3. De genoemde bepalingen hebben volgens de tekst van de Toetredingsakte en inzonderheid de artikelen 2, 42 en 60, lid 1, deze werking per 1 februari 1973 op het gehele grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verkregen.

Kutscher Mackenzie Stuart Donner

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negenentwintig november negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 7 NOVEMBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Op grond van de Agricultural Marketing Act (Northern Ireland) van 1933, die in 1964 door een overeenkomstige Act is vervangen, werd in 1933 in Noord-Ierland een handelsregeling voor varkens ingevoerd. Deze wordt beheerd door de Pigs Marketing Board (Northern Ireland), waarvan de leden hoofdzakelijk varkensproducenten zijn; ook de minister van landbouw heeft echter een zekere invloed in de Board.

Voor bijzonderheden betreffende de organisatie en de werkzaamheid van de Board verwijs ik naar de beschrijving in de verwijzingsbeschikking en naar de tijdens de schriftelijke procedure gegeven uiteenzettingen. In deze conclusie zou ik daarover enkel het volgende willen opmerken:

Van belang is dat de Board een handelsmonopolie heeft met betrekking tot in Noord-Ierland gefokte mestvarkens met een levend gewicht van ten minste 77 kg, doch niet met betrekking tot fokdieren en varkens met een lager gewicht. Wie dergelijke dieren wil verkopen, moet in principe — afgezien van bepaalde uitzonderingen — bij de Board als producent staan ingeschreven. Verkoop is alleen mogelijk aan de Board of door bemiddeling of op aanwijzing daarvan. De Board levert de varkens door aan verwerkende industrieën, met name conserveringsbedrijven, bij wier activiteiten de

1 — Vertaald uit het Duits.

Board zelf sterk is betrokken; blijkbaar wordt ongeveer de helft van de baconproduktie in Noord-Ierland door de Board gecontroleerd. Voor het doorleveren gelden — wat hier echter niet verder van belang is — quota die door het ministerie worden vastgesteld. De inkoopprijzen worden door de Board vastgesteld aan de hand van zijn geschatte jaarlijkse inkomsten. Een gedeelte daarvan, te bepalen door de minister, die trouwens ook bepaalde categorieën producenten van de bijdrage kan vrijstellen, blijft ter beschikking van de Board ter dekking van zijn onkosten. Wat daarvoor niet nodig is, dus eventuele overschotten, wordt met toestemming van de minister op een speciale rekening geplaatst, ten laste waarvan bij dalende prijzen uitkeringen aan de producenten kunnen worden gedaan. Als ik het goed heb begrepen, past de Board geen uniforme prijzen toe en bepaalt hij in zekere mate de hoeveelheid van de door hem af te nemen varkens. In dit verband zij gewezen op een blijkbaar sinds 1976 toegepast stelsel van langdurige contracten die met de producenten worden gesloten. Volgens dit stelsel moeten die producenten vooraf de hoeveelheden aanbieden die zij in een periode van dertien weken menen te kunnen leveren, en dit vormt voor een eerste periode de zogenaamde *contracthoeveelheid.* Voor de volgende perioden — en dat is de hierboven bedoelde kwantitatieve regeling — kan de Board de leveringen beperken, indien in de vorige periode niet minstens 85 % van het contractuele aantal is geleverd of indien de door alle producenten tezamen aangeboden totale hoeveelheid, gezien de marktomstandigheden, te groot wordt geacht. De contractprijzen worden betaald voor leveranties tot 115 % van de contracthoeveelheid. Niet-contractuele, lagere prijzen worden betaald voor varkens die boven de contracthoeveelheid van 115 % worden geleverd, en voor varkens die zonder langlopend contract worden aangeboden. Bovendien bestaat er nog een bonus voor producenten die minstens 85 % van de contracthoeveelheid leveren, en premiers voor de verhandeling gedurende bepaalde perioden in de zomer.

In het kader van deze regeling zijn de Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland) 1972 vastgesteld. Volgens deze bepalingen is het verboden mestvarkens te vervoeren die niet voor de inkoopcentra van de Board zijn bestemd, en dienen bij transporten documenten van de Board te worden overgelegd. Overtreding van deze bepalingen kan worden bestraft met gevangenisstraf en/of geldboete; bovendien kunnen de dieren in beslag worden genomen.

Komen wij thans tot de feiten die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen. In januari 1977 werd in het district Armagh een vrachtwagen met 75 mestvarkens aangetroffen die niet voor een inkoopcentrum van de Pigs Marketing Board waren bestemd en waarvoor niet de voorgeschreven vervoerdocumenten konden worden getoond. Derhalve werd in juli 1977 op verzoek van de Board een strafgeding ingeleid tegen de heer Redmond, de eigenaar van de varkens. Deze verweerde zich met te zeggen dat de Noordierse handelsregeling voor varkens niet in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht. In september 1977 wees de bevoegde rechter een vonnis waarin hij verklaarde de beantwoording van een aantal vragen betreffende het gemeenschapsrecht in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag noodzakelijk te achten. Tegen dit vonnis ging de Board in beroep bij de Noordierse appelrechter. Nadat het beroep was verworpen, zond de rechter in eerste aanleg op 10 maart 1978 het reeds genoemde vonnis aan het Hof van Justitie. Het bevat de volgende vragen:

Is de Board een „onderneming"? Is het een „nationale marktordening"? Is het een „staatsmonopolie van commerciële aard"? Is het alle drie of is het een combinatie van twee ervan?

1. Indien het een „onderneming" is, is het dan een onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86?

2. Indien het een „nationale marktordening" is, valt deze dan onder artikel 2 van verordening nr. 26, zodat de daarin vervatte uitzonderingen op de Board van toepassing zijn?
3. Indien het een „staatsmonopolie van commerciële aard" is, valt het dan onder artikel 37, lid 1, EEG-Verdrag, zodat de bescherming van artikel 44 van het Toetredingsverdrag kan worden ingeroepen, waarin een overgangsperiode tot 31 december 1977 is voorzien?
4. Indien het een „staatsmonopolie van commerciële aard" van artikel 37 EEG-Verdrag is en de periode voor de aanpassing niet voor 31 december 1977 is verstreken, is de Board dan tot die datum onttrokken aan de onmiddellijke werking van de artikelen 85 en 86? Of kan men stellen dat onder „ondernemingen" in de zin van de artikelen 85 en 86 ook staatsmonopolies vallen?
5. Vallen de activiteiten van de Board onder artikel 85, lid 3, zodat zij zijn uitgezonderd van de bepalingen van lid 1?
6. Speelt artikel 8 EEG-Verdrag een rol in de onderhavige zaak, welk artikel luidt als volgt:

   „1) De gemeenschappelijke markt wordt gedurende een overgangsperiode van twaalf jaar geleidelijk tot stand gebracht.

   2) Aan iedere etappe is een geheel van maatregelen verbonden welke gezamenlijk moeten worden aangevangen en voortgezet."

In zijn begeleidend schrijven van 10 maart 1978 merkte de verwijzende rechter voorts op dat „incidenteel" de volgende vragen kunnen worden gesteld:

a) Zijn de artikelen 30, 31, 32, 34, 37, 40, 41, 42, 43, 85, 86 en 90 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk in die zin, dat zij voor particulieren rechten doen ontstaan welke zij voor de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk geldend kunnen maken?

b) Zijn de verordeningen nrs. 121/67, 2759/75 en alle andere verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordening van de markt in varkensvlees, welke krachtens het EEG-Verdrag zijn vastgesteld, rechtstreeks toepasselijk in die zin, dat zij voor particulieren rechten doen ontstaan welke zij voor de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk geldend kunnen maken?

c) Is het „Pigs Marketing Scheme" in Noord-Ierland, alleen op grond van de juiste uitlegging van de artikelen en de verordeningen of van enige relevante communautaire bepaling, in strijd met de bepalingen van het gemeenschapsrecht?

d) Kan een Lid-Staat op grond van bovengenoemde artikelen, verordeningen of enige andere bepaling gemachtigd zijn:

   1. een nationale marktordening te handhaven terwijl de gemeenschappelijke marktordening van kracht is?
   2. producenten op zijn grondgebied te dwingen zich te laten registreren bij de „Pigs Marketing Board (Northern Ireland)" voordat zij varkens kunnen verkopen?
   3. producenten op zijn grondgebied te dwingen, contracten te sluiten met de Board en alleen varkens te verkopen aan de Board tegen prijzen en in aantallen die door de Board zijn vastgesteld?
   4. de Board toe te staan, door middel van een uitdrukkelijke of stilzwijgende interventiemaatregel alle in het „Scheme" opgenomen varkens op te kopen?

e) Vormen de vorengenoemde verplichtingen met betrekking tot de algehele regeling van het aantal gefokte varkens, de verkoop en de prijscontrole

een inbreuk op het gemeenschapsrecht, voor zover zij maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve exportbeperking vormen, gelet op het feit dat de betrokken Noordierse wettelijke regeling als voornaamste doel en gevolg heeft de voorkoming van de export van varkens naar de Republiek Ierland?

f) Werd het Verenigd Koninkrijk op de datum van toetreding beheerst door een gemeenschappelijke marktordening op het gebied van de landbouw, met name wat betreft varkensvlees en varkens, en zo ja, gold deze dan vanaf 1 februari 1973?

g) Was de regering van het Koninkrijk gerechtigd in mei 1972 de „Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland) 1972" in te voeren?

Ten aanzien van dit verzoek om een prejudiciële beslissing zou ik het volgende willen opmerken:

1. In de eerste plaats wil ik iets zeggen over de omvang van het door het Hof van Justitie in te stellen onderzoek.

Ten deze heeft de Britse regering nadrukkelijk gesteld dat alleen de onder punt 10 van het verwijzingsvonnis vermelde vragen van belang zijn. Dit zou blijken uit de brief van de verwijzende rechter van 10 maart 1978, waarin naar de in het vonnis van september 1977 gestelde vragen wordt verwezen. Voor zover deze brief ook nog aanvullende vragen bevat, zou men niet over het hoofd mogen zien dat deze volgens de rechter slechts „incidenteel" zijn gerezen. Laatstbedoelde vragen zouden dus slechts bijkomstig zijn en in feite niet noodzakelijk voor de oplossing van het probleem. Bedenkt men daarenboven dat het in het geding voor de verwijzende rechter enkel gaat om de Movement of Pigs Regulations, dus niet om alle aspecten van de Noordierse handelsregeling, dan zou daaruit volgen dat enkel de vragen betreffende artikel 37 EEG-Verdrag relevant zijn, terwijl de vragen betreffende de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, verordening nr. 26 of artikel 8 van het Verdrag voor het hoofdgeding zeker niet van belang zijn.

Het is ongetwijfeld juist dat de Movement of Pigs Regulations voor het hoofdgeding het belangrijkst zijn. Overtreding ervan is strafbaar, en in dit opzicht rijst in de eerste plaats de vraag of die regeling met het gemeenschapsrecht verenigbaar is. Het lijkt mij echter evenzeer vast te staan dat de Movement of Pigs Regulations geen afgeronde regeling vormen, maar feitelijk in nauw verband staan met de voor Noord-Ierland geldende handelsregeling voor mestvarkens en de handhaving van het aan de Board verleende handelsmonopolie mogelijk moeten maken. Dit monopolie mag derhalve niet buiten beschouwing worden gelaten. Zou namelijk blijken dat het handelsmonopolie in strijd is met het gemeenschapsrecht, dan zou daarmee ook vaststaan dat een nationale regeling die ten opzichte van dat monopolie een uitsluitend dienende functie heeft, ontoelaatbaar is.

Ik geloof echter ook — en daarmee raak ik het andere onderdeel van het door de Britse regering opgeworpen probleem — dat alleen tegen deze achtergrond kan worden bepaald welke van de vele gestelde vragen door het Hof moeten worden beantwoord. Ik zou het niet juist vinden als het Hof zich door de ongewone vorm van de onderhavige verwijzing — vragen in het verwijzingsvonnis zelf en daarnaast „incidentele" vragen in een begeleidend schrijvven — tot een streng formalisme zou laten verleiden en zich enkel aan de in het verwijzingsvonnis gestelde vragen gebonden zou voelen, ongeacht het daaraan verbonden gevaar van een vertraging van de procedure, die het gevolg zou kunnen zijn van een eventuele nieuwe verwijzing. Van belang is enkel dat het Hof de problematiek van het hoofgeding thans precies kent en ernaar moet streven de nationale rechter zo mogelijk alle belangrijke gemeenschapsrechtelijke elementen te verschaffen die hem een beslissing mogelijk maken over de vraag of de Noordierse han-

delsvoorschriften verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Ik meen derhalve dat de door de Britse regering gewenste nauwe begrenzing van het prejudiciële verzoek geenszins noodzakelijk is en dat het Hof veeleer op alle in het verwijzingsvonnis zelf en in het begeleidend schrijven vermelde aspecten kan ingaan, wanneer het dit voor een doelmatige afwikkeling van de verwijzingsprocedure van belang acht.

Er is overigens nog een — weliswaar weinig problematisch — punt waarop wij hier moeten ingaan. Verscheidene vragen zijn zo geformuleerd, dat het Hof zich genoopt zou kunnen zien de verenigbaarheid van het nationale recht met het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Hiertoe is het niet bevoegd, omdat het een aan de nationale rechter voorbehouden *rechtstoepassing* zou zijn. Wat dit betreft, zullen wij dus te werk moeten gaan zoals in een aantal andere procedures, door namelijk uit onjuist geformuleerde vragen die elementen te halen die zich lenen voor behandeling in een prejudiciële procedure; op die basis zullen wij de noodzakelijke conclusies uit het gemeenschapsrecht moeten trekken, die de nationale rechter in staat zullen stellen het concrete geval op te lossen. In zoverre levert het onderhavige geval evenmin moeilijkheden op als vroegere gevallen waarin zich hetzelfde probleem voordeed.

2. Zoals reeds opgemerkt, is de kernvraag voor de nationale rechter of het voor mestvarkens geldende handelsmonopolie van de Board in Noord-Ierland verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Het ligt dan ook voor de hand in de eerste plaats te onderzoeken hoe de gemeenschapsrechtelijke handelsvoorschriften voor dit produkt er uitzien en welke de gevolgen zijn van het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening voor de toelaatbaarheid van nationale maatregelen.

a) De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees werd oorspronkelijk en ook nog ten tijde van de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, geregeld in verordening nr. 121/67 (PB van 1967, blz. 2283) en vormt thans het voorwerp van verordening nr. 2759/75 van 29 oktober 1975 (PB L 282 van 1975, blz. 1). Zij geldt voor levende varkens andere dan fokdieren alsmede voor vlees en vleesbereidingen. In het handelsverkeer met derde landen worden heffingen toegepast en restituties toegekend. De interne markt wordt gekenmerkt door een gemeenschappelijk prijsstelsel, dat overigens niet als volledig kan worden beschouwd: de prijzen worden immers voornamelijk door de markt bepaald. Bij bepaalde prijsdalingen is ook voorzien in interventiemaatregelen binnen de Gemeenschap. Deze maatregelen, zoals steun bij opslag of aankoop der interventiebureaus, worden echter niet automatisch toegepast; zij worden veeleer door de Commissie vastgesteld, wat echter tot nu toe — en dit geldt met name voor de aankoop door interventiebureaus — niet vaak het geval is geweest. Te vermelden valt nog de in artikel 2 van verordening nr. 2759/75 vervatte regeling, volgens welke gemeenschappelijke maatregelen kunnen worden genomen „ten einde de initiatieven van het betrokken bedrijfsleven aan te moedigen om de aanpassing van het aanbod aan de eisen van de markt te vergemakkelijken". De algemene voorschriften betreffende deze maatregelen moeten worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, hetgeen tot nu toe blijkbaar niet is geschied.

b) Van belang is dat deze marktordening, die zich niet beperkt tot coördinatie van nationale marktordeningen — in de zin van artikel 40 EEG-Verdrag —, doch de verschillende nationale ordeningen vervangt, krachtens artikel 60 Toetredingsakte vanaf 1 februari 1973 met haar basisvoorschriften (voor de compenserende bedragen toetreding waren er bijzondere bepalingen) ook in de nieuwe Lid-Staten van toepassing was. Krachtens

artikel 76, lid 2, Toetredingsakte golden ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk slechts in zoverre afwijkingen dat dit tot en met 31 oktober 1974 was gemachtigd het communautaire indelingsschema voor geslachte varkens niet toe te passen. Aangezien er verder geen uitzonderingen voor het Verenigd Koninkrijk te vinden zijn — anders dan bij voorbeeld in artikel 89 voor Denemarken met betrekking tot de marktordening voor melk — moet worden aangenomen dat de gemeenschappelijke marktordening „gelijkwaardige garanties biedt voor de tewerkstelling en levensstandaard van de betrokken producenten" als eventuele vroegere nationale marktordeningen, en dat derhalve de wezenlijke basisvoorschriften ervan vanaf genoemd tijdstip in het Verenigd Koninkrijk van toepassing waren.

c) Alvorens hieruit ten aanzien van het onderhavige geval conclusies te trekken, lijk het mij dienstig te herinneren aan de rechtspraak betreffende gevallen waarin, naast gemeenschappelijke marktordeningen, nationale maatregelen een rol speelden.

In het eerste van die gevallen — zaak 82/71, Società agricola industria latte (SAIL), arrest van 21 maart 1972, Jurispr. 1972, blz. 119) — ging het om Italiaanse melkcentrales met een uitsluitend recht van voorziening en verkoop, en de beoordeling daarvan in het licht van het gemeenschapsrecht. In dit verband was voor het Hof belissend dat bij verordening nr. 804/68 (PB L 148 van 1968, blz. 13) een definitieve — zij het ook onvolledige, want nog aanvullende maatregelen vereisende — marktordening tot stand was gebracht. Het Hof besliste dan ook dat sedert dat tijdstip alleen de gemeenschapsautoriteit kon beslissen over de voorlopige handhaving „van enige nationale regeling voor de ordening, interventie of controle". Aangezien echter de Italiaanse melkcentrales volgens de gemeenschapsverordeningen slechts voor bepaalde tijd waren toegestaan, moesten zij na het verstrijken van deze termijn als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht worden beschouwd.

In een ander geval — zaak 190/73, Van Haaster, arrest van 30 oktober 1974, Jurispr. 1974, blz. 1123) — werd overwogen dat een gemeenschappelijke marktordening het bestaan van nationale regelingen die een produktiecontingentering beogen, uitsluit; in zoverre kon worden gesproken van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve exportbeperkingen.

In de zaak 51/74 (Van der Hulst's Zonen, arrest van 23 januari 1975, Jurispr. 1975, blz. 79) werd beslist dat wanneer er een gemeenschappelijke marktordening bestaat, de Lid-Staten geen maatregelen kunen nemen met de strekking van de gemeenschappelijke regeling af te wijken of er inbreuk op te maken, waarbij met name ook moet worden gelet op de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling.

In dezelfde zin besliste het arrest in zaak 111/76 (Van den Hazel, arrest van 18 mei 1977, Jurispr. 1977, blz. 901): het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening sluit maatregelen uit die door bedrijfsorganisaties eigener beweging en in een specifiek nationaal kader worden vastgesteld, aangezien een verspreid optreden kan leiden tot discriminaties tussen producenten en consumenten en tot distorsies in het handelsverkeer tussen Lid-Staten. Bovendien werd in dit arrest beklemtoond dat maatregelen van nationale autoriteiten ter beperking van de produktie onverenigbaar zijn met een gemeenschappelijke marktordening.

Ten slotte verdient nog vermelding het arrest in zaak 154/77 (Dechmann, arrest van 29 juni 1978, nog niet gepubliceerd) betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees en nationale maatregelen op het gebied van consumentenprijzen. Een belangrijke overweging in dit arrest is mijns inziens dat door de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees „een systeem is ingesteld dat een geheel van materiële voorschrif-

ten en bevoegdheden medebrengt, daaronder begrepen een organisatorisch kader dat aan iedere voorzienbare situatie het hoofd moet kunnen bieden". Bovendien werd erop gewezen dat de gemeenschappelijke marktordening vereist dat alle hinderpalen voor het vrije verkeer, alsook alle ontwrichtingen van de intracommunautaire handel uit de weg dienen te worden geruimd.

d) Na wat hiervoor over de marktordening voor varkensvlees en de kenmerken van de Noordierse handelsregeling is gezegd, moet het duidelijk zijn dat die regeling moeilijk te verenigen valt met de gemeenschappelijke marktordening.

Daarbij lijkt het mij volstrekt niet van belang of de Noordierse regeling als een nationale marktorganisatie moet worden beschouwd. Zoals bekend vindt de Commissie dit een juiste kwalificatie; zij verwijst daartoe naar de definitie in het arrest in zaak 48/74 (Charmasson, arrest van 10 december 1974, Jurispr. 1974, blz. 1383), volgens welke een nationale marktorganisatie „is te omschrijven als een geheel van rechtsinstrumenten waarmee de marktregulering voor de betrokken produkten onder toezicht van de overheid wordt gebracht ten einde door opvoering van de produktiviteit en een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, de producenten een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen aan verbruikers te verzekeren". Daarentegen wijst de Board erop — mijns inziens overigens niet geheel overtuigend — dat het enkel om een regionale organisatie gaat en dat het aan de Board ter beschikking staande instrumentarium — de mogelijkheid de markt te beheersen met behulp van een bijzonder interventiestelsel, produktiebeperkingen, minimumprijzen of heffingen ontbreekt — onvoldoende is om de producenten een produktiegarantie te geven en zo hun levvensstandaard te verzekeren. Of dit inderdaad zo is, kan in het midden worden gelaten. Voor de vraag of er inbreuk wordt gemaakt op het gemeenschapsrecht, komt het immers niet erop aan of er een nationale marktorganisatie bestaat; van belang is — en dit kan uit de rechtspraak worden afgeleid — het bestaan van elke nationale regeling, in het bijzonder ook van een regionaal begrensde.

Waarop het in casu aankomt, is dat volgens de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees elke producent vrije toegang tot de markt moet hebben, dat de prijzen zich in vergaande mate vrij op de markt kunnen vormen en dat elke belanghebbende rechtstreeks beroep moet kunnen doen op interventiemaatregelen die de gemeenschapsorganen eventueel zouden vaststellen. Anderzijds is van belang dat dit volgens de Noordierse regeling, met de verplichte verhandeling via de Board, is uitgesloten. Krachtens deze regeling hebben producenten geen vrije toegang tot de interne markt, ze kunnen niet rechtstreeks exporteren en ze hebben niet de mogelijkheid om in het kader van interventiemaatregelen produkten aan interventiebureaus te verkopen. Bovendien vormen de prijzen zich niet op de markt, doch worden ze door de Board vastgesteld. Op deze prijzen wordt een bedrag ingehouden voor de financiering van de activiteiten van de Board. Daarnaast mag niet over het hoofd worden gezien dat het gebruik van de middelen van de speciale rekening van de Board gevolgen heeft voor de prijsontwikkeling, ook al zijn die gevolgen zowel in geografisch opzicht als qua omvang beperkt (volgens de tijdens de procedure overgelegde gegevens wordt minder dan 1 % van de inkomsten van de Board op de genoemde speciale rekening geplaatst).

Dit zou voor de beoordeling kunnen volstaan. Of het door de Board toegepaste dubbele prijsstelsel, dat blijkbaar geen noodzakelijk onderdeel vormt van het handelsmonopolie, ook tot ontoelaatbare produktiebeperkingen leidt van wel of het Noordierse stelsel juist heeft bijgedra-

gen tot vergroting van de produktie, zoals de Board stelt, kunnen wij ten slotte in het midden laten.

3. Het vorenoverwogene voert ons echter slechts tot een voorlopig oordeel. Wij hebben thans nog na te gaan of tegenover de aan het gemeenschapsrecht ontleende bezwaren andere, ook reeds tijdens de procedure aangevoerde overwegingen kunnen worden gesteld die het Noordierse stelsel zouden rechtvaardigen.

a) Zo is opgemerkt dat bij de Board, die het handelsmonopolie bezit, hoofdzakelijk varkensproducenten zijn aangesloten. Uiteraard denkt men dan aan artikel 2 van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (verordening nr. 2759/75), volgens hetwelk maatregelen kunnen worden genomen „ten einde de initiatieven van het betrokken bedrijfsleven aan te moedigen om de aanpassing van het aanbod aan de eisen van de markt te vergemakkelijken". Dergelijke groeperingen bestaan trouwens ook in andere Lid-Staten. Zo vindt in Frankrijk 50 % van de verkoop via coöperaties plaats, en in Denemarken zijn de producentencoöperaties, die over eigen slachthuizen, exportbureaus en stabiliseringsfondsen beschikken, van nog groter betekenis, aangezien zij daar omstreeks 90 % van de produktie in handen hebben.

Hiertegen kan in de eerste plaats worden ingebracht dat het in de beide genoemde Lid-Staten om groeperingen gaat waarbij men zich vrijwillig kan aansluiten, zodat zij in dit opzicht niet op één lijn te stellen zijn met de Board, een soort dwangkartel waaraan niemand zich kan onttrekken. En verder moet er bij artikel 2 van de gemeenschappelijke ordening op worden gewezen dat daarin sprake is van communautaire maatregelen, en niet van eenzijdig vastgestelde nationale maatregelen, waarom het in het hoofdgeding gaat.

b) Voorts is de aandacht gevestigd op de moeilijke situatie van Noord-Ierland en het belang van de varkensfokkerij en -verwerking voor dit gebied. Indien deze bedrijfstak, die hoofzakelijk voor de export werkt, op andere markten wil blijven concurreren, zou een zo rationeel mogelijke verwerking en commercialisatie van mestvarkens in Noord-Ierland absoluut noodzakelijk zijn, zulks met het oog op de nadelen veroorzaakt door het transport over grote afstanden en de hoge produktieprijzen in Noord-Ierland, maar ook wegens de sterke positie van concurrenten die deels door monetaire compensaties worden bevoordeeld en van wie kan worden gezegd dat zij, zoals bij voorbeeld de Denen, de Britse markt beheersen. Het monopolie zou dan ook noodzakelijk zijn, omdat het een planning op lange termijn en de verwerking van grote hoeveelheden mogelijk maakt; terwille van de doeltreffendheid van de organisatie zou het derhalve niet aanvaardbaar zijn dat producenten wegens een voordeel op korte termijn rechtstreeks aan de verwerkende industrie leveren.

In hoeverre dit alles juist is, behoeven wij, zo meen ik, thans niet in detail te onderzoeken. Wat namelijk in elk geval de doorslag geeft, is dat wanneer er een gemeenschappelijke marktordening bestaat, hiermee strijdige nationale maatregelen in principe niet zijn toegelaten en dat in een dergelijke situatie alleen de gemeenschapsautoriteiten kunnen beslissen over de instandhouding van nationale marktordeningen of gelijksoortige organisaties. Dit blijkt duidelijk uit de rechtspraak waarin, zoals ik reeds heb gezegd, juist ten aanzien van de marktordening voor varkensvlees is beklemtoond dat deze het organisatorisch kader tot stand heeft gebracht dat aan iedere voorzienbare situatie het hoofd kan bieden.

Maatregelen van de gemeenschapsautoriteiten, die de activiteiten van de Board hadden kunnen rechtvaardigen, ontbraken echter niet slechts op het in casu relevante tijdstip, zij ontbreken ook vandaag

nog. Naar wij hebben gehoord, is er enkel met de Commissie gesproken over verschillende Boards in het algemeen, dus zonder diepgaand onderzoek ten aanzien van de Noordierse Pigs Board, en die gesprekken hebben in het voorjaar van 1978 voor wat de marktordening voor melk betreft, geresulteerd in de vaststelling van twee verordeningen (nrs. 1421 en 1422/78). Verder schijnt er nog te worden onderhandeld over de Noordierse Pigs Board, en daarbij is volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Commissie nu reeds duidelijk geworden dat het handelsmonopolie niet als noodzakelijk kan worden beschouwd.

Derhalve kan met zekerheid worden gesteld dat het Noordierse handelsmonopolie niet kan worden gerechtvaardigd op grond van eisen van economisch en regionaal beleid. Daarnaast meen ik echter ook — zo men deze gedachte hier nog naar voren zou willen brengen — dat het monopolie evenmin kan worden gerechtvaardigd op grond dat de invloed ervan op de gemeenschappelijke markt zeer gering is, aangezien de verkopen van de Board minder dan 1 % van de totale verkopen in de gemeenschappelijke markt uitmaken. Het lijkt mij duidelijk dat deze beschouwingswijze niet ter zake is, omdat verstoringen van en inbreuken op een gemeenschappelijke marktordening natuurlijk ook dan niet kunnen worden toegestaan, wanneer zij zich enkel op een beperkt, betrekkelijk klein gedeelte van de gemeenschappelijke markt doen gevoelen.

c) Ten aanzien van de uitvoer naar andere Lid-Staten, vooral naar de Republiek Ierland, welke ingevolge de handelsregeling voor de producenten onmogelijk is, is voorts betoogd, dat die uitvoer toch al sinds lange tijd oneconomisch was wegens de monetaire compensatie die tussen het Verenigd Koninkrijk en de Republiek Ierland wordt toegepast omdat het Verenigd Koninkrijk anders dan de Republiek Ierland zich tegen een devaluatie van het groene pond heeft verzet. Zo bracht bij voorbeeld in januari 1977 uitvoer naar de Republiek Ierland, waarop monetaire compensatie werd toegepast, UKL 4,40 minder op dan verkoop in het binnenland, zodat zelfs de produktiekosten niet werden gedekt. Van uitvoer waarbij de monetaire compensatie wordt ontdoken, kan echter niet worden gezegd dat zij bescherming verdient. En omdat de grens zo slecht te bewaken is, zou men het niet zonder de Movement of Pigs Regulations kunnen stellen. Alleen zo zou men kunnen verzekeren dat de Noordierse verwerkingsindustrie niet door ongeregelde uitvoer naar de Republiek Ierland ernstig wordt geschaad.

Met betrekking tot deze overwegingen moet mijns inziens in de eerste plaats worden opgemerkt dat het probleem van de export en de belemmering daarvan slechts *één* aspect vormt van de onderhavige problematiek. Bovendien is de monetaire compensatie geen onveranderlijke en blijvende regeling, doch vaak onderhevig aan wijzigingen op korte termijn, nog afgezien van het feit dat de uitvoer door de ontwikkeling van de marktprijzen ondanks monetaire compensatie steeds weer aantrekkelijk kan worden.

Ten aanzien van het gevaar van ontduiking van de monetaire compensatie en het voorkomen van verschijnselen die soms ietwat nonchalant met U-Pigs en O-Pigs worden aangeduid, stelt de Commissie terecht dat deze situatie, die door de afwijzing van een devaluatie van het Engelse groene pond is ontstaan, geen rechtvaardiging vormt voor andere eenzijdige nationale maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen. Als hier een afwijking van de beginselen van het gemeenschapsrecht noodzakelijk zou zijn, zijn het veeleer de gemeenschapsautoriteiten die eventueel maatregelen moeten treffen.

d) In verband met de omstandigheid dat verkoop van in Noord-Ierland gefokte mestvarkens slechts via de Board kan plaatsvinden en deze derhalve bijzondere rechten of zelfs een monopolie

heeft, is ten slotte nog gewezen op de artikelen 90 en 37 EEG-Verdrag.

aa) Voor wat het eerste artikel en de daarmee verband houdende rechtvaardigingspogingen betreft, kunnen wij heel kort zijn.

Bij artikel 90 mag men immers niet uit het oog verliezen dat dit weliswaar ervan uitgaat dat Lid-Staten aan ondernemingen bijzondere of uitsluitende rechten kunnen verlenen, doch tevens bepaalt dat de Lid-Staten met betrekking tot zulke ondernemingen geen enkele maatregel mogen nemen of handhaven welke in strijd is met de regels van het Verdrag. De Noordierse maatregelen kunnen derhalve niet gerechtvaardigd worden door artikel 90, lid 1. Anderzijds is tijdens de procedure met geen enkel woord betoogd — en gelet op alles wat wij weten, zou een dergelijk standpunt ook volkomen onhoudbaar zijn — dat artikel 90, lid 2, in het onderhavige geval van toepassing zou kunnen zijn, dat we dus bij de Board te maken zouden hebben met een onderneming „die is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang", waardoor bepaalde afwijkingen van de verdragsbepalingen zouden zijn toegestaan.

bb) Wat nu artikel 37 EEG-Verdrag en de daarin geregelde nationale monopolies van commerciële aard betreft, is volgens de Board, die zichzelf als een dergelijk monopolie beschouwt, van belang dat ingevolge artikel 44 Toetredingsakte dergelijke monopolies eerst einde 1977 moesten zijn aangepast. Mitsdien kon op het moment dat de betrokken strafbare feiten zich hebben voorgedaan, dat wil zeggen begin 1977, nog niet van een rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 37 in Noord-Ierland worden gesproken, of anders gezegd, kon het monopolie van de Board tot 1 januari 1978 blijven bestaan, ook wanneer het niet op alle punten verenigbaar was met de regels van het Verdrag.

Ook met dit argument, hoe overtuigend het op het eerste gezicht ook mag klinken, is — als ik het maar meteen mag zeggen — in het onderhavige geval niets aan te vangen.

Te betwijfelen valt reeds of de Board de benaming „nationaal monopolie van commerciële aard" in de zin van artikel 37 verdient. Niet omdat er geen sprake zou zijn van een publiekrechtelijke organisatie — in elk geval kon worden gesteld dat de Board een publiekrechtelijk statuut heeft, dat drie van zijn leden door de minister worden benoemd en dat deze niet alleen een zeker toezicht op de Board uitoefent en bevoegd is richtlijnen uit te vaardigen, doch ook de regeling kan wijzigen. Tijdens de procedure is er echter aan herinnerd dat het Verenigd Koninkrijk tijdens de toetredingsonderhandelingen heeft verklaard dat op zijn grondgebied geen monopolies van commerciële aard in de zin van artikel 37 bestonden; dit kan men niet alleen lezen in de literatuur die tijdens de mondelinge behandeling is aangehaald, maar ook in het vierde verslag van de Commissie over het mededingingsbeleid van de Gemeenschap. In dat verband is ook duidelijk geworden dat het hier slechts om een regionale organisatie gaat en zeker niet om een volledig monopolie, aangezien de handelsregeling blijkbaar alleen geldt voor in Noord-Ierland gefokte mestvarkens en niet voor ingevoerde produkten.

Daarnaast speelt hier een andere overweging mee — en deze is mijns inziens van nog meer belang —, namelijk betreffende de verhouding tussen artikel 37 en de verdragsbepalingen inzake het landbouwbeleid. Ten deze is terecht de aandacht gevestigd op artikel 38, lid 2, van het Verdrag, volgens hetwelk de artikelen 39 en 46 als bijzondere bepalingen zijn te beschouwen. In het onderhavige geval dient men derhalve enerzijds ervan uit te gaan dat de krachtens de Agricultural Marketing Act ingevoerde handelsregeling vooral tot taak heeft door regulering en stabilisering van de markt de belangen van de varkensfokkers te bescher-

men. Onverschillig of de Board met zijn handelsregels als een nationale marktorganisatie moet worden beschouwd of niet, in elk geval mag men aannemen dat hij juist zoals een nationale marktorganisatie de werkgelegenheid en levensstandaard van de betrokken producenten moet verzekeren. Anderzijds staat evenzeer vast dat juist deze taak is overgenomen door de gemeenschappelijke marktordening, die ingevolge artikel 43 van het Verdrag de nationale marktorganisaties moest vervangen en daarbij voor gelijkwaardige garanties inzake werkgelegenheid en levensstandaard van de betrokken producenten moest zorgen. Het is derhalve volstrekt duidelijk dat de instelling van gemeenschappelijke marktordeningen niet alleen geen plaats meer laat voor nationale marktorganisaties doch dat hetzelfde — dat wil zeggen volledige vervanging — ook heeft te gelden ten aanzien van nationale monopolies van commerciële aard in de zin van artikel 37, waarvan de voornaamste taken overeenstemmen met die van een nationale marktordening. In dit verband is niet in de laatste plaats van belang — en daarmee besluit ik ook mijn opmerkingen ten aanzien van artikel 37 —, dat in het reeds genoemde arrest in zaak 82/71 de tóenmaals in het geding zijnde Italiaanse melkcentrales niet aan de artikelen 90 en 37 van het Verdrag zijn getoetst, doch uitsluitend aan de landbouwbepalingen van het Verdrag.

4. Wanneer wij derhalve onze indruk bevestigd zien dat de Noordierse handelsregeling voor mestvarkens onverenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector varkensvlees, dan is het eigenlijk niet meer nodig de verdere vragen van de verwijzende rechter te onderzoeken ten einde vast te stellen of andere gezichtspunten de conclusie waartoe wij zijn gekomen kunnen bevestigen. Ik wil echter wel nog ingaan op de vraag of ook van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen kan worden gesproken, of derhalve — aangezien na afloop van de overgangstermijn een overeenkomstig verbod ten aanzien van de intracommunautaire handel niet meer in de marktordening is opgenomen —, sprake kan zijn van inbreuk op de algemene bepaling van artikel 34 EEG-Verdrag. Zoals bekend is krachtens artikel 42 van de Toetredingsakte, dit verbod voor zover het kwantitatieve beperkingen betreft, bij de toetreding van kracht geworden, en ten aanzien van maatregelen van gelijke werking uiterlijk op 1 januari 1975.

Naar mijn overtuiging zijn ook de door de Commissie in dit verband aangevoerde argumenten volkomen steekhoudend.

Daarvoor is van belang dat volgens de rechtspraak (zaak 2/73, Riseria Luigi Geddo, arrest van 12 juli 1973, Jurispr. 1973, blz. 865) het goederenverkeer binnen de Gemeenschap op geen enkele wijze mag worden belemmerd en dat — zoals in het arrest in zaak 68/76 (Commissie t. Frankrijk, arrest van 16 maart 1977, Jurispr. 1977, blz. 515) is overwogen — reeds bijzondere formaliteiten als belemmeringen in de zin van genoemde verbodsbepaling dienen te worden beschouwd. Zoals wij zagen, staat anderzijds vast dat varkensproducenten uit Noord-Ierland niet zelf, doch enkel via de Board kunnen uitvoeren; verder is het niet ondenkbaar dat de Board — ik herinner slechts aan zijn belangen in de Noordierse verwerkingsindustrie — wel eens geneigd zou kunnen zijn deze industrie door exportbeperkingen te beschermen, wanneer het mogelijk zou zijn door uitvoer hogere prijzen te krijgen. Ten deze is niet in de laatste plaats ook van belang dat volgens het verwijzingsvonnis en volgens verklaringen van een medewerker van de Board in het hoofdgeding een wezenlijk doel van het handelsstelsel erin bestaat, de uitvoer naar de Republiek Ierland te verhinderen.

Er kan mitsdien geen twijfel over bestaan dat de handelsregeling gelijke werking

heeft als een kwantitatieve uitvoerbeperking, en hieraan doet ook de reeds vermelde omstandigheid niet af, dat het stelsel van de monetaire compensatie althans tijdelijk de uitvoer zou kunnen verhinderen.

5. Deze constateringen zijn voldoende om de prejudiciële vragen op doelmatige wijze te kunnen beantwoorden. Op verdere vragen uit het verwijzingsvonnis, zoals de vraag of de Board als een onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 dient te worden beschouwd, of een nationale marktordening onder artikel 2 van verordening nr. 26 valt en hoe het staat met artikel 8 EEG-Verdrag, behoeft derhalve niet te worden ingegaan, en evenmin op de in het begeleidend schrijven van 10 maart 1978 opgeworpen vraag of de Britse regering in mei 1972 nog bevoegd was de Movement of Pigs Regulations vast te stellen, nadat het Toetredingsverdrag reeds was ondertekend.

6. De door het Magistrate's Court in Armagh gestelde vragen kunnen mitsdien worden beantwoord als volgt:

Het bestaan van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, waarvan de regels in beginsel vanaf 1 februari 1973 voor Groot-Brittannië van toepassing waren, sluit eenzijdige nationale maatregelen die de goede werking en de doelstellingen van de marktordening ongunstig kunnen beïnvloeden, uit. Met name is daarmee onverenigbaar de instelling en handhaving van een handelsmonopolie voor varkens ten gunste van een onder overheidstoezicht staande producentengroepering en wel ongeacht het feit, dat het monopolie slechts voor een bepaalde, een economische eenheid vormende streek en de aldaar gefokte varkens geldt.

Eeen dergelijke handelsregeling, die de producenten de rechtstreekse uitvoer van varkens naar andere Lid-Staten verbiedt, dient als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen te worden beschouwd. Wanneer zij taken heeft die minstens vergelijkbaar zijn met die van een nationale marktorganisatie kan zij niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 37 EEG-Verdrag, dat voor de nieuwe Lid-Staten eerst op 1 januari 1978 rechtstreeks toepasselijk is geworden.