1. Op de gebieden waarvoor een gemeenschappelijke marktordening geldt, in het bijzonder wanneer deze ordening uitgaat van een gemeenschappelijke prijsregeling, kunnen de Lid-Staten niet meer door eenzijdig vastgestelde nationale bepalingen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme zoals dit uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit;

2. Een nationale regeling die ertoe leidt dat, door een prijzenstop en de eis van administratieve goedkeuring, de in het kader der betrokken gemeenschappelijke marktordeningen voorziene prijsvorming wordt gewijzigd, is onverenigbaar met verordening nr. 120/67, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, en met verordening nr. 136/66, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten;

3. De verordeningen nrs. 120/67 en 136/66 waarborgen in de betrokken marktsectoren, met rechtstreekse werking jegens particulieren, het vrije verkeer van goederen, met name door afschaffing van kwantitatieve beperkingen en alle maatregelen van gelijke werking.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Kutscher

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op drieëntwintig januari negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 19 NOVEMBER 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Reeds meer dan twee jaar vormt de inflatie een allesoverheersend probleem in de Gemeenschap. Zij vormde het onderwerp van verschillende resoluties van de Raad, van 5 december 1972, 14 september 1973 en 17 december 1973 — veelzeggende data —, waaruit de toenemende en begrijpelijke bezorgdheid van deze instelling blijkt.

1 — Vertaald uit het Engels.

De onderhavige zaak vloeit voort uit de poging van een der Lid-Staten, Italië, om de inflatie te helpen bestrijden.

Zoals bekend, vond in de zomer van 1973 over de gehele wereld een sterke prijsstijging plaats. Ter beteugeling hiervan deed de Italiaanse Regering een beroep op haar in artikel 77 van de Italiaanse grondwet voorziene buitengewone bevoegdheden om tijdelijke maatregelen met kracht van wet vast te stellen.

Bijgevolg kondigde de regering op 14 juli 1973 drie wetsdecreten af: decreet nr. 425 ter beheersing van de prijzen van goederen die door grote ondernemingen worden geproduceerd of gedistribueerd; decreet nr. 426 ter beheersing van de huur voor stadspanden en decreet nr. 427 ter beheersing van de prijzen van belangrijke verbruiksgoederen.

De heer Galli staat terecht voor de Pretura Unificata di Roma ter zake van overtreding van wetsdecreet nr. 425. Volgens de artikelen 1 en 2 van dit decreet moesten handelsondernemingen die naar gewicht, maat of hoeveelheid verkochte goederen produceerden of distribueerden en welker omzet in het eerste halfjaar van 1973 hoger was dan 5 miljard lire, bij de Comitato interministeriale dei prezzi („CIP") opgave doen van de door hen berekende prijzen voor die goederen naar de toestand op 28 juni 1973. Artikel 3 bepaalde dat tot 30 juni 1974 elke prijswijziging tevoren moest worden aangemeld bij de CIP en dat de wijziging eerst zestig dagen na de kennisgeving mocht ingaan, tenzij de bevoegde minister daartegen bezwaar maakte bij een met redenen omklede beschikking. Tijdens de periode van zestig dagen had de onderneming het recht uitdrukkelijke goedkeuring van de wijziging te vragen. In artikel 5 waren sancties op overtreding dezer bepalingen voorzien. Artikel 1 bevatte nog een bepaling waarbij ondernemingen die uitsluitend goederen produceerden of distribueerden waarvoor een andere regeling gold, werden uitgezonderd van de verplichting om prijslijsten in te dienen.

De heer Galli worden drie punten ten laste gelegd: in de eerste plaats had hij geen prijslijst ingediend voor bepaalde door hem verhandelde granen, in de tweede plaats had hij voor uitgevoerd meel andere prijzen opgegeven dan hij op 28 juni 1973 had berekend en in de derde plaats had hij voor meel hogere prijzen in rekening gebracht dan in zijn opgave bij de CIP.

Zijn hoofdverweer voor de Pretura is eenvoudig dat voor de betrokken goederen een prijsregeling van de EEG gold en dat zij dus onder de uitzondering van artikel 1 van wetsdecreet nr. 425 vielen. Dit standpunt zou overeenkomen met het door zijn handelsonderneming ingewonnen juridisch advies, op grond waarvan alle Italiaanse handelaren in een soortgelijke positie te werk gingen (zodat decreet nr. 425 voor dergelijke goederen in feite nooit heeft gegolden), en zou zijn bevestigd door de rechtbanken te Florence, Napels, Verona en elders.

Hoewel het verweer dus in hoofdzaak op het Italiaanse recht werd gegrond, besloot de Pretore te Rome, alvorens de zaak te voldingen, een aantal vragen aan Uw Hof voor te leggen. Deze vragen kunnen mijns inziens in vier groepen worden verdeeld.

Een eerste groep vragen (vragen a) tot en met d)) houdt in, of, en zo ja in hoeverre, de Lid-Staten onder het Gemeenschapsrecht de bevoegdheid behouden voorschriften te geven met betrekking tot de prijzen van landbouwprodukten waarvoor een gemeenschappelijke marktordening is ingesteld en met name van granen, bedoeld in verordening nr. 120/67/EEG, en van meel uit oliehoudende zaden, bedoeld in verordening nr. 136/66/EEG.

Voorts wordt in zeer ruime bewoordingen de vraag gesteld (vraag e)) of het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt en „het daaruit voortvloeiende verbod de nationale markten te isoleren" voor particulieren subjectieve rechten doen ontstaan die de nationale rechter in de Lid-Staten dient te handhaven.

Dan is er een groep vragen (vraag f), sub

1 tot en met sub 3) omtrent de strekking van de bepaling in artikel 40, lid 3, van het Verdrag, dat een gemeenschappelijke marktordening „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap [moet] uitsluiten".

Ten slotte vraagt de Pretore (vraag f), sub 4) of een prijsbeheersing zoals die van wetsdecreet nr. 425 gelijk is te stellen met de in artikel 30 van het Verdrag verboden kwantitatieve invoerbeperkingen.

Het kernpunt ligt naar mijn mening in de eerste groep vragen over de bevoegdheden der Lid-Staten om in te grijpen in de prijzen van landbouwprodukten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen en met name van granen en meel uit oliehoudende zaden.

Uw Hof heeft beslist dat, voor zover de Lid-Staten aan de Gemeenschap op een bepaald gebied verordenende bevoegdheden hebben toegekend, zij niet langer de bevoegdheid hebben tot het uitvaardigen van verbindende voorschriften op dit gebied — zie onder meer zaak 40-69, Hauptzollamt Hamburg t. Bollmann (Jurispr. 1970, blz. 80).

In die zaak is het verwante beginsel neergelegd, dat de Lid-Staten geen bepalingen mogen uitvaardigen waarbij de strekking van Gemeenschapsverordeningen wordt gewijzigd dan wel daaraan bepalingen worden toegevoegd. Dit beginsel werd toegepast in drie zaken waarop de heer Galli zich in zijn betoog beroept.

In de eerste zaak (zaak 18-72, Granaria t. Produktschap voor veevoeder, Jurispr. 1972, blz. 1172) besliste het Hof dat een Lid-Staat niet bevoegd is een importeur vrij te stellen van de door artikel 14 van verordening nr. 120/67/EEG opgelegde heffing. In de tweede zaak (zaak 131-73, Grosoli, Jurispr. 1973, blz. 1566) werd beslist dat alleen de Gemeenschapsinstellingen gerechtigd zijn het gebruik van een communautair tariefcontingent te bepalen. En in de derde zaak (zaak 159-73, Hannoversche Zucker t. Hauptzollamt Hannover, Jurispr. 1974, blz. 129) besliste Uw Hof dat de regeling van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker de Lid-Staten niet de bevoegdheid laat in enige leemte te voorzien.

Maar het Hof heeft nooit gezegd — zoals Galli stelt — dat wanneer eenmaal een gemeenschappelijke marktordening voor een bepaald produkt is ingesteld, de Lid-Staten elke bevoegdheid verliezen om door middel van hun eigen wetgeving op de markt van dat produkt te interveniëren. Integendeel, in zaak 2-73, Geddo t. Ente nazionale risi (Jurispr. 1973, blz. 879) werd beslist dat het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening voor rijst een Lid-Staat niet verhindert op transacties in dat produkt een binnenlands recht toe te passen dat bestemd is om een fonds tot steunverlening aan de nationale produktie van middelen te voorzien; wel wees het Hof erop dat het anders zou zijn indien het recht in feite een middel was om het bedrag der door de Gemeenschapswetgeving voorziene exportrestituties te verlagen. Voorts blijkt uit 's Hofs arrest in zaak 190-73, Officier van Justitie t. Van Haaster (nog niet gepubliceerd) dat de afzonderlijke bepalingen van een verordening houdende instelling van een gemeenschappelijke marktordening nauwkeurig moeten worden bezien voordat mag worden aangenomen dat een bijzonder soort nationale bepaling hierbij wordt opzijgezet.

Hieruit volgt naar mijn mening dat voor de beantwoording van de vraag of het bestaan van gemeenschappelijke marktordeningen voor granen en meel uit oliehoudende zaden meebrengt dat Lid-Staten geen prijsvoorschriften voor deze produkten mogen geven, de desbetreffende verordeningen nauwkeurig moeten worden onderzocht.

Hoe is om te beginnen de situatie bij granen?

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen werd ingesteld bij verordening nr. 120/67/EEG. Deze voorziet in richtprijzen (artikel 2), basisinterventieprijzen en afgeleide interventieprijzen (artikelen 2 en 4), drempel-

prijzen (artikel 5) en voor durum tarwe ook nog in een gegarandeerde minimumprijs ter berekening van een produktiesteun (artikelen 2 en 10). De drempelprijzen dienen ter berekening van importheffingen (artikel 13) en restituties bij de uitvoer (artikel 16). Krachtens de in artikel 19 vervatte algemene bevoegdheid de noodzakelijke maatregelen te treffen om het hoofd te bieden aan de situatie dat de wereldmarktprijs van een produkt aanmerkelijk hoger is dan de drempelprijs, werden bij 's Raads verordening (EEG) nr. 1968/73 van 19 juli 1973 heffingen bij uitvoer ingesteld.

De Commissie wijst erop dat met al deze maatregelen wordt beoogd te bereiken dat de marktprijs van een produkt noch aanmerkelijk hoger, noch aanmerkelijk lager is dan de richtprijs. Zij stelt voor op de vragen van de Pretore te antwoorden, dat de Lid-Staten voor granen maximumprijzen mogen vaststellen voor zover deze niet de feitelijke totstandkoming van de richtprijs op de markt verhinderen.

Ik geloof echter niet dat een dergelijk antwoord bevredigend is.

Men zou kunnen aanvoeren dat elke beheersing van graanprijzen door de Lid-Staten het bij verordening nr. 120/67/EEG ingestelde mechanisme kan verstoren en daarom door deze verordening wordt uitgesloten. Mijns inziens gaat dit echter te ver, want hieruit zou logischerwijze volgen dat Lid-Staten evenmin prijzen van uit granen afkomstige produkten mogen controleren. Zo blijkt bij voorbeeld uit de bij de opmerkingen der Commissie gevoegde analyse van de in de Lid-Staten der EEG geldende prijsvoorschriften dat de meeste Lid-Staten de broodprijs beheersen. Als gevolg hiervan kan ik mij voorstellen dat het voor de bakkers onvoordelig is boven een bepaalde prijs tarwemeel in te kopen; en in dat geval heeft zulks ook weer invloed op de molenaars voor wie het onvoordelig wordt om boven een bepaalde prijs tarwe te kopen. Zo kan volgens mij niet alleen de beheersing van de graanprijzen zelf het niveau dezer prijzen beïnvloeden.

Indien het Hof anderzijds het door de Commissie voorgestelde antwoord zou geven, zou dit op de nationale rechter, met name de lagere strafrechter, een onmogelijke taak leggen. Er is steeds slechts één richtprijs voor elke graansoort waarop verordening nr. 120/67/EEG van toepassing is. Dit is de prijs die de Gemeenschap wil laten gelden in het stadium van de groothandel te Duisburg voor een standaardkwaliteit van die graansoort, „geleverd franco magazijn zonder lossing" (artikel 2 der verordening). De nationale rechter die een geschil krijgt voorgelegd, zou nu moeten vaststellen hoe de prijsbeheersingsmaatregelen in zijn eigen land zouden uitwerken op de prijzen in het groothandelsstadium te Duisburg voor aldus geleverde granen.

In werkelijkheid is de richtprijs slechts het uitgangspunt voor de berekeningen van de Gemeenschapsautoriteiten ter bepaling van de drempelprijzen en — wat hier van meer belang is — de interventieprijzen. Deze laatste worden voor alle commercialisatiecentra in de Gemeenschap vastgesteld (artikel 4) en zij zijn belangrijk omdat de interventiebureaus in de Lid-Staten krachtens artikel 7 te allen tijde verplicht zijn de hun aangeboden granen te kopen — mits deze granen in de Gemeenschap zijn geoogst en aan bepaalde voorwaarden voldoen — tegen de interventieprijs die geldt voor het commercialisatiecentrum waar het graan wordt aangeboden. De Lid-Staten mogen mijns inziens stellig geen prijsbeheersingsvoorschriften invoeren waarbij granen tegen lagere prijzen dan de interventieprijzen moeten worden verkocht.

Moet men hieruit concluderen dat dit de enige beperking op de bevoegdheden der Lid-Staten is? Ik geloof van niet. Zoals Advocaat-Generaal Trabucchi in de zaak Geddo (Jurispr. 1973, blz. 885) heeft uiteengezet, dient onderscheid te worden gemaakt tussen een situatie waarin een overheidsmaatregel in een Lid-Staat kan worden geacht de regeling van een gemeenschappelijke marktordening direct te raken, en een situatie waarin de vraag of zulk een maatregel onverenigbaar is met

die regeling, een ingewikkelde economische toetsing vereist. In de eerste situatie zouden particulieren die door de maatregel zijn benadeeld onmiddellijk bij de nationale rechter in beroep moeten kunnen gaan, terwijl in laatstgenoemde de Commissie, eventueel krachtens artikel 169, moet optreden.

Voor de onderhavige zaak betekent dit dat sommige bepalingen van verordening nr. 120/67/EEG moeten worden geacht rechten voor particulieren te doen ontstaan, terwijl andere slechts de Lid-Staten binden, zonder dergelijke rechten te verlenen.

Men kan zich afvragen hoe dit mogelijk is waar artikel 189 van het Verdrag toch bepaalt: „Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat."

Het antwoord luidt mijns inziens als volgt: zoals door J. A. Winter in een verhelderend artikel (in 9 C. M. L. Rev. 1972, blz. 425, met name blz. 435-436) werd gezegd, vormen de bepalingen van artikel 189 het door de Verdragsauteurs gekozen middel om te verzekeren dat elke verordening automatisch wordt opgenomen in het recht van elke Lid-Staat. Bij ontbreken van een dergelijke bepaling zou elke Gemeenschapsverordening moeten worden geïncorporeerd op de wijze die door de grondwet van die Staat is voorzien — een schrikbarend vooruitzicht. Maar hieruit volgt niet dat elke bepaling in een verordening de burgers der Lid-Staten rechten verleent die zij bij de nationale rechter geldend kunnen maken. Wij kennen allen nationale regelingen die ontegenzeglijk deel uitmaken van het nationale recht en waarvan sommige bepalingen de Staat of het openbaar gezag verplichtingen opleggen zonder de burgers subjectieve rechten te verlenen. Dit is ook het geval met Gemeenschapsverordeningen. Bepalingen hiervan kunnen slechts directe werking hebben, in die zin dat zij subjectieve rechten verlenen die door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd, voor zover zij beantwoorden aan de bekende criteria van het Hof: zij moeten duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en geen nadere wetgevende handelingen voor hun tenuitvoerlegging vereisen. Dit ligt besloten in het arrest van het Hof in zaak 31-64, Gemeenschappelijke Verzekeringskas „De Sociale Voorzorg" t. Bertholet (Jurispr. 1965, blz. 115 en 116).

Met betrekking tot granen zou ik de vragen van de Pretore dan ook aldus willen beantwoorden dat de vaststelling van verordening nr. 120/67/EEG de Lid-Staten niet van alle bevoegdheden heeft beroofd om voorschriften te geven inzake de prijzen, maar dat die voorschriften verenigbaar moeten zijn met de bepalingen dier verordening, waarbij zij opgemerkt dat in het algemeen alleen de Commissie op deze eis van verenigbaarheid heeft toe te zien, maar dat, voor zover het de Lid-Staten op grond hiervan is verboden lagere maximumprijzen voor te schrijven dan de interventieprijzen, deze eis aan particulieren rechten verleent die de nationale rechter dient te handhaven.

Ik ga nu over tot een beschouwing van de situatie bij meel uit oliehoudende zaden.

Dit is een der produkten die onder de bij verordening nr. 136/66/EEG ingestelde gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten vallen. Alleen voor olijfolie (artikelen 4 tot en met 20), koolzaad, raapzaad en zonnebloemzaad (artikelen 21 tot en met 29) geeft de verordening voorschriften omtrent de prijzen. Voor andere produkten, waaronder meel uit oliehoudende zaden, bepaalt zij slechts dat het gemeenschappelijk douanetarief moet worden toegepast (artikel 2) en dat een compenserend bedrag kan worden geheven bij de invoer, wanneer de belangen van de producenten in de Gemeenschap worden bedreigd (artikel 3, lid 6).

Daarom kan er geen rechtstreekse onverenigbaarheid bestaan tussen de verordening en een nationaal prijsbeheersingsstelsel voor meel uit oliehoudende zaden. Wel is een indirecte onverenigbaarheid mogelijk waarover mijns inziens echter

in eerste instantie de Commissie heeft te oordelen, daar prijsmaatregelen voor meel uit oliehoudende zaden invloed kunnen hebben op de prijzen van oliehoudende zaden zelf.

Ik zou de vraag van de Pretore met betrekking tot meel derhalve in dezelfde zin willen beantwoorden als die betreffende granen, zonder evenwel naar de interventieprijzen te verwijzen.

Ik ben mij ervan bewust dat mijn standpunt tot gevolg kan hebben dat men in de Lid-Staten wordt vervolgd en veroordeeld op grond van nationale prijsvoorschriften, die nadien, als resultaat van het optreden der Commissie, ongeldig blijken te zijn. Mijn antwoord op deze schijnkritiek is dat men op het gebied van de prijsbeheersing alleen op eigen risico de nationale wet met een beroep op het Gemeenschapsrecht kan veronachtzamen. Door de vertegenwoordiger van de Commissie werd ter terechtzitting gesuggereerd dat in een dergelijk geval de veroordeling zelf een inbreuk op het Verdrag zou vormen, naar aanleiding waarvan de Commissie tegen de betrokken Lid-Staat een procedure ex artikel 169 zou kunnen inleiden. Dit mag waar zijn, maar het nut van deze procedure voor de veroordeelde hangt wel erg van de omstandigheden af.

Door Galli werd ter terechtzitting gesteld dat de Lid-Staten bij de Gemeenschapsinstellingen te rade moeten gaan alvorens prijsbeheersingsvoorschriften te geven. Mijns inziens zijn de Lid-Staten steeds vrij de Commissie of de Raad, of beide, te raadplegen en, voor zover uitvoerbaar, kan dit in bepaalde gevallen zelfs wenselijk zijn. Maar ik zie niet in waarom zij hiertoe rechtens verplicht zouden zijn indien zij prijsbeheersingsvoorschriften willen invoeren. Bij dergelijke voorschriften zal de tijdsfactor, en niet te vergeten de ingewikkeldheid van de materie, een dergelijke consultatie in de praktijk vaak onmogelijk maken.

Voorts zou, volgens Galli, het Hof het bekende onderscheid tussen communautaire bepalingen met en zonder directe werking, als ontstaansgrond voor subjectieve rechten die de nationale rechter dient te handhaven, opnieuw moeten bezien. Het Hof zou het bestaan moeten erkennen van een tussenliggende categorie van communautaire bepalingen die wel niet voldoende duidelijk zijn geformuleerd om in die zin directe werking te hebben, maar niettemin zo algemeen zijn gesteld dat de strafrechter in een Lid-Staat deze in acht moet nemen, met name wanneer hij vonnis moet wijzen. Ik geloof niet dat deze opmerking moet worden gehonoreerd. Het Gemeenschapsrecht heeft niet te maken met het berechten van vergrijpen tegen nationale wetten. Men bedenke dat Galli's betoog op dit punt grotendeels was gebaseerd op bepalingen van Italiaans recht. Het staat mijns inziens niet aan het Hof de Pretore voor te schrijven hoe hij dat recht moet toepassen.

Op vraag e) van de verwijzingsbeschikking zal ik niet zo diep ingaan. Wel lijkt het mij nuttig dat ik deze in haar geheel herhaal:

„Vormen het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt en het daaruit voortvloeiende verbod nationale markten te isoleren ten detrimente van de volledige verwezenlijking van een enkele markt in Europa, zoals voorzien in de artikelen 2 en 3, sub f), van het Verdrag, grondbeginselen van de communautaire rechtsorde, die voor particulieren subjectieve rechten doen ontstaan, welke de nationale rechter bij schending, ook door de Lid-Staten, in verband met artikel 5 van het Verdrag dient te handhaven?"

Zoals U ziet, is deze vraag gelijkluidend aan de eerste vraag van de Tribunale te Biella in zaak 155-73, Sacchi (Jurispr. 1974, blz. 412). In die zaak achtte Uw Hof het niet nodig de vraag te beantwoorden, omdat het van oordeel was dat televisieberichten geen goederen zijn, maar dat uitzending daarvan als een dienstverrichting moet worden beschouwd. Advocaat-Generaal Reischl ging echter wel in op de vraag (t.a.p. blz. 435-437). Ik behoef niet te herhalen wat hij zei, maar zou daarbij tevens willen verwijzen naar het arrest in de zaak Ged-

do (Jurispr. 1973, blz. 878/879) waarin het Hof aansloot bij zijn arrest in zaak 73-70, Deutsche Grammophon (Jurispr. 1971, blz. 499), hetwelk door Advocaat-Generaal Reischl werd genoemd.

Mijn conclusie stemt geheel overeen met die van Advocaat-Generaal Reischl en in grote lijnen met de opmerkingen van de Commissie: het beginsel van het vrije verkeer van goederen is weliswaar een grondbeginsel van de Gemeenschap, maar doet op zichzelf voor particulieren geen rechten ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven; in artikel 5 van het Verdrag wordt de Lid-Staten slechts een algemene verplichting opgelegd, welker concrete inhoud van geval tot geval afhangt van de toepasselijke communautaire bepalingen.

De derde groep vragen van de Pretore werpt naar mijn mening een belangrijk probleem op over de uitlegging van artikel 40, lid 3, van het Verdrag. In dit lid worden de kenmerken van een gemeenschappelijke marktordening omschreven. Tevens bevat het de bepaling waarom het in casu gaat: „de gemeenschappelijke ordening . . . moet elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten."

De Commissie stelt dat artikel 40, lid 3, in het algemeen, en die bepaling in het bijzonder, hoofdzakelijk betrekking hebben op de inhoud van de communautaire wetgeving tot instelling van een gemeenschappelijke marktordening en dat zij alleen op de nationale voorschriften van toepassing kunnen zijn, voor zover deze ingevolge de Gemeenschapswetgeving zelf ter nadere uitwerking hiervan zijn vastgesteld. In deze opvatting kan de non-discriminatiebepaling van artikel 40, lid 3, geen toepassing vinden op nationale prijsbeheersingsvoorschriften die onafhankelijk van een gemeenschappelijke marktordening zijn vastgesteld, en is zij in casu dan ook irrelevant.

Ik moet zeggen dat ik eerst wel iets voelde voor dit standpunt, maar na enige aarzeling ben ik tot de conclusie gekomen dat het te eng is.

Artikel 40, lid 3, is in zoverre dubbelzinnig dat het niet zegt of de betreffende discriminatie „moet worden uitgesloten" door de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening of door het bestaan zelf hiervan. In het eerste geval heeft de Commissie gelijk. Maar ik geef de voorkeur aan de tweede mogelijkheid, omdat de Lid-Staten anders vrij zouden zijn om te discrimineren in omstandigheden waarin zulks voor de Gemeenschap zelf is verboden. Ik meen daarom dat artikel 40, lid 3, zich niet alleen verzet tegen elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap door de wetgeving waarbij een gemeenschappelijke marktordening wordt ingesteld, maar dat het de Lid-Staten, wanneer een dergelijke ordening voor een bepaald produkt eenmaal is ingesteld, ook verboden is door wettelijke bepalingen of anderszins, te discrimineren tussen producenten of verbruikers van dat produkt.

Maar dat wil niet zeggen dat ik de stelling van Galli op dit punt ten volle onderschrijf. Deze stelling, welke doorklinkt in de door de Pretore gestelde vragen, komt erop neer dat wetsdecreet nr. 425 discrimineerde tussen verkopers op de Italiaanse markt en exporteurs; tussen Italiaanse ondernemingen en die in andere Lid-Staten; en tussen grote en kleine Italiaanse ondernemingen.

Persoonlijk verwerp ik deze kritiek op het decreet. Nationale prijsbeheersingsvoorschriften raken naar hun aard alleen transacties op de markt van de betrokken staat en binden alleen de in die staat handeldrijvende ondernemingen. Bovendien is het vaak kenmerkend voor zulke voorschriften dat zij alleen op grote ondernemingen van toepassing zijn, eensdeels wegens de enorme administratieve belasting bij toepassing op elk bedrijf, hoe klein ook, anderdeels omdat op vele handelsgebieden het gedrag van de grote ondernemingen bepalend is voor de markt. Zo is volgens de *Counter-Inflation (Notices of Increases in Prices and Charges) Order 1973* (S. I. 1973/664) in het Verenigd Koninkrijk — min of meer een tegenhanger van wets-

decreet nr. 425 —, een prijsopgave alleen verplicht voor fabrikanten die op de markt van het Verenigd Koninkrijk jaarlijks voor meer dan £ 50 miljoen omzetten, en voor ondernemingen in de dienstensector die aldaar een omzet hebben van meer dan £ 20 miljoen per jaar. Hierbij vergeleken is de grens van in feite 10 miljard lire per jaar die in decreet nr. 425 is gesteld, vrij laag. In het moderne economische beleid wordt overigens niet alleen in de nationale wetgeving de financiële omvang als criterium gehanteerd. Een dergelijk criterium komt ook voor in de resolutie van de Raad van 14 september 1973 „inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van de inflatie", waarnaar ik reeds heb verwezen. Punt VI van deze resolutie bepaalt: „het Comité voor de conjunctuurpolitiek bestudeert bij voorrang de mogelijkheid om in alle Lid-Staten voor ondernemingen boven een bepaalde grootte een meldingsplicht vooraf voor prijsstijgingen in te voeren benevens de mogelijkheid de bewaking door de Staat van de prijsvorming te versterken om aldus misbruik op belangrijke markten te voorkomen." Artikel 14 van de tweede richtlijn van de Raad van 11 april 1967 inzake de belasting over de toegevoegde waarde (PB nr. 71 van 14 april 1967, blz. 1303/67) bepaalt dat elke Lid-Staat de bevoegdheid heeft op kleine ondernemingen voor welke de toepassing van de normale regeling van de belasting over de toegevoegde waarde op moeilijkheden zou stuiten, die bijzondere regeling toe te passen die het beste aansluit bij de nationale behoeften en mogelijkheden.

Natuurlijk, wanneer in een bepaald geval zou worden aangetoond dat het financiële criterium op een zodanig niveau ligt dat alleen bepaalde specifieke ondernemingen worden geraakt zonder dat een groot gedeelte van de markt wordt bestreken, zou kunnen worden geconcludeerd tot een ongeoorloofde discriminatie. Maar hiervoor is in de onderhavige zaak geen aanwijzing.

Thans de laatste vraag die erop neerkomt of de uitvaardiging van wetsdecreet nr. 425 schending oplevert van artikel 30 van het Verdrag. In dit artikel worden kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de Lid-Staten verboden. Ik moge hieraan toevoegen dat eveneens zowel bij verordening nr. 120/67/EEG (artikel 21, lid 1) als bij verordening nr. 136/66/EEG (artikel 3, lid 1) de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten uitdrukkelijk wordt verboden. Zoals door Galli werd opgemerkt, staat het vast dat deze drie bepalingen van Gemeenschapsrecht directe werking hebben, zodat het de nationale rechter is verboden naleving van daarmede strijdige nationale voorschriften af te dwingen.

Ook heeft Galli erop gewezen dat verordening nr. 120/67/EEG (artikel 18, lid 2) en verordening nr. 136/66/EEG (artikel 3, lid 2) de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking ook uitdrukkelijk verbieden in het handelsverkeer met derde landen; op grond van deze bepalingen werden door Galli enkele stellingen aangevoerd. Maar ten aanzien van deze bepalingen heeft de Pretore te Rome geen vraag aan U voorgelegd. Ik zal hierop dan ook niet verder ingaan.

Prijsbeheersing is natuurlijk geen kwantitatieve beperking in strikte zin. De vraag is, in hoeverre zij een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking kan inhouden.

In zaak 8-74, Procureur des Konings t. Dassonville (Jurispr. 1974, blz. 837) overwoog het Hof (vijfde rechtsoverweging):

„dat iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen is te beschouwen".

Ik ben van mening dat in deze formulering van het beginsel, voor zover het import betreft, het begrip discriminatie van import of bepaalde import ligt besloten.

Niemand kan bij voorbeeld staande houden dat een Lid-Staat die de inflatie tracht te beteugelen met monetaire en budgettaire maatregelen, zoals in de resolutie van de Raad wordt aanbevolen, daarmee maatregelen treft van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, hoewel deze maatregelen ontegenzeglijk ten doel hebben de vraag — en dus eventueel de import — te drukken.

Galli heeft betoogd dat decreet nr. 425, gezien de condities van de wereldmarkt voor granen, tot gevolg zou hebben gehad dat leidende Italiaanse importeurs die zich aan de bepalingen zouden hebben gehouden, gedwongen waren geweest de handel te staken, of wel met verlies te werken. Dit zou de import in Italië onvermijdelijk hebben verminderd. Maar deze stelling gaat mijns inziens voorbij aan de kern van het probleem, want zij gaat niet in op de vraag of er een soortgelijke handelsbelemmering voor nationale produkten zou zijn geweest.

De verwijzing van Galli en de Commissie naar richtlijn nr. 70/50/EEG van de Commissie van 22 december 1969 doet volgens mij evenmin ter zake. Deze richtlijn gaat over de opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen. In artikel 2, lid 3, worden uitdrukkelijk onder de genoemde maatregelen gerekend, de maatregelen die

„d) de eventuele verhoging van de prijs van het ingevoerde produkt met de bijkomende kosten en lasten, die aan de invoer inherent zijn, onmogelijk maken;

e) de prijzen van de produkten, alleen aan de hand van de kostprijs of van de kwaliteit van de nationale produkten, op een dusdanig peil vaststellen dat hierdoor een invoerbelemmering ontstaat".

In de eerste plaats kunnen deze bewoordingen op zichzelf geen betrekking hebben op bepalingen zoals van wetsdecreet nr. 425, die de ondernemingen enkel verbieden de prijzen die zij op een bepaalde datum rekenden zonder goedkeuring van de bevoegde minister te verhogen. In de tweede plaats wordt artikel 2, lid 3, voorafgegaan door een algemene bepaling in artikel 2, lid 1, waaruit blijkt dat lid 3 alleen betrekking heeft op „de maatregelen, andere dan die welke zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde produkten van toepassing zijn".

Dientengevolge ben ik van mening dat de invoering van prijsbeheersingsvoorschriften van de onderhavige soort niet inhoudt dat maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen worden opgelegd, tenzij deze voorschriften in voorkomen of in de praktijk op enigerlei wijze de invoer discrimineren.

Ter terechtzitting werd door Galli nog een stelling op grond van artikel 85 van het Verdrag aangevoerd. Deze kwam hierop neer, dat het invoeren van prijsbeheersingsvoorschriften door een Lid-Staat inbreuk maakt op dat artikel, omdat ondernemingen die op een bepaald gebied handel drijven er van nature toe neigen de krachtens die voorschriften toegestane maximumprijs te rekenen, zodat die voorschriften tot hetzelfde zouden leiden als een prijsafspraak. Dat kan wel waar zijn maar ik wil er slechts op wijzen eerstens, dat artikel 85 alleen betrekking heeft op overeenkomsten tussen particuliere ondernemingen en niet op overheidswetgeving, en tweedens dat in de verwijzingsbeschikking van de Pretore te Rome geen vraag over artikel 85 werd gesteld. De stelling is mijns inziens dus, met alle respect, in dubbel opzicht irrelevant.

Ik concludeer derhalve dat de in de verwijzingsbeschikking gestelde vragen worden beantwoord als volgt:

1. De vaststelling door de Raad der Europese Gemeenschappen van verordening nr. 120/67/EEG heeft de Lid-Staten niet beroofd van elke bevoegd-

heid om voorschriften te geven inzake de graanprijzen, maar deze voorschriften moeten verenigbaar zijn met de bepalingen dier verordening. In het algemeen staat het alleen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen om de nakoming van deze eis te verzekeren. In zoverre deze eis de Lid-Staten echter verbiedt om voor produkten waarvoor interventieprijzen bestaan lagere maximumprijzen dan de interventieprijzen voor te schrijven, doet de verordening voor particulieren rechten ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven.

2. De vaststelling door de Raad der Europese Gemeenschappen van verordening nr. 136/66/EEG heeft de Lid-Staten niet beroofd van elke bevoegdheid om voorschriften te geven inzake de prijzen voor meel uit oliehoudende zaden, maar deze voorschriften moeten verenigbaar zijn met de bepalingen dier verordening. Het staat alleen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen de nakoming van deze eis te verzekeren.

3. Het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt is weliswaar een der grondbeginselen van de Gemeenschap, maar doet op zichzelf voor particulieren geen rechten ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven. Artikel 5 van het EEG-Verdrag, volgens hetwelk de Lid-Staten alle maatregelen moeten treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en zij zich moeten onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen, legt de Lid-Staten een algemene verplichting op, welker concrete inhoud van geval tot geval afhangt van de toepasselijke communautaire bepalingen.

4. Het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten en verbruikers in de Gemeenschap wordt niet overtreden op de enkele grond dat een Lid-Staat met betrekking tot een produkt dat onder een gemeenschappelijke marktordening valt, prijsbeheersingsvoorschriften invoert die alleen gelden voor transacties op de binnenlandse markt van die Staat en voor grote, in die Staat handeldrijvende ondernemingen.

5. De invoering door een Lid-Staat van voorschriften, waarbij handelaren wordt verboden zonder ministeriële goedkeuring de prijzen te verhogen die zij op een bepaalde datum rekenden, houdt niet in dat die Staat de betrokken produkten met maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen treft, tenzij die voorschriften in voorkomen of in de praktijk de invoer discrimineren.