a) uit de opbrengst van de heffing bepaalde produkten, bestemd voor verhandeling in de gemeenschappelijke markt of voor export naar derde landen, te subsidiëren;

b) een financieel nadeel op te leggen aan iedere tot betaling van de produktieheffing verplichte producent, wanneer deze rechtstreeks verkoopt zonder gebruik te maken van de bemiddeling of de diensten van het centrale marketingbureau.

7. De heffing die wordt toegepast in het kader van een nationale handelsregeling, is door de producenten niet verschuldigd voor zover zij wordt aangewend voor doelen die onverenigbaar zijn met de vereisten van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke ordening der markten.

8. Uit artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag, waarin aan de regels voor de ordening der landbouwmarkten voorrang wordt toegekend boven de regels voor de instelling van de algemene gemeenschappelijke markt, waartoe artikel 37 EEG-Verdrag behoort, vloeit voort dat de bepalingen betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten niet opzij kunnen worden gezet door een orgaan met bepaalde wettelijke prerogatieven op landbouwgebied, als „nationaal monopolie" in de zin van artikel 37 te kwalificeren.

9. In beginsel is iedere handelaar die krachtens de wetgeving van een Lid-Staat verplicht is een heffing te betalen, gerechtigd terugbetaling te vorderen van het deel van de heffing dat wordt aangewend voor doelen die onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Het staat aan de nationale rechter om, volgens zijn nationale recht, in ieder afzonderlijk geval, te beoordelen of en in hoeverre de betaalde heffing kan worden teruggevorderd, en eventueel of een dergelijke schuldvordering wordt gecompenseerd door de bedragen, aan de handelaar betaald als eveneens met het gemeenschapsrecht strijdige subsidie.

In zaak 177/78

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Ierse High Court, in het aldaar aanhangig geding tussen

PIGS AND BACON COMMISSION

en

McCARREN AND COMPANY LIMITED, onderneming voor de handel in varkensvlees en de verduurzaming van bacon, gevestigd te Cavan,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verscheidene bepalingen van het EEG-Verdrag en van verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, in verband met een heffing op geslachte varkens, bestemd voor de fabricage van bacon,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president van de Eerste Kamer, waarnemend president, Mackenzie Stuart, kamerpresident, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Bij de Pigs and Bacon Act 1935 van 20 juni 1935 werden in Ierland regels inzake de controle en regulering van de produktie en verhandeling van bacon, alsmede prijsreguleringen voor varkens ingevoerd. Die regels zijn herhaaldelijk gewijzigd, onder meer bij de Pigs and Bacon Act 1937 van 12 juni 1937, de Pigs and Bacon (Amendment) Act 1939 van 20 december 1939, de Pigs and Bacon (Amendment) Act 1956 van 14 november 1956, en de Pigs and Bacon (Amendment) Act 1961 van 6 juni 1961.

Bij de Pigs and Bacon (Amendment) Act 1939 werden de twee bij de wet van 1935 opgerichte bureaus, de Bacon Marketing Board en de Pigs Marketing Board, afge-

schaft en hun functies overgedragen aan een enkel centraal bureau, de Pigs and Bacon Commission (hierna: „de PBC").

De regeling omvatte een vergunningenstelsel voor de verduurzaming van bacon, welke bedrijvigheid enkel mocht worden uitgeoefend door bedrijven die houder waren van een door de minister van Landbouw afgegeven vergunning.

De PBC hield rechtstreeks toezicht op de baconproduktie door het vaststellen van produktieperioden en het toekennen van produktiequota aan de bedrijven; zij kon voorts de hoeveelheden bepalen die de producenten op de binnenlandse en op de buitenlandse markt mochten verkopen. Zij kon zowel voor varkens als voor bacon prijzen vaststellen, en verkopen tegen andere dan de toegestane prijzen verbieden.

De Pigs and Bacon (Amendment) Act 1961 verleende de PBC de bevoegdheid om zelf bacon te gaan exporteren en om de baconproducenten die over een vergunning beschikten, wettelijk te verplichten hun bacon aan haar te verkopen; zij kon, daartoe gemachtigd door de minister van Landbouw, alle export van bacon buiten haar om, verbieden.

In de Pigs and Bacon (Amendment) Act 1939 werd bepaald dat een ieder die houder was van een ministeriële vergunning voor de verduurzaming van bacon, aan de PBC een heffing moest betalen op de voor de produktie van bacon geslachte varkens. De opbrengst van deze heffing was bestemd voor de compensatie, in een stelsel van gegarandeerde exportprijzen, van het verschil tussen de marktprijs en de gegarandeerde prijs, voor de financiering van een rationalisatieplan voor de produktie, en voor de dekking van de administratiekosten van de PBC.

Deze laatste voerde in 1970 een stelsel van exportpremies in voor bepaalde als „specials" aangeduide baconsoorten; ook deze premies werden gefinancierd uit de opbrengst van de produktieheffing.

Na de toetreding van Ierland tot de EEG werden de diverse wetteksten inzake varkensvlees en bacon niet ingetrokken; de bepalingen die onverenigbaar werden geacht met de uit het lidmaatschap van de Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen werden echter vanaf 1 februari 1973 niet meer toegepast. Dat was met name het geval met het stelsel van gegarandeerde exportprijzen.

Op 11 januari 1973 werd tijdens een bijeenkomst van vertegenwoordigers van de PBC, het ministerie van Landbouw en de Irish Bacon Curers Society Ltd. (een vereniging van Ierse baconproducenten) overeengekomen dat deze laatste na 1 februari vrijwillig een beroep zouden blijven doen op de PBC als centraal marketingbureau voor de export van bacon. De producenten kwamen vrijwillig overeen, al hun voor export bestemde bacon en varkensvlees aan de PBC te verkopen, en deze toestemming te verlenen om al deze produkten in het buitenland in de handel te brengen. Tevens werd overeengekomen dat het stelsel van produktieheffingen en exportpremies zou blijven bestaan en dat de PBC haar wettelijke bevoegdheid om de heffing te innen, zou blijven uitoefenen. Alle producenten, ongeacht of zij al dan niet via de PBC exporteren, zijn dan ook vrijwillig doorgegaan met het betalen van de heffing; diegenen onder hen die hun te exporteren produkten aan de PBC verkopen, hebben steeds een gedeelte van de heffing als exportpremie terug ontvangen.

Op 14 april 1975 heeft de vennootschap McCarren and Cy Ltd. (hierna: „McCar-

ren") — een onderneming die zich bezighoudt met de handel in varkensvlees en de verduurzaming van bacon — de PBC meegedeeld dat zij zich uit het stelsel terugtrok; op 15 april deelde zij de PBC mee, de tot 30 april 1975 verschuldigde sommen te zullen betalen.

Voor de Ierse High Court heeft de PBC tegen McCarren een vordering aanhangig gemaakt tot betaling van een bedrag van £ 28 594, als produktieheffing over de periode van 1 januari tot 31 september 1975 *(sic)*.

In reconventie heeft McCarren een bedrag gevorderd van £ 52 787,10, hetgeen overeenkomt met de over de periode van 1 februari 1973 tot 31 december 1974 betaalde heffing. Zij stelt dat de heffing deel uitmaakt van een interventiestelsel in de varkensvleesindustrie en als zodanig onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

In zijn arrest van 30 juni 1978 overwoog de High Court dat het geding, gezien de feiten en de door partijen naar voren gebrachte argumenten, de volgende vragen deed rijzen:

„1. a) Moeten de artikelen *92 en 93 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat zij de verplichting inhouden, de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, in kennis te stellen van de overeenkomst betreffende de handelsregeling die zou worden toegepast na 1 februari 1973, en/of van de daarin sedert februari 1973 aangebrachte wijzigingen?

b) Zo ja, brengt dan het niet-verwittigen van de Commissie mee, dat de regeling sedert 1973 tijdelijk of permanent ongeldig is geweest?

Zo de vragen a) en b) bevestigend worden beantwoord, is de heffing dan verschuldigd over het tijdvak waarin het stelsel ongeldig was?

2. Zo vraag 1a) ontkennend wordt beantwoord, moet *artikel 92* dan aldus worden uitgelegd, dat een nationale rechter die van oordeel is dat een steunmaatregel van de staat wellicht onverenigbaar is met artikel 92, verplicht is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen om een prejudiciële beslissing te verzoeken omtrent de vraag of de handelsregeling onverenigbaar is met artikel 92, leden 1 en 2, en dat, wanneer het Hof van Justitie die vraag bevestigend beantwoordt, de nationale rechter dan de voor hem aanhangige procedure moet opschorten in afwachting van een beslissing van de Commissie over die regeling ingevolge artikel 93?

3. Zo de vragen 1 en 2 ontkennend worden beantwoord,

a) moeten dan de *artikelen 92 en 93* in die zin worden uitgelegd, dat wanneer een staat steunmaatregelen invoert waarop deze artikelen van toepassing zijn, de verenigbaarheid van die steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt worden beoordeeld door de Commissie en niet door de nationale rechter?

b) Zo neen, brengen de artikelen 92 en 93 dan mee, dat steunmaatregelen van de staat in de zin van deze artikelen geldig zijn totdat de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, heeft bepaald of zij verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, ondanks het feit dat bepaalde aspecten van die steunmaatregelen in strijd kunnen zijn met uit andere gemeenschapsvoorschriften dan de artikelen 92 en 93 voortvloeiende verplichtingen?

c) Zo de vragen 3 a) en b) ontkennend worden beantwoord, moeten deze artikelen dan aldus worden uitgelegd, dat ook wanneer een gedeelte van de steun onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, een heffing die wordt toegepast ter financiering van die steunmaatregel, niettemin verschuldigd is?

4. Moet *artikel 16 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat, wanneer de toepassing van bedoelde handelsregeling leidt tot een beperking of belemmering van export door bedrijven buiten het centraal marketingbureau om, er sprake is van schending van dit artikel en de heffing ter financiering van deze regeling niet invorderbaar is?

5. Moet *artikel 34 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat, wanneer de toepassing van bedoelde handelsregeling leidt tot een beperking of belemmering van de export door bedrijven buiten het centraal marketingbureau om, er sprake is van schending van dit artikel en de in het kader van die regeling verschuldigde heffing niet invorderbaar is?

6. Moeten *artikel 37 EEG-Verdrag* en *artikel 44 Toetredingsakte* aldus worden uitgelegd, dat de toepassing van bedoelde handelsregeling voldoet aan de in deze artikelen opgelegde verplichtingen a) tot 31 december 1977, en b) vanaf deze datum, en zo niet, is de in het kader van die regeling betaalde heffing dan invorderbaar van 1 februari 1973 tot 31 december 1977 of c) vanaf deze datum?

7. Moeten *artikel 40 EEG-Verdrag* en *verordening nr. 2759/75* aldus worden uitgelegd, dat bedoelde handelsregeling onverenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees en bij gevolg ongeldig, en zo ja, is de in het kader van deze regeling verschuldigde heffing dan niet invorderbaar?

8. Moet *artikel 85 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat vorenbedoelde overeenkomst krachtens welke de handelsregeling sedert 1 februari 1973 is toegepast, schending van dit artikel oplevert omdat zij de export door bedrijven buiten het centraal marketingbureau om verhindert of beperkt, of omdat bepaalde exporten daaronder worden gesubsidieerd, en zo ja, is de heffing die in het kader van die regeling verschuldigd is, dan niet invorderbaar?

9. a) Moet *artikel 86 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat bedoeld centraal marketingbureau een machtspositie heeft op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt?

b) Zo ja, moet dit artikel dan aldus worden uitgelegd, dat dit bureau misbruik heeft gemaakt van zijn machtspositie waardoor de handel tussen Lid-Staten ongunstig is beïnvloed, doordat de export van bedrijven buiten het bureau om wordt verhinderd of beperkt en/of doordat alleen exportsubsidie wordt toegekend aan bedrijven die exporteren via het centrale marketingbureau?

c) Indien de vragen 9 a) en b) bevestigend worden beantwoord, is de in het kader van deze regeling betaalde heffing dan niet invorderbaar?

10. Wanneer bedoelde heffing op grond van het gemeenschapsrecht niet wettig verschuldigd is, moet de nationale rechter dan een vordering tot terugbetaling van die heffing toetsen aan de beginselen van het nationale recht of aan die van het gemeenschapsrecht? Wanneer het gemeenschapsrecht moet worden toegepast, is dan op grond van de communautaire beginselen een vordering tot terugbetaling van werkelijk gedane betalingen gerechtvaardigd, al dan niet onder aftrek van de door verweerster ontvangen premie?"

Bij beschikking van 31 juli 1978 besloot de High Court bijgevolg de procedure te schorsen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie de in het arrest van 30 juni vermelde vragen voor te leggen.

Het arrest en de verwijzingsbeschikking van de High Court zijn op 21 augustus 1978 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 13 november 1978 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te deze vertegenwoordigd door R. Wainwright en G. zur Hausen, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden; op 15 november door de vennootschap McCarren & Cy Ltd., te deze vertegenwoordigd door J. D. Cooke, barrister; op 24 november door de Pigs and Bacon Commission, te deze vertegenwoordigd door L. B. McMahon, barrister; en op 28 november 1978 door de Ierse regering, te deze vertegenwoordigd door L. J. Dockery, Chief State Solicitor.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel partijen in het hoofdgeding, de Ierse regering en de Commissie verzocht om vóór de terechtzitting een aantal vragen te beantwoorden. Aan dit verzoek is gevolg gegeven na verlenging van de aanvankelijk gestelde termijn.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Pigs and Bacon Commission* (PBC), verzoekster in het hoofdgeding, betoogt dat de gewraakte heffing geenszins in strijd is met het gemeenschapsrecht.

a) Sinds februari 1973 is de PBC geen nationaal of staatsmonopolie meer; zij heeft haar werkzaamheden voortgezet als centraal marketingbureau en als verlener van overheidssteun aan de baconindustrie, met de wettelijke bevoegdheid om ter financiering van deze overheidssteun een heffing te innen op ieder geslacht varken dat voor de produktie van bacon in Ierland wordt gebruikt. De enige zo niet de fundamentele vraag waar het in casu om gaat is, of een dergelijke heffing, gelet op de bepalingen van het EEG-Verdrag, in rechte invorderbaar is. Uit 's Hofs arrest van 12 juli 1973 (zaak 2/73, Geddo, Jurispr. 1973, blz. 865) blijkt duidelijk dat het Verdrag geen binnenlands recht verbiedt dat alleen nationale produkten treft en bestemd is om een fonds tot steunverlening aan de nationale produktie aan middelen te helpen.

De andere in de verwijzingsbeschikking vermelde vragen zijn derhalve niet ter zake dienend en behoeven geen antwoord.

b) In elk geval vormen de PBC en haar uit de opbrengst van de gewraakte heffing gefinancierde werkzaamheden een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag, welke in Ierland vóór de toetreding tot de Gemeenschap bestond.

Deze steunmaatregel is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt daar zij, in de zin van artikel 92, lid 3, bedoeld is „ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst" en „om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken" zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Daar de maatregel reeds bestond vóór de toetreding van Ierland tot de gemeenschappelijke markt, kan zijn wettigheid niet worden betwist, omdat artikel 92 niet rechtstreeks toepasselijk is. In het arrest van 19 juni 1973 (zaak 77/72, Capolongo, Jurispr. 1973, blz. 611) heeft het Hof overwogen dat, wat de in de Lid-Staten bestaande steunmaatregelen betreft, „de bepalingen van artikel 92, lid 1, ... bedoeld zijn om in de rechtsorde der Lid-Staten effect te sorteren — zodat daarop voor de nationale rechter een beroep kan worden gedaan —, wanneer zij zijn uitgewerkt in handelingen van algemene strekking als bedoeld in artikel 94 of, in bepaalde casusposities, in besluiten als bedoeld in artikel 93, lid 2".

Volgens de PBC kan niet worden staande gehouden dat sedert 1 februari 1973 een nieuwe steunmaatregel is ingevoerd; het kleine aantal administratieve wijzigingen van de steunregeling en de schommelingen van het heffingspercentage vormen geen „wijziging" van de steunmaatregel in de zin van artikel 93, lid 3.

c) De bedoelde heffing drukt slechts op varkens die voor de produktie van bacon worden gebruikt; het is niet een heffing op geslachte varkens of op varkensvlees in het algemeen.

Er bestaat echter geen specifieke communautaire regeling betreffende interventiemaatregelen voor bacon. Blijkens artikel 3 van verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1), zijn de communautaire interventiemaatregelen niet van toepassing op „vlees ... van varkens (huisdieren), gezouten of gepekeld, gedroogd of gerookt", met andere woorden, op bacon.

d) Het door de PBC beheerde stelsel van staatssteun brengt geen discriminatie ten opzichte van verweerster in het hoofdgeding met zich mee.

Het centraal marketingbureau en de andere door de PBC verleende diensten staan ter beschikking van alle producenten en verduurzamingsbedrijven; de wettelijke heffing op varkens, bestemd voor de produktie van bacon, komt de baconindustrie in het algemeen ten goede en dient ter financiering van de door de PBC beheerde steunmaatregel van de staat. Als iedere burger dient McCarren een heffing of belasting te betalen voor een door de staat verleende dienst, ongeacht of hij van die dienst gebruik maakt of niet.

Verweerster trekt voordeel uit de werkzaamheden van de PBC die, als centraal marketingbureau, ertoe bijdraagt de

schommelingen op de binnen- en buitenlandse markt op te heffen en een stelsel in het leven te roepen dat de producenten en verduurzamingsbedrijven een adequaat inkomen kan verschaffen.

e) Het beslissende, zo niet het enige in het hoofdgeding opgeworpen probleem is dat van de geldigheid van de wettelijke heffing tot financiering van de door de PBC beheerde steunmaatregel van de staat.

Dienaangaande moet worden vastgesteld dat artikel 16 EEG-Verdrag hierbij geen enkele rol speelt. De gewraakte heffing en het daaruit gefinancierde stelsel van staatssteun kunnen niet worden beschouwd als een kwantitatieve uitvoerbeperking of een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34.

De PBC vormt geen nationaal monopolie in de zin van artikel 37: Ierland heeft het nationaal monopolie dat vroeger op de baconmarkt bestond, vóór de toetreding tot de EEG afgeschaft en sinds februari 1973 bestaat er tussen de onderdanen van de Lid-Staten geen discriminatie meer inzake de voorwaarden waaronder bacon wordt geleverd en in de handel gebracht. In elk geval was Ierland ingevolge de bepalingen van artikel 44 Toetredingsakte niet verplicht om de aanpassing van de staatsmonopolies vóór 31 december 1977 te voltooien.

Wat artikel 40 EEG-Verdrag en verordening nr. 2759/75 betreft, dient eraan te worden herinnerd dat deze verordening niet voorziet in een interventiestelsel voor de baconindustrie en de onderhavige vorm van staatssteun en wettelijke heffing geenszins verbiedt.

Het staat aan de Commissie, en niet aan een particulier om een stelsel van staatssteun te beoordelen. De loutere omstandigheid dat de Gemeenschap in een bepaalde sector een regeling heeft vastgesteld, sluit het bestaan van een nationale regeling die de communautaire niet ondermijnt en daarmee niet onverenigbaar is, niet uit.

De artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag hebben geen enkele relevantie voor een heffing ter financiering van een stelsel van staatssteun.

Het vóór februari 1973 door de PBC beheerde stelsel van staatssteun vormde een „oude" steunmaatregel in de zin van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag. Deze steunregeling heeft geen echte wijziging ondergaan; het is geen nieuwe of gewijzigde steunmaatregel in de zin van artikel 93, lid 3.

f) De enige relevante vraag die in het hoofdgeding is opgeworpen, te weten of het door de PBC gevorderde bedrag van de wettelijke heffing al dan niet invorderbaar is, wordt duidelijk beantwoord in 's Hofs arrest van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Iannelli, Jurispr. 1977, blz. 557); in die zaak overwoog het Hof dat „de omstandigheid dat een uitvoeringsbepaling van een steunmaatregel, die voor het doel of de goede werking ervan niet noodzakelijk is, onverenigbaar is met een andere verdragsbepaling dan de artikelen 92 en 93, de steunmaatregel in zijn geheel niet ongeldig en de financieringswijze ervan niet onwettig maakt".

g) De door de Ierse High Court gestelde vragen dienen te worden beantwoord als volgt:

Vragen 1 a) en b): neen; vraag 1 c): ja; vraag 2: neen; vraag 3 a): ja, behoudens het geval waarin voor nieuw ingevoerde of gewijzigde steunmaatregelen de proce-

dure van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag niet is gevolgd. Vraag 3 b): ja; vraag 3 c): ja; vraag 4: neen; vraag 5: neen; vraag 6: de heffing is invorderbaar van 1 februari 1973 tot 31 december 1977 en, hoewel het probleem in deze procedure niet direct wordt gesteld, ook na deze datum. Vraag 7: de handelsregeling is niet onverenigbaar met artikel 40 EEG-Verdrag noch met verordening nr. 2759/75. De heffing is in elk geval invorderbaar. Vraag 8: de bedoelde overeenkomst is niet in strijd met artikel 85. De heffing is in elk geval invorderbaar. Vraag 9 a): artikel 86 is op de omstandigheden van het geval niet van toepassing. Vraag 9 b): deze vraag doet zich niet voor. Vraag 9 c): de heffing valt niet binnen de werkingssfeer van artikel 86 en is invorderbaar. Vraag 10: dit is een kwestie van Iers recht. De betaalde bedragen moeten in de gegeven omstandigheden niet worden teruggegeven. Mochten de bedragen worden teruggegeven, dan dienen de door verweerster ontvangen premies daarvan te worden afgetrokken.

De *vennootschap McCarren and Cy Ltd.*, verweerster in het hoofdgeding, betoogt dat een aantal voor de High Court vastgestelde feiten duidelijk wijzen op schending van verscheidene bepalingen van het EEG-Verdrag.

a) Het is twijfelachtig of de werkzaamheden van de PBC echt als „steunmaatregelen van de staat" in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag kunnen worden beschouwd. Zij worden hoofdzakelijk gekenmerkt door een export-marketingstelsel en een als stimulans bedoeld premiestelsel. Hun invloed op de mededinging en het vrije verkeer van goederen is geen bijkomstig en toevallig gevolg van de hoofdfunctie van de steunmaatregel, maar een doel op zichzelf.

De PBC beweert niet langer op te treden als openbaar lichaam dat een algemeen belang nastreeft; haar werkzaamheid vormt slechts een „steunmaatregel van de staat" voor zover zij over wettelijke bevoegdheden beschikt om haar beslissingen door alle producenten te doen naleven. Die bevoegdheden zijn slechts een middel en niet het doel van de werkzaamheden zelf; het stelsel heeft slechts de door de producenten nagestreefde, zuiver commerciële doelstellingen. Derhalve is het misschien onjuist om het onderhavige probleem uitsluitend vanuit het oogpunt van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag te benaderen.

b) Voor zover de werkzaamheden van de PBC als steunmaatregelen van de staat moeten worden beschouwd, vormen zij een nieuwe steunmaatregel of hooguit een bestaande steunmaatregel die na 1 februari 1973 radicaal en fundamenteel is gewijzigd.

De PBC heeft uitdrukkelijk gesteld dat zij het oude nationale monopolie vanaf 1 februari 1973 zodanig heeft „aangepast", dat een in wezen nieuwe „vrijwillige organisatie" is ontstaan. De verplichting om de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van de invoering van dit nieuwe stelsel op de hoogte te brengen, bestond dus eveneens op die datum.

Om het even of het stelsel als geheel nieuw dan wel als een fundamentele wijziging van het oude stelsel wordt beschouwd, de Ierse Staat was ingevolge artikel 92 EEG-Verdrag, artikel 21 van verordening nr. 2759/75 en artikel 60, lid 1, Toetredingsakte gebonden aan de ver-

plichting tot kennisgeving. De verplichting om de Commissie op de hoogte te brengen en het absolute verbod golden vanaf de datum van invoering van de steunmaatregel zelf. De invoering van het stelsel op 1 februari 1973, zonder dat de Commissie daarvan op de hoogte werd gebracht, was in strijd met artikel 93, lid 3. Voorts vormen de veranderingen die het „vrijwillige stelsel" sinds 1973 heeft ondergaan, substantiële wijzigingen die, indien zij door een regering zelfstandig waren ingevoerd, op zichzelf als nieuwe steunmaatregelen zouden zijn aangemerkt.

c) *Vraag 1 a)* moet bevestigend worden beantwoord: elke nationale handelsregeling voor een landbouwprodukt, gebaseerd op faciliteiten die een steunmaatregel van de staat vormen, en die op of na 1 februari 1973 in werking is getreden, is onderworpen aan de bepalingen van artikel 93, lid 3, op grond waarvan de Commissie op de hoogte moet worden gesteld en de regeling niet tot uitvoering mag worden gebracht. Bovendien wordt elke belangrijke wijziging van een steunregeling, waardoor het bedrag van de steun is verhoogd dan wel de draagwijdte of doelstelling ervan is verruimd, eveneens beheerst door de procedure en het verbod van artikel 93, lid 3.

Vraag 1 b) moet eveneens bevestigend worden beantwoord; het verbod van artikel 93, lid 3, is absoluut wanneer de Commissie niet van de voorgenomen invoering of wijziging van de steunmaatregel op de hoogte is gebracht.

Het antwoord op het derde onderdeel van de eerste vraag moet eveneens bevestigend zijn in die zin dat, wanneer een steunmaatregel vanaf het begin onwettig is geweest omdat de Commissie niet op de hoogte werd gesteld, het in artikel 93, lid 3, vervatte absolute verbod zich uitstrekt tot alle aspecten van die maatregel, met inbegrip van het naar nationaal recht als onderdeel van de steunmaatregel ingevoerde stelsel van verplichte financiering.

d) De *tweede vraag* hoeft niet te worden beantwoord. In elk geval moet de nationale rechter, in de geest van 's Hofs rechtspraak, met name van de arresten van 22 maart 1977 (zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595) en 9 maart 1978 (zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629), een mogelijk met artikel 92 strijdige nationale wetgeving buiten toepassing laten zolang hij er niet van overtuigd is dat er geen onverenigbaarheid bestaat.

e) Het antwoord op *vraag 3 a)* volgt uit 's Hofs rechtspraak: het staat uitsluitend aan de Commissie om de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, met de mogelijkheid van beroep bij het Hof. De punten b) en c) van deze vraag komen derhalve niet aan de orde.

f) De *vierde vraag,* betreffende artikel 16 EEG-Verdrag, moet worden onderzocht in het licht van het door het Hof in het arrest van 26 februari 1975 (zaak 63/74, Cadsky, Jurispr. 1975, blz. 281) geformuleerde criterium. Tezamen leiden de heffing en het premiestelsel tot een belemmering of beperking van de Ierse exporten van varkensvlees door bedrijven die buiten de PBC om wensen op te treden. Zelfs al moet de heffing los van de premie worden beoordeeld, dan vormt zij blijkens analoge toepassing van 's Hofs arrest van 23 januari 1975 (zaak 51/74, Van der Hulst, Jurispr. 1975, blz. 79) niettemin duidelijk een maatregel van gelijke werking als een uitvoerrecht.

Een verplichte binnenlandse heffing op een produkt vormt een bij het Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een uitvoerrecht, wanneer zij een bepaalde categorie exporten zwaarder belast of wanneer zij ertoe leidt dat exporten buiten een georganiseerd marketingstelsel om, worden belemmerd.

g) Ten aanzien van de *vijfde vraag* dient te worden gesteld dat het betrokken stelsel wordt getroffen door het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, zoals die zijn omschreven in 's Hofs arresten van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837), 20 mei 1976 (zaak 104/75, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613) en 12 juli 1973 (zaak 2/73, Geddo, Jurispr. 1973, blz. 865).

h) In antwoord op de *zesde vraag* moet worden vastgesteld dat de PBC een nationaal monopolie van commerciële aard vormt in de zin van artikel 37 EEG-Verdrag: zij is als zodanig bij de wet ingesteld; zij treedt op als lichaam belast met de controle op de Ierse handel in varkensvlees in al zijn aspecten; haar verplicht karakter is een onontbeerlijk bestanddeel van het stelsel. Het feit dat de producenten de mogelijkheid hebben onafhankelijk te exporteren, is irrelevant: de discriminerende teruggave van een deel van de heffing via het premiestelsel staat gelijk met het optreden van een monopolie.

In deze omstandigheden was de invoering van een door de PBC geleide marketingregeling geen aanpassing van een nationaal monopolie van commerciële aard die voldeed aan de vereisten van artikel 37, lid 1. Door de invoering van een nieuwe regeling die niet voldeed aan het vereiste van artikel 37, lid 1, voerde de PBC een nieuwe maatregel in die, zelfs tijdens de overgangsperiode, in strijd was met de bepalingen van artikel 37, lid 2. De PBC kan geen betaling van de heffing eisen voor het tijdvak na 1 februari 1973, want vanaf deze datum werd inbreuk gemaakt op artikel 37, lid 2.

i) Ten aanzien van de *zevende vraag* en de bij verordening nr. 2759/75 vastgestelde gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, dient te worden opgemerkt dat het stelsel van de PBC het Ierse binnenlandse prijspeil regelt middels toezicht op de uitgevoerde hoeveelheden, het weloverwogen via één enkel lichaam leiden van alle exporten, de bevoegdheid om de binnen- en buitenlandse markten te controleren en middels de bevordering van de handel, dus een geheel van nationale maatregelen en mechanismen tot regeling van de Ierse varkensvleesmarkt. Zij zijn bewust bedoeld om de Ierse markt af te sluiten en te exploiteren als een nationale entiteit; zij vormen een opzettelijke verstoring van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt.

Een dergelijke nationale organisatie is onverenigbaar met de gemeenschappelijke ordening van de markt op communautair niveau: zij is in strijd met het verbod van douanerechten en van kwantitatieve beperkingen alsmede met de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag, en maakt derhalve rechtstreeks inbreuk op de artikelen 19 en 21 van verordening nr. 2759/75.

Door de uitvoer naar derde landen te subsidiëren bevordert de PBC kunstmatig de handel van één enkele Lid-Staat en miskent zij het doel en de werking van de gemeenschappelijke marktordening.

De in artikel 39, lid 1, EEG-Verdrag omschreven doelstellingen kunnen niet gelijkelijk in de gehele Gemeenschap worden bereikt indien Lid-Staten de werking van de gemeenschappelijke ordening blijven vervalsen of vergroten door de handhaving van nationale organisaties.

De voorziening op nationaal niveau, gebaseerd op een stelsel van verplichte heffingen en premies, vervalst en belemmert zowel de intracommunautaire handel als de uitvoer naar derde landen.

De PBC maakt zich schuldig aan een drievoudige discriminatie: ten opzichte van de Ierse exporteurs die een beroep doen op de PBC en derhalve de heffing betalen, maar zowel de premie als de communautaire restitutie bij uitvoer ontvangen; de Ierse exporteurs die buiten de PBC om optreden, maar die de heffing betalen en slechts de communautaire restitutie bij uitvoer terugontvangen; en de exporteurs uit andere Lid-Staten, die zich aan het communautaire stelsel houden en slechts recht hebben op de communautaire restitutie bij uitvoer.

De fundamentele onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke marktordening van het bestaan op zich van nationale maatregelen als de onderhavige, wordt bevestigd door 's Hofs arresten van 23 januari 1975 (zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47; zaak 51/74, Van der Hulst, Jurispr. 1975, blz. 79), 30 oktober 1974 (zaak 190/73, Van Haaster, Jurispr. 1974, blz. 1123) en 16 maart 1977 (zaak 68/76, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515).

j) De *achtste vraag* moet op beide onderdelen bevestigend worden beantwoord.

Sinds 1 februari 1973 is de PBC opgetreden op grond van en ingevolge de met de Ierse baconproducerende bedrijven gesloten overeenkomst. Het stelsel is dan ook niet louter een onderling afgestemde feitelijke gedraging, maar een doorlopende uitdrukkelijke overeenkomst, krachtens welke 27 van de 28 Ierse producenten de exporten uit Ierland van verweerster in het hoofdgeding kunnen belemmeren en beperken.

Het hoofdkenmerk van de PBC is thans dat van een gemeenschappelijk verkoopbureau of een handelsvereniging van producenten; haar voornaamste werkzaamheden en de belangrijkste gevolgen betreffen handel en mededinging, terwijl de omstandigheid dat de PBC een overheidsorgaan is, in zekere zin bijkomstig en ondergeschikt is. Door het enkele feit dat een handelsorganisatie rechtens toevallig een overheidsorgaan vormt, worden de handelsactiviteiten van die organisatie niet onttrokken aan de vereisten van de artikelen 85 en 86.

Het door de PBC toegepaste stelsel, bestaande in een exclusieve handelsovereenkomst met producenten en gesteund door een krachtens nationaal recht verplichte heffing, heeft een nadelige invloed op de exporten en belemmert de mededinging.

k) Wat de *negende vraag* betreft: de PBC heeft een machtspositie omdat zij onafhankelijk kan optreden. Een machtspositie kan ook uit andere dan economische factoren voortspruiten.

Deze machtspositie wordt uitgeoefend in een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt, welke, wat bacon betreft, slechts twee Lid-Staten omvat, te weten het Verenigd Koninkrijk en Ierland, de enige staten die aanzienlijke hoeveelheden bacon kopen.

De PBC maakt misbruik van haar machtspositie doordat zij haar bevoegdheden en haar economische onafhankelijkheid aanwendt om alle producenten ertoe te dwingen slechts via haar bureau te exporteren. De premie die enkel wordt uitgekeerd aan de producenten die zich aan deze verplichting onderwerpen, is in feite een vorm van getrouwheidskorting.

De heffing vormt een integrerend deel van het mechanisme dat door de PBC wordt toegepast voor het bereiken van doeleinden die zelf met het Verdrag in strijd zijn; zij moet dus niet-invorderbaar worden verklaard. Het gemeenschapsrecht legt op de nationale rechter de verplichting, aan de rechtstreeks toepasselijke regels van gemeenschapsrecht volle werking toe te kennen, de aan de particulieren toegekende rechten te beschermen en de toepassing van elke strijdige bepaling van geldend nationaal recht te weigeren.

Wanneer een nationale autoriteit of iemand aan wie bevoegdheden zijn gedelegeerd, een bepaling van nationaal recht tracht toe te passen met de bedoeling, een met een rechtstreeks toepasselijke communautaire bepaling strijdig stelsel of strijdige praktijk te handhaven of in te voeren, moet de nationale rechter weigeren, aan de nationale bepaling werking toe te kennen zolang de inbreuk voortduurt en voor zover de inbreuk daardoor mogelijk wordt gemaakt.

l) Het antwoord op de *tiende vraag* vloeit voort uit het grondbeginsel, dat het gemeenschapsrecht in alle Lid-Staten op eenvormige wijze moet worden toegepast en er gelijke werking en gevolgen moet hebben. De vraag of bedragen die werden betaald op basis van bevoegdheden die ingevolge het gemeenschapsrecht onwettig zijn geworden, terugvorderbaar zijn, kan niet uitsluitend afhangen van de verschillende rechtsstelsels van de Lid-Staten, want dit zou tot discriminatie leiden.

De beginselen van gemeenschapsrecht zijn toepasselijk op een vordering tot terugbepaling van door een nationaal orgaan in strijd met een bepaling van gemeenschapsrecht geïnde heffingen; het beginsel van de eenvormige toepassing en werking van dat recht vereist dat die heffingen aan de betrokken particulieren of bedrijven worden terugbetaald, met als enige beperking de op grond van nationaal recht toegelaten aftrek van voordelen die particulieren of bedrijven mogelijk van het betrokken orgaan hebben ontvangen.

Volgens de *Ierse regering* staat het EEG-Verdrag niet in de weg aan de toepassing van een wettelijke heffing waarvan de opbrengst is bestemd voor de financiering van de werkzaamheden van een centrale marketingorganisatie en de betaling van steun in de vorm van een exportpremie.

a) De betrokken heffing vormt een binnenlandse belasting van parafiscale aard, en er bestaat geen enkele reden om haar wettigheid ten aanzien van het Verdrag te betwisten. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de omstandigheid dat een aspect van een steunmaatregel in strijd is met een andere verdragsbepaling dan de

artikelen 92 en 93, niet tot gevolg dat het financieringsstelsel van die steunmaatregel onwettig is.

b) Een aantal andere functies van de PBC kunnen worden beschouwd als steun aan de varkensvleesindustrie in Ierland; de betaling van de exportpremie vormt een met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregel, voor zover zij wordt gefinancierd uit een wettelijk voorgeschreven heffing.

Artikel 92 EEG-Verdrag verbiedt steunmaatregelen die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen; dergelijke steunmaatregelen worden onverenigbaar geacht met de gemeenschappelijke markt voor zover zij het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden. Nochtans laat artikel 92, lid 3, ruimte voor talrijke vormen van steun, die met de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen verenigbaar kunnen worden geacht. Bovendien is in een aantal arresten van het Hof erkend dat het aangewezen mechanisme om toezicht te houden op de steunverlening en om zo nodig de wettigheid ervan te betwisten, het in artikel 93 bedoelde systematische onderzoek door de Commissie is, met als uiterste sanctie een beroep op het Hof van Justitie door de Commissie of door iedere belanghebbende staat, maar niet ten verzoeke van een door het bestaan van de steunmaatregel benadeelde particulier.

c) De betaling van een premie aan de exporteurs was een vorm van steunverlening aan de Ierse varkensvleesindustrie vóór de toetreding tot de Gemeenschap, en is vervolgens steeds in nagenoeg dezelfde vorm voortgezet.

De Commissie is ervan op de hoogte gesteld. In theorie kunnen particulieren aan schending van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag wegens het ontbreken van kennisgeving van de steunmaatregel, in bepaalde omstandigheden ongetwijfeld rechten ontlenen die de nationale rechter moet beschermen, zulks onafhankelijk van de bevoegdheid van de Commissie om de procedure van artikel 169 in te leiden. Nietigverklaring van de steunmaatregel kan ertoe leiden dat de betaling van de steun geheel of gedeeltelijk wordt stopgezet, maar zij tast de geldigheid van de heffing aan voor zover het betalingen in het verleden betreft en maakt er geen einde aan voor de toekomst. Elke vraag betreffende een eventuele schending van artikel 93, lid 3, is noodzakelijkerwijs nauw verbonden met andere aspecten van de steunmaatregel, waarvan de Commissie de wettigheid of de aanvaardbaarheid moet beoordelen; elke vraag over de werking van het verbod van artikel 93, lid 3, laatste zin, in een bepaald geval, kan eerst worden beantwoord na een onderzoek door de Commissie van de gehele steunmaatregel.

d) De invoering van een gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees sluit niet alle nationale maatregelen uit, maar enkel die welke rechtsteeks inbreuk maken op de mechanismen waarin de gemeenschappelijke marktordening heeft voorzien.

Bij het vaststellen van de prijzen in het kader van verordening nr. 2759/75 wordt uitgegaan van geslachte varkens van standaardkwaliteit, terwijl de in casu bedoelde exportpremie slechts wordt toegekend voor varkens van hogere kwaliteit dan die waarop de verordening betrekking heeft. Zelfs in beginsel kan derhalve de toekenning van de steun de voor het bereiken van de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening vastgestelde prijs niet beïnvloeden.

Het voortbestaan van de PBC is geheel verenigbaar met de gemeenschappelijke

marktordening; haar wettelijke bevoegdheid om, ter financiering van haar werkzaamheden, de vleesverwerkende bedrijven een verplichte heffing op te leggen, is eveneens verenigbaar met het EEG-Verdrag en met verordening nr. 2759/75. De geldigheid van de steunmaatregel moet overeenkomstig de procedure van artikel 93 EEG-Verdrag worden onderzocht.

e) De gewraakte steunmaatregel kan niet worden beschouwd als een uitvoerrecht of heffing van gelijke werking in de zin van artikel 16 of als een kwantitatieve uitvoerbeperking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 EEG-Verdrag.

Gesteld dat de PBC in de periode vóór de toetreding een nationaal monopolie vormde in de zin van artikel 37 EEG-Verdrag en artikel 44 Toetredingsakte, dan moet worden vastgesteld dat zij zichzelf van dit karakter heeft ontdaan door afstand te doen van al haar vroegere wettelijke bevoegdheden op het stuk van verplichte aankoop en prijsbepaling. Zij heeft slechts de bevoegdheid behouden tot het toepassen van een kostendekkende heffing voor haar optreden als marketingorganisatie, die de vrijwillige medewerking en steun geniet van de Ierse varkensvleesindustrie. Niet kan worden ontkend dat de aard en de functies van de PBC na afloop van de in de Toetredingsakte bedoelde periode een zeer verstrekkende aanpassing hebben ondergaan, overeenkomstig de verplichtingen die Ierland op zich had genomen. Het behoud van het stelsel van verplichte heffingen en exportpremies brengt geenszins een discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten teweeg voor wat betreft de voorwaarden waaronder goederen worden verkregen en afgezet.

Het probleem van een distorsie van de mededinging ingevolge de huidige werkzaamheden van de PBC rijst niet in verband met de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag, maar in de context van de toekenning van steun, dus van de artikelen 92 tot 94. In elk geval dient de PBC niet te worden beschouwd als een onderneming met een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan, en heeft zij geen misbruik gemaakt van een machtspositie, met name geen misbruik waardoor de handel tussen Lid-Staten ongunstig kan worden beïnvloed.

Wat betreft de vordering tot terugbetaling van de door de PBC geïnde heffingen, is er volgens de Ierse regering geen beginsel van gemeenschapsrecht op grond waarvan een Lid-Staat, een overheidsorgaan of een particuliere onderneming verplicht is tot terugbetaling in een geval bedoeld in de eis in reconventie. Derhalve dient de nationale rechter in ieder geval het nationale recht toe te passen.

f) De aan het Hof gestelde vragen zouden moeten worden beantwoord als volgt:

— De beoordeling van de geldigheid van steunmaatregelen van de Lid-Staten of met staatsmiddelen bekostigd, dient veeleer te geschieden aan de hand van de artikelen 92 en 94 EEG-Verdrag, dan van andere verdragsartikelen ten aanzien waarvan wordt gesteld dat er eveneens incidenteel inbreuk op is gemaakt.

— De bepalingen van artikel 92, lid 1, zijn niet rechtstreeks toepasselijk in de rechtsorde van de Lid-Staten en kunnen derhalve niet worden ingeroepen voor de nationale rechterlijke instanties.

— De vraag of een steun ten dele zonder inachtneming van de procedure van artikel 93 is verleend en derhalve wordt getroffen door een rechtstreeks werkend verbod, is ingewikkeld en nauw verbonden met andere aspecten van de steun, waarvan de geldigheid door de Commissie moet worden beoordeeld. Derhalve behoren alle aspecten van die steunmaatregel te worden overwogen door de Commissie en dient iedere vraag betreffende een mogelijk veronachtzamen van de procedure van artikel 93 onbeantwoord te worden gelaten hangende het onderzoek door de Commissie van de gehele steunmaatregel.

— De te volgen procedure voor het toetsen van de geldigheid van steunmaatregelen aan de bepalingen van artikel 92 EEG-Verdrag, houdt in dat de Commissie de situatie onderzoekt overeenkomstig de bepalingen van artikel 93 en dat zij, zo zij dit nodig acht, de daarin vermelde procedures volgt; subsidiair zal de Raad de hem in dat artikel toegekende bevoegdheden uitoefenen.

— Wanneeer het nochtans in een bijzonder geval in werkelijkheid niet gaat om de geldigheid van een steunmaatregel, maar om de geldigheid van heffingen van fiscale aard die worden opgelegd ter financiering van steunmaatregelen, moet het door het Hof reeds eerder geformuleerde beginsel worden toegepast, dat de geldigheid van een fiscale heffing niet wordt aangetast door het loutere feit dat haar opbrengst is bestemd voor de financiering van (onder meer) een steunmaatregel die als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is te beschouwen.

— Ingeval reeds betaalde belastingen of heffingen niet rechtmatig hadden kunnen worden opgelegd wegens onverenigbaarheid met het EEG-Verdrag of de daaruit voortvloeiende afgeleide wetgeving, is de vraag of zij moeten worden terugbetaald een kwestie van nationaal recht, daar er voor een dergelijke situatie geen enkele regel van positief gemeenschapsrecht bestaat.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* betoogt dat wanneer er — zoals in de sector varkensvlees — een gemeenschappelijke marktordening bestaat, het onderzoek van de verenigbaarheid van een nationale maatregel bovenal in het licht van die ordening dient plaats te vinden.

a) Uit 's Hofs rechtspraak volgt dat zodra de Gemeenschap een gemeenschappelijke marktordening heeft ingesteld, de Lid-Staten geen enkele maatregel mogen nemen die ervan zou kunnen afwijken of er inbreuk op maken.

Het bijzondere kenmerk van de uit de produktieheffing gefinancierde Ierse nationale ordening is het premiestelsel, dat neerkomt op een steunverlening aan de export. Een dergelijk stelsel van steunverlening aan de export is onverenigbaar met de gemeeschappelijke marktordening voor varkensvlees.

Het premiestelsel belemmert en beperkt de exporten van bedrijven die er de voorkeur aan geven niet via de PBC te verkopen, doordat aan deze bedrijven geen exportpremie wordt uitgekeerd. De PBC komt daardoor in een gunstiger mededingingspositie dan verweerster in het hoofd-

geding; deze wordt aldus gestraft voor het feit dat zij niet aan de PBC verkoopt.

Het premiestelsel is in feite een door de gemeenschappelijke ordening stilzwijgend uitgesloten steunmaatregel: de exportpremie bevordert de verkoop van bepaalde kwaliteiten van een produkt op de buitenlandse markt, hetgeen kan betekenen dat die kwaliteiten niet meer voor de binnenlandse markt beschikbaar zijn.

De bij verordening nr. 2759/75 ingevoerde prijsregeling omvat de vaststelling van een basisprijs voor de Gemeenschap en interventiemaatregelen voor gevallen waarin de prijzen op de representatieve markten van de verschillende Lid-Staten tot onder een zeker peil dalen. Het Ierse stelsel van exportpremies kan de prijzen op de representatieve markten van andere Lid-Staten beïnvloeden.

Bacon is een produkt dat onder het stelsel van de monetaire compenserende bedragen valt. De exportpremie komt neer op een verlaging van het op de Ierse exporten geheven bedrag; zij vormt derhalve een afwijking van het stelsel van de monetaire compenserende bedragen op produkten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen.

De exportpremie is in strijd met titel II van verordening nr. 2759/75 betreffende de handelsregeling met derde landen. Artikel 15 voorziet in een restitutie bij uitvoer; de exportpremie betekent echter een extra restitutie bij uitvoer voor alle Ierse exporten naar derde landen.

b) Het in artikel 16 neergelegde verbod van uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking heeft betrekking op elke geldelijke last die wegens grensoverschrijding op goederen wordt gelegd. Dat is niet het geval met de litigieuze heffing. Het met de heffing gefinancierde premiestelsel moet veeleer in het licht van artikel 34 dan van artikel 16 van het Verdrag worden bezien.

c) Vanwege haar discriminerende aard kan die exportpremie gelijke werking hebben als een kwantitatieve uitvoerbeperking, voor zover zij enkel wordt betaald aan ondernemingen die via de PBC exporteren. Artikel 34 EEG-Verdrag moet worden uitgelegd als een verbod tot handhaving van elke nationale wettelijke regeling die de producenten ertoe verplicht, produkten die onder een gemeenschappelijke ordening vallen, uitsluitend via een nationaal marketingbureau in de handel te brengen. In casu mogen die handelaars stellig buiten de PBC om exporteren, maar daarvoor worden zij dan wel financieel gestraft.

d) Gelet op de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag moet worden vastgesteld dat in casu het antwoord van het Hof krachtens artikel 177 in geen geval kan vooruitlopen op de conclusie van een door de Commissie ingesteld onderzoek naar de onverenigbaarheid van de Ierse steunmaatregelen met artikel 92. Bovendien is de nationale rechter ingevolge artikel 93, lid 3 weliswaar bevoegd wanneer een steunmaatregel wordt ingevoerd of gewijzigd zonder de vereiste formele kennisgeving aan de Commissie, doch hij mist bevoegdheid ten aanzien van bestaande steunmaatregelen, waartegen enkel de Commissie de in artikel 93, lid 1, bedoelde procedure kan inleiden. Daarenboven tast de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met het EEG-Verdrag niet noodzakelijkerwijs de geldigheid van het erbij behorende financieringsstelsel aan.

e) In het geval van een onder een gemeenschappelijke marktordening vallend

produkt moet een nationale handelsregeling die steun- en andere maatregelen omvat, krachtens artikel 44, lid 1, en artikel 60, lid 1, Toetredingsakte niet aan de hand van artikel 37 EEG-Verdrag, maar in een zuiver landbouwkader worden beoordeeld.

f) Het aan de nationale rechter voorgelegde juridisch probleem kan niet worden opgelost door verwijzing naar artikel 85 of 86; het betreft in wezen een overheidsregeling voor de financiering van een exportpremie door middel van een wettelijke heffing.

g) Het Ierse stelsel van exportpremies is onverenigbaar met de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees en met artikel 34 EEG-Verdrag. Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen de toepassing van een nationale heffing of belasting en de bestemming van de opbrengst; het feit dat deze gedeeltelijk is bestemd om een met de gemeenschappelijke marktordening onverenigbaar stelsel van nationale steunmaatregelen te financieren, maakt de heffing als zodanig niet ongeldig.

Het blijft de vraag of de heffing zelf, afgezien van de bestemming van de opbrengst ervan, onverenigbaar is met artikel 34 of met de verordening tot instelling van de gemeenschappelijke marktordening. Wat artikel 34 betreft moet worden opgemerkt, dat de heffing wordt toegepast op de totale Ierse baconproduktie, ongeacht de bestemming daarvan, en dat zij dus niet als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking kan worden beschouwd; de heffing is slechts onverenigbaar met de gemeenschappelijke ordening indien zij, door het beïnvloeden van de prijzen die de baconproducenten aan de varkensproducenten mogen betalen, de in het kader van de gemeenschappelijke marktordening geregelde prijsvorming zou wijzigen. De nationale rechter zou een dergelijke onverenigbaarheid slechts kunnen vaststellen indien kon worden aangetoond dat de heffing die de Ierse bedrijven moeten betalen, de prijzen beïnvloedt die zij mogen betalen voor geslachte varkens, en zo de „basisprijs" in gevaar brengt.

h) Het is erg onwaarschijnlijk dat de nationale rechter, indien zijn vragen worden beantwoord op de door de Commissie in overweging gegeven, wijze, de heffing als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht en derhalve als niet-invorderbaar zal beschouwen; verweersters eis in reconventie moet dus eveneens worden verworpen.

Heffingen die in strijd met een rechtstreeks toepasselijke bepaling van het gemeenschapsrecht zijn opgelegd, moeten door de nationale autoriteiten worden terugbetaald wanneer de vordering daartoe tijdig is ingesteld. Anders zou de rechtstreekse toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht op losse schroeven komen staan.

i) De vragen van de Ierse High Court zouden moeten worden beantwoord als volgt:

— Artikel 34 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het een verbod inhoudt van nationale maatregelen die produkten welke op andere wijze dan via een bepaald orgaan worden uitgevoerd, in een minder gunstige positie plaatsen.

— Verordening nr. 2759/75 moet aldus worden uitgelegd, dat een nationale exportsubsidie voor onder de verordening vallende produkten is verboden.

— Verordening nr. 2759/75 moet niet aldus worden uitgelegd, dat een nationale heffing op de verwerking van onder die verordening vallende produkten verboden zou zijn, behalve voor zover de heffing tot een wijziging van de in de verordening geregelde prijsvorming leidt.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 4 april 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door de Pigs and Bacon Commission, te deze vertegenwoordigd door D. Barrington, senior counsel; de vennootschap McCarren and Company Ltd., te deze vertegenwoordigd door J. D. Cooke, barrister; de Ierse regering, te deze vertegenwoordigd door R. O'Hanlon, senior counsel, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te deze vertegenwoordigd door R. Wainwright als gemachtigde en door N. Fennelly, senior counsel.

De advocaat-generaal heeft der terechtzitting van 15 mei 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij arrest van 30 juni 1978, ingekomen ten Hove op 21 augustus daaropvolgend, heeft de Ierse High Court krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een reeks prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 92 en 93, betreffende steunmaatregelen van staten, artikel 16, betreffende de opheffing van de uitvoerrechten, artikel 34, betreffende de opheffing van de kwantitatieve uitvoerbeperkingen, artikel 37 EEG-Verdrag juncto artikel 44 Toetredingsakte, inzake nationale monopolies, artikel 40 EEG-Verdrag en van verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1), alsmede van de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag. Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen de Pigs and Bacon Commission (PBC), een overheidsorgaan dat bepaalde werkzaamheden verricht op het gebied van de regulering van de varkensvleesmarkt en, meer in het bijzonder, het in de handel brengen van bacon, en McCarren Cy Ltd., een baconexporteur, inzake de toepassing door de PBC van een heffing waarmee de afzet buiten Ierland, en met name in het Verenigd Koninkrijk, van kwaliteitsbacon wordt gesubsidieerd.

2 Blijkens het verwijzingsvonnis heeft Ierland al in 1935 een marktordening ingesteld voor de produktie en de afzet van varkensvlees in de vorm van bacon, die sinds 1939 wordt beheerd door een overheidsorgaan, de PBC,

samengesteld uit vertegenwoordigers van de regering en van het betrokken bedrijfsleven en bekleed met ruime wettelijke bevoegdheden om als centraal marketingbureau (central marketing agency) de ganse betrokken sector te controleren. Ter financiering van haar optreden had de PBC wettelijk het recht een heffing toe te passen op geslachte varkens die bestemd waren voor de vervaardiging van bacon. Deze heffing diende enerzijds voor de financiering van de algemene activiteiten van de PBC met het oog op de verbetering van de produktie en het in de handel brengen van bacon, en anderzijds om een premie (bonus) te kunnen betalen — in feite toegekend in de vorm van terugbetaling van een deel van de geïnde heffing — bij de export van kwaliteitsbacon, vooral naar het Verenigd Koninkrijk.

3 Bij de toetreding van Ierland tot de Gemeenschap hebben de Ierse autoriteiten de Ierse autoriteiten en het betrokken bedrijfsleven de verenigbaarheid van die regeling met het gemeenschapsrecht onderzocht. Men kwam toen tot de conclusie dat de bevoegdheden en de werkzaamheden van de PBC mogelijk niet in alle opzichten aan de vereisten van het gemeenschapsrecht beantwoordden, en men kwam derhalve overeen dat de PBC voortaan geen gebruik meer zou maken van haar wettelijke bevoegdheden (statutory powers) en haar werkzaamheden nog slechts op vrijwillige basis zou uitoefenen. Dit werd door alle vertegenwoordigers van het betrokken bedrijfsleven aanvaard.

4 Het karakter van vrijwilligheid dat de activiteiten van de PBC sindsdien vertonen, lijdt nochtans één uitzondering: de PBC maakt nog steeds gebruik van haar wettelijk recht om de heffing ter financiering van haar verschillende werkzaamheden toe te passen, en blijft eveneens een exportsubsidie (premie) voor kwaliteitsbacon betalen, met dien verstande dat deze premie enkel wordt toegekend aan de producenten die exporteren via de PBC, die als centraal marketingbureau optreedt. Bij gevolg — en partijen zijn het daarover eens — zijn alle producenten van voor verwerking tot bacon bestemde geslachte varkens verplicht de heffing te betalen, maar ontvangen alleen zij die gebruik maken van de tussenkomst van de PBC, de exportsubsidie. Het geschil betreft in hoofdzaak de werking van deze heffing/premieregeling (levy/bonus scheme) die, volgens de door de nationale rechter verstrekte gegevens, een afzonderlijk onderdeel vormt van de totale werkzaamheden van de PBC.

5 Blijkens het dossier heeft verweerster in het hoofdgeding aanvankelijk deelgenomen aan de in de hiervóór weergegeven situatie tussen de Ierse autoriteiten en de producenten getroffen regeling. In die periode heeft zij de heffing op de voor de vervaardiging van bacon bestemde geslachte varkens betaald, en haar produkt via de PBC geëxporteerd en daarvoor dan ook subsidie ontvangen. Daar zij het op een bepaald moment voordeliger achtte haar produktie rechtstreeks uit te voeren, heeft zij zich per 30 april 1975 uit de regeling teruggetrokken en vanaf die datum geweigerd de heffing aan de PBC te betalen. Er werd haar toen ook geen exportsubsidie meer toegekend.

6 De procedure tegen McCarren Cy voor de High Court betreft de vordering door de PBC van de heffingen waarop zij ingevolge de wet recht meent te hebben. Daartegenover heeft McCarren Cy in reconventie terugbetaling gevorderd van de heffingen die zij heeft betaald na 1 februari 1973 — de datum waarop de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees in Ierland van toepassing werd — tot het ogenblik waarop zij haar betrekkingen met de PBC heeft beëindigd.

7 Voor de nationale rechter heeft McCarren Cy de verenigbaarheid van het optreden van de PBC met het EEG-Verdrag en met de verordeningen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees bestreden, voor wat betreft de inning van de heffing op geslachte varkens en de aanwending daarvan voor de betaling van een subsidie die uitsluitend wordt toegekend aan die producenten die hun bacon via de PBC uitvoeren.

8 Gelet op de door partijen aangevoerde argumenten, heeft de High Court negen prejudiciële vragen gesteld in het kader van de hoofdvordering en een aanvullende tiende vraag met betrekking tot de eis in reconventie. Deze vragen luiden als volgt:

1. a) Moeten de artikelen *92 en 93 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat zij de verplichting inhouden, de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, in kennis te stellen van de overeenkomst betreffende de handelsregeling die zou worden toegepast na 1 februari 1973, en/of van de daarin sedert februari 1973 aangebrachte wijzigingen?

b) Zo ja, brengt dan het niet-verwittigen van de Commissie mee, dat de regeling sedert 1973 tijdelijk of permanent ongeldig is geweest?

Zo de vragen a) en b) bevestigend worden beantwoord, is de heffing dan verschuldigd over het tijdvak waarin het stelsel ongeldig was?

2. Zo vraag 1 a) ontkennend wordt beantwoord, moet *artikel 92* dan aldus worden uitgelegd, dat een nationale rechter die van oordeel is dat een steunmaatregel van de staat wellicht onverenigbaar is met artikel 92, verplicht is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen om een prejudiciële beslissing te verzoeken omtrent de vraag of de handelsregeling onverenigbaar is met artikel 92, leden 1 en 2, en dat, wanneer het Hof van Justitie die vraag bevestigend beantwoordt, de nationale rechter dan de voor hem aanhangige procedure moet opschorten in afwachting van een beslissing van de Commissie over die regeling ingevolge artikel 93?

3. Zo de vragen 1 en 2 ontkennend worden beantwoord,

a) moeten dan die *artikelen 92 en 93* in die zin worden uitgelegd, dat wanneer een staat steunmaatregelen invoert waarop deze artikelen van toepassing zijn, de verenigbaarheid van die steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt worden beoordeeld door de Commissie en niet door de nationale rechter?

b) Zo neen, brengen de artikelen 92 en 93 dan mee, dat steunmaatregelen van de staat in de zin van deze artikelen geldig zijn totdat de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, heeft bepaald of zij verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, ondanks het feit dat bepaalde aspecten van die steunmaatregelen in strijd kunnen zijn met uit andere gemeenschapsvoorschriften dan de artikelen 92 en 93 voortvloeiende verplichtingen?

c) Zo de vragen 3 a) en b) ontkennend worden beantwoord, moeten deze artikelen dan aldus worden uitgelegd, dat ook wanneer een gedeelte van de steun onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, een heffing die wordt toegepast ter financiering van die steunmaatregel, niettemin verschuldigd is?

4. Moet *artikel 16 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat, wanneer de toepassing van bedoelde handelsregeling leidt tot een beperking of belemmering van export door bedrijven buiten het centraal marketingbureau

om, er sprake is van schending van dit artikel en de heffing ter financiering van deze regeling niet invorderbaar is?

5. Moet *artikel 34 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat, wanneer de toepassing van bedoelde handelsregeling leidt tot een beperking of belemmering van de export door bedrijven buiten het centraal marketingbureau om, er sprake is van schending van dit artikel en de in het kader van die regeling verschuldigde heffing niet invorderbaar is?

6. Moeten *artikel 37 EEG-Verdrag* en *artikel 44 Toetredingsakte* aldus worden uitgelegd, dat de toepassing van bedoelde handelsregeling voldoet aan de in deze artikelen opgelegde verplichtingen a) tot 31 december 1977, en b) vanaf deze datum, en zo niet, is de in het kader van die regeling betaalde heffing dan invorderbaar van 1 februari 1973 tot 31 december 1977 of c) vanaf deze datum?

7. Moeten *artikel 40 EEG-Verdrag* en *verordening nr. 2759/75* aldus worden uitgelegd, dat bedoelde handelsregeling onverenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees en bij gevolg ongeldig, en zo ja, is de in het kader van deze regeling verschuldigde heffing dan niet invorderbaar?

8. Moet *artikel 85 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd, dat vorenbedoelde overeenkomst krachtens welke de handelsregeling sedert 1 februari 1973 is toegepast, schending van dit artikel oplevert omdat zij de export door bedrijven buiten het centraal marketingbureau om verhindert of beperkt, of omdat bepaalde exporten daaronder worden gesubsidieerd, en zo ja, is de heffing die in het kader van de regeling verschuldigd is, dan niet invorderbaar?

9. a) Moet *artikel 86 EEG-Verdrag* aldus worden uitgelegd dat bedoeld centraal marketingbureau een machtspositie heeft op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt?

   b) Zo ja, moet dit artikel dan aldus worden uitgelegd, dat dit bureau misbruik heeft gemaakt van zijn machtspositie waardoor de handel tussen Lid-Staten ongunstig is beïnvloed, doordat de export van bedrijven buiten het bureau om wordt verhinderd of beperkt en/of doordat alleen exportsubsidie wordt toegekend aan bedrijven die exporteren via het centrale marketingbureau?

c) Indien de vragen 9 a) en b) bevestigend worden beantwoord, is de in het kader van deze regeling betaalde heffing dan niet invorderbaar?

10. Wanneer bedoelde heffing op grond van het gemeenschapsrecht niet wettig verschuldigd is, moet de nationale rechter dan een vordering tot terugbetaling van die heffing toetsen aan de beginselen van het nationale recht of aan die van het gemeenschapsrecht? Wanneer het gemeenschapsrecht moet worden toegepast, is dan op grond van de communautaire beginselen een vordering tot terugbetaling van werkelijk gedane betalingen gerechtvaardigd, al dan niet onder aftrek van de door verweerster ontvangen premie?

Inleidende overwegingen inzake de draagwijdte van de gestelde vragen

9 Bij bestudering van de opgeworpen vragen blijkt dat deze niet alle tegelijk beslissend kunnen zijn voor de oplossing van het geschil. In zoverre vertoont de aan de High Court voorgelegde situatie enige overeenkomst met die welke ten grondslag lag aan 's Hofs arrest van 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347). Daarin had de nationale rechter het Hof de prealabele vraag gesteld, welke communautaire bepalingen voor de zaak beslissend waren, gezien de tegenstrijdige kwalificaties van een zelfde situatie door de betrokken partijen. In genoemd arrest heeft het Hof te verstaan gegeven dat, wanneer een geschil een onder een gemeenschappelijke marktordening vallende landbouwsector betreft, het probleem eerst uit dat gezichtspunt moet worden bezien, zulks vanwege de voorrang die artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag aan de in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid vastgestelde specifieke bepalingen toekent boven de algemene verdragsbepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt.

10 Toegepast op de onderhavige zaak betekent deze opvatting dat in de eerste plaats de zevende vraag, inzake de uitlegging van artikel 40 EEG-Verdrag en verordening nr. 2759/75, moet worden onderzocht, en dat daarmee de vierde en vijfde vraag, betreffende de uitlegging van de artikelen 16 en 34 EEG-Verdrag, in verband moeten worden gebracht. Om de in voornoemd arrest uiteengezette redenen (r.o. 52 tot 55) zijn immers de verdragsbepalingen betreffende de afschaffing van tarief- en handelsbelemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer te beschouwen als een integrerend onderdeel van de gemeenschappelijke ordening der markten.

11 Deze wijze van benadering van de vragen lijkt ook om een andere reden noodzakelijk. Krachtens artikel 42 EEG-Verdrag zijn de bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging — dat wil zeggen het geheel van de artikelen 85 tot en met 94 — op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten slechts in zoverre van toepassing, als door de Raad wordt bepaald binnen het raam van de bepalingen voor de ordening van de landbouwmarkten. In verordening nr. 26 van 4 april 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten (PB 1962, blz. 993), heeft de Raad daartoe enkele algemene bepalingen vastgesteld, die een beperkte toepassing van de regels betreffende de mededinging op de landbouwsector mogelijk moeten maken; naderhand zijn in de verschillende landbouwverordeningen specifieke bepalingen opgenomen met het oog op een ruimere toepassing van de regels betreffende de mededinging in de verschillende marktsectoren. Zo bij voorbeeld artikel 21 van verordening nr. 2759/75, luidens hetwelk „behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening . . ., de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing (zijn) op de produktie van en de handel in de in artikel 1, lid 1, genoemde produkten". Uit deze bepaling volgt dat de artikelen 92 tot en met 94 weliswaar ten volle op de sector varkensvlees toepasselijk zijn, maar dat deze toepassing ondergeschikt blijft aan de bepalingen inzake de bij de verordening ingestelde gemeenschappelijke marktordening. Met andere woorden, het beroep van een Lid-Staat op het bepaalde in de artikelen 92 tot en met 94 inzake steunmaatregelen, kan geen voorrang hebben boven de bepalingen van de verordening houdende ordening van deze marktsector. Op grond van artikel 21 van de verordening moeten derhalve bij voorrang de vragen worden onderzocht die betrekking hebben op de uitlegging van de verordening zelf en van de verdragsbepalingen inzake de opheffing van de tarief- en handelsbelemmeringen voor de vrije uitvoer.

Toetsing van het optreden van de PBC aan de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees en aan de verdragsregels inzake de vrije uitvoer (vierde, vijfde en zevende vraag)

12 Met zijn zevende vraag wenst de High Court te vernemen of artikel 40 EEG-Verdrag juncto verordening nr. 2759/75 elementen bevat die zouden nopen tot de conclusie dat een handelsregeling die zich hierdoor onderscheidt, dat een heffing wordt toegepast ten laste van alle baconproducenten, terwijl een subsidie enkel wordt toegekend aan die exporteurs die hun transacties over de PBC als centraal marketingbureau laten lopen, onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. De vierde en de vijfde vraag strekken ertoe te vernemen of in een dergelijke regeling, doordat deze de exporteurs die geen gebruik wensen te maken van de diensten van het centrale bureau, financieel bena-

deelt, een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht of een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking — verboden bij artikel 16, respectievelijk artikel 34 EEG-Verdrag — besloten kan liggen.

13 Het kernprobleem is dus de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een handelsregeling voor bacon — een produkt dat onder de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees valt —, waardoor een orgaan, dat wettelijk bevoegd is een produktieheffing toe te passen op alle geslachte, voor de vervaardiging van bacon bestemde varkens, in staat wordt gesteld die uitvoer van bepaalde baconkwaliteiten naar andere Lid-Staten of derde landen te subsidiëren, zij het dat die subsidie enkel wordt verleend aan de exporteurs die hun transacties over dat orgaan als centraal marketingbureau laten lopen. In werkelijkheid rijzen hier dus twee onderscheiden vragen: in de eerste plaats of de toekenning van exportsubsidies op zichzelf verenigbaar is met de regeling van het intracommunautaire handelsverkeer en met die inzake de uitvoer naar derde landen; in de tweede plaats of het ingevolge de bepalingen die de betrokken marktsector beheersen geoorloofd is, een verschillende behandeling toe te passen al naargelang een producent zijn verkopen in de gemeenschappelijke markt of zijn exporten daarbuiten via het centrale orgaan dan wel rechtstreeks verwezenlijkt, waar hij immers in het laatste geval wel verplicht is de heffing te betalen, maar niet in aanmerking komt voor de verhandelingssubsidie.

14 Al meermaals — en laatstelijk in het reeds genoemde arrest van 29 november 1978 — heeft het Hof erop gewezen dat wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 40 EEG-Verdrag een regeling voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke ordening der markten in een bepaalde sector heeft vastgesteld, de Lid-Staten zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken. De marktregeling, bij verordening nr. 2759/75 ingesteld in het kader van het door de verdragsbepalingen gewaarborgde vrije verkeer van goederen, dient om de vrije handel binnen de Gemeenschap te verzekeren door opheffing van zowel de handelsbelemmeringen als distorsies in de intracommunautaire handel, en verbiedt derhalve elke ingreep van de Lid-Staten op de markt, waarin de verordening zelf niet uitdrukkelijk voorziet. Bij gevolg is het een Lid-Staat niet toegestaan, hetzij rechtstreeks, hetzij via een daartoe door hem gemachtigd orgaan, subsidies in welke vorm dan ook toe te kennen, voor produkten die zijn bestemd om in de gemeenschappelijke markt in de handel te worden gebracht.

15 Volgens de opvatting die ten grondslag ligt aan de verordening houdende een marktordening voor varkensvlees, moeten immers de in die verordening bedoelde produkten vrij binnen de Gemeenschap kunnen circuleren, tegen prijzen die het resultaat zijn van de werking van mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening, zonder dat de Lid-Staten of door hen gemachtigde organen door middel van financiële voorzieningen, zoals subsidieverlening het in de handel brengen van nationale produkten mogen bevoordelen ten opzichte van produkten uit de andere Lid-Staten.

16 Hetzelfde geldt voor de export naar derde landen, waar artikel 15 van verordening nr. 2759/75, ter verzekering van de concurrentiekracht van de communautaire produkten op de wereldmarkt, voorziet in de betaling aan de producenten van een restitutie bij de uitvoer die, luidens het tweede lid van dat artikel, „gelijk (moet zijn) voor de gehele Gemeenschap". Deze bepaling belet de Lid-Staten hun producenten bijzonder te bevoordelen door hun een exportsubsidie toe te kennen boven de restitutie die zij eventueel krachtens de verordening ontvangen. Dit zou immers de mededingingsvoorwaarden tussen de producenten van de Gemeenschap op de buitenlandse markten kunnen vervalsen.

17 Het verlenen van subsidie voor het in de handel brengen van bacon of andere onder de gemeenschappelijke marktordening vallende produkten die bestemd zijn voor andere Lid-Staten of voor uitvoer buiten de Gemeenschap, zoals voorzien in de in Ierland onder gezag van de PBC toegepaste regeling, blijkt derhalve op zichzelf onverenigbaar te zijn met de regels van de gemeenschappelijke markt zoals die voortvloeien uit de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen en, meer in het bijzonder, uit het bepaalde bij verordening nr. 2759/75.

18 Bovendien is de door de PBC toegepaste regeling onverenigbaar met verordening nr. 2759/75, wegens de daaruit voortspruitende ongelijke behandeling van de producenten al naar gelang deze al dan niet gebruik maken van de tussenkomst van de PBC bij de verkoop van hun produkten in andere Lid-Staten of de export naar derde landen. In zijn arrest van 29 november 1978 heeft het Hof beklemtoond dat de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees evenals de andere gemeenschappelijke marktordeningen is gebaseerd op het beginsel van een open markt, waartoe elke producent vrije toegang heeft en waarvan de werking uitsluitend wordt geregeld

door de in deze ordening voorziene instrumenten. Een fiscale regeling die het een centraal marketingbureau mogelijk maakt een heffing op te leggen aan alle baconproducenten en een subsidie voor het in de handel brengen van bepaalde kwaliteiten van dat produkt uitsluitend te verlenen aan die producenten die bereid zijn hun verkopen via dat bureau te laten lopen, maakt inbreuk op de aan elke handelaar in de gemeenschappelijke markt gewaarborgde vrijheid om rechtstreeks, en zonder daardoor economisch nadeel te ondervinden, gebruik te maken van de door de gemeenschappelijke marktordening verzekerde produktie-, invoer- en uitvoerfaciliteiten.

19 Uit het voorgaande volgt, dat een regeling zoals door de PBC in Ierland wordt toegepast, in werkelijkheid op twee onderscheiden wijzen inbreuk maakt op de regels betreffende het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees. Enerzijds omdat zij, door toekenning van een subsidie voor de verkoop van bacon die bestemd is om buiten het nationale grondgebied in de handel te worden gebracht, de handelsstromen tussen de Lid-Staten en de mededinging van de producenten van de Gemeenschap op de buitenlandse markten kan vervalsen; anderzijds doordat zij een centraal marketingbureau, dat bevoegd is heffingen toe te passen op de gehele produktie van een onder de gemeenschappelijke marktordening vallend produkt, het recht geeft deze belasting zo in te richten, dat handelaars die hun produkt rechtstreeks, buiten een door de wet bevoorrechte tussenpersoon om, in de handel verkiezen te brengen, worden bestraft.

20 Op de vierde, vijfde en zevende vraag samen moet dus worden geantwoord dat verordening nr. 2759/75, gelet op de verdragsbepalingen betreffende het vrije goederenverkeer, aldus moet worden uitgelegd, dat met de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees onverenigbaar is een nationale regeling die tot doel heeft een centraal marketingbureau, dat de wettelijke bevoegdheid heeft een heffing toe te passen op de gehele produktie van een onder een gemeenschappelijke marktordening vallend produkt, zoals hele geslachte varkens bestemd voor de vervaardiging van bacon, in staat te stellen om

a) uit de opbrengst van de heffing bepaalde produkten, bestemd voor verhandeling in de gemeenschappelijke markt of voor export naar derde landen, te subsidiëren;

b) een financieel nadeel op te leggen aan iedere tot betaling van de produktieheffing verplichte producent, wanneer deze rechtstreeks verkoopt zonder gebruik te maken van de bemiddeling of de diensten van het centrale marketingbureau.

De heffing die wordt toegepast in het kader van een handelsregeling met bovenbedoelde trekken, is door de producenten niet verschuldigd voor zover zij wordt aangewend voor doelen die onverenigbaar zijn met de vereisten van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke ordening der markten.

21 Hieruit volgt dat een beroep op het bepaalde bij de artikelen 92 tot en met 94 EEG-Verdrag geen wijziging kan brengen in de vereisten die voor de Lid-Staten voortvloeien uit de eerbiediging van de regels van die gemeenschappelijke ordening. De eerste, tweede en derde vraag van de nationale rechter kunnen derhalve onbeantwoord blijven.

22 De bepalingen betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten kunnen evenmin opzij worden gezet door een orgaan met bepaalde wettelijke prerogatieven, zoals de PBC, als „nationaal monopolie" te kwalificeren. Dat vloeit voort uit artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag, waarin aan de regels voor de ordening der landbouwmarkten voorrang wordt toegekend boven de regels voor de instelling van de algemene gemeenschappelijke markt, waartoe artikel 37 behoort. Deze overweging maakt ieder onderzoek naar de vraag of het inderdaad geoorloofd is een orgaan als de PBC als „monopolie" in de zin van artikel 37 te kwalificeren, overbodig. De zesde vraag kan mitsdien eveneens onbeantwoord blijven.

23 Gezien het antwoord op de vierde, vijfde en zevende vraag gegeven, lijkt het ten slotte niet noodzakelijk in te gaan op de vraag of het optreden van de PBC eventueel inbreuk heeft gemaakt op de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag.

De vordering in reconventie (tiende vraag)

24 De hiervóór beantwoorde vragen betreffen het bij de nationale rechter aanhangig gemaakte geschil voor zover dit betrekking heeft op de invordering van de heffingen die verweerster in het hoofdgeding heeft geweigerd te beta-

len sedert zij besloot zich uit de door de PBC toegepaste regeling terug te trekken. Uit het voorgaande volgt dat haar weigering die heffing te betalen, gerechtvaardigd was voor zover deze wordt aangewend voor de financiering van een subsidie bij het in de handel brengen van varkensvlees, in strijd met de regels van de marktordening in de betrokken sector. Daar verweerster in reconventie voorts terugbetaling heeft gevorderd van die heffing over de voorafgaande periode, waarin zij met de PBC samenwerkte en bij gevolg de subsidie ontving, wenst de nationale rechter te weten of hij op een dergelijke vordering de beginselen van zijn nationale recht dan wel die van het gemeenschapsrecht moet toepassen. Hij merkt voorts op, dat hij de vordering in reconventie op grond van de beginselen van zijn nationale recht waarschijnlijk zal moeten afwijzen. Zo het gemeenschapsrecht op een dergelijke vordering van toepassing zou zijn, wenst hij echter te vernemen of op grond van de daaraan inherente beginselen eventueel gevolg kan worden gegeven aan een verzoek tot restitutie van werkelijk betaalde bedragen, al dan niet onder aftrek van de door verweerster ontvangen premie.

25 Uit het voorgaande volgt dat de in het kader van een nationale handelsregeling voor varkensvlees toegepaste heffing niet is verschuldigd voor zover zij wordt aangewend voor doelen die onverenigbaar zijn met de vereisten van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke ordening der markten in de betrokken sector. In beginsel is derhalve iedere handelaar die verplicht is de heffing te betalen, gerechtigd terugbetaling te vorderen van het deel van de heffing dat aldus wordt aangewend voor doelen die onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Voor het overige staat het aan de nationale rechter om, volgens zijn nationale recht, in ieder afzonderlijk geval, te beoordelen of en in hoeverre de betaalde heffing kan worden teruggevorderd, en of een dergelijke schuldvordering eventueel wordt gecompenseerd door de aan een handelaar als exportsubsidie betaalde bedragen.

26 Op de tiende vraag moet derhalve worden geantwoord dat het aan de nationale rechter staat te bepalen, enerzijds, of en in hoeverre de heffing, die op een onder de gemeenschappelijke marktordening vallend produkt is toegepast en wordt aangewend voor daarmee onverenigbare doelen, moet worden terugbetaald, en, anderzijds, of en in hoeverre dit recht op terugbetaling eventueel wordt gecompenseerd door het bedrag van de aan de betrokkene uitgekeerde subsidies.

Kosten

27 De kosten door de Comissie en door de Ierse regering wegens de indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE

uitspraak doende op de door de Ierse High Court bij arrest van 30 juni en bij beschikking van 31 juli 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Gelet op de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende het vrije goederenverkeer, moet verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, aldus worden uitgelegd, dat met de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees onverenigbaar is een nationale regeling die tot doel heeft een centraal marketingbureau, dat de wettelijke bevoegdheid heeft een heffing toe te passen op de gehele produktie van een onder een gemeenschappelijke marktordening vallend produkt, zoals hele geslachte varkens bestemd voor de vervaardiging van bacon, in staat te stellen om**

   a) **uit de opbrengst van de heffing bepaalde produkten, bestemd voor verhandeling in de gemeenschappelijke markt of voor export naar derde landen, te subsidiëren;**

   b) **een financieel nadeel op te leggen aan iedere tot betaling van de produktieheffing verplichte producent, wanneer deze rechtstreeks verkoopt zonder gebruik te maken van de bemiddeling of de diensten van het centrale marketingbureau.**

2. **De heffing die wordt toegepast in het kader van een handelsregeling met bovenbedoelde trekken, is door de producenten niet verschuldigd voor zover zij wordt aangewend voor doelen die onverenigbaar zijn met de vereisten van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke ordening der markten.**

3. **Het staat aan de nationale rechter te bepalen, enerzijds, of en in hoeverre de heffing, die op een onder de gemeenschappelijke marktordening vallend produkt is toegepast en wordt aangewend voor daarmee onverenigbare doelen, moet worden terugbetaald, en, anderzijds, of en in hoeverre dit recht op terugbetaling eventueel wordt gecompenseerd door het bedrag van de aan de betrokkene uitgekeerde subsidies.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juni 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

J. Mertens de Wilmars
(president van de Eerste Kamer)