581), doet denken aan de Franse regeling van de gecontroleerde vrijheid en de Nederlandse regeling inzake het prijsbeleid. Het gaat dus steeds om het probleem van de verenigbaarheid van nationale ingrepen met het bestaan van een gemeenschappelijke markt die gekenmerkt zou moeten zijn door het vrije verkeer van goederen en door de gelijkheid en vrijheid van mededinging. In casu wordt het probleem van de weerslag van het gemeenschapsrecht op de bevoegdheid van de Lid-Staten op het stuk van de prijzen, gecompliceerd door het bestaan van bepalingen waarin aan de communautaire autoriteiten de bevoegdheid wordt verleend om de produktieprijs van bepaalde landbouwprodukten vast te stellen.

II — Volgens vaste rechtspraak staat het niet aan het Hof om zich in een procedure krachtens artikel 177 EEG-Verdrag uit te spreken over de verenigbaarheid van nationale rechtsvoorschriften met de bepalingen van het gemeenschapsrecht. Het Hof is echter wel bevoegd om de nationale rechter alle met het gemeenschapsrecht verband houdende interpretatie-elementen te verschaffen, die hem in staat moeten stellen de verenigbaarheid van die voorschriften met de betrokken communautaire regeling te beoordelen. Bijgevolg zullen wij de gestelde vraag aldus moeten lezen dat zij ertoe strekt te vernemen of en in hoeverre artikel 30 EEG-Verdrag de Lid-Staten nog de bevoegdheid laat, een stelsel in te voeren dat de producent of importeur verplicht om uiterlijk twee maanden tevoren iedere prijsverhoging aan te geven die zij voornemens zijn toe te passen op produkten, grondstoffen, eet- en koopwaren en diensten.

Zoals gebruikelijk in een dergelijk geval, moet men, om de nationale rechter in staat te stellen de eventuele rechten van de belanghebbenden te beschermen, de bepalingen van het EEG-Verdrag met een welbepaalde nationale regeling vergelijken. Aangezien deze regeling zeer volledig is uiteengezet in het feitelijk deel van uw arrest, zullen wij ons ertoe beperken de volgende punten in herinnering te brengen.

Het doel van het meermaals gewijzigde en nadien aangevulde ministerieel besluit van 22 december 1971 komt overeen met dat van een aantal oudere regelingen (zie met name het ministerieel besluit van 2 september 1966) die erdoor zijn vervangen. Zonder een strikte prijzenblokkering in te voeren, leidt het vereiste van de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring, en de duur van de wachttijd vóór die er komt, tot een gelijksoortig resultaat. Deze remmende werking op de prijzen en de discretionaire bevoegdheid van de minister van Economische Zaken om de toepassing van de verhoging zes maanden uit te stellen (artikel 5 van het ministerieel besluit), brachten bepaalde auteurs tot de stelling dat het werkelijke doel van de ingevoerde regeling een prijzenblokkering was.

Hoewel de verdachten de door hen toegepaste verhoging niet hebben aangegeven en artikel 5 van het ministerieel besluit bijgevolg niet op hen is toegepast, zijn de algemene gevolgen van de betrokken regeling door het Belgische Hof

van Cassatie, waarvan de vaststellingen bindend zijn, samengevat als volgt:

1. Deze regeling maakt geen onderscheid tussen wel en niet ingevoerde produkten; het is dus in theorie „zonder onderscheid van toepassing op nationale en op ingevoerde produkten", volgens de uitdrukking gebruikt in richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969, houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen.

2. De minister is evenwel bevoegd om het doorberekenen van de *onmiddellijke* druk van de prijsverhogingen van *ingevoerde* produkten te verhinderen of althans te vertragen wanneer *aanvaardbare* grenzen worden overschreden.

3. Voor bedrijven als door verdachten geleid, brengt de regeling ten gevolge van de voorgeschreven administratieve procedures *onvermijdelijk* zodanige vertraging mee.

III — In haar opmerkingen geeft de Commissie toe dat een dergelijke maatregel een materiële discriminatie inhoudt voor zover de fabrikant daardoor wordt belet, de *„aan de invoer* inherente bijkomende kosten en lasten" in zijn verkoopprijs door te berekenen, op overeenkomstige wijze als de gebruikers van binnenlandse grondstoffen dit doen. Wanneer immers voor die binnenlandse grondstoffen een prijsverhogingsaangifte wordt gedaan — in de zakenwereld raakt dat onmiddellijk bekend — kan de fabrikant die dergelijke grondstoffen gebruikt, op zijn beurt dadelijk voor zijn produkt een gelijkwaardige verhogingsaangifte indienen; hij kan de prijsverhogingen van de grondstoffen daadwerkelijk doorberekenen in de verkoopprijs van zijn produkt, zodat zijn winstmarge constant blijft. Doch naar gelang van het gebruik dat de minister maakt van artikel 5 van het ministerieel besluit, wordt daarentegen de verkoop van produkten vervaardigd uit buitenlandse grondstoffen die onderhevig zijn aan plotselinge en onvoorzienbare prijsstijgingen, ofwel onmogelijk, ofwel moeilijker gemaakt dan de verkoop van dezelfde produkten vervaardigd uit gelijksoortige binnenlandse grondstoffen. In feite gaat het dus om een maatregel die verschillend kan worden toegepast en, volgens het Hof van Cassatie, inderdaad verschillend is toegepast op binnenlandse en ingevoerde produkten, in de zin van artikel 2, lid 3, sub c, van richtlijn nr. 70/50 van de Commissie. Een dergelijke „verkapte vorm van discriminatie" vormt noodzakelijk een maatregel van gelijke werking.

Ten aanzien van door een staat vastgestelde maximumprijzen heeft u beslist (arresten van 26 februari 1976, zaak 65/75, Tasca, Jurispr. 1976, blz. 291, r.o. 28; gevoegde zaken 88 tot 90/75, SADAM, ibid., blz. 323, r.o. 36) „dat een maximumprijs, *althans voor zover deze van toepassing is op geïmporteerde produkten,* derhalve een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, met name wanneer die prijs op een zó laag peil wordt vastgesteld dat — gezien de algemene situatie van geïmporteerde produkten in vergelijking met die van nationale produkten — handelaren die het produkt in de betrokken Lid-Staat wensen in te voeren, dit slechts met verlies zouden kunnen doen."

Evenzo overwoog het Hof in de zaak-Van Tiggele (arrest van 24 januari 1978, zaak 82/77, Jurispr. 1978, blz. 25, r.o. 14), met betrekking tot een stelsel van minimumprijzen, „dat een belemmering van de import in het bijzonder zou kunnen voortvloeien uit de vaststelling door een nationale overheid van prijzen of winstmarges op zodanig peil dat de *geïmporteerde* produkten zouden worden benadeeld ten opzichte van gelijke nationale produkten, hetzij omdat zij onder de gestelde voorwaarden niet met winst zouden kunnen worden afgezet, hetzij omdat het uit lagere kostprijzen voortvloeiende concurrentievoordeel zou worden tenietgedaan."

Aan de andere kant biedt de Belgische procedure van prijsverhogingsaangiften de minister weliswaar niet de mogelijkheid de distributiemarge te bepalen, maar maakt zij een *individuele* aangifte moeilijker en heeft zij tot gevolg dat de fabrikanten in de praktijk niets anders overblijft dan zich te houden aan het in het kader van de aangifteprocedure aan de minister medegedeelde prijsbeleid. Zij kan dus akkoorden en onderling samenhangende gedragingen tussen fabrikanten begunstigen. In casu zijn de vijf verdachten in het hoofdgeding tot de gewraakte verhogingen overgegaan ingevolge „richtlijnen" van de Beroepsvereniging der Fabrikanten van Samengestelde Voeders voor Dieren, waarin hun dat werd „aangeraden". De Belgische regeling verzwakt dus de prikkels tot prijsverlaging en de competitiegeest.

Tenslotte: weliswaar zouden de fabrikanten van uit buitenlandse grondstoffen vervaardigde voeders in geval van opwaardering van hun nationale munt deze grondstoffen tegen in verhouding interessantere prijzen kunnen verkrijgen dan de fabrikanten van uit binnenlandse grondstoffen vervaardigde voeders, maar de hier besproken regeling vormt veeleer een stimulans om tegen hoge prijzen binnenlandse grondstoffen te kopen en dus eerder dure dan goedkope produkten te verkopen, en zij bevordert de uitvoer naar andere Lid-Staten en derde landen van binnenlandse dierlijke produkten (varkensvlees bijvoorbeeld) die met gebruikmaking van ingevoerde basisprodukten zijn geproduceerd.

IV — Na te hebben vastgesteld dat het door de Belgische autoriteiten ingevoerde stelsel „de intra-communautaire handel rechtstreeks kan belemmeren" in de zin van het arrest-Dassonville (Jurispr. 1974, blz. 837), is de Commissie evenwel van mening dat die regeling noodzakelijk is wegens doelstellingen die voorrang hebben, en dat zij gerechtvaardigd is uit hoofde van „een in het algemeen belang liggend doel" en van „dwingende vereisten".

Met die formulering doelt de Commissie op uw arrest van 20 februari 1979 (Rewe, r.o. 8 en 14). Maar ik zie niet in, hoe de doelmatigheid van de fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid van de handelstransacties en de verdediging van de verbruikers, die door de Duitse regering in deze zaak waren ingeroepen, „dwingende vereisten" zouden kunnen vormen, geschikt om de betrokken regeling te rechtvaardigen.

De Commissie haalt eveneens artikel 2 EEG-Verdrag aan, waarin de Gemeenschap de taak wordt opgelegd, onder meer een „grotere stabiliteit" te bevorderen. Een zo vage aanduiding kan echter geen enkele nationale prijsmaatregel rechtvaardigen.

Ik denk dan ook eerder dat de Commissie wil verwijzen — zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk doet in haar opmerkingen — naar de inflatiebestrijding en de conjunctuurpolitiek, die het onderwerp zijn van artikel 103 EEG-Verdrag.

Maar zoals het Hof heeft verklaard (arrest van 29 juni 1978, zaak 154/77, Dechmann, Jurispr. 1978, blz. 1573, r.o. 22), heeft artikel 103 „geen betrekking op reeds gemeenschappelijk geworden domeinen, zoals de ordening der landbouwmarkten."

De grondstoffen gebruikt bij de fabricage van de door de verdachten in de handel gebrachte voeders, vertegenwoordigen bijna 80 % van hun kostprijs. Welnu, bijna al die stoffen (zoals ook de meeste dierlijke produkten waarin zij tenslotte terechtkomen; varkensvlees enz.) zijn landbouwprodukten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, en de bevoegdheid van de Lid-Staten om regelend op te treden inzake de prijzen van landbouwprodukten kan slechts worden uitgeoefend op voorwaarde dat de doelstellingen en de werking van de gemeenschappelijke marktordeningen niet in gevaar worden gebracht.

Artikel 103 laat dus de bevoegdheid van de Lid-Staten om op het gebied van de prijsvorming gelijk welke maatregel te nemen, niet onaangetast. Het legt de Lid-Staten de verplichting op, met elkaar en met de Commissie overleg te plegen en vooronderstelt dat de Raad passende maatregelen en richtlijnen betreffende hun tenuitvoerlegging vaststelt. Bovendien geldt artikel 103 onverminderd de andere verdragsbepalingen, en de krachtens de conjunctuurpolitiek genomen nationale maatregelen mogen geen inbreuk maken op het fundamentele non-discriminatiebeginsel. De Lid-Staten zijn alleszins ertoe gehouden, bij de toepassing van hun regelingen inzake de prijzen van verwerkte landbouwprodukten rekening te houden met de op het gebied van de basisprodukten optredende „communautaire" schommelingen, en de fabrikanten van verwerkte produkten toe te staan die schommelingen in hun eigen prijzen door te berekenen.

Zo het in een *nationaal* kader ontoelaatbaar is dat de met de prijzencontrole belaste instanties beperkingen vaststellen voor één enkele variëteit van een produkt, en dat zij eenzelfde prijs bepalen voor verschillende produkten, terwijl één ervan een hogere kostprijs heeft, dan lijkt het in het *communautaire* vlak uitgesloten dat een nationale administratie de op het nationale grondgebied vervaardigde goederen gunstiger zou behandelen. Onder het mom van een identieke behandeling zou dit een aantasting betekenen van het beginsel van de gelijkheid van de handelaars ten aanzien van de communautaire economische regeling.

Wat het beleid inzake de betalingsbalans betreft (artikelen 104-109 EEG-Verdrag), wil ik er enkel aan herinneren dat u in het arrest van 10 december 1969 (gevoegde zaken 6 en 11/69, Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1969, blz. 523, r.o. 17) heeft overwogen dat „de uitoefening van aan de Staten verbleven bevoegdheden er . . . niet toe mag leiden dat eenzijdig in het Verdrag verboden maatregelen mogen worden genomen."

Tenslotte verklaart de Commissie, als variant op haar betoog, dat de voor de betrokken handelaars nadelige verplichtingen en gevolgen aan het stelsel inherent zijn en niet verder gaan dan hetgeen in het belang van de goede werking ervan nodig lijkt. Ik twijfel nochtans ernstig aan die bewering: de regeling van de prijsverhogingsaangifte was noch onmisbaar, noch de enig mogelijke, want in de lente van 1975 is de administratie gebruik gaan maken van „programma-overeenkomsten". Bovendien heeft u in voornoemd arrest-Van Tiggele (r.o. 19) betreffende het verwante gebied van „vaste minimumprijzen" overwogen dat „de noodzaak voor de importeur of handelaar om zich aan de aan een dergelijke regeling verbonden administratieve formaliteiten te onderwerpen, *op zichzelf* een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking kan vormen."

V — De Commissie geeft tenslotte dan ook toe, dat een nationaal stelsel van voorafgaande prijsverhogingsaangiften dat zonder onderscheid van toepassing is op uit andere Lid-Staten ingevoerde goederen en op goederen gefabriceerd op het nationale grondgebied, een maatregel van gelijke werking vormt *voor zover* zou blijken dat „het door de betrokken autoriteiten gevolgde beleid ertoe zou leiden, dat de import wordt benadeeld in vergelijking tot de nationale produktie. Dat *zou* bijvoorbeeld het geval *kunnen zijn* indien de aangemelde verhoging uitsluitend voor ingevoerde produkten *systematisch* gedurende de maximumtermijn van zes maanden werd verboden." Het oordeel over de betrokken regeling uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht zou afhangen van het gebruik dat de minister van Economische Zaken heeft gemaakt van artikel 5 van het ministerieel besluit; dat wil zeggen dat men aantal en frequentie zou moeten kennen van de maatregelen met een belastingkarakter, en het aantal weigeringen om de aangekondigde verhogingen goed te keuren. De mogelijkheid artikel 30 toe te passen en de daarin opgenomen verbodsbepalingen voor de Lid-Staten te doen gelden, zou dus afhankelijk worden gemaakt van de vaststelling van de praktische gevolgen die uit de toepassing van de interne regeling konden voortvloeien of uit de risico's die die toepassing met zich kon meebrengen.

Welke rechter zou echter in staat zijn vast te stellen of de Belgische regeling de doelstellingen en de werking in gevaar brengt van de gemeenschappelijke markt van de basisprodukten voor de vervaardiging van samengestelde diervoeders? Welke rechter zou over de noodzakelijke begrippen en instrumenten beschikken om de door de Commissie genoemde gevallen van onverenigbaarheid te evalueren aan de hand van de prijsveranderingen en van de frequentie waarmee de betrokken regeling wordt toegepast?

Zoals ik op 13 maart 1979 heb gezegd in mijn conclusie in de zaak-ICAP, „kan men de zorg voor het instellen van moeizame onderzoekingen met soms onzekere vergelijkingen niet overlaten aan de nationale rechter." Daarmee zou men van de rechter een uitspraak verlangen over een macro-economisch probleem dat de werking van de gemeenschappelijke markt in haar geheel betreft.

Zoals ik nog in mijn conclusie in de zaak-Dechmann heb gezegd (Jurispr.

1978, blz. 1595), lijkt alleen de Commissie mij in staat de noodzakelijke opheldering te verschaffen.

Welnu, op uw vraag, hoe vaak van 1971 tot 1975 de toepassing van aangemelde prijsverhogingen was verboden of uitgesteld voor ingevoerde produkten, zulks vergeleken met nationale produkten, deelde de Prijzendienst van het Belgische ministerie van Economische Zaken mee dat hij terzake geen statistieken bijhield en dat het ook onmogelijk was die achteraf op te stellen!

Op de vraag hoe de verkoopprijs van samengestelde diervoeders zich in de jaren 1971 tot 1975 in de ganse Gemeenschap had ontwikkeld, en meer in het bijzonder in 1973 en in die Lid-Staten welke geen maatregelen zoals het betrokken besluit hadden genomen, antwoordde de Commissie dat vergelijkingen tussen die prijzen onmogelijk waren, daar de communautaire statistieken in dit opzicht volstrekt ondoorzichtig zijn. Het is dus uitgesloten dat zelfs de hoogste nationale rechter zou kunnen onderzoeken of de door de bevoegde nationale autoriteiten gevolgde praktijk al dan niet heeft geleid tot benadeling van importen ten opzichte van nationale produkten.

Indien, zoals advocaat-generaal Capotorti op 27 juni 1979 in zijn conclusie in de zaak-Grosoli heeft verklaard, „dit soort bezwaren samenhangt met de aard van de nationale rechtsorden", moet daaruit in het communautaire vlak, in het belang van de rechtszekerheid en een eenvormige rechtstoepassing, worden geconcludeerd:

Ten aanzien van een regeling zoals het betrokken ministerieel besluit, kent artikel 30 EEG-Verdrag de fabrikanten van diervoeders geen enkel, door de nationale rechterlijke instanties te beschermen recht toe.