HET HOF VAN JUSTITIE,

verstaat:

1. **Door sedert 25 oktober 1975 bij de uitvoer van aardappelen van post 07.01 A III b van het gemeenschappelijk douanetarief naar de andere Lid-Staten overlegging van een tevoren door het FORMA geviseerde exportverklaring te verlangen, is de Franse Republiek de krachtens artikel 34 EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet nagekomen.**

2. **Verweerster wordt verwezen in de kosten van het geding.**

Kutscher Donner Pescatore

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien maart negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 3 MAART 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze zaak betreft een beroep van de Commissie als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag. Verweerster is de Franse regering, die volgens de Commissie inbreuk zou hebben gemaakt op artikel 34 van het Verdrag.

De aan de zaak ten grondslag liggende feiten zijn de volgende.

In verband met de sterke daling van de aardappelproduktie in Europa in 1975 had de Franse regering bepaald dat bij de uitvoer van aardappelen van post 07.01 A III b van het gemeenschappelijk douanetarief een door het FORMA (Fonds

1 – Vertaald uit het Italiaans.

d'orientation et de régularisation des marchés agricoles) geviseerde exportverklaring moest worden overgelegd. Deze maatregel werd gepubliceerd in het Franse Journal Officiel van 25 oktober 1975, nadat de Franse regering enkele dagen tevoren, op 22 oktober, de Commissie in kennis had gesteld van haar voornemen de aardappeluitvoer „onder toezicht" te stellen.

De Franse maatregel was gegoten in de vorm van een „Bericht aan de exporteurs van bepaalde soorten voor het buitenland bestemde aardappelen". Daarin werd verwezen naar de regeling vervat in een besluit van de directeur-generaal der douane van 30 januari 1967 en gewijzigd bij besluit van 20 oktober 1975 (JO 31. 1. 1967, blz. 1127, en 30. 10. 1975, blz. 11 212), waarin onder meer is bepaald dat bij de uitvoer van bepaalde waren overlegging kan worden verlangd van een tevoren door een administratieve instantie geviseerde verklaring. Het besluit bepaalt het model van de verklaring en de wijze van visering, doch zonder aan te geven of, en zo ja wanneer, het visum kan worden geweigerd.

In de „Bulletins d'information" nrs. 702 en 703 van 8 en 15 november 1975 verklaarde de Franse minister van Landbouw dat de maatregel van 25 oktober tot doel had de aardappeluitvoer af te remmen en te reguleren, en dat wekelijks door de minister van Economie en Financiën een contingent zou worden vastgesteld „pour la délivrance des demandes d'exportation". De omvang van dat contingent zou afhangen van de ontwikkeling van de markt en elke donderdag zou een interministeriële commissie bijeenkomen om het contingent over de verschillende aanvragers te verdelen. Bij voorrang zou worden voldaan aan aanvragen voor uitvoer naar landen die Frankrijks traditionele afnemers zijn (de Bondsrepubliek Duitsland, Italië en Franssprekend Afrika) en aan aanvragen van traditionele exporteurs of van bedrijven die bijzondere opslagcontracten hadden afgesloten.

Bij telex van 3 december 1975 deelde de Commissie de Franse regering mee dat de boven omschreven procedure haars inziens een maatregel was van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 EEG-Verdrag. Na desgevraagd nadere informaties ter zake van de Franse regering te hebben ontvangen, bevestigde de Commissie bij brief van 26 december 1975 haar standpunt en stelde zij overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag de Franse regering een termijn voor antwoord. Na ontvangst hiervan bracht de Commissie op 24 maart 1976 het in artikel 169 bedoelde met redenen omklede advies uit, waarin zij stelde dat inbreuk was gemaakt op artikel 34, lid 1.

In haar antwoord van 22 juni 1976 merkte de Franse regering onder meer op dat het door haar ingestelde systeem van uitvoercontrole een buitengewoon middel was ter instandhouding van de traditionele handelsstromen. Haars inziens was dit middel gerechtvaardigd wegens het ontbreken van geëigende communautaire maatregelen en kon het in elk geval niet worden beschouwd als een kwantitatieve beperking van de intracommunautaire handel.

Aangezien de Franse regering voornemens bleek de geïncrimineerde maatregel te handhaven, wendde de Commissie zich op 16 juli 1976 tot het Hof met het verzoek vast te stellen dat Frankrijk, door sedert 25 oktober 1975 bij de uitvoer van aardappelen naar de Lid-Staten overlegging van een tevoren door het FORMA geviseerde exportverklaring te verlangen, de krachtens artikel 34 EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet was nagekomen.

2. Zoals bekend zijn ingevolge artikel 34, lid 1, EEG-Verdrag „kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking (...) tussen de Lid-Staten verboden". Volgens de Commissie is de Franse maatregel met deze bepaling in strijd; ter staving van haar opvatting beroept zij zich op de desbetreffende rechtspraak van het Hof.

De Franse regering baseert zich in haar verweer op twee middelen. Eerstens betwist zij dat met de betrokken maatregel een beperking van de uitvoer naar de andere Lid-Staten werd beoogd, en vervolgens voert zij een argument van meer algemene strekking aan, erop neerkomend dat zolang er geen communautaire regeling van de betrokken sector bestaat en ongeacht de bepalingen van titel I van het Verdrag, de Lid-Staten aan artikel 38, lid 2, van het Verdrag de bevoegdheid ontlenen op landbouwgebied eenzijdig alle noodzakelijke maatregelen vast te stellen. Deze autonome sfeer der Lid-Staten moet worden geëerbiedigd, met name in bijzondere omstandigheden (zoals in casu de droogte en het tekort aan aardappelen) die een regulerend ingrijpen op de markt en in het handelsverkeer noodzakelijk maken.

Wat het eerste middel betreft, verklaarde verweerster dat het controlesysteem in de aardappelsector tot doel had de uitvoer naar derde landen af te remmen; het bewijs hiervan zou zijn de relatief aanzienlijke groei van de Franse export naar de andere Lid-Staten vergeleken met de omvang van de export naar derde landen na het in werking treden van de litigieuze maatregel. Verweerster trachtte de betekenis van de in de eerder genoemde informatiebladen verstrekte toelichtingen van de minister van Landbouw te minimaliseren met de verklaring dat zij hoofdzakelijk waren bedoeld om bepaalde delen van de publieke opinie gerust te stellen; er mag derhalve niet meer gewicht aan worden toegekend dan aan het officiële standpunt van de Franse regering dat onder meer is neergelegd in de telex van 22 oktober 1975 en in de brief van 27 januari 1976 van haar Permanente Vertegenwoordiging aan de Commissie. Daarin bestrijdt de Franse regering dat de litigieuze procedure bedoeld was om de handel met de andere Lid-Staten kwantitatief te beperken.

Tijdens de behandeling van de zaak heeft verweerster voorts verklaard dat de betrokken formaliteiten de Franse instanties inzicht moesten verschaffen in de bedoelingen van de exporteurs, ten einde bij de uitvoer naar de andere Lid-Staten eventuele verkeersverleggingen te voorkomen; deze zouden zich kunnen voordoen wanneer waren die naar een Lid-Staat werden uitgevoerd, in werkelijkheid voor derde landen bestemd waren.

Ik meen dat dit eerste middel van de Franse regering moet falen.

In het arrest van 15 december 1971 (gevoegde zaken 51-54/71, International Fruit Company, Jurispr. 1971, blz. 1107) heeft het Hof verklaard dat, behoudens de in het gemeenschapsrecht zelf vervatte uitzonderingen, de bij de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag verboden beperkingen in de weg staan aan de toepassing, in de intracommunautaire betrekkingen, ener nationale wetgeving die, zij het ook zuiver formeel, de voorwaarde van in- of uitvoervergunningen of enig ander soortgelijk middel stelt, ook wanneer die vergunningen kosteloos en automatisch worden afgegeven. Dit beginsel heeft recentelijk bevestiging gevonden in het arrest van 15 december 1976 (zaak 41/76, Donckerwolcke) en, ten aanzien van een andere soort van met een uitvoervergunning vergelijkbare formaliteiten, in het arrest van 3 februari 1977 (zaak 53/76, Bouhelier).

Het staat mijns inziens buiten twijfel dat dat beginsel ook geldt voor de procedure in geding, die als voorwaarde voor uitvoer verlangt dat een door een overheidsorgaan geviseerde verklaring wordt overgelegd. Of het nu gaat om een door de douane te verrichten formaliteit, zoals het geval is bij de afgifte van een uitvoervergunning, dan wel om goedkeuring door een ander orgaan – zoals in de zaak-Bouhelier, betreffende een door het Cetehor af te geven conformiteitscertificaat, of zoals in casu waar een door het FORMA te verlenen visum voorwerp van geschil is –, steeds leidt de toetsing aan het in het gemeenschapsrecht verankerde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen tot precies hetzelfde resultaat.

In casu wil ik vooreerst opmerken dat ik eigenlijk niet inzie waarom de toelichtingen van de terzake bevoegde Franse minister van Landbouw in de informatiebladen terzijde moeten worden gelegd, en waarom men uitsluitend zou moeten afgaan op hetgeen de Franse regering in haar briefwisseling met de Commissie heeft verklaard. Ik moet erop wijzen dat genoemde informatiebladen twee duidelijke criteria van voorkeursbehandeling en dus van discriminatie bevatten: voorrang wordt gegeven aan bepaalde landen en bepaalde exporteurs. Daarentegen wordt met geen woord gerept over wat het eigenlijke doel van de maatregel zou zijn: controle op de aardappelverkoop aan derde landen. Ook al zouden de brieven aan de Commissie de enige authentieke weergave van het Franse regeringsstandpunt bevatten, dan moet toch worden geconstateerd dat de betrokken maatregel beperkingen invoert die onverenigbaar zijn met artikel 34, lid 1, zoals dit door het Hof is uitgelegd. Reeds het enkele feit dat een bijzondere formaliteit dwingend is voorgeschreven, kan tot vertragingen leiden en, bovenal, een afschrikkende werking hebben op de exporteurs, die geen enkele zekerheid hebben dat zij het visum zullen krijgen. Deze onzekerheid kan ook een rem zijn op het afsluiten van contracten voor uitvoer naar andere Lid-Staten en vormt reeds op zich, nog afgezien van de daadwerkelijke toepassing van een selectieve controle, een inbreuk op het verbod van artikel 34, lid 1. Het tegenargument van verweerster, dat de aardappeluitvoer naar de andere Lid-Staten relatief meer is gestegen dan die naar derde landen, snijdt geen hout. Niemand kan zeggen hoe groot de uitvoer naar de andere Lid-Staten zonder de litigieuze maatregel zou zijn geweest.

3. Zoals ik in mijn conclusie van 24 november in de zaak 41/76 (Donckerwolcke) heb opgemerkt, kan evenwel uit 's Hofs rechtspraak worden afgeleid dat sommige nationale regelingen die het intracommunautaire verkeer potentieel belemmeren, ook buiten de uitdrukkelijke uitzonderingen van artikel 36 om aan het verbod van de artikelen 30 en 34 kunnen ontsnappen wanneer zij een gewichtig gemeenschapsbelang dienen, met dien verstande dat de beperkende werking in een redelijke verhouding moet staan tot het met de regeling nagestreefde doel.

Zo gezien rijst de vraag of het doel dat volgens de Franse regering met de maatregel werd beoogd, te weten het veilig stellen van de voorziening van de Gemeenschap, wellicht een rechtvaardiging oplevert voor de erdoor veroorzaakte beperking van het intracommunautaire verkeer.

Verweerster beroept zich ten deze op het arrest van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer e.a., Jurispr. 1976, blz. 1279). De situatie die het Hof toen had te beoordelen, werd — ondanks het feit dat er sprake was van een nationale interventie ter beperking van de produktie en dienvolgens van de handel in een onder het Verdrag vallende sector van de economie — verenigbaar geacht met het verbod van kwantitatieve beperkingen, omdat het daarbij ging om regelingen die noodzakelijk waren voor de instandhouding van de visstand. Dit doel viel slechts te verwezenlijken door middel van een overeenkomst met de derde landen die in het betrokken zeegebied de visserij uitoefenen: zo gezien waren de Lid-Staten in het vlak der internationale betrekkingen slechts vooruitgelopen op een actie die de Gemeenschap krachtens artikel 102 van de Toetredingsakte moest ondernemen. Van belang is dat de internationale verplichtingen die de Lid-Staten met vissersvloten in het betrokken zeegebied op zich hadden genomen — door het aanvaarden van eenvormige criteria voor de bevissingsvoorschriften en met name van vangstquota —, geen enkele discriminatie meebrachten ten aanzien van het verkeer van visserijprodukten tussen de Lid-Staten.

Met de nationale regeling die thans in geding is, is het geheel anders gesteld. Behalve dat zij het vrije verkeer van een

bepaald produkt beperkt, is zij immers zoals gezegd in tweeërlei opzicht discriminatoir: ten aanzien van de Lid-Staten, waarvan enkele bij de toewijzing van de wekelijkse contingenten voorrang genieten, en ten aanzien van de exporteurs, waarvan bepaalde groepen bevoordeeld worden boven andere.

Anderzijds hangt de hierboven gestelde vraag in zekere mate samen met de problemen die de Franse regering in haar tweede middel aan de orde stelt en die wij thans zullen bespreken.

4. Volgens de Franse regering blijft zolang een gemeenschappelijke marktordening in een bepaalde landbouwsector ontbreekt, elke Lid-Staat bevoegd zelf een regeling voor die sector vast te stellen, inclusief maatregelen om het hoofd te bieden aan buitengewone situaties, zonder dat deze bevoegdheid door de in titel I van het Verdrag gestelde regels kan worden beperkt. De Franse regering meent zich daarbij te kunnen baseren op het arrest van 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie t. Raad — het welbekende AETR-arrest —, Jurispr. 1971, blz. 263). Volgens dit arrest verliezen de Lid-Staten hun eigen bevoegdheid wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid op een bepaald gebied regels heeft vastgesteld. Hieruit leidt verweerster af dat, zolang dat niet is geschied, zoals bijvoorbeeld in de sector aardappelen, de nationale bevoegdheid blijft bestaan.

Deze verwijzing naar het AETR-arrest dreigt overigens twee duidelijk verschillende problemen en situaties door elkaar te halen. Enerzijds het in die zaak door het Hof onderzochte probleem van een uitsluitende bevoegdheid der Gemeenschap inzake internationale overeenkomsten op gebieden waarop het Verdrag zo een bevoegdheid niet uitdrukkelijk regelt. Anderzijds de in casu relevante vraag of de Lid-Staten nog nationale regelingen kunnen vaststellen voor een sector waarin de Gemeenschap ontegenzeglijk wel bevoegd is, maar waarvoor zij nog geen gemeenschappelijke marktordening heeft ingesteld.

In de zaak-AETR kon bij het stilzwijgen van het Verdrag een externe bevoegdheid van de Gemeenschap slechts worden afgeleid uit het bestaan van een uitputtende communautaire regeling van de materie waarop ook het betrokken verdrag met derde landen betrekking had. Met het aan dit arrest ontleende argument draait de Franse regering de zaak om: haar stelling is niet (wat juist zou zijn) dat de Gemeenschap wegens het ontbreken van een eigen interne regeling een bepaalde internationale bevoegdheid mist, of — wat op hetzelfde zou neerkomen — dat de internationale bevoegdheid van de Lid-Staten in dat geval blijft voortbestaan, doch dat de Lid-Staten een interne bevoegdheid hebben in een sector die volgens het Verdrag uitdrukkelijk onder de Gemeenschap ressorteert.

Wanneer er voor bepaalde landbouwprodukten geen gemeenschappelijke marktordening bestaat, kan het stellig geoorloofd zijn nationale regelingen in die sector te handhaven of zelfs nieuwe in te voeren, maar dan toch slechts voor zover zij niet in strijd zijn met de algemene regels van het gemeenschapsrecht, die ook voor die sector gelden. Duidelijk moet hier worden gesteld dat de fundamentele en stringente regels van de gemeenschappelijke markt, neergelegd in titel I van het Verdrag en inzonderheid in artikel 34, ook van toepassing zijn op de handel in die landbouwprodukten waarvoor nog geen marktordening tot stand is gebracht. De stelling dat, zolang artikel 40, lid 2, nog niet volledig ten uitvoer is gelegd, uit artikel 38, lid 2, moet worden afgeleid dat de regels van titel I niet van toepassing zijn, zou een omkering zijn van de strekking van dit artikel. Artikel 38, lid 2, bepaalt immers duidelijk dat „voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet *anders is bepaald,* de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt *van toepassing (zijn) op de landbouwprodukten".* Het ontbreken van een

gemeenschappelijke marktordening in een bepaalde landbouwsector kan toch bezwaarlijk op één lijn worden gesteld met een *bepaling die afwijkt* van de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt!

In zijn arrest van 10 december 1974 (zaak 48/77, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383) heeft het Hof verklaard dat „een nationale (markt-)organisatie slechts tijdelijk van de algemene verdragsregels mag afwijken ... (doch dat) zulks niet het geval kan zijn na het verstrijken van (de overgangsperiode), waarna artikel 33 onverkort dient te werken". Deze uitspraak heeft twee belangrijke implicaties: eerstens dat artikel 33 behoort tot de algemene verdragsbepalingen waarvan na het einde van de overgangsperiode niet mag worden afgeweken (en stellig geldt hetzelfde voor artikel 34, dat reeds tijdens de overgangsperiode onverkorte werking bezat). En in de tweede plaats is het een bevestiging van het verbod aan de Lid-Staten om na het einde van de overgangsperiode handelsbeperkingen te *handhaven* voor produkten die niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen; a fortiori moet het dus uitgesloten worden geacht dat de Lid-Staten *nieuwe* beperkende maatregelen kunnen vaststellen.

5. Verweerster tracht de klip van deze rechtspraak te omzeilen door eerst op te merken dat, zo het verzuim van de Raad om een regeling te geven voor bepaalde landbouwsectoren, de beginselen van het Verdrag betreffende het vrije goederenverkeer niet van hun toepasselijkheid berooft, ook de door het Verdrag erkende uitzonderingen op die beginselen gelding moeten behouden. De noodzaak van een zekere flexibiliteit op landbouwgebied zou reeds blijken uit de aangehaalde bepaling van artikel 38, lid 2, voor zover hierbij de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt slechts van toepassing zijn verklaard onder voorbehoud van afwijkende bepalingen in de artikelen 39-46. Daardoor kunnen de gemeenschapsinstellingen ten aanzien van landbouwprodukten die onder een bijzondere communautaire regeling vallen, derogeren aan de algemene regels van de gemeenschappelijke markt. Volgens verweerster dienen ook de staten deze mogelijkheid te hebben met betrekking tot produkten waarvoor nog geen gemeenschappelijke ordening bestaat en waarvoor dus de eigen nationale interventieregelingen zouden blijven gelden. Anders, aldus verweerster, dreigt een juridisch vacuüm te ontstaan.

Voorts merkt verweerster op dat het arrest-Charmasson slechts betrekking heeft op afwijkingen van het beginsel van het vrije goederenverkeer, die gebaseerd waren op het bestaan van een nationale marktordening, maar niet op afwijkingen die, los van de normale werking van een nationale marktordening en door middel van tijdelijke uitzonderingen op de beginselen van de gemeenschappelijke markt, bij gebreke en in afwachting van gemeenschapsmaatregelen de moeilijkheden van een bijzondere landbouwsector moeten helpen oplossen.

Wat de eerste opmerking van de Franse regering betreft, zij eraan herinnerd dat de gemeenschapsautoriteiten wel degelijk — zij het ook eerst na de vaststelling van de litigieuze nationale maatregelen — in de aardappelsector hebben geïntervenieerd door middel van vrijwaringsmaatregelen op het gebied van de in- en uitvoerrechten in het handelsverkeer met derde landen. Immers, bij verordening 128/76 van 20 januari 1976 heeft de Raad met het oog op het aardappeltekort in de Gemeenschap de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor sommige soorten aardappelen geheel geschorst. Verder heeft de Raad bij verordening 348/76 van 17 februari 1976, wederom met het oog op de schaarstesituatie op de aardappelmarkt, een tijdelijke heffing ingesteld bij de uitvoer van dit produkt naar derde landen, met de mogelijkheid het bedrag van deze heffing aan te passen aan de prijsontwikkeling op de gemeenschappelijke markt en de wereldmarkt en aan de door de derde landen eventueel verleende invoersubsidies.

Verweerster heeft nagelaten aan te tonen of zelfs maar te stellen dat deze gemeenschapsmaatregelen onvoldoende waren om het hoofd te bieden aan de situatie die in de aardappelsector was ontstaan. De argumenten die de Franse regering aan de beweerde nalatigheid van de Raad wil ontlenen, kunnen daarom alleen maar betrekking hebben op de periode voordat genoemde gemeenschapsmaatregelen werden vastgesteld (hoogstens dus de periode van oktober 1975 tot februari 1976).

Hoe dit ook zij, de fundamentele zwakte van verweersters betoog berust mijns inziens op het feit dat ingevolge het Verdrag de vrijheid van verkeer voor alle landbouwprodukten, ongeacht of zij onder een gemeenschappelijke landbouwordening vallen of niet, door de afschaffing van douanerechten en kwantitatieve beperkingen aan het einde van de overgangsperiode verwezenlijkt diende te zijn. Het Verdrag laat niet toe dat de Lid-Staten na die periode eenzijdig van de algemene beginselen van de gemeenschappelijke markt afwijken, behoudens de mogelijkheid om, ter vervanging van de contingenten, tijdelijk minimum invoerprijzen te handhaven (artikel 44, leden 1 en 6).

Buiten dit geval kan het algemene voorbehoud van artikel 38, lid 2, na het einde van de overgangsperiode uitsluitend tot gelding worden gebracht door handelingen van de gemeenschapsinstellingen. De bepalingen van titel II van het Verdrag moeten deze immers in staat stellen bij de gemeenschappelijke regelingen voor de landbouwmarkten rekening te houden met de speciale eisen van de landbouw en daartoe bijzondere bepalingen vast te stellen waarbij in bepaalde opzichten van de strikte toepassing van de algemene regels van de gemeenschappelijke markt kan worden afgeweken. De bevoegdheid van de Gemeenschap om die regels aan een bepaalde groep van produkten aan te passen, levert echter geen grond op voor de stelling dat dan ook de staten een overeenkomstige bevoegdheid moeten hebben met betrekking tot produkten waarvoor geen gemeenschappelijke marktordening is ingesteld.

Anderzijds mogen, zoals de Commissie opmerkt, ook de bijzondere interventiemaatregelen en die tot ordening van de produktie en het handelsverkeer, welke in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn vastgesteld, geen inbreuk maken op de vrijheid van de handel tussen de Lid-Staten. Wanneer bepaalde voorzieningen, zoals interventieprijzen, uitvoerrestituties enzovoort, al een beperkende uitwerking op de handel hebben, dan is dat in elk geval alleen maar indirect. En bovenal brengen dergelijke ingrepen, die gebaseerd zijn op criteria die gelding hebben voor het gehele gebied der Gemeenschap, de eenheid van de markt niet in gevaar.

Het moge derhalve juist zijn dat de gemeenschappelijke marktordeningen ruimte laten voor een verder gaand overheidsingrijpen op de landbouwmarkt dan ten aanzien van industriële produkten geoorloofd zou zijn, dit neemt niet weg dat ook voor landbouwprodukten het fundamentele beginsel van het vrije intracommunautaire handelsverkeer blijft bestaan.

Het lijkt mij daarom niet juist wanneer verweerster stelt dat de toepassing van de algemene marktregels op landbouwprodukten die niet onder een gemeenschappelijke ordening vallen, ertoe leidt dat landbouwprodukten nu eens als zodanig, dan weer als industriële produkten worden behandeld, al naar gelang de Gemeenschap er een marktordening voor heeft ingesteld of niet.

Het feit dat de Lid-Staten in de landbouwsectoren die niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, zelf interventiemaatregelen kunnen treffen, geeft hun geen vrijbrief om bij de uitoefening van die restbevoegdheid de algemene basisregels van de gemeenschappelijke markt en inzonderheid de

regels die de vrijheid van het intracommunautaire handelsverkeer moeten waarborgen, ter zijde te stellen.

6. Men zou zich nog kunnen afvragen of de staten in een noodsituatie tijdelijk en bij wijze van uitzondering beperkende maatregelen mogen nemen wanneer geeigende gemeenschapsbepalingen om aan die situatie het hoofd te bieden, ontbreken en de betrokken maatregelen dus noodzakelijk zijn om de moeilijkheden op te lossen.

Dit is een algemeen probleem, dat mijns inziens niet enkel vanuit de landbouwhoek mag worden benaderd. De vraag is of het EEG-Verdrag toelaat dat de Lid-Staten, bij gebreke en in afwachting van een handelen der Gemeenschap, op nationaal vlak vrijwaringsmaatregelen vaststellen. De Commissie voert hiertegen aan, dat nationale interventiemaatregelen met hun noodzakelijkerwijze territoriaal beperkte werkingssfeer onvoldoende rekening kunnen houden met het gemeenschappelijk belang, dat maatregelen verlangt op algemeen niveau, die gelding hebben in de gehele Gemeenschap. Met dit argument komt men er echter niet. Stellig is het belang van de Gemeenschap alleen werkelijk gediend met zulke algemene maatregelen, maar de vraag is of, bij gebreke daarvan, de staten een eigen interventiebevoegdheid hebben om het hoofd te bieden aan moeilijkheden die door buitengewone en onvoorziene gebeurtenissen in een bepaalde sector van de economie worden veroorzaakt.

Ik wil er met een enkel woord aan herinneren dat het Hof al sedert de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag ervan is uitgegaan dat een Lid-Staat — ook in dringende gevallen en bij wijze van voorlopige maatregel — niet eenzijdig kan afwijken van de fundamentele regels van de gemeenschappelijke markt, wanneer het Verdrag de procedures en middelen ter oplossing van de moeilijkheden biedt (arrest van 19 december 1961, zaak 7/61, Commissie t. Italië, Jurispr. 1961, blz. 677). Zelfs de omstandigheid dat met een beroep op artikel 226 van het Verdrag reeds een machtiging tot afwijken bij de gemeenschapsinstellingen is aangevraagd, levert onvoldoende rechtvaardiging op voor de eenzijdige invoering van maatregelen die het goederenverkeer binnen de Gemeenschap beperkten: aldus 's Hofs arrest van 14 december 1962 (gevoegde zaken 2 en 3/62, Commissie t. België en Luxemburg, Jurispr. 1962, blz. 857).

Maatregelen die afwijkingen inhouden van de normale werking van de markt, zoals bij voorbeeld de monetaire compenserende bedragen, kunnen bij wijze van uitzondering en ter vermijding van grotere moeilijkheden uitsluitend door of na voorafgaande toestemming van de communautaire overheid worden vastgesteld, na beoordeling van de ernst van de situatie en van de meest geëigende middelen om daaraan met waarborging van het gemeenschappelijk belang het hoofd te bieden. Verweerster zelf erkent dat een van de voornaamste en in 's Hofs rechtspraak betreffende het stelsel van de compenserende bedragen steeds weer terugkerende motieven om dat stelsel als vrijwaringsmaatregel verenigbaar te achten met het Verdrag, juist was dat het om een communautair stelsel ging.

Om binnen het kader van de onderhavige zaak te blijven en zonder het probleem van nationale noodmaatregelen in zijn algemeenheid en volledig te willen oplossen, wil ik erop wijzen dat de Franse regering, toen zij de litigieuze maatregelen vaststelde, de moeilijkheden in de aardappelsector door stappen op communautair niveau had kunnen oplossen. Niets belette haar te bevorderen dat de Raad de daartoe geëigende maatregelen, met inachtneming van het communautaire belang, zou vaststellen. Maar de Franse regering schijnt deze mogelijkheid zelfs niet in overweging te hebben genomen, en dit blijkt ook wel ook uit het feit dat zij, toen de Raad de eerder genoemde regelingen in de aardappelsector eenmaal had getroffen, aan haar eigen maatregelen bleef vasthouden.

7. Ten slotte zij opgemerkt, dat zelfs indien men de absolute noodzaak en het spoedeisende karakter van het eenzijdige Franse optreden zou willen erkennen, nog dient te worden onderzocht of de getroffen maatregelen niet meer beperkend waren dan nodig was ter bereiking van het ermee beoogde doel.

Wat dit doel betreft, heb ik er reeds op gewezen hoe zeer de verklaringen daaromtrent van de Franse instanties uiteenlopen.

Tijdens de behandeling van deze zaak heeft verweerster verklaard dat de maatregelen slechts tot doel hadden de uitvoer naar derde landen af te remmen en in zoverre overeenstemden met de later vastgestelde maatregelen van de Raad. De officiële bekendmakingen van de bevoegde Franse minister wijzen echter in een geheel andere richting. Wat ook de doelstellingen van de nationale regeling waren, reeds de onzekerheid waarin het bedrijfsleven werd gelaten vormde een belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer. Door het ontbreken van objectief controleerbare criteria voor het al dan niet verlenen van een visum door het FORMA, bleef het mogelijk dat de waren, al naar gelang hun bestemming, verschillend zouden worden behandeld, zelfs wanneer die bestemming een Lid-Staat van de Gemeenschap was. In antwoord op een desbetreffende vraag heeft verweerster ter mondelinge behandeling zelf toegegeven dat de Franse administratie zich door middel van de visumregeling de mogelijkheid wilde scheppen de uitvoer naar andere Lid-Staten te beperken teneinde eventuele verleggingen van handelsverkeer met bestemming derde landen tegen te gaan.

Tegelijkertijd suggereert verweerster dat de litigieuze beperkende maatregel zijn rechtvaardiging kan vinden in statistische doeleinden, met name als een middel voor het verzamelen van de nodige gegevens met het oog op toepassing van 's Raads verordening 348/76 van 17 februari 1976. Deze verordening evenwel voorziet slechts in een heffing bij de uitvoer van aardappelen naar derde landen, terwijl het Franse stelsel het mogelijk maakt om door weigering van het FORMA-visum de uitvoer kwantitatief te beperken.

Zelfs in de veronderstelling dat de litigieuze nationale maatregelen tot doel hadden de uitvoer naar derde landen te beperken, moet toch worden geconcludeerd dat zij een meer beperkende strekking hadden dan noodzakelijk was, en zulks — het zij nogmaals gezegd — los van de vraag of dat doel een rechtvaardiging voor het eenzijdige Franse optreden kon opleveren.

8. Op grond van het vorenoverwogene concludeer ik dat het Hof verklare dat de Franse regering, door het uitvaardigen van het „Bericht aan de exporteurs" van 25 oktober 1975, waarbij voor de uitvoer van aardappelen overlegging werd verlangd van een door het FORMA geviseerde exportverklaring, in strijd met artikel 34 EEG-Verdrag heeft gehandeld.

De kosten van het geding dienen derhalve door verweerster te worden gedragen.