

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
W. VAN GERVEN  
van 23 maart 1994 \*

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

Ingeval van niet-naleving van de wettelijke bepalingen voorziet artikel 10 van de wet in administratieve sancties. Herhaaldelijke niet-naleving kan bovendien aanleiding geven tot de verplichte sluiting van een handelszaak voor maximum 15 dagen.

1. Deze gevoegde zaken betreffen verzoeken van de Pretura Circondariale di Roma, sectie Castelnuovo di Porto (hierna: „Pretura”) om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de Italiaanse wet nr. 558 van 28 juli 1971<sup>1</sup> met de artikelen 30 tot 36 van het EG-Verdrag.

#### De Italiaanse winkelsluitingsregeling

2. Wet nr. 558 regelt de openingsuren van handelszaken. Artikel 1, lid 2, sub a, van de wet voorziet in een verplichte sluiting van winkels op zon-en feestdagen. Artikel 2 breidt dit verbod uit tot „buurtmarkten, niet-ambulante straathandel en, in het algemeen, iedere op vaste standplaatsen of ambulante uitgeoefende handelsactiviteit”.

3. Wet nr. 558 voorziet in afwijkingen *ratione materiae*, *ratione loci* en *ratione temporis*. *Ratione materiae* worden winkels die monopolie-artikelen verkopen, krantenwinkels en benzinestations langs snelwegen niet gevisieerd door de verbodsbepalingen uit de wet, terwijl restaurants en banketbakkerijen kunnen worden vrijgesteld.<sup>2</sup> Bloemen mogen worden verkocht op zondagochtend en op vakantiedagen die op weekdays vallen<sup>3</sup>, terwijl ook broodbakkerijen tijdens dergelijke vakantiedagen 's ochtends worden geopend.<sup>4</sup>

*Ratione loci* kunnen op zon-en feestdagen markten worden georganiseerd en handelszaken worden geopend in gemeenten „waar

\* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Gepubliceerd in GURI nr. 200 van 9.8.1971.

2 — Artikel 6, leden 1 en 2, van wet nr. 558.

3 — Artikel 6, lid 3.

4 — Artikel 1, lid 2, sub a.

traditioneel niet-ambulante straathandel plaatsvindt”<sup>5</sup> en in zones die worden erkend als economisch-toeristisch gebied (maar dan wel alleen tijdens de periodes van „omvangrijk toeristenverkeer”).<sup>6</sup> Winkels op kampeerterreinen, in vakantiedorpen en toeristische complexen, in spoorweg-en maritieme stations en op luchthavens zijn eveneens vrijgesteld van de wettelijke verbodsbepalingen.<sup>7</sup>

*Ratione temporis* kunnen de regio's afwijken van de sluitingsregeling in geval van opeenvolgende vakantiedagen<sup>8</sup>, tijdens de kerstperiode of tijdens louter lokale feestelijkheden.<sup>9</sup>

4. Wet nr. 558 is een kaderwet die de uitwerking van bovenstaande principes overlaat aan de individuele regio's. Gedetailleerde bepalingen omtrent de openingsuren van handelszaken leggen de regio's vast in regionale wetten of besluiten, zoals de hier in geding staande wetten nrs. 58/1971 en 37/1978 van de regio Lazio en het raadsbesluit nr. 839 van 10 oktober 1983 van de regio Veneto. De

sanctionering van de gestelde regels komt toe aan de burgemeesters van de gemeenten waar de winkels zijn gevestigd.

#### Feitelijke achtergrond en prejudiciële vraagstelling

5. Punto Casa SpA is eigenares van een supermarkt te Capena en heeft ongeveer 100 personeelsleden in dienst. Haar supermarkt is gesloten op maandag maar blijft open op zon-en feestdagen. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de verkopen op zondag ongeveer de helft van de omzet vertegenwoordigen. Meermaals heeft de burgemeester van Capena de sluiting van de supermarkt gelast wegens herhaalde overtreding van het verbod op zondagsverkoop, zoals dat vervat ligt in wet nr. 558 en de regionale wetten nrs. 58/1971 en 37/1978 van de regio Lazio.

Promozioni Polivalenti Venete Soc. coop. a r. l. (hierna: „PPV”) exploiteert een winkelcentrum — volgens de door haar opgegeven afmetingen het grootste van zijn soort in Italië — in Torri di Quartesolo (op zes kilometer afstand van Vicenza), in een zone die wordt erkend als economisch-toeristisch gebied. In dit winkelcentrum baten kleinhandelaars ongeveer 100 winkels uit. Ondanks het feit dat vrijwel al deze winkels op zondag zijn gesloten, bedraagt het aantal mensen dat het winkelcentrum op zondag bezoekt volgens de Pretura ongeveer een kwart van het

5 — Artikel 2, leden 1 en 3.

6 — Artikel 3.

7 — Artikel 6, lid 1.

8 — Ze kunnen met name bepalen dat winkels in de voedingssector 's ochtends geopend kunnen blijven op de vakantiedag die het best uitkomt (zie art. 1, lid 2, sub d).

9 — Artikel 4.

aantal tijdens de overige zes dagen van de week samen. Bij schrijven van 10 maart 1993 aan de burgemeester van Torri di Quartesolo „kwam [PPV] op voor het recht” om op zon-en feestdagen geopend te blijven. In antwoord op dit schrijven dreigde de burgemeester met de sancties waarin wet nr. 558 en het raadsbesluit nr. 839 van de regio Veneto voorzien.

winkels, mede de verkoop van in andere Lid-Staten van de Gemeenschap geproduceerde goederen, aanzienlijk daalt, met als gevolg een daling van de invoer uit die Lid-Staten,

a) een maatregel van gelijke werking als een invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag en de latere overeenkomstig de beginselen van dat artikel vastgestelde communautaire wetgeving;

6. Zowel Punto Casa als PPV stelden een vordering in bij de Pretura, opdat deze de autoriteiten van de gemeenten Capena en Torri di Quartesolo bij wijze van voorlopige maatregel zou gelasten om de wettelijke bepalingen inzake verplichte sluiting op zon-en feestdagen voorlopig buiten toepassing te laten. In dat verband heeft de Pretura Circondariale di Roma het Hof de volgende twee prejudiciële vragen gesteld:

b) dan wel een middel tot willekeurige discriminatie of verkapte beperking van de handel tussen Lid-Staten;

c) dan wel een onevenredige of niet passende maatregel, gelet op het doel van de bepaling van nationaal recht;

„1) Vormt een bepaling van nationaal recht, die kleinhandelaars het verbod oplegt op zondag te verkopen (uitgezonderd bepaalde produkten), maar niet op die dag te werken, en waarbij aan de overtreders van die bepaling de sanctie van de gedwongen sluiting wordt opgelegd, waardoor de verkoop in die

nu

— de grootwinkelbedrijven en de georganiseerde distributie (waartoe verzoekster behoort) gemiddeld meer uit andere Lid-Staten

ingevoerde produkten verkopen dan de kleine en middelgrote winkels;

— de omzet van de grootwinkelbedrijven en de georganiseerde distributie op zondag niet kan worden gecompenseerd door andere aankopen tijdens de overige weekdagen, daar de klanten zich dan voor hun aankopen tot een verkoopcircuit wenden dat zich in het algemeen bij de nationale producenten bevoorraadt?

- 2) In geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag, valt de in de betrokken nationale bepaling vastgestelde maatregel onder de in artikel 36 EEG-Verdrag voorziene afwijkingen van artikel 30, of onder andere in het gemeenschapsrecht voorziene afwijkingen?"

niet verbiedt dat er op zon- en feestdagen wordt gewerkt. Voorts beklemtoont hij dat de winkelsluitingsregeling c) het grootwinkelbedrijf harder treft dan andere categorieën van economische operatoren.

8. Alle argumenten die in de voorliggende zaak worden geformuleerd, heb ik reeds behandeld in mijn conclusie van 16 maart 1994 in de gevoegde zaken C-401/92, Tankstation 't Heukske V. O. F. en C-402/92, J. B. E. Boermans, arrest van 2 juni 1994, Jurispr. 1994, blz. I-2199, I-2201. Ook in die zaken stond een nationale regeling ter discussie die de opening van winkels reguleert en waarvan werd beweerd dat ze de invoer van produkten uit andere Lid-Staten negatief kon beïnvloeden. Ook toen werd geargumenteed dat de betrokken nationale regeling niet vanuit sociale motieven kon worden gerechtvaardigd (omdat ze niet verbood dat er werd gewerkt, maar enkel dat bepaalde produkten werden verkocht) en dat ze bepaalde economische operatoren harder trof dan andere.

### Beantwoording van de prejudiciële vragen

7. De eerste prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid van een nationale winkelsluitingsregeling als de Italiaanse met artikel 30 EG-Verdrag. In zijn vraagstelling en de motivering daarvan stelt de Pretura, blijkbaar overtuigd door de argumenten van Punto Casa en PPV, dat de Italiaanse regeling a) een daling van de invoer van produkten uit andere Lid-Staten tot gevolg kan hebben en b) niet sociaal geïnspireerd is, aangezien ze

In voornoemde conclusie van 16 maart 1994 heb ik — onder verwijzing naar de arresten Keck en Mithouard<sup>10</sup> van 24 november 1993 en Hünermund<sup>11</sup> van 15 december 1993 — uiteengezet waarom ik van oordeel ben dat artikel 30 EG-Verdrag niet van toepassing is

10 — Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, Jurispr. 1993, blz. I-6097.

11 — Zaak C-292/92, Jurispr. 1993, blz. I-6787.

op nationale winkelsluitingsregelingen die, zoals ook de nu in geding staande regeling, gelijkmatig van toepassing zijn op alle economische operatoren (inclusief operatoren uit andere Lid-Staten) die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën en die rechtens en, globaal genomen, ook feitelijk eenzelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale produkten en produkten uit andere Lid-Staten en, steeds globaal beschouwd, de intracommunautaire handel evenmin op een andere wijze belemmeren. Ik verwijs in het bijzonder naar de nummers 18 tot 29 van de conclusie.

halve kan de vraag of de Italiaanse winkelsluitingsregeling gewettigde doelstellingen van sociale bescherming nastreeft hier buiten beschouwing blijven evenals de gehele tweede prejudiciële vraag, die daarover ook gaat.

9. Bij wijze van antwoord op de drie vernoemde (supra, nr. 7) specifieke bekommernissen van de Pretura, wens ik nogmaals de nadruk te leggen op volgende punten uit de conclusie van 16 maart 1994. Vooreerst blijkt uit het arrest Keck en Mithouard dat de omstandigheid dat een nationale regeling de verkoop van produkten uit andere Lid-Staten kan beperken, op zich niet volstaat om die regeling als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking aan te merken.<sup>12</sup>

Ten slotte mag men uit de enkele omstandigheid dat een nationale winkelsluitingsregeling niet op alle categorieën van economische operatoren op dezelfde wijze van toepassing is, *niet* afleiden dat die regeling in strijd is met de in het arrest Keck en Mithouard gestelde voorwaarden voor niet-toepasselijkheid van artikel 30 EG-Verdrag. Deze voorwaarden houden in dat de betrokken nationale regeling de toegang tot de markt van de reglementerende Lid-Staat voor economische operatoren uit andere Lid-Staten in generlei opzicht meer mag hinderen dan voor die uit de eigen Lid-Staat<sup>14</sup>, dat de regeling naar opzet en bewoording gelijkmatig van toepassing moet zijn op nationale en geïmporteerde produkten en dat zij, *globaal genomen*, ook qua uitwerking geen ongelijke toegang van nationale en geïmporteerde produkten tot de markt mag bewerkstelligen.<sup>15</sup> Uit geen enkel aan het Hof voorgelegd element (ook niet uit het rapport van de „Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato” dat Punto Casa en PPV als bijlage bij hun schriftelijke opmerkingen hebben gevoegd) blijkt dat een winkelsluitingsregeling als de in geding staande niet aan deze voorwaarden zou voldoen of dat zij, globaal genomen, de intracommunautaire handel anderszins zou belemmeren.

Vervolgens hoeft in geval van niet-toepasselijkheid van artikel 30 EG-Verdrag op een nationale regeling niet te worden nagegaan of die regeling gerechtvaardigd is op grond van een dwingend vereiste.<sup>13</sup> Der-

12 — Zie arrest Keck en Mithouard, r. o. 13 en nr. 22 van de conclusie van 16 maart 1994.

13 — Zie nr. 26 van de conclusie van 16 maart 1994.

14 — Zie nr. 21 van de conclusie van 16 maart 1994.

15 — Zie nr. 23 van de conclusie van 16 maart 1994.

## Conclusie

10. Concluderend geef ik het Hof in overweging als volgt te antwoorden op de prejudiciële vragen van de Pretura Circondariale di Roma:

„Artikel 30 van het EG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het niet van toepassing is op een nationale winkelsluitingsregeling die, zoals de in geding staande, gelijkkelijk van toepassing is op alle economische operatoren (inclusief operatoren uit andere Lid-Staten) die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën, die rechtens en, globaal genomen, ook feitelijk eenzelfde invloed heeft op de verhandeling van nationale produkten en produkten uit andere Lid-Staten en die de toegang tot de markt voor geïmporteerde produkten, steeds globaal genomen, evenmin op een andere wijze belemmert.”