HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, bij beschikking van 12 april 1978 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 60, lid 2, Toetredingsakte kan niet worden aangemerkt als een bijzondere bepaling in de zin van het voorbehoud van artikel 9, lid 2, van die Akte, zodat het ingevolge laatstgenoemde bepaling aan het eind van 1977 buiten toepassing is geraakt.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negenentwintig maart negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 22 NOVEMBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Verzoekster in het hoofdgeding maakt in Nederland haar bedrijf van het produceren, verhandelen en exporteren van aardappelen en is lid van de Vereniging van Nederlandse exporteurs van aardappelen (VNEA). Op 5 januari 1978 verzond zij een partij van 20 ton late aardappelen naar Londen, ten einde — zoals zij openhartig verklaart — de Britse markt „af te tasten". De partij kwam nog dezelfde dag in goede orde te Great Yarmouth aan, doch de Britse douane weigerde haar op Brits grondge-

1 — Vertaald uit het Frans.

bied toe te laten op grond van een „invoerverbod voor aardappelen, ongeacht hun herkomst".

Verzoekster kwam hiertegen in beroep bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, dat besloot het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag „of in het geval van een landbouwprodukt dat op de datum van toetreding en ook op 1 januari 1978 nog steeds niet onderworpen is geweest aan een gemeenschappelijke marktordening, artikel 60, lid 2, Toetredingsakte of enige andere bepaling van gemeenschapsrecht toelaat kwantitatieve invoerbeperkingen voor dat produkt (zo deze op de datum van toetreding deel uitmaakten van een nationale marktordening) na 31 december 1977 in stand te houden, voor zover zulks noodzakelijk is om de handhaving van de nationale marktordening te waarborgen en totdat de gemeenschappelijke marktordening voor dat produkt van toepassing wordt".

Voor het begin van de mondelinge behandeling van deze zaak heeft de Commissie op 19 oktober 1978 een beroep wegens niet-nakoming ingesteld, waarbij zij het Hof vraagt vast te stellen dat de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland een krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen door de litigieuze bepalingen inzake de beperking van de invoer van seizoenaardappelen niet af te schaffen of te wijzigen.

Ofschoon het Hof heeft gemeend de onderhavige zaak niet met het beroep wegens niet-nakoming te kunnen voegen, noopt de duidelijke verknochtheid van beide zaken mij evenwel enigszins vooruit te lopen op de behandeling van de op grond van artikel 169 ingeleide procedure.

II — Zonder een uitputtende studie te willen maken van de aardappelsector in de Gemeenschap, die immers in het beroep wegens niet-nakoming beter op haar plaats is, moet ik toch in het kort de belangen schetsen van de hoofdpersonen in het stuk, en dat zijn niet alleen de Britse huisvrouwen waarvoor de Commissie zich zo bezorgd toont.

Ik beperk mij in beginsel tot late aardappelen, ook wel seizoen- of consumptieaardappelen genoemd.

Ook al is de door Parmentier zo gewaardeerde plant een landbouwprodukt in de zin van het EEG-Verdrag, zij is thans evenmin als bij de ondertekening van de Toetredingsakte op 22 januari 1972 onderworpen aan een gemeenschappelijke marktordening.

Vergeleken met Nederland kent het Verenigd Koninkrijk, waar veel meer kleine bedrijven voorkomen, een groter aantal aardappelproducenten. De index van de producentenprijzen bedroeg in 1973/1974 in Nederland 137,4 en in het Verenigd Koninkrijk 146,4. Na de Bondsrepubliek Duitsland en Italië is het Verenigd Koninkrijk de grootste aardappelimporteur van de Gemeenschap. De „Potato Marketing Board", een orgaan van de nationale marktordening voor het gehele Verenigd Koninkrijk, heeft geen monopolie voor de aankoop van aardappels, doch controleert wel de produktie door contingentering van het te beplanten areaal. Voorts heeft het tot taak overschotten op te kopen en de invoer te verbieden, met uitzondering van die van nieuwe aardappelen. Het is tegen een

maatregel van deze aard dat verzoekster in het hoofdgeding opkomt. Wanneer namelijk de marktprijzen lager zijn dan de vóór het verkoopseizoen door de Board vastgestelde garantieprijzen, betaalt de regering „deficiency payments", die de Board in staat moeten stellen bij overschotten op de markt in te grijpen. De Britse regeling vertoont dus duidelijk de karakteristieken van een nationale marktordening: controle op de produktie en de invoer en ondersteuning van de prijzen, en evenals de verwijzende rechter erken ik dat de maatregel waartegen verzoekster in het hoofdgeding opkomt, noodzakelijk is voor het handhaven van deze ordening. Ook de Commissie stelt zich in haar verzoekschrift in zaak 231/78 op het standpunt dat deze beperkingen noodzakelijk zijn voor de handhaving van de nationale marktordening in haar huidige vorm, omdat afschaffing van de invoerbeperkingen in overschotsituaties de Britse regering er waarschijnlijk toe zou dwingen de interventieregeling op te geven. Dit punt kan eventueel nader worden onderzocht in het kader van het beroep wegens niet-nakoming ex artikel 169.

Aan de andere kant is Nederland de grootste aardappelexporteur van de Gemeenschap. De afgelopen vijf jaar is het aardappelareaal in de verschillende Lid-Staten ongeveer constant gebleven, met uitzondering van Nederland, waar het met 41 % is toegenomen. Dit valt niet alleen toe te schrijven aan een verschil in rendement: ook de eigenaardigheden van de Nederlandse marktordening voor aardappelen spelen daarbij een belangrijke rol.

De Nederlandse markt wordt gekarakteriseerd door verticale integratie en horizontale organisatie.Wat de verticale integratie betreft, bestaat krachtens de Wet op de bedrijfsorganisatie sedert 18 december 1968 een publiekrechtelijk lichaam (het Produktschap), waarin de verschillende groepen van de bedrijfstak, dat wil zeggen werknemers en werkgevers, paritair zijn vertegenwoordigd.

Naast de Vereniging voor de aardappelverwerkende industrie (VAVI) en de Vereniging ter behartiging van den Nederlandschen aardappelhandel (VBNA), is aldus ook de Vereniging van Nederlandse exporteurs van aardappelen, waarbij verzoekster is aangesloten, in het Produktschap voor aardappelen vertegenwoordigd. Het Produktschap draagt de kosten van de gezondheidskeuringen bij uitvoer en het steunt verscheidene researchinstituten met subsidies, die uit heffingen worden gefinancierd.

Horizontaal bestaat er naast de vrijwillige verenigingen (zoals genoemde Vereniging van exporteurs) sedert 15 november 1955 een overheidslichaam: het Bedrijfschap voor de groothandel en tussenpersonen in aardappelen, met eveneens een paritaire vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers. Daarnaast moet nog het Bedrijfschap voor de detailhandel in aardappelen, groenten en fruit worden genoemd, dat op 21 januari 1969 is ingesteld.

Tussen deze verschillende organen bestaan personele banden. Zo was bij voorbeeld in 1976 de voorzitter van de Vereniging ter behartiging van den Nederlandschen aardappelhandel (VBNA) tevens voorzitter van het Bedrijfschap voor de groothandel en tussenpersonen en bestuurslid van het Produktschap.

Al deze organen kunnen verordeningen op zeer verschillende gebieden vaststellen, bij voorbeeld teeltverordeningen voor bepaalde streken (dit was bij voorbeeld in 1974 het geval voor de provincie Groningen), en maatregelen betreffende de afzet en de marktstabilisatie.

Zo stelde het Hoofdproduktschap voor akkerbouwprodukten, dat de produktschappen in de verschillende sectoren overkoepelt, in 1975 een verordening vast inzake vergunningen voor de uitvoer naar de Lid-Staten van de EEG, en in 1976 een verordening inzake uitvoer naar derde landen. De prijsstijging in het voorjaar van 1976 was voor de autoriteiten aanleiding om een maximumprijs vast te stellen en subsidies te verlenen aan de bij het Bedrijfschap ingeschreven groothandelaren, voor de verkoop van aardappelen die voldeden aan de nationale kwaliteitscriteria, ten einde de levering aan detailhandelaren tegen een door het Produktschap vastgestelde „normale" prijs te verzekeren.

Al bij al moet worden toegegeven — zoals ook de Commissie doet (verzoekschrift zaak 231/78, nr. 6, blz. 11) — dat, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de markt door de overheid via de Potato Marketing Board streng wordt gecontroleerd en gesteund, in Nederland een goedgeorganiseerde bedrijfssector bestaat, zodat de Staat niet rechtstreeks tussenbeide behoeft te komen, behalve in bepaalde omstandigheden, onder meer met betrekking tot pootaardappelen.

III — Ik wil thans ingaan op overwegingen van meer juridische aard. De voorgelegde vraag is of artikel 60, lid 2, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen, gewoonlijk aangeduid als de „Toetredingsakte", gevoegd bij het Verdrag van Brussel van 22 januari 1972, meebrengt dat na 31 december 1977 in de nieuwe Lid-Staten een beroep kan worden gedaan op de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, met betrekking tot landbouwprodukten die niet vallen onder een gemeenschappelijke marktordening en die afkomstig zijn uit de oorspronkelijke Lid-Staten, wanneer in die nieuwe Lid-Staten een nationale marktordening voor deze landbouwprodukten bestaat.

Met betrekking tot industriële produkten bepaalt artikel 42, eerste alinea, Toetredingsakte (Vierde deel, titel I, „Vrij verkeer van goederen") dat de kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen tussen de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling en de nieuwe Lid-Staten bij de toetreding worden afgeschaft. Volgens de tweede alinea van dat artikel „worden de maatregelen van gelijke werking als zulke beperkingen uiterlijk op 1 januari 1975 afgeschaft."

Voor landbouwprodukten (Toetredingsakte, Vierde deel, titel II) was de onmiddellijke toepassing zonder meer van het gehele gemeenschapsrecht in de nieuwe Lid-Staten voorlopig nog ondenkbaar. Daarom zijn in hoofdstuk 1 (algemene bepalingen) en hoofdstuk 2 (bepalingen betreffende bepaalde gemeenschappelijke marktordeningen) bijzondere regelingen opgenomen voor gebieden waarvoor zulks onvermijdelijk leek.

Artikel 52 bepaalt dat de prijzen die in elk der nieuwe Lid-Staten worden toegepast op landbouwprodukten die onder een gemeenschappelijke landbouwordening vallen, in zes etappes zullen worden aangepast, waarvan de laatste eindigt op 31 december 1977: „De gemeenschappelijke prijzen — aldus artikel 52, lid 4 — worden in de nieuwe Lid-Staten uiterlijk op 1 januari 1978 toegepast."

Daarnaast voorziet artikel 59 in de geleidelijke afschaffing van de invoerrechten tussen de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling en de nieuwe Lid-Staten, uitmondend in algehele afschaffing van die rechten per 1 januari 1978, het tijdstip waarop de nieuwe Lid-Staten het gemeenschappelijk douanetarief volledig moeten toepassen.

Maar zowel met betrekking tot de douanerechten en heffingen van gelijke werking als de kwantitatieve beperkingen

en maatregelen van gelijke werking, maakt artikel 60 Toetredingsakte onderscheid tussen de produkten die op het tijdstip van toetreding wel, en die welke op dat tijdstip niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen. Voor de eerstbedoelde produkten geldt wat de douanerechten en heffingen van gelijke werking betreft, vanaf 1 februari 1973 de regeling die in de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling van toepassing is, behoudens het bepaalde in de artikelen 55 en 59, die in hoofdzaak betrekking hebben op de compenserende bedragen toetreding, dat wil zeggen bedragen die worden geheven of toegekend ten einde het handelsverkeer tussen de nieuwe en de oude Lid-Staten mogelijk te maken naarmate de prijsregelingen onderling geleidelijk worden aangepast.

Artikel 60, lid 1, vormt voor de maatregelen van gelijke werking een afwijking van de algemene regeling van artikel 36 Toetredingsakte. De datum 1 februari 1973 is die welke in artikel 151 Toetredingsakte is voorzien voor de toepassing van de communautaire landbouwregelingen in de nieuwe Lid-Staten. Met betrekking tot de kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking wijkt artikel 60 ook af van de algemene bepalingen van artikel 42, waar het de volledige afschaffing per 1 februari 1973 voorschrijft.

Daarentegen bepaalt artikel 60, lid 2, ten aanzien van de produkten die bij de toetreding nog niet onder een gemeenschappelijke marktordening vielen:

„. . . De bepalingen van Titel I inzake de geleidelijke afschaffing van de heffingen van gelijke werking als invoerrechten, van de kwantitatieve beperkingen en van de maatregelen van gelijke werking, zijn niet van toepassing op deze heffingen, beperkingen en maatregelen wanneer zij op het tijdstip van de toetreding deel uitmaken van een nationale marktordening.

Deze bepaling geldt slechts voor zover zulks noodzakelijk is om de handhaving van de nationale marktordening te waarborgen *en totdat de gemeenschappelijke ordening der markten voor deze produkten van toepassing wordt*".

In de context van artikel 60, lid 2, kan het voorschrift dat de bepalingen van Titel I betreffende de geleidelijke afschaffing van heffingen van gelijke werking als douanerechten en kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking niet van toepassing zijn op de produkten die bij de toetreding niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, enkel slaan op die kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking, die tussen de oude en de nieuwe Lid-Staten moesten worden afgeschaft volgens de modaliteiten van de tweede alinea van artikel 60, lid 2.

Artikel 42 Toetredingsakte lijkt derhalve van geen enkel belang te zijn voor de invoerverboden die noodzakelijk zijn ter verzekering van de instandhouding van een nationale marktordening. Hiervoor geldt het aan het Verdrag en de Toetredingsakte inherente beginsel dat de bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen inzake het vrije verkeer van goederen, en met name artikel 30 EEG-Verdrag, terstond na de toetreding van toepassing zijn op de nieuwe Lid-Staten, *tenzij daarvan uitdrukkelijk wordt afgeweken.*

Al kunnen dus deze heffingen, beperkingen en maatregelen tot de invoering van de gemeenschappelijke marktordening rechtmatig worden gehandhaafd, toch geldt dit enkel voor zover het nodig is om de instandhouding van de nationale ordening te verzekeren; dit blijkt klaar en duidelijk — zoals de Britse regering opmerkt — uit de Duitse versie van deze tekst, die luidt:

„De eerste alinea geldt tot de gemeenschappelijke marktordening voor deze produkten van toepassing wordt en" — beperking van deze onvoorwaardelijke bepaling — „uitsluitend voor zover zulks noodzakelijk is om de handhaving van de nationale marktordening te waarborgen".

Artikel 60, lid 2, bepaalt niet wie bevoegd is om te beoordelen in hoeverre de gehele of gedeeltelijke handhaving van de betrokken heffingen, beperkingen en maatregelen noodzakelijk is. Het is denkbaar dat de nationale autoriteiten hierover hebben te beslissen, behoudens het toezicht van de instellingen van de Gemeenschap.

Deze bepalingen zijn van groot belang. De tekst erkent duidelijk dat op het tijdstip van de daadwerkelijke toetreding, dus op 1 januari 1973, er produkten waren die nog onder een nationale marktordening vielen, hetgeen trouwens een onloochenbaar feit was (zie ook punt 2 van Protocol nr. 19 betreffende alcoholhoudende dranken uit granen). Hij „legaliseert" als het ware deze situatie door daaraan ook na 1 januari 1970, de einddatum van de in artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag bedoelde overgangsperiode, rechtsgevolgen toe te kennen.

Hier rijst een eerste vraag: moet de in de artikelen 52 en 59 Toetredingsakte voorziene datum van 31 december 1977 worden beschouwd als het einde van een overgangsperiode, in die zin dat de volledige toepassing van de verdragsregels rechtens vanaf die datum moet worden aangenomen, zelfs indien de nationale ordening niet op 1 januari 1978 door een gemeenschappelijke is vervangen?

De onderhandelaars hebben in het algemeen willen voorkomen dat — uitzonderlijke omstandigheden daargelaten — de geldigheidsduur van de overgangsmaatregelen een periode van 5 jaar zou overschrijden. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 9 Toetredingsakte, waarvan lid 2 luidt als volgt:

„Onder voorbehoud van de in deze Akte vervatte data, termijnen en bijzondere bepalingen, eindigt de toepassing van de overgangsmaatregelen aan het einde van het jaar 1977".

In „L'élargissement des Communautés Européennes" (blz. 201 e.v.) zegt Puissochet hierover: „Artikel 9 beantwoordt aan het bij de onderhandelingen aanvaarde beginsel dat de moeilijkheden die een toetreding zonder meer in de nieuwe Lid-Staten kon veroorzaken, niet moeten worden opgelost door definitieve wijzigingen van het afgeleide gemeenschapsrecht, doch door tijdelijke afwijkingen daarvan. Het dient daarmee een tweevoudig doel: het verzacht tijdelijk de strekking van de artikelen 2, 3 en 4 Toetredingsakte door het bestaan van afwijkende bepalingen te erkennen, en het bevestigt dat deze bepalingen slechts een overgangskarakter kunnen hebben en dat hun toepassing in beginsel eind 1977 moet eindigen . . . Zelfs waar geen nauwkeurige datum voor het aflopen van bepaalde afwijkende maatregelen is vastgesteld, wijst de erkenning van het „overgangs"-karakter van de betrokken maatregel erop dat zij op zekere dag niet meer zal gelden. Deze erkenning is dus een politieke aanwijzing, ja zelfs een verplichting voor de bevoegde gemeenschapsinstellingen om geen verlenging voor onbepaalde tijd toe te staan, ook indien de tijdslimiet van artikel 9, lid 2, Toetredingsakte niet van toepassing zou zijn".

Artikel 9 is als het ware de pendant van artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag. De 31e december 1977 vormt in beginsel inderdaad de einddatum van de periode waarvoor overgangsmaatregelen — *mits hun werking in de tijd is beperkt* — zijn voorzien, en heeft niet slechts betrekking op de bepalingen van de artikelen 52 en 59.

De redactie van de twee artikelen vertoont echter aanzienlijke verschillen. Artikel 8 EEG-Verdrag, dat voorziet in de geleidelijke totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt in een overgangsperiode van twaalf jaar (welke tot vijftien jaar kon worden verlengd, hetgeen echter niet is geschied), bepaalt in lid 7:

„Behoudens de *uitzonderingen* of *afwijkingen* in dit Verdrag genoemd vormt het einde van de overgangsperiode het *uiterste tijdstip* waarop alle gestelde regels in werking moeten treden en waarop alle maatregelen welke het totstandbrengen van de gemeenschappelijke markt medebrengt, moeten zijn verwezenlijkt."

Zoals bekend, heeft de Franse regering juist op grond van deze bepaling geëist en gedaan gekregen dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid vóór 1 januari 1970 tot stand werd gebracht. De onderhandelingen over het overeenkomstige artikel 9, lid 2, Toetredingsakte hebben evenwel in andere omstandigheden plaatsgevonden: tijdens die onderhandelingen — en de Hoge Verdragsluitende Partijen waren zich daarvan uiteraard terdege bewust — was de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt nog verre van voltooid, onder meer doordat tal van daarvoor vereiste verordeningen en richtlijnen nog niet waren vastgesteld (recht van vestiging, BTW, enzovoort). Zelfs op het gebied van de landbouw waren een aantal sectoren nog niet „geordend".

Artikel 9, lid 2, Toetredingsakte bevat de zinsnede „onder voorbehoud van de in deze Akte vervatte data, termijnen en *bijzondere bepalingen* . . ." De woorden „bijzondere bepalingen" lenen zich stellig voor een ruimere uitlegging. Hetzelfde geldt voor de zinsnede „de toepassing van de overgangsmaatregelen eindigt aan het einde van het jaar 1977", wanneer men ze vergelijkt met de formulering van artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag: „*Het einde van de overgangsperiode vormt het uiterste tijdstip waarop alle gestelde regels in werking moeten treden* . . ."

De Engelse en de Franse regering wijzen nadrukkelijk op dit aspect, zoals ook Puissochet doet in zijn eerder aangehaald werk (blz. 47 e.v.): in de Toetredingsakte „is sprake van overgangsmaatregelen" en *niet* van een echte „overgangsperiode" van gelijke duur voor alle gebieden, zoals de oorspronkelijke Verdragen nog konden voorzien . . . Noch in artikel 9 noch in enige andere bepaling van de Toetredingsakte wordt de term „overgangsperiode" gebruikt. In de Toetredingsakte is immers *niet* het mechanisme gekozen van een overgangsperiode, vergelijkbaar met bij voorbeeld de overgangsperiode die krachtens artikel 8 EEG-Verdrag in de EEG bestond. Uiteraard vertonen de verschillende overgangsmaatregelen overeenkomsten. Zo hebben de onderhandelaars zorg gedragen voor een als „billijk" omschreven parallellisme tussen enerzijds het ritme en het tijdschema van de intracommunautaire tariefafbraak en de aanpassing aan het gemeenschappelijk douanetarief, en anderzijds het ritme waarin de nieuwe Lid-Staten alle elementen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en met name de daarin gehanteerde prijzen, moesten gaan toepassen.

In het geval van de toetreding zien wij echter op verschillende gebieden een hele reeks overgangsmaatregelen die van uiteenlopende duur kunnen zijn.

Ofschoon de belangrijkste ervan voor een tijdsbestek van omstreeks vijf jaar zijn voorzien, bestaan er ook kortere (bij voorbeeld op het gebied van de liberalisatie van het kapitaalverkeer, artikelen 121-126), doch vooral ook langere.

Ten deze zij gewezen op de financiële bepalingen (artikel 131 voorziet de mogelijkheid de toepassing van de overgangsmaatregelen tot 31 december 1979 te ver-

lengen, door het invoeren van bijzondere, tijdens de onderhandelingen als „correctifs post-transitoires" aangeduide correcties), op de maatregelen inzake de visserijregeling (artikelen 100-103, die gedurende ten minste tien jaar een afwijkende regeling mogelijk maken) en op Protocol nr. 18 betreffende zuivelprodukten uit Nieuw-Zeeland.

Ten slotte moet — wederom met Puissochet (blz. 201) — nog worden opgemerkt dat een groot deel van de overgangsmaatregelen, en vrijwel alle die betrekking hebben op de landbouw, ten doel hebben de geleidelijke toepassing te verzekeren niet van de bepalingen van het Verdrag zelf, doch van het afgeleide gemeenschapsrecht dat op het tijdstip van de toetreding bestond; deze maatregelen zijn tijdelijke afwijkingen van het beginsel van de rechtstreekse en algemene toepassing van het afgeleide gemeenschapsrecht in de nieuwe Lid-Staten.

In het tweede lid van artikel 9 treedt niettemin de aarzeling van de onderhandelaars aan de dag om volledig af te stappen van het begrip „overgangsperiode". Sporen daarvan zijn — zoals wij zagen — terug te vinden in de formulering van deze bepaling, die zegt dat de toepassing van de overgangsmaatregelen moet eindigen aan het einde van het jaar 1977, dat wil zeggen op 31 december 1977, dus vijf jaar na de toetreding. Deze bepaling vormt echter geen regel die zich leent voor *rechtstreekse tenuitvoerlegging*. De termijn eind 1977 geldt immers slechts „onder voorbehoud van de in deze Akte vervatte data, termijnen en bijzondere bepalingen". De verwijzing naar de data en termijnen is duidelijk genoeg, maar de term „bijzondere bepalingen" is veel vager. Hij lijkt te kunnen doelen op enkele, opzettelijk vaag geformuleerde bepalingen van de Toetredingsakte, waarmee de onderhandelaars een einde hebben willen maken aan de discussie over sommige van de moeilijkste punten. Dit is het geval met de regeling van de visserij na 31 december 1982, en naar ik meen ook met artikel 60, lid 2.

Artikel 9, geplaatst in het eerste deel van de Toetredingsakte („Beginselen") evenals trouwens artikel 60, opgenomen in het vierde deel („Overgangsmaatregelen", Titel II: „Landbouw"), berust dus op een *selectieve* opvatting van data, termijnen en bepalingen die in hun geheel moesten worden nageleefd of uiterlijk aan het einde van 1977 moesten worden ingevoerd, zij het onder voorbehoud van de uitdrukkelijke bepalingen van de Akte zelf. Er is dus niet *een* overgangsperiode, doch *een aantal* selectieve overgangsmaatregelen.

Zou de — door de Nederlandse regering gesteunde — opvatting van de Commissie juist zijn, dan had artikel 60, lid 2, tweede alinea, moeten luiden als volgt: „Deze bepaling geldt slechts voor zover zulks noodzakelijk is om de handhaving van de nationale marktordening te waarborgen, zulks uiterlijk tot 31 december 1977". De zinsnede „en totdat de gemeenschappelijke ordening der markten voor deze produkten van toepassing wordt" zou dan volmaakt overbodig zijn of, zoals advocaat-generaal Warner zei in zijn conclusie in de zaak-Charmasson (Jurispr. 1977, blz. 1401): „Artikel 60, lid 2, ... [zou] anders geen enkele betekenis ... hebben". Ook ik meen dat deze redactie veel beter aansluit bij de uitlegging die — de Commissie geeft het zelf toe — tijdens de onderhandelingen werd aanvaard, dan bij die welke de Commissie „a posteriori" uit het arrest-Charmasson wil afleiden.

In dit stadium constateer ik dat artikel 60, lid 2, twee dingen betekent:

1. Vóór 31 december 1977 blijven de kwantitatieve beperkingen geoorloofd zolang zij volgens de betrokken nieuwe Lid-Staat noodzakelijk zijn om de handhaving van zijn nationale marktordening te waarborgen.
2. Na 31 december 1977 blijven deze beperkingen geoorloofd zolang volgens het oordeel van de Raad, die zich hierover met gekwalificeerde meerderheid van stemmen uitspreekt, de gemeenschappelijke marktordening geen gelijkwaardige garanties biedt voor de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten, en zolang de communautaire „wetgever" de nationale marktordeningen dus nog niet heeft vervangen door een gemeenschappelijke ordening, zulks echter uitsluitend voor zover dat ter verwezenlijking van die doelstelling nodig is.

Wat de Toetredingsakte betreft, kan men redelijkerwijs staande houden dat de toepassing van de „bijzondere bepaling" — in de zin van artikel 9, lid 2, en in concreto is dat hier artikel 60 — afhankelijk is van de verwezenlijking van de daarin omschreven voorwaarden, dat wil zeggen, volgens de volkomen duidelijke bewoordingen van artikel 60, lid 2, tweede alinea, „totdat de gemeenschappelijke ordening der markten van toepassing wordt" en alleen „voor zover zulks noodzakelijk is om de handhaving van de nationale marktordening (voor de betrokken produkten) te waarborgen". Het hiermee aangegeven juridische verband tussen de verdwijning van de nationale marktordening en haar vervanging door een gemeenschappelijke is zo duidelijk, dat het handhaving van de nationale marktordening na 1 januari 1978 mogelijk moet maken en zelfs noodzakelijk maakt, indien — in strijd met het EEG-Verdrag weliswaar, doch zoals reeds op 1 januari 1973 viel te vrezen — de gemeenschappelijke marktordening op dat tijdstip niet tot stand zou zijn gebracht. Men vernietigt slechts datgene wat men vervangt.

IV — Vervolgens dienen wij te onderzoeken of deze uitlegging van de Toetredingsakte op losse schroeven wordt gezet door de „verduidelijking" die door het arrest in de zaak-Charmasson wordt geboden (Jurispr. 1974, blz. 1383), en of de in dit arrest ontwikkelde leer zonder meer kan worden getransponeerd op de gevolgen van het verstrijken van een „overgangsperiode" als bedoeld in de artikelen 52 en 59 Toetredingsakte.

Dit arrest is gewezen op 10 december 1974 — de datum is van belang — in een prejudiciële procedure betreffende twee vragen door de Franse Conseil d'État gesteld naar aanleiding van een geschil tussen de Franse overheid en een Franse importeur van bananen uit derde landen die geen bijzondere betrekkingen met Frankrijk onderhouden.

Een van de vragen luidde of het bestaan van een nationale marktordening in een bepaalde sector de toepassing op het betrokken produkt van artikel 33 EEG-Verdrag — betreffende de geleidelijke afschaffing van contingenten gedurende de op 31 december 1969 verstreken overgangsperiode van het EEG-Verdrag — uitsloot.

Het Hof verklaarde voor recht: „Zo een nationale marktorganisatie die bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het Verdrag, tijdens de overgangsperiode de toepassing van artikel 33 van het Verdrag kon uitsluiten, voor zover de werking dier organisatie hierdoor in gevaar werd gebracht" (hetgeen in casu het geval was, zodat het beroep van Charmasson uiteindelijk door de Conseil d'État werd verworpen), „kan zulks niet het geval zijn na het verstrijken van deze periode, waarna artikel 33 onverkort dient te werken".

Daar het ging om een procedure tot uitlegging van het Verdrag krachtens artikel 177, spreekt het vanzelf dat het antwoord van het Hof niet enkel geldt voor de bananensector, waarop het geschil betrekking had, doch voor alle sectoren die vallen onder een nationale marktordening die na 1 januari 1970 is blijven bestaan en nog niet is vervangen door een gemeenschappelijke ordening in de zin van artikel 40 EEG-Verdrag. In dit opzicht is het antwoord duidelijk: geen enkel stelsel van contingenten mag worden gehandhaafd. Artikel 33 heeft volledige werking en is rechtstreeks toepasselijk, zodat iedere belanghebbende zich daarop zo nodig in rechte kan beroepen.

Wat bij de aan het Hof gevraagde uitlegging in geding was, was een contingenteringsregeling die deel uitmaakte van een nationale marktordening, in casu de Franse ordening van de bananenmarkt. Ook al zou die ordening nog iets anders hebben behelsd dan een contingenteringsregeling — hetgeen het Hof op zijn minst twijfelachtig voorkwam, al heeft het, waar het een prejudiciële procedure betrof, ervoor gewaakt de Franse regeling in al haar onderdelen te kwalificeren —, toch heeft het Hof zich enkel rechtstreeks uitgesproken over de consequenties die het verstrijken van de overgangsperiode van het EEG-Verdrag had voor de toepasselijkheid van artikel 33 op de Franse regeling. Wel merkte het Hof nog op dat ook een echte, verder uitgebouwde marktordening, die meer omvat dan alleen maar een stelsel van contingenten, na het einde van de overgangsperiode niet in stand kan blijven, maar dat was alleen omdat de Conseil d'État in zijn vraagstelling het Franse stelsel had voorgesteld als een integrerend onderdeel van een nationale marktordening. Het is enkel om in het door de Conseil d'État aangegeven kader te blijven, dat het Hof verklaarde dat als er in Frankrijk een nationale marktordening voor bananen bestond, deze na het verstrijken van de overgangsperiode geen recht van bestaan meer had.

Strikt juridisch is de draagwijdte van het arrest — „het gezag van het gewijsde" noemen de juristen het — beperkt tot wat het dictum uitdrukkelijk zegt, namelijk dat het handhaven van kwantitatieve beperkingen die voortvloeien uit een nationale marktordening, na 1 januari 1970 onverenigbaar is met het Verdrag. Uit de rechtsoverwegingen van het arrest blijkt evenwel duidelijk dat de marktordening zelfs na het einde van de overgangsperiode niet kan blijven bestaan wanneer zij afwijkt van de algemene verdragsregels (en niet slechts van de artikelen 30 en 33 betreffende contingenten), zelfs wanneer zij per 1 januari 1970 niet was vervangen door een gemeenschappelijke ordening in de zin van artikel 40, zoals het geval had moeten zijn.

Overigens mag men aannemen dat, in 's Hofs zienswijze, alle in het Verdrag voorziene marktordeningen moesten zijn ingesteld — of op korte termijn worden ingesteld — en de taak van de nationale marktordeningen moesten hebben overgenomen, en het Hof kon des te gemakkelijker tot zijn uitspraak komen omdat een gemeenschappelijke landbouwordening of zelfs maar een gemeenschappelijk beleid voor bananen — een vrucht die in de huidige Gemeenschap enkel in de Franse overzeese departementen wordt geproduceerd — niet was voorzien en naar ons weten ook niet bestaat.

Naderhand is de in het arrest-Charmasson ontwikkelde rechtspraak in een aantal uitspraken overgenomen. In het arrest-Miritz van 17 februari 1976 (Jurispr. 1976, blz. 217) werd zij bevestigd en uitgebreid tot alle belemmeringen voor het vrije verkeer (douanerechten of heffingen van gelijke werking). Verder kunnen worden genoemd het arrest van 16 maart

1977 (Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515), waarin het juist om de sector aardappelen ging, alsmede het arrest van 20 april 1978 (Commissionnaires réunis e.a.) waarin het Hof besliste dat de artikelen 39-46 EEG-Verdrag geen bepaling bevatten die, uitdrukkelijk of stilzwijgend, na het einde van de overgangsperiode het instellen van heffingen van gelijke werking als douanerechten in het intracommunautaire handelsverkeer in landbouwprodukten regelt of daartoe machtigt (Jurispr. 1978, blz. 928).

In verband met laatstgenoemd arrest kan ik echter niet nalaten op te merken dat een flagrant voorbeeld van een afwijking van het beginsel van het vrije verkeer van goederen tussen de oorspronkelijke Lid-Staten, ondanks het einde van de overgangsperiode bedoeld in artikel 8, is te vinden in een verordening van de Raad van 20 maart 1970 ten gunste van Luxemburgse wijnen, vastgesteld op basis van artikel 1, lid 1, tweede alinea, van het Protocol betreffende het Groothertogdom Luxemburg. Deze verordening is herhaaldelijk verlengd, laatstelijk tot 31 december 1978, bij 's Raads verordening nr. 2875/77 van 19 december 1977. Natuurlijk kan men zeggen dat dit de uitzondering is die de regel bevestigt!

Naar aanleiding van deze rechtspraak twee opmerkingen:

1) het gaat steeds om de overgangsperiode van het *EEG-Verdrag*;
2) het gaat steeds om maatregelen van de *oorspronkelijke* Lid-Staten of om produkten die vallen onder een *bestaande* marktordening.

Het arrest-Charmasson moet dus niet verabsoluteerd worden of worden losgemaakt uit zijn verband. Het heeft ten aanzien van de Toetredingsakte geen „gezag van gewijsde". De Toetredingsakte behoort bij een afzonderlijk verdrag en de vraag of een overeenkomstige interpretatie heeft te gelden voor de bij die Akte geregelde betrekkingen tussen de Gemeenschap en de nieuwe Lid-Staten, is nog niet beslist.

V — Op dit punt van de discussie betoogt verzoekster in het hoofdgeding, daarin ondersteund door de Commissie en de Nederlandse regering, dat zelfs wanneer de Toetredingsakte van het EEG-Verdrag zou afwijken, de in het arrest-Charmasson ontwikkelde leer niettemin moet dienen als leidraad bij de uitlegging van deze Akte, daar anders een gevaarlijke discriminatie zou ontstaan tussen de oorspronkelijke en de nieuwe Lid-Staten, hetgeen ertoe zou leiden dat — althans voor enige tijd — een soort „Communauté à deux étages ou à deux niveaux" zou worden gehandhaafd.

Ik wil thans nader op deze tegenwerping ingaan.

In de eerste plaats hebben de oorspronkelijke Lid-Staten sedert het arrest-Charmasson de tijd gehad zich aan te passen, terwijl de nieuwe Lid-Staten (waarover in het arrest niet wordt gesproken) konden menen dat het niet op hen van toepassing was. Een ander argument kan worden ontleend aan de vrij korte duur van de tweede „overgangsperiode" — indien deze al bestaat — in verhouding tot de eerste, terwijl toch even moeilijke problemen rezen in verband met de opneming van de nieuwe Lid-Staten in de Gemeenschap. Daarvan is deze zaak slechts één van de vele voorbeelden.

Voorts schijnt de Britse maatregel zonder onderscheid te worden toegepast op alle producenten van de Gemeenschap, en niet alleen op de Nederlandse. Als men nagaat welke verplichtingen de

nieuwe Lid-Staten krachtens de Akte op zich hebben genomen, dan blijken deze verplichtingen vaak weinig stringent te zijn omschreven. Zo leest men in artikel 54, lid 2: „Het Verenigd Koninkrijk *streeft ernaar* voor elk produkt ten aanzien waarvan lid 1 van toepassing is, deze subsidies in het in artikel 9, lid 2, bedoelde tijdvak *zo spoedig mogelijk* af te schaffen". Evenzo bepaalt artikel 154 dat de beginselen betreffende de algemene regelingen inzake regionale steun, die zijn uitgewerkt in het kader van de toepassing van de artikelen 92-94 EEG-Verdrag, „*worden aangevuld* ten einde rekening te houden met de nieuwe situatie van de Gemeenschap na de toetreding, opdat alle Lid-Staten zich te dien aanzien in dezelfde toestand bevinden."

Wat nu, wanneer die steun bij de produktie op 1 januari 1978 niet volledig was afgeschaft en de opzet om de nationale garantieprijzen en de communautaire eenheidsprijzen nader tot elkaar te brengen, niet volgens plan had kunnen worden verwezenlijkt?

Het zou niet betekenen dat de verplichtingen die de oorspronkelijke Lid-Staten op het stuk van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk beleid zijn aangegaan, werden opgeschort.

De wederkerigheidsvoorwaarde, die in het volkenrecht voor bilaterale verdragen wordt aangenomen, geldt niet voor een verdrag als het EEG-Verdrag, dat op niet-nakoming van verplichtingen door een Lid-Staat een sanctie stelt en de andere Lid-Staten niet toestaat zich met een beroep daarop aan hun eigen verplichtingen te onttrekken. Dit maakt stellig het onderscheid tussen „self executing"-bepalingen en andere niet overbodig; het is echter wel een nieuw en krachtig argument om niet die verdragsbepalingen als „self executing" te beschouwen welke, indien een gemeenschappelijke marktordening in een sector die belang heeft bij de afschaffing van „deficiency payments" zou ontbreken, de belanghebbenden zouden beroven van de bescherming die de nationale marktordening hun tot dusver bood.

Hoezeer echter deze feitelijke situatie ook valt te betreuren, er bestaat een fundamenteel beginsel waarvan schending nog ernstiger zou zijn dan de schending van het beginsel van het vrije verkeer van goederen, namelijk het voor dit Hof reeds vaak besproken beginsel der rechtszekerheid.

Ten tijde van de onderhandelingen over de uitbreiding had de idee van geleidelijke en gestage vooruitgang, welke ons een der pijlers lijkt van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en welke onder meer tot uitdrukking komt in de artikelen 38, lid 4, 43, leden 2 en 3, en 45, lid 1, algemene erkenning gevonden en in de Toetredingsakte is met dit vereiste in bijzonder ruime mate rekening gehouden.

Als ergens volkomen overeenstemming over bestond en er een keuze is gedaan waarvan de billijkheid het op 19 januari 1972 uitgebrachte gunstige advies van de Commissie over de uitbreiding heeft bepaald, dan was dat wel dat de geleidelijke afschaffing van de kwantitatieve beperkingen niet zou gelden voor de beperkingen die op de datum van toetreding deel uitmaakten van een nationale marktordening en dat een nationale marktordening slechts op de in artikel 43 EEG-Verdrag genoemde voorwaarden door een gemeenschappelijke kon worden vervangen. De communautaire openbare orde verlangt, dunkt ons, dat twee van de Hoge Verdragsluitende Partijen bij de Toetredingsakte, en niet de minst belangrijke, zich op dit „acquis communautaire" kunnen beroepen.

Overigens is bepaald opmerkelijk dat de Commissie, als instelling die voorstellen

aan de „wetgever" doet, ook na het arrest-Charmasson een volstrekt andere taal sprak, en nog spreekt, dan in haar opmerkingen in de onderhavige zaak en dat de „wetgever" zelf de mening blijft toegedaan die ten tijde van de onderhandelingen de heersende was, zowel met betrekking tot de sectoren die onder een gemeenschappelijke ordening vallen als met betrekking tot die waarvoor nog geen ordening bestaat. Dit wil ik thans trachten aan te tonen.

VI — 1. Wat de sector melk en zuivelprodukten betreft, werd in de zaak-SAIL (Italiaanse melkcentrales) een vraagstuk van overgangsrecht aan de orde gesteld. Volgens de artikelen 8, lid 7, en 40, lid 1, EEG-Verdrag had de Raad voor het einde van de overgangsperiode een gemeenschappelijke marktordening voor deze sector tot stand moeten brengen. De instelling van zo'n gemeenschappelijke regeling zou automatisch tot de opheffing van de overeenkomstige nationale ordeningen hebben geleid. Daar de Raad deze opdracht niet volledig had uitgevoerd, rees de vraag of een Lid-Staat kon worden gedwongen zijn nationale ordening af te schaffen zolang de Gemeenschap niet in staat was deze door een gelijkwaardige regeling te vervangen.

Artikel 22, tweede alinea, van basisverordening nr. 804/68 liet een afwijking ten gunste van de Italiaanse melkcentrales slechts tot 31 december 1969 toe. In verordening nr. 2622/69 van 21 december 1969 werd deze termijn tot 31 maart 1970 verlengd, maar eerst op 29 juni 1971 werd bij artikel 9, lid 2, van 's Raads verordening nr. 1411/71 de machtiging ten gunste van de melkcentrales opnieuw verleend. Aldus werd op een tijdstip waarop de gemeenschappelijke markt al definitief van toepassing was, nieuw leven ingeblazen aan een overgangsregeling voor een situatie die de Raad zelf onverenigbaar achtte met de gemeenschappelijke marktordening, wanneer deze eenmaal tot stand is gebracht.

Ofschoon het Hof in het arrest van 21 maart 1972 (Jurispr. 1972, blz. 120) verklaarde dat de afloop van de termijn, vastgesteld in artikel 22, lid 2, van 's Raads verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968 en verlengd bij artikel 2 van verordening nr. 2622/69 van 21 december 1969, ten tijde van de aan de nationale rechter ter beoordeling voorgelegde feiten de opheffing inhield van het uitsluitende recht van verkoop, voorzien in het kader van de in genoemde bepalingen bedoelde „regeling inzake de inzamelings- en distributiegebieden voor melk in de Italiaanse Republiek", en bijgevolg de niet-toepasselijkheid meebracht van elke nationale wettelijke bepaling tot vastlegging van dit uitsluitende recht, is nimmer uitgemaakt dat verordening nr. 1411/71 van de Raad, waarin Italië een extra termijn werd gelaten om de structuur van haar melkcentrales aan te passen, in strijd was met het Verdrag.

Met betrekking tot dezelfde sector is het verbazend te noemen dat de Commissie tot 31 december 1977 (de laatste dag van een „overgangsperiode" van vijf jaar) heeft gewacht om de Raad voorstellen te doen met het oog op de aanpassing, in een *nieuwe* overgangsperiode, van de Milk Marketing Boards aan het verbod van een op een nationale wettelijke regeling gebaseerd stelsel van coöperaties, welk verbod is neergelegd in de al lang bestaande gemeenschappelijke marktordening voor deze sector. En inderdaad, in weerwil van de gemeenschappelijke marktordening verklaart 's Raads verordening nr. 1421/78 van 20 juni 1978 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68, bepaalde activiteiten van de in het Verenigd Koninkrijk bestaande Milk Marketing Boards voor geoorloofd, en bepaalt dat de Raad voor elk afzonderlijk geval de algemene voorschriften vaststelt betreffende de verlening en de hand-

having van bepaalde rechten die deze Boards thans genieten. Deze voorschriften omvatten met name bepalingen waardoor, indien het een reeds bestaande ordening betreft, daaraan de mogelijkheid wordt geboden om zich *geleidelijk* aan de communautaire voorschriften aan te passen binnen een *nader te bepalen* maximum termijn. Uiteraard dienen deze bepalingen verenigbaar te zijn met de algemene beginselen van het Verdrag, met name het vrije verkeer van goederen en de non-discriminatie van producenten, en mogen zij de concurrentie in de landbouwsector niet meer aantasten dan „strikt nodig" is, en tenslotte mogen zij de goede werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de betrokken sector niet belemmeren. Maar op de eerbiediging van deze criteria zal slechts toezicht achteraf mogelijk zijn.

De Raad heeft deze afwijking dus ingevoerd terwijl er een gemeenschappelijke marktordening bestaat en de overgangsperiode van het EEG-Verdrag is verstreken. Hetzelfde moet zich *a fortiori* voordoen in sectoren waar geen gemeenschappelijke ordening bestaat, althans in de relatie tussen de oude en de nieuwe Lid-Staten en tussen deze laatste onderling. De rechtstreekse werking van het verbod van heffingen, beperkingen en maatregelen van gelijke werking is niet gebonden aan de enkele overeenkomst van een datum, doch aan de vaststelling vooraf van een aantal materiële bepalingen die die maatregelen van hun voorwerp beroven.

In het arrest van 2 juli 1974 (Holtz & Willemsen, Jurispr. 1974, blz. 697) heeft het Hof overwogen „dat een gemeenschappelijke ordening der markten mogelijkerwijs aanvankelijk niet geheel op artikel 39 van het Verdrag blijkt te zijn afgestemd en leemten kan vertonen welke de stabiliteit van de markt in een gedeelte van de Gemeenschap in gevaar kunnen brengen; dat het weliswaar op de weg van de verantwoordelijke instellingen ligt met de geboden diligentie naar de oorzaken van zodanige moeilijkheden te zoeken en, ten einde het hoofd te bieden aan de gebleken onvolkomenheden, zo spoedig mogelijk verordeningen welke een gemeenschappelijke ordening der markten behelzen, vast te stellen, doch dat het hun niettemin vrij staat om, in afwachting daarvan, voorlopige maatregelen te nemen die beperkt blijven tot die Lid-Staten waar de markt meer in het bijzonder in moeilijkheden geraakt". Dit moet in het bijzonder het geval zijn wanneer een gemeenschappelijke ordening ontbreekt en het nieuwe Lid-Staten betreft.

Een overeenkomstige gedachte ligt ten grondslag aan het arrest-Defrenne van 8 april 1976 (Jurispr. 1976, blz. 455) waarin het Hof verklaarde dat „de toepassing van artikel 119 (inzake de gelijkheid van beloning) ten volle moest worden verzekerd door de oorspronkelijke Lid-Staten vanaf 1 januari 1962, ... en door de nieuwe Lid-Staten ... (vanaf) 1 januari 1973"; dat evenwel „*bij wijze van uitzondering* rekening moet worden gehouden met de omstandigheid dat ... de belanghebende partijen ertoe zijn gebracht lange tijd praktijken te blijven toepassen die ... in strijd waren met artikel 119" en dat „dwingende overwegingen van rechtszekerheid met betrekking tot alle, openbare zowel als particuliere, belangen zich er in beginsel tegen verzetten dat in het verleden betaalde lonen wederom in geding worden gebracht".

2. Ten aanzien van de „niet-geordende" landbouwsectoren moet worden geconstateerd dat het stelsel van minimumprijzen, bedoeld in artikel 44 EEG-Verdrag, ondanks het verstrijken van de overgangsperiode nog steeds toepassing vindt. Aan artikel 44 is uitvoering gegeven door 's Raads beschikking van 4 april 1962, houdende vaststelling van objectieve criteria voor de vaststelling van deze minimumprijzen. Ingevolge artikel 44, lid 6, moest aan het einde van de overgangsperiode een overzicht van de dan nog bestaande minimumprijzen worden samengesteld en moest de Raad „de regeling vaststellen die in het kader van

het gemeenschapelijk landbouwbeleid moet worden toegepast". Ofschoon dus in de handhaving van minimumprijzen na de overgangsperiode was voorzien, was zulks slechts mogelijk volgens een „regeling ... die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet worden toegepast". Ofschoon dus in de handhaving van minimumprijzen na de overgangsperiode was voorzien, was zulks slechts mogelijk volgens een „regeling ... die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet worden toegepast". Op basis van deze bepaling heeft de Raad juist voor het verstrijken van de overgangsperiode beschikking nr. 69/500/EEG van 20 december 1969 vastgesteld: daar het niet mogelijk was vóór het einde van deze periode een gemeenschappelijke marktordening tot stand te brengen voor een reeks produkten die nog onder een minimumprijsregeling vielen en waarvoor een marktordening moest worden ingesteld, voorzag deze beschikking voor een aantal Lid-Staten uitdrukkelijk hetzij in handhaving van die minimumprijsregeling hetzij, in de plaats daarvan, in toepassing van een compenserende heffing. Zo heeft de Raad de toepassing van compenserende heffingen ter vervanging van minimumprijzen toegestaan bij invoer van tafelazijn (natuurlijke en kunstmatige) — met uitzondering van azijn op basis van wijn — en, in Frankrijk, bij invoer van pootaardappelen en bepaalde visserijprodukten.

De compenserende heffingen voor wijnazijn en visserijprodukten zijn afgeschaft per 1 juni 1970 ingevolge verordening nr. 816/70 van de Raad van 28 april 1970 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, respectievelijk per 1 februari 1971 ingevolge verordening nr. 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (deze laatste verordening bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat de daarbij ingevoerde regeling, met uitzondering van de overgangsmaatregelen, eerst per 1 februari 1971 van toepassing zou zijn).

De beschikking van de Raad van 20 december 1969, die tot uiterlijk 31 december 1970 zou gelden, is naderhand verscheidene malen verlengd. Het toepassingsgebied is geleidelijk aan beperkt, doch aangezien „voor ... aardappelen, pootaardappelen daaronder begrepen, en voor tafelazijn (natuurlijke en kunstmatige), met uitzondering van wijnazijn, op 31 december 1974 nog geen maatregelen tot gemeenschappelijke ordening der markten van toepassing zullen zijn", is het stelsel van compenserende heffingen bij invoer in Frankrijk, respectievelijk in Duitsland, laatstelijk bij beschikking van de Raad van 17 december 1974 verlengd.

Dusdoende bestonden nog op 31 december 1975 compenserende bedragen ter vervanging van minimumprijzen voor de invoer van aardappelplanten in Frankrijk en van bepaalde soorten azijn in Duitsland (beschikking van de Commissie van 25 januari 1975). Voorts mochten Frankrijk en Duitsland ingevolge een beschikking van de Commissie van 11 december 1974 — dus daags na 's Hofs arrest in de zaak-Charmasson — de toepassing van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor deze produkten uitstellen.

3. In haar voorstellen aan de Raad geeft de Commissie blijk van een volstrekt ander standpunt dan zij voor het Hof verdedigt: ik denk daarbij in de eerste plaats aan de sector schapevlees en het zij mij vergund hier enkele opmerkingen te maken over een geschil dat thans eveneens bij het Hof aanhangig is.

Bij beschikking van de Commissie van 22 december 1972 werd Frankrijk gemachtigd beschermende maatregelen te nemen voor schapevlees van oorsprong uit derde landen en in andere Lid-Staten in het

vrije verkeer gebracht. Deze beschikking is periodiek verlengd, laatstelijk op 9 februari 1978. Volgens artikel 2 ervan is zij slechts geldig tot het moment waarop een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke marktordening voor de betrokken produkten in werking zal treden, doch uiterlijk tot 31 december 1978. Sedert de toetreding en ten aanzien van de nieuwe Lid-Staten worden de maatregelen die op grond van de vrijwaringsclausule van artikel 115 voor de oorspronkelijke Lid-Staten konden worden genomen, beschouwd als een onderdeel van de nationale marktordening. Deze maatregelen vervallen eerst op het tijdstip waarop de gemeenschappelijke ordening in werking treedt.

Tegen het standpunt van de Commissie kan nog een sterker argument worden aangevoerd: ook na het arrest-Charmasson en vóór haar laatste voorstel van 31 maart 1978 had de Commissie een voorstel voor een *voorlopige* verordening ingediend, getiteld „voorstel voor een verordening houdende een overgangsregeling voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schapevlees", welke van toepassing van 1 januari 1976 tot 31 december 1977. Uit dit voorstel blijkt dat de Commissie zelf tot 31 december 1977 *ten aanzien van de oorspronkelijke Lid-Staten* afwijkingen toeliet van het beginsel van het arrest-Charmasson.

In dit voorstel, dat op 18 september 1975 werd ingediend, merkt de Commissie op dat het intracommunautaire handelsverkeer in produkten van de sector schapevlees „thans onder toepassing valt van de bijzondere bepalingen van de Toetredingsakte en van de in het kader van nationale marktorganisaties, met name in Frankrijk, geldende bepalingen"; „dat het derhalve noodzakelijk blijkt voor de betrokken Lid-Staten bijzondere overgangsbepalingen vast te stellen: ... dat het in afwachting van een definitieve gemeenschappelijke ordening der markten dienstig is de handhaving van de ten opzichte van derde landen geldende nationale invoerregelingen toe te staan; ... dat de bepalingen van de Toetredingsakte met betrekking tot de geleidelijke afschaffing van de douanerechten binnen de Gemeenschap daarbij evenwel in acht moeten worden genomen". De voorgestelde regeling zou gelden van 1 januari 1976 tot 31 december 1977.

In haar voorstel voor een verordening houdende de (definitieve) gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schapevlees, geeft de Commissie voorts toe dat de overgang van het in elk der Lid-Staten bestaande stelsel naar het bij de verordening ingevoerde stelsel, onder de gunstigste voorwaarden dient te geschieden; daarom kunnen *overgangsmaatregelen* noodzakelijk blijken om deze overgang te vergemakkelijken. Deze maatregelen dienen slechts zolang te gelden als strikt noodzakelijk is om verstoringen van het handelsverkeer te voorkomen die de doelstellingen van artikel 39, lid 2, sub b, EEG-Verdrag in gevaar kunnen brengen (dat wil zeggen, de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren); deze maatregelen kunnen ook worden genomen in de vorm van steun aan de producenten van de Gemeenschap, ten einde te voldoen aan de voorwaarden van artikel 43, lid 3, sub a, EEG-Verdrag.

Artikel 43, lid 3, bepaalt:

„De in artikel 40, lid 2, genoemde gemeenschappelijke ordening kan overeenkomstig de bepalingen van het voorgaande lid door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de plaats worden gesteld van de nationale marktorganisaties:

a) *indien* de gemeenschappelijke ordening aan die Lid-Staten welke tegen deze maatregelen gekant zijn en zelf over een nationale organisatie voor de betrokken produkten beschikken, ge-

lijkwaardige waarborgen biedt inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten, met inachtneming van het ritme van de mogelijke aanpassing en van de noodzakelijke specialisatie. ...

Titel IV van het voorstel bevat onder het hoofd „Overige maatregelen" — dat wil eigenlijk zeggen overgangsmaatregelen — een artikel 26, waarvan de eerste alinea luidt als volgt: „Teneinde de overgang te vergemakkelijken van de vóór de toepassing van deze verordening in iedere Lid-Staat bestaande regeling naar de bij de onderhavige verordening ingestelde regeling, kan de Commissie de *gepaste maatregelen* vaststellen".

4. Met betrekking tot ethylalcohol uit landbouwprodukten, waarvoor eveneens een gemeenschappelijke marktordening is voorzien, wil ik mij beperken tot de volgende opmerkingen:

Het gewijzigde voorstel dat door de Commissie op 7 december 1976 bij de Raad is ingediend en dat nog moet worden veranderd, bevat onder meer overgangsmaatregelen voor melasse-alcohol gedurende een periode „van ten hoogste tien verkoopseizoenen" (artikel 7) alsmede *overgangsmaatregelen* tot „uiterlijk" 30 juni 1979, „om de overgang van de thans bestaande regeling naar de bij de onderhavige verordening ingestelde regeling te vergemakkelijken" (artikel 41). In antwoord op een vraag van het Hof in zaak 91/78 (Hansen) verklaarde de Commissie dat „voor zover haar bekend, de Bondsrepubliek Duitsland de nationale marktordening voor ethylalcohol op basis van landbouwprodukten, en dus ook de prijsgarantie ter verzekering van de kosten wenste te handhaven, totdat dit stelsel door de voorgestelde gemeenschappelijke marktordening kan worden afgelost".

5. Laten wij thans terugkomen tot de sector waarom het in de onderhavige zaak gaat.

Het spreekt vanzelf dat een waarlijk communautaire regeling van het type als in het algemeen voor landbouwprodukten is vastgesteld, dat wil zeggen berustend op de vorming van een markt*prijs* die aan de behoeften van de nationale producenten beantwoordt en voorzien van verschillende compensatiemechanismen, onderstelt dat het Verenigd Koninkrijk zijn beleid van landbouwsubsidies (deficiency payments en andere maatregelen) opgeeft. Deze gedachte spreekt ook uit de Toetredingsakte.

Zich bewust van het onbevredigende karakter van een volledig geliberaliseerd stelsel en ongetwijfeld ook om na het arrest-Charmasson haar aansprakelijkheid te ontgaan, heeft de Commissie een gemeenschappelijke ordening op poten trachten te zetten om te voorkomen dat na 31 december 1977 een breuk zou ontstaan in de continuïteit tussen de nationale ordeningen, die verondersteld werden op die datum te vervallen, en de gemeenschappelijke ordening. Op 23 januari 1976 legde zij de Raad een ontwerp-verordening voor die op de hierboven weergegeven beginselen berust. Jammer genoeg zijn haar pogingen dusver niet met succes bekroond.

In het voorstel van de Commissie aan de Raad wordt een overgangsperiode voorzien ter vergemakkelijking van de overgang naar een gemeenschapsregeling. Dit betekent dat de gemeenschappelijke ordening pas op lange termijn definitief tot stand kan worden gebracht. Artikel 34 van dit voorstel bepaalt namelijk: „Indien *overgangsmaatregelen* noodzakelijk zijn ter vergemakkelijking van de overgang van de in de Gemeenschap en in de Lid-Staten geldende regeling naar die van de onderhavige verordening, met name indien de toepassing van de nieuwe regeling met ingang van de vastgestelde datum op aanzienlijke moeilijkheden zou

stuiten, worden deze maatregelen volgens de procedure van artikel 27 (beheerscomité-procedure) vastgesteld. Zij blijven uiterlijk *tot en met 31 juli 1977* van toepassing."

Voor zover mij bekend heeft de Commissie haar voorstel op dit punt nog niet gewijzigd. Dit houdt dus in dat, volgens de Commissie, nog in 1976 maatregelen van het type als in het kader van bestaande nationale marktordeningen zijn genomen (compenserende heffingen, maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, enz.), ondanks het feit dat zij met name ingevolge het arrest-Miritz na 1 januari 1970 onverenigbaar waren met het EEG-Verdrag, tot 31 januari 1977 weer geoorloofd konden zijn, mits zij zouden worden „gecommunautariseerd."

In haar toelichting op de prijsvoorstellen voor 1978 erkent de Commissie zelf dat de afschaffing zonder meer van de nationale ordeningen, die *op het eerste gezicht* een logisch gevolg van de verdragsbepalingen *zou kunnen* lijken te zijn, *wellicht* niet in overeenstemming is met de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstellingen. Zij verklaart zich volkomen bewust te zijn van de situatie op de communautaire aardappelmarkten en van de gevolgen die afschaffing zonder meer van de bestaande regeling voor het Verenigd Koninkrijk zou kunnen hebben, en zij zegt actief te willen voortgaan met het zoeken naar een globale oplossing. Om deze redenen acht zij aanneming van *haar* voorstel voor een gemeenschappelijke marktordening, dat thans in studie is bij de Raad, of liever dat na de resolutie van het Europese Parlement van 17 september 1976 aan haar is teruggezonden, dringend noodzakelijk.

Helaas kan deze veeleer platonische verklaring de aardappelproducenten in het Verenigd Koninkrijk niet in het minst baten.

Het verhaal van de Commissie zou geloofwaardiger klinken indien zij een beroep zou instellen tegen de Raad op grond van diens verplichting in het kader van artikel 60, lid 2 — zoals de Commissie dit uitlegt —, om een gemeenschappelijk beleid voor de aardappelsector tot stand te brengen. Maar nog afgezien van de politieke moeilijkheden die het zou oproepen, zou een dergelijk initiatief reeds afstuiten op het simpele feit dat de bal na bovenbedoelde resolutie van het Europese Parlement opnieuw aan de Commissie is toegespeeld.

De stelling van de Commissie zou eveneens overtuigender zijn, indien zij op grond van artikel 2 van 's Raads verordening nr. 26 tegen de Nederlandse producentengroeperingen was opgetreden.

Het voorstel voor een verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector aardappelen, dat door de Commissie op 23 januari 1976 bij de Raad is ingediend, voorziet uitdrukkelijk in de instelling van producentengroeperingen (artikel 7), doch bepaalt dat deze geen machtspositie op de gemeenschappelijke markt mogen hebben, een voorwaarde die moet worden beoordeeld aan de hand van de criteria die in de praktijk van de Commissie en in de rechtspraak van het Hof zijn ontwikkeld. Waar dit voorstel nog in behandeling is, ligt de conclusie voor de hand dat producentengroeperingen die niet aan die voorwaarde voldoen, nog steeds verboden zijn. In tegenstelling tot het voorstel dat de Commissie bij de Raad heeft ingediend, geldt verordening (EEG) nr. 1360/78 van de Raad van 19 juni 1978 betreffende producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen niet voor de aardappelsector. Wanneer dus de Raad de producentengroeperingen van de toepassing van zijn verordening heeft uitgesloten, ondanks of juist

omdat de Gemeenschap nog geen gemeenschappelijk beleid voor aardappelen heeft vastgesteld, dan dienen de verdragsregels betreffende de mededinging van rechtswege te worden toegepast op degenen die dit produkt verbouwen en verhandelen.

Verordening nr. 26 juncto artikel 42 EEG-Verdrag is van toepassing op aardappelen, een landbouwprodukt in de zin van bijlage II bij het EEG-Verdrag. De bepalingen ervan beperken de toepasselijkheid van de mededingingsvoorschriften, inzonderheid die betreffende het verbod van steun aan landbouwprodukten waarvoor nog geen gemeenschappelijke ordening der markten tot stand is gebracht.

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 26 luidt: „Artikel 85, lid 1, van het Verdrag is niet van toepassing op de ... overeenkomsten, besluiten en gedragingen die een wezenlijk bestanddeel uitmaken van een nationale marktorganisatie of die vereist zijn voor de verwezenlijking van de in artikel 39 van het Verdrag omschreven doelstellingen". Na het verstrijken van de overgangsperiode van het EEG-Verdrag en van de zogenaamde „overgangsperiode" van de Toetredingsakte, verliezen die producentengroeperingen volgens de Commissie automatisch de ontheffing van rechtswege van de bepalingen van de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag, en zijn zij dus verboden. Het zou interessant zijn te weten of de Commissie meent dat ook de genoemde bepalingen van verordening nr. 26 per 31 december 1977 zijn vervallen en of bijgevolg de mededingingsvoorschriften in de sector aardappelen vanaf die datum van rechtswege van toepassing zijn, en welke consequenties de Commissie daaruit heeft getrokken met betrekking tot de producentengroeperingen in Nederland.

Ten slotte voert de Commissie een politiek argument aan. Zoals gezegd, moet worden vastgesteld dat de pogingen van de Commissie tot dusver zonder succes zijn gebleven. Sommigen menen dat een gemeenschappelijke ordening overbodig is, anderen dat de voorgestelde ordening de producenten niet voldoende waarborgen biedt, hetgeen het Verdrag als voorwaarde stelt voor de vervanging van bestaande nationale ordeningen door een gemeenschappelijke. Juridisch gezien zou dit betekenen dat wij ons hier in een soort „vrijhandelszone" bevinden, of liever in een „rechtsvacuüm", zonder de steunmaatregelen die deel uitmaken van elke gemeenschappelijke marktordening, omdat het arrest-Charmasson juist zou bewerken dat ieder verband tussen de verplichtingen der Lid-Staten op dit gebied en de vaststelling van gemeenschapsbesluiten wordt uitgesloten.

Zoals advocaat-generaal Reischl in zijn conclusie in de zaak-Rewe (Jurispr. 1976, blz. 208) duidelijk heeft aangetoond, zou de opvatting dat de betrokken nationale marktordening moet worden geacht aan het einde van de „overgangsperiode" te zijn aangepast — ondanks het feit dat is bepaald dat zij door een gemeenschappelijke ordening moet worden vervangen en dat zodanige ordening niet is ingevoerd —, een Lid-Staat beroven van een belangrijk argument bij de onderhandelingen over de vervanging van de bestaande nationale marktordening door een gemeenschappelijke, ofschoon deze mogelijkheid toch uitdrukkelijk door artikel 43, lid 3, wordt geboden. De Lid-Staten die al geen grote voorstanders van de invoering van een dergelijke ordening zijn, omdat de produktie en de verhandeling op „vrijwillige basis" zijn georganiseerd, of die slechts een „lichte" organisatie voorstaan, hebben nog minder aanleiding om een dergelijke ordening of een „zwaardere" ordening te accepteren, omdat zij de „aanpas-

sing", om niet te zeggen de ontmanteling, van de concurrerende nationale ordeningen al verzekerd weten; aangezien zij enkel belang hebben bij de toepassing van de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kunnen zij hun doel eenvoudig bereiken door obstructie te voeren en tijd te rekken.

Daarentegen kan een Staat die zich tegen de instelling van een volstrekt halfslachtige gemeenschappelijke ordening verzet, omdat deze hem geen gelijkwaardige waarborgen biedt als de nationale ordening waarover hij beschikt, geen gebruik maken van het hem toch uitdrukkelijk in artikel 43, lid 3, sub a, toegekende recht.

In plaats van een stap in de richting van een gemeenschappelijke ordening te zijn zoals de Commissie beweert, is het ontmantelen van de nationale ordening juist een geëigend middel om de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening goeddeels van haar belang te beroven.

VII — Ten slotte zou ik de discussie op een wat hoger plan willen brengen.

Met betrekking tot de verzuimen van de „wetgevende" macht, had men zich op het standpunt kunnen stellen dat de voor de toepassing van zekere verdragsbepalingen voorziene verordeningen of richtlijnen voortaan niet meer konden worden vastgesteld, omdat de daartoe verleende bevoegdheden bij het einde van de overgangsperiode waren vervallen, en dat dus de in het Verdrag toegekende rechten ten volle konden worden uitgeoefend.

Omgekeerd had men kunnen aannemen dat de omstandigheid dat de invoering van de verordeningen of richtlijnen was vertraagd, met ontslag van de verplichting deze alsnog, ook na 1 januari 1970, vast te stellen, en dat in tussentijd de verdragsbepalingen, voor zover daaraan enkel door middel van verordeningen of richtlijnen uitvoering kan worden gegeven, niet rechtstreeks toepasselijk zijn.

In het arrest-Reyners van 21 juni 1974 (Jurispr. 1974, blz. 631) nam het Hof een tussenstandpunt in door onderscheid te maken tussen bepalingen die als naar hun aard rechtstreeks toepasselijk zijn te beschouwen, en die waarvan de feitelijke tenuitvoerlegging afhankelijk is van toepassingsmaatregelen.

Dient het Hof zodanig onderscheid ook te maken ten aanzien van de vertragingen bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name de invoering van een gemeenschappelijke marktordening in bepaalde sectoren?

Volgens artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag zijn de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt (bij voorbeeld de artikelen 30 e.v.) van toepassing op de landbouwprodukten behoudens het bepaalde in de artikelen 39-46, dat wil zeggen de invoering van een gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals omschreven in artikel 39. Een dergelijke ordening echter kan enkel het resultaat zijn van duidelijke, nauwkeurige en uitputtend omschreven regels, waaraan de justitiabelen bepaalde rechten kunnen ontlenen. Het spreekt vanzelf dat de bepalingen van artikel 40 EEG-Verdrag niet „rechtstreeks toepasselijk" zijn. Dit standpunt heeft de Commissie zowel voor als na het arrest-Charmasson steeds verdedigd. In dit arrest heeft het Hof zijn opvatting van de rechtstreekse werking echter aanmerkelijk verruimd. Niet alleen moet worden onderzocht of deze of gene bepaling op zichzelf rechtstreeks toepasselijk kan zijn, doch wanneer verscheidene regels tegelijkertijd van toepassing zijn, moet bovendien worden nagegaan welke daarvan het meest fundamenteel van aard is ten opzichte van de algemene beginselen van het Verdrag. Volgens het arrest-Charmasson gaat de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen — een van de grondslagen van het Verdrag en van

rechtstreekse toepassing — vóór de noodzaak van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wanneer dit laatste tot een verzwakking van het beginsel van het vrije goederenverkeer leidt en niet binnen de in het EEG-Verdrag bepaalde termijnen tot stand kon worden gebracht.

Het gaat daarbij niet meer alleen om een begrip rechtstreekse toepasselijkheid, dat uitsluitend gebaseerd is op de overbodigheid van iedere uitvoeringsmaatregel, doch om een standpuntbepaling om druk uit te oefenen op de gemeenschapsexecutieve, en via deze op de Lid-Staten, ten einde tot een volledige toepassing van het Verdrag te komen.

En dan moet men dit resultaat, dat uiteraard de vaststelling van verordeningen en andere uitvoeringsregelingen vereist, ook snel kunnen bereiken zonder de ernstige verstoringen of beroeringen te veroorzaken die een plotselinge integratie teweeg kan brengen in een bepaalde economische sector, en met name een landbouwsector, wanneer zij dreigt uit te lopen op de miskenning van de beginselen van artikel 39 EEG-Verdrag. Overgangsmaatregelen kunnen objectief noodzakelijk blijken. Hoe legitiem zijn pogingen de doelstellingen van het Verdrag te doen zegevieren ook zijn, de rechter kan zich niet volledig in de plaats stellen van het uitvoerende orgaan, dat grotendeels ook de wetgever is. In elk geval lijkt mij deze houding de juiste wanneer het, zoals in casu, niet gaat om de toepassing van de bepalingen van het Verdrag zelf, doch van de Toetredingsakte. Wij menen te hebben aangetoond dat het tijdvak dat op 31 december 1977 eindigde, naar aard en gevolgen volstrekt verschilde van de in het Verdrag voorziene overgangsperiode van vijftien jaar, en dat de regels voor de totstandbrenging van de assimilatie van de economie der nieuwe Lid-Staten gedurende een zo korte periode aanzienlijke soepeler waren dan die welke in het Verdrag zijn vastgelegd voor de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt tussen de oorspronkelijke Lid-Staten.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals omschreven in artikel 39, mag niet het risico inhouden dat in een Lid-Staat die in 1972/73 het „acquis communautaire" heeft aanvaard, een gehele produktiesector verdwijnt, zoals dit, althans theoretisch, op industrieel gebied het geval kan zijn.

Onder voorbehoud van mijn conclusie in zaak 231/78, concludeer ik daarom dat de gestelde vraag worde beantwoord als volgt:

Met betrekking tot een landbouwprodukt dat op de datum van toetreding en ook nog op 1 januari 1978 niet onderworpen was aan een gemeenschappelijke marktordening, verzet artikel 60, lid 2, Toetredingsakte zich niet tegen de toepassing na 31 december 1977, van kwantitatieve invoerbeperkingen indien deze maatregelen op de datum van toetreding deel uitmaakten van een nationale marktordening en voor zover zij noodzakelijk zijn om, in afwachting van de verwezenlijking van de gemeenschappelijke marktordening voor het betrokken produkt, de instandhouding van de nationale ordening te verzekeren.