In zaak 271/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunal de grande instance te Pau, in het aldaar aanhangig geding tussen

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'AMÉLIORATION DE L'ÉLEVAGE ET D'INSÉMINATION ARTIFICIELLE DU BÉARN, te Billère,

en

L. J. M. MIALOCQ,

H. SAPHORE

en

SOCIÉTÉ AGRI-SEM, te Idron,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 37 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

1. Blijkens de verwijzingsbeschikking is krachtens de Franse wet nr. 66-1005 van 28 december 1966 (Loi sur l'élevage, veeteeltwet), bij beschikking van de minister van Landbouw van 1 maart 1972 aan de Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (hierna: Coopérative du Béarn) een exclusieve vergunning verleend voor het verrichten van kunstmatige inseminatie bij runderen in een gebied dat onder meer een deel van het departement Pyrénées Atlantiques omvat. Volgens de geldende regeling moet elke veehouder die zijn runderen kunstmatig wil laten insemineren, zich daartoe wenden tot de coöperatieve vereniging binnen het rayon waarin hij is gevestigd.

De inseminators Mialocq en Saphore hebben voor rekening van de Société Agri-Sem kunstmatige inseminaties verricht in het rayon van de Coopérative du Béarn. Deze dagvaardde deswege de beide inseminators en de Société Agri-Sem voor het Tribunal correctionnel wegens het verrichten van kunstmatige inseminatie zonder toegewezen rayon, en vorderde hoofdelijke veroordeling van gedaagden tot een schadevergoeding van FF 50 000.

2. De Franse wettelijke regeling terzake kan worden samengevat als volgt.

De kunstmatige inseminatie van dieren is geregeld in wet nr. 66-1005 van 28 december 1966 (JORF van 28. 12. 1966, blz. 11619), aangevuld met een reeks uitvoeringsmaatregelen.

Wet nr. 66-1005 bepaalt in titel I — Genetische verbetering van de Veestapel —, artikel 4:

„Het afnemen en behandelen van sperma mag uitsluitend geschieden door of onder toezicht van houders van een vergunning voor het leiden van een KI-station.

Het insemineren mag uitsluitend geschieden door houders van een vergunning voor het leiden van een KI-station of van een vergunning als inseminator.

..."

Ingevolge artikel 5 van deze wet is voor de exploitatie van KI-stations, ongeacht of deze zowel de produktie als het inbrengen van sperma of slechts een van beide activiteiten verzorgen, voorafgaande machtiging van de minister van Landbouw vereist.

Artikel 5 bepaalt verder:

„Elk inseminatiestation bedient een rayon waarbinnen het als enige tot optreden bevoegd is. In zijn machtiging wordt dit rayon afgebakend.

Veehouders in het rayon van een inseminatiestation kunnen dit station verzoeken, hen te voorzien van sperma afkomstig van een produktiestation van eigen keuze . . .; het inseminatiestation is in dat geval gehouden de inseminaties voor de betrokken veehouders uit te voeren; de uit deze keuze voortvloeiende extra kosten komen ten laste van de gebruikers.

Wanneer een inseminatierayon wordt toegewezen aan een coöperatieve KI-vereniging, is deze gehouden ook niet-aangesloten veehouders als gebruikers te aanvaarden."

Artikel 2 van decreet nr. 69-258 van 22 maart 1969 inzake kunstmatige inseminatie (JOFR van 23. 3. 1969, blz. 2948) bepaalt:

„Aan KI-stations kan worden toegestaan (een van) de volgende twee soorten werkzaamheden uit te oefenen:

1) Produktiewerkzaamheden, bestaande in het houden van een stal goedgekeurde mannelijke fokdieren of dieren die als proefstier zijn toegelaten, de zorg voor de uitvoering van het nakomelingenonderzoek volgens een door de minister van Landbouw goedgekeurd programma, het winnen, behandelen, bewaren en leveren van sperma van goedgekeurde fokdieren of proefstieren.

2) Inseminatiewerkzaamheden, bestaande in het zorgdragen voor de inseminatie van vrouwelijke dieren van de diersoorten bedoeld in artikel 1 van de wet van 28 december 1966, met sperma uit door produktiestations bevoorrade spermabanken.

Inseminatiestations kunnen worden gemachtigd goedgekeurde fokdieren te houden die door produktiestations ter beschikking worden gesteld; in dat geval zorgen zij zelf voor het afnemen, behandelen en bewaren van het sperma van de dieren die tot dat station behoren."

Het besluit van de minister van Landbouw van 17 april 1969 betreffende de bedrijfsvergunningen voor stations voor kunstmatige inseminatie (KI-stations) (JORF van 30. 4. 1969, blz. 4349), preciseert dat de leiding van de *produktiestations* het nakomelingenonderzoek uitvoert overeenkomstig door de minister van Landbouw goedgekeurde programma's. Zij kan de uitvoering van bepaalde taken toevertrouwen aan *inseminatiestations* waarmee zij zich hiertoe contractueel verbindt (artikel 9).

Ingevolge artikel 10 bestrijkt het werkterrein van een produktiestation normaliter de rayons van alle inseminatiestations waarmee het is verbonden door contracten voor het testen van fokdieren of het ter beschikking stellen van fokdieren of van sperma. Deze contracten worden aan de minister van Landbouw meegedeeld tegelijk met het verzoek om machtiging en bij elke wijziging van de contracten of bij het sluiten van nieuwe contracten.

Met betrekking tot de *inseminatiestations* wordt in artikel 12 van dit besluit bepaald:

„Elk inseminatiestation sluit contracten met een of meer produktiestations.

Deze contracten moeten een regelmatige voorziening waarborgen in het betrokken rayon, gelet op de gebleken behoeften aldaar, en een looptijd hebben die lang genoeg is om de tests tot een goed einde te brengen.

In deze contracten is de verbintenis van het inseminatiestation opgenomen om

deel te nemen aan de testprogramma's die worden uitgevoerd door de produktiestations waarmee het zich verbindt. Bij deze verbintenis wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die het betrokken rayon biedt voor de uitvoering van testprogramma's en met de geschatte plaatselijke behoefte op middellange termijn aan goedgekeurde fokdieren."

Artikel 13 bepaalt:

„De inseminatiestations worden normaliter van fokdieren of sperma voorzien door het produktiestation of de produktiestations waarmee zij een contract hebben gesloten. Overeenkomstig artikel 5, lid 5, van voornoemde wet van 28 december 1966 kunnen zij zich op individueel schriftelijk verzoek van veehouders uit hun rayon bij andere stations bevoorraden.

Het in de door een inseminatiestation beheerde spermabank of -banken opgeslagen sperma is normaliter bestemd voor inseminatie binnen het rayon waarvoor zijn bedrijfsvergunning geldt.

Een inseminatiestation kan sperma slechts terugleveren aan de produktiestations die het bevoorraden.

..."

Op grond van de artikelen 17 en 18 van het besluit worden afschriften van de bevoorradingscontracten en de contracten inzake de tests zowel gevoegd bij de verzoeken om machtiging van de produktiestations als bij die van de inseminatiestations.

Een besluit van de minister van Landbouw van 22 oktober 1949 inzake de voorwaarden voor vrijgestelde invoer van raszuivere fokdieren, behorend tot de families der paarden, runderen schapen en varkens (JORF van 29. 10. 1949, blz. 10600), bepaalt met betrekking tot de *invoer van sperma* in Frankrijk, dat „elke door het ministerie van Landbouw goedgekeurde belangenvereniging van veehouders of daarmee gelijkgestelde instelling die raszuivere fokdieren vrij van douanerechten wenst in te voeren, in viervoud een verzoek om toestemming moet indienen." De zoötechnische voorwaarden die bepalend zijn voor een gunstige beslissing van de minister van Landbouw, worden bekendgemaakt bij „bericht aan de importeurs".

Verder bepaalt artikel 3 van decreet nr. 70-137 van 16 februari 1970 betreffende de in- en uitvoer van levende dieren en sperma van fokdieren (JORF van 19. 2. 1970, blz. 1766):

„De oorsprong en herkomst van doses sperma van dieren van de in artikel 1 van de wet van 28 december 1966 genoemde soorten, welke bij de douane ten invoer of uitvoer worden aangeboden, moeten zijn gecertificeerd door officiële instanties van het land van uitvoer; het sperma moet afkomstig zijn van fokdieren waarbij met gunstig resultaat een nakomelingenonderzoek is uitgevoerd overeenkomstig een programma, dat, in geval van uitvoer, door de minister van Landbouw is goedgekeurd, of, in geval van invoer, door hem is erkend als gelijkwaardig aan een goedgekeurd programma."

3. Het Tribunal de grande instance te Pau merkt in zijn verwijzingsbeschikking op, dat de huidige Franse regeling inzake kunstmatige inseminatie een territoriaal monopolie ten gunste van de inseminatiestations voor runderen creëert. Voorts leidt die regeling tot een nationaal monopolie, doordat de staat, via de procedure van goedkeuring door de minister van Landbouw rechtstreeks voor wat de spermaproduktiestations betreft, en indirect voor wat de inseminatiestations betreft, controle uitoefent op de kwaliteit en kwantiteit van het in en uit te voeren sperma en op de verkoopprijs ervan. De veehouders zijn immers verplicht het station waaronder zij ressorteren, in te schakelen voor de aankoop van sperma

van hun keuze, dat van een ander erkend station afkomstig is. Deze stations ondervinden geen concurrentie want voor elke import van buitenlands sperma is een vergunning van de minister van Landbouw vereist, en deze wordt uitsluitend afgegeven aan de erkende stations die het monopolie hebben.

Het Tribunal te Pau merkt echter op, dat de Franse rechtspraak verdeeld is over de vraag of een aldus omschreven nationaal monopolie commercieel van aard is in de zin van artikel 37 EEG-Verdrag. In sommige rechterlijke uitspraken in vergelijkbare strafzaken werd ervan uitgegaan, dat de aan de veehouders opgelegde beperkingen en de wettelijk voorziene exclusiviteit geen betrekking had op de aanschaf van een produkt (sperma), maar op de verlening van een dienst (het insemineren), waarvoor artikel 37 niet geldt. Het Tribunal merkt in dit verband op, dat de wet in feite twee verschillende diensten op het oog heeft: het inbrengen van sperma en de aankoop, op verzoek van de veehouder, van sperma, eventueel bij een ander station. Volgens een vaste Franse jurisprudentie zijn dienstverlenende bedrijven commercieel van aard.

Met de overweging dat het nationale monopolie voor kunstmatige inseminatie het handelsverkeer in sperma tussen de Lid-Staten kan beïnvloeden, besloot het Tribunal deze vraag aan het Hof voor te leggen.

Wanneer de hierboven omschreven vormen van dienstverlening commercieel van aard zijn, rijst volgens de rechter bovendien de vraag, of een vergunningenstelsel waarbij de afgifte aan het beleid van het monopolie is overgelaten, niet discriminatoir van aard is in de zin van artikel 37, waar het gaat om de mogelijkheid van buitenlandse veefokkers om inseminatie- of produktiestations op te richten.

Bij beschikking van 22 april 1981 heeft het Tribunal de grande instance te Pau krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1. Zijn dienstverrichtingen commercieel van aard in de zin van artikel 37 EEG-Verdrag, wanneer zij, ingericht als een nationaal monopolie, de staat de mogelijkheid bieden een tak van de nationale economie te leiden?

2. Zo ja, kan een stelsel van door de staat voor deze dienstverrichtingen afgegeven vergunningen discriminatoir van aard zijn in de zin van deze bepaling?

3. En in nog beperktere zin, kan bedoelde discriminatie enkel betrekking hebben op personen en niet op produkten?"

4. De verwijzingsbeschikking is op 7 oktober 1981 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, de Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, vertegenwoordigd door C. Paulmier, advocaat te Parijs; verweerders in het hoofdgeding, Mialocq, Saphore en de Société Agri-Sem, vertegenwoordigd door F. Cathala, advocaat te Parijs; de Franse regering, vertegenwoordigd door M. Aulagnon, juridisch adviseur bij het algemeen secretariaat van het interministerieel comité voor vraag-

stukken inzake Europese economische samenwerking, als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R.-C. Béraud als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel verzocht antwoord te geven op de volgende vraag:

„In de memorie van verweerders wordt in verband met de invoer van runder-sperma in Frankrijk gemeld, dat bij de Commissie enkele petities zijn ingediend door buitenlandse producenten van rundersperma die, zoals het in de memorie heet, op systematische obstructie van de Franse overheid waren gestuit. Kan de Commissie deze inlichting bevestigen en, zo ja, uitleggen wat zij naar aanleiding van deze petities heeft ondernomen?"

Bovendien heeft het Hof partijen verzocht, bij de mondelinge behandeling in te gaan op de opmerkingen in de memorie van de Commissie, over de toepassing van artikel 59 EEG-Verdrag.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

In een inleidende opmerking wijst *verzoekster in het hoofdgeding,* de Société coopérative du Béarn, erop dat de overwegingen die het Tribunal te Pau ertoe hebben gebracht prejudiciële vragen aan het Hof te stellen, voor het Tribunal geen onderwerp van debat tussen partijen zijn geweest; verweerders zijn daar namelijk niet verschenen. Gezien enkele uitspraken van hogere Franse rechters, waarin op basis van de rechtspraak van het Hof de toepasselijkheid van artikel 37 EEG-Verdrag op de Franse regeling inzake kunstmatige inseminatie wordt uitgesloten, zou het Tribunal zich niet tot het Hof hebben gewend indien een dergelijk debat had plaatsgevonden.

Met betrekking tot de eerste vraag van het Tribunal stelt verzoekster in het hoofdgeding allereerst, dat artikel 37 EEG-Verdrag geen betrekking heeft op dienstverrichtingen, zelfs indien deze commercieel van aard zijn.

Artikel 37 doelt volgens het arrest van het Hof van 30 april 1974 (zaak 155/73, Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409) op het handelsverkeer in goederen en produkten en kan niet een monopolie voor het verrichten van diensten betreffen. Door het feit dat een dienstverrichting commercieel van aard is, verliest zij geenszins haar hoedanigheid van dienstverrichting. Volgens artikel 60 EEG-Verdrag vallen onder dienstverrichtingen onder meer werkzaamheden van commerciële aard.

Hiervan is echter geen sprake bij kunstmatige inseminatie; dit is veeleer een landbouw werkzaamheid. De verwijzende rechter is hier het slachtoffer geworden van een betreurenswaardige verwarring van de begrippen „dienstverrichtingen van commerciële aard" en „goederen of produkten".

Ook al is inseminatie niet mogelijk zonder dat daarbij een dosis sperma wordt geleverd, toch kan men deze levering financieel, boekhoudkundig en materieel niet los zien van de verrichting in haar geheel, die ontegenzeglijk een dienstver-

richting is. Wezenlijk is de aan de veehouder verleende dienst als geheel. Directe levering van sperma aan veehouders vindt bovendien nooit los van inseminatie plaats.

Het commerciële karakter van een dienstverrichting kan slechts voortvloeien uit de aard van de handelingen waaruit de dienstverrichting bestaat. Niet het eventuele bestaan van een monopolie kan aan deze dienstverrichtingen een commercieel karakter verlenen.

In de tweede plaats meent verzoekster in het hoofdgeding, dat er in casu geen sprake is van een „nationaal" monopolie in de zin van artikel 37, dat de staat de mogelijkheid biedt een tak van de nationale economie te leiden. Zij keert zich tegen de overwegingen van die strekking van het Tribunal te Pau. Is er eenmaal een bedrijfsvergunning verleend, dan grijpt de minister van Landbouw immers niet meer in in de gang van zaken bij de KI-centra. De staat schrijft hun geen enkel beleid voor en ze zijn geheel vrij in hun financiering en hun beheer, zolang zij maar de wettelijke regeling in acht nemen die geldt voor het type ondernemingen waarvan zij de rechtsvorm hebben (in casu die van een landbouwcoöperatie).

Het door de nationale rechter bedoelde stelsel van invoervergunningen voor sperma wil enkel controle mogelijk maken op de naleving van de Franse regeling betreffende de zoötechnische en sanitaire waarborgen overeenkomstig decreet nr. 70-137 van 16 december 1970 betreffende de in- en uitvoer van levende dieren en van sperma van fokdieren. Sperma dat aan de in dit decreet gestelde eisen voldoet, kan op verzoek van de veehouders door elk erkend station worden ingevoerd.

Voor zover er al sprake mocht zijn van een monopolie, is dit niet voorbehouden aan de eigen onderdanen. Ingevolge twee besluiten van de minister van Landbouw van 12 en 17 november 1969 kan de vergunning om een KI-station te openen en te exploiteren en de vergunningen om een station te leiden of om als inseminator werkzaam te zijn, ook worden verleend aan onderdanen van andere Lid-Staten van de EEG.

Tenslotte beroept verzoekster zich op de arresten van het Hof van 15 juli 1964 (zaak 6/64, Costa/ENEL, Jurispr. 1964, blz. 1255) en 5 februari 1976 (zaak 58/75, Manghera, Jurispr. 1976, blz. 91) voor haar stelling, dat artikel 37 EEG-Verdrag geen verbod bevat voor nationale monopolies van commerciële aard (zoals het tabak- en lucifermonopolie (SEITA) in Frankrijk), doch zich ertoe beperkt discriminatie van onderdanen van andere Lid-Staten ten opzichte van die van de betrokken Lid-Staat te verbieden.

Naar aanleiding van de tweede en derde vraag herhaalt verzoekster, dat de Franse regeling inzake kunstmatige inseminatie haars inziens op geen enkele wijze discriminerend is, noch wat betreft de toegang tot de betrokken werkzaamheden voor onderdanen van andere Lid-Staten, noch wat betreft de bevoorrading met uit andere Lid-Staten afkomstige produkten.

Verweerders in het hoofdgeding, Mialocq Saphore en de Société Agri-Sem, zetten allereerst uiteen, dat de Franse veeteeltwet van 28 december 1966 met betrekking tot kunstmatige inseminatie gebaseerd is op twee hoofdgedachten, name-

lijk dat de regionale centra voor de inseminatie van runderen een territoriaal monopolie hebben voor de inseminatie als dienstverrichting, en dat deze centra een exclusief recht hebben op de distributie en verhandeling van het gebruikte produkt, ongeacht of dit uit Frankrijk dan wel uit het buitenland afkomstig is. Zij merken hierbij op, dat de inseminatiestations het sperma betrekken van de produktiestations waarmee zij contractueel zijn verbonden, of, op verzoek van de betrokken veehouder, van een ander erkend produktiestation. Voor het gebruikte produkt en voor het insemineren wordt één bedrag in rekening gebracht.

Wanneer een veehouder buitenlands sperma verlangt, fungeert het inseminatiestation als verplichte tussenpersoon. In de praktijk worden de aanvragen om invoervergunningen gecentraliseerd bij de Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (Unceia) te Parijs, de overkoepelende organisatie van de erkende inseminatie- en produktiestations. Deze belast zich, op kosten van de betrokken veehouder, met de invoerprocedure. De zoötechnische eisen waaraan het buitenlandse produkt moet voldoen om voor een invoervergunning in aanmerking te komen, worden vastgesteld na advies van de nationale commissie voor genetische verbetering, bestaande uit ambtenaren van het ministerie van Landbouw en vertegenwoordigers van de Unceia, dat wil zeggen van de produktie- en inseminatiestations die het inseminatiemonopolie en het alleenhandelsprivilege bezitten.

De verwezenlijking van de invoer van sperma vergt onder deze omstandigheden zoveel tijd, dat de veehouders er maar liever van afzien.

Wat de eerste vraag betreft, menen verweerders dat de Franse wetgever in 1966, wat de kunstmatige inseminatie van runderen betreft, onmiskenbaar de bedoeling had zich van de leiding over deze tak van de economie te verzekeren. Het geheel van bepalingen van de wet van 28 december 1966 vormt, samen met de uitvoeringsbepalingen en -praktijken een stelsel waarmee de staat, via de erkende centra en de Unceia, controle en invloed uitoefent op de invoer van rundersperma.

Alle inseminatiestations tezamen vormen derhalve een nationaal monopolie in de zin van artikel 37, lid 1, EEG-Verdrag. Deze stations worden, evenals overigens de produktiestations, toegelaten en gecontroleerd door de staat. Artikel 37, lid 1, is evenzeer van toepassing op een monopolie dat wordt uitgeoefend door een staatslichaam als op een activiteit die door de staat is opgedragen aan door hem opgerichte of gecontroleerde lichamen. Bovendien heeft deze bepaling niet alleen betrekking op lichamen wier activiteiten het gehele nationale grondgebied bestrijken, maar ook op een veelheid van lichamen die elk in een deel van het nationale grondgebied werkzaam zijn, doch die tezamen het monopolie bezitten (conclusie van advocaat-generaal Roemer in zaak 82/71, SAIL, Jurispr. 1972, blz. 145).

Het bestaan van een monopolie van commerciële aard blijkt niet alleen uit de organisatie van de inseminatiestations, maar ook uit hun werkzaamheden. Deze bestaan in het aankopen van uit produktiestations of uit het buitenland afkom-

stig sperma voor wederverkoop aan geïnteresseerde veehouders. Nu de veehouder zich niet zelf het sperma kan verschaffen dat hij wenst te laten inbrengen, hebben de stations dus een monopolie op de distributie en verhandeling van het produkt. Gezien de moderne conserverings- en transporttechnieken is hier inderdaad sprake van een commercieel produkt, ten aanzien waarvan concurrentie en handelsverkeer tussen Lid-Staten mogelijk is (vgl. arrest van 15. 7. 1964, zaak 6/64, Costa/ENEL, Jurispr. 1964, blz. 1203).

Men heeft hier dus te maken met een lichaam in de zin van artikel 37, lid 1, tweede alinea, waardoor een Lid-Staat de invoer of de uitvoer tussen de Lid-Staten in rechte of in feite rechtstreeks of zijdelings beheerst, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt.

Concluderend stellen verweerders in het hoofdgeding voor, op de eerste vraag te antwoorden dat dienstverrichtingen die niet zijn los te koppelen van de levering van een produkt, commercieel van aard zijn in de zin van artikel 37 EEG-Verdrag, wanneer zij zijn georganiseerd in de vorm van een nationaal monopolie dat zowel de dienstverrichting als de levering van het produkt omvat en dat de staat de mogelijkheid biedt, een tak van een nationale economie te leiden, zowel op nationaal vlak als in het intracommunautaire handelsverkeer.

Met betrekking tot de tweede vraag merken verweerders op, dat onderdanen van andere Lid-Staten van de Gemeenschap weliswaar de jure een vestigingsvergunning kunnen krijgen voor een inseminatiestation, doch dat de toegang tot deze werkzaamheden in de praktijk illusoir blijft, omdat het gehele Franse grondgebied sinds lang onder de bestaande stations is opgedeeld. Zij menen echter, dat met de uitsluiting van elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten in artikel 37, lid 1, niet wordt gedoeld op de onderdanen als individuen, maar op de door hen vervaardigde of verhandelde produkten.

In casu is de discriminatie gelegen in het feit, dat het verkrijgen van het ingevoerde produkt duurder wordt gemaakt door de hoge administratiekosten van de UNCEIA, de sanitaire keuringsrechten en de lange leveringstijden, die niet in verhouding staan tot wat bij deze soort handel werkelijk nodig is. Bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn hierover trouwens verschillende klachten ingediend door buitenlandse producenten, die waren gestuit op een systematische obstructie van de diensten van het ministerie van Landbouw en van de UNCEIA.

Blijkens het arrest van 3 februari 1976 (zaak 59/75, Manghera, Jurispr. 1976, blz. 91) moest ieder nationaal monopolie van commerciële aard aan het einde van de overgangsperiode in dier voege zijn aangepast, dat een uitsluitend recht op invoer uit de andere Lid-Staten was afgeschaft.

Verweerders in het hoofdgeding geven derhalve in overweging, op de tweede vraag te antwoorden dat een stelsel van door een Lid-Staat afgegeven vergunningen voor als een nationaal monopolie ingerichte dienstverrichtingen niet verenigbaar is met artikel 37 EEG-Verdrag, wanneer de voorwaarden voor de uitoefening van die werkzaamheden met name met betrekking tot de invoer een discriminerende uitwerking hebben in de zin van het Verdrag.

Voor de derde vraag volgt hieruit, dat van een dergelijke discriminatie niet al-

leen sprake behoeft te zijn ten aanzien van personen. Zij raakt onvermijdelijk de betrokken produkten, alleen al door het feit dat aan de dienstverrichting een exclusieve bevoegdheid is verbonden om het produkt waarmee de dienst wordt verricht, in de handel te brengen en in te voeren.

Verweerders in het hoofdgeding merken nog op, dat ook op het gebied van de landbouwprodukten nationale monopolies ingevolge artikel 37 moesten worden aangepast, en wel in het kader van een gemeenschappelijke marktordening of van een nationale regeling die de verdragsbepalingen en in het bijzonder de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen respecteert (zie arrest van 10. 12. 1974, zaak 48/74, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1393). Bovendien derogeert artikel 37, lid 4, dat enkele regelingen bevat voor monopolies met betrekking tot landbouwprodukten, niet aan de andere bepalingen van dat artikel (zie arrest van 17. 2. 1976, zaak 91/75, Miritz, Jurispr. 1976, blz. 217).

Voor zover artikel 36 EEG-Verdrag aan de toepassing van artikel 37 in de weg zou kunnen staan, zij opgemerkt dat de beperkingen op de invoer van sperma van communautaire oorsprong niet zijn ingegeven door het streven om de gezondheid en het leven van dieren te beschermen, doch beogen een zekere genetische kwaliteit van de veestapel te handhaven.

De *Franse regering* merkt allereerst op, dat het monopolie van de KI-stations enkel de inseminatie betreft. Dit is een dienst die wordt verricht met sperma dat hetzij met vergunning is ingevoerd, hetzij afkomstig is van produktiestations die op dat gebied geen enkel monopolie genieten. Wegens hun vakbekwaamheid en taken bezitten de KI-stations een dienstverrichtingsmonopolie, dat wil zeggen een monopolie van het soort dat het Hof in voornoemd arrest van 30 april 1974 (zaak 155/73, Sacchi) duidelijk heeft uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 37.

Over de werkwijze van de KI-stations merkt de Franse regering op, dat elke veehouder vrij is zich te voorzien van sperma van het ras zijner keuze, mits dit sperma aan de voor dat ras gestelde normen voldoet, ongeacht of het afkomstig is van een erkend produktiestation dan wel is ingevoerd, zolang het maar door een erkend inseminatiestation wordt ingebracht. Voor de aankoop van in Frankrijk geproduceerd sperma is het inseminatiestation in feite de instantie die de aankoop voor rekening van de veehouders verricht. Extra kosten wegens bijzondere specificaties komen ten laste van de gebruikers. Hieruit blijkt duidelijk, dat het station niet optreedt als handelaar, maar als dienstverlener. Dat een veehouder die aangesloten is bij een coöperatief station dat bevoegd is inseminaties uit te voeren, verplicht is van de diensten van zijn station gebruik te maken, vloeit trouwens niet voort uit de veeteeltwet, maar uit de aan het lidmaatschap verbonden verplichtingen, die hij vrijwillig is aangegaan.

Invoervergunningen voor sperma worden niet enkel aan inseminatiestations afgegeven. Met het oog op de naleving van de bepalingen inzake inseminatie dient de overheid enkel erop toe te zien, dat het ingevoerde sperma werkelijk door deze toegelaten stations wordt ingebracht.

De verklaring van de belangrijke rol van de UNCEIA ligt in de piramidestructuur,

die een gevolg is van de coöperatieve vorm van de inseminatiestations. De door deze stations aangegane verplichting om sperma te betrekken bij de door de coöperatieve verenigingen tezamen opgerichte bond, is slecht een tegenprestatie voor de voordelen die op ander terrein aan de landbouwcoöperaties worden toegekend. De rol die de coöperatieve beweging speelt, brengt echter geen feitelijk monopolie mee, nu er andere erkende organisaties zijn die werkzaam zijn op het gebied van de kunstmatige inseminatie en niet de structuur van een coöperatieve vereniging bezitten.

De KI-stations vertonen dus noch wat betreft de door de minister van Landbouw toegekende exclusieve rechten, noch in hun werkzaamheden als dienstverlener, noch in hun structuur het door artikel 37 EEG-Verdrag verlangde commerciële karakter.

Met behulp van het monopolie dat, als uitvloeisel van het vergunningstelsel, aan de inseminatiestations is gedelegeerd, kan de staat de taak van openbare dienst verrichten door zich in te zetten voor de bescherming en sanitaire verbetering van de veestapel. De keuze van rassen en van gekwalificeerde fokdieren, die werkelijk bepalend is voor de oriëntatie van het veefokbeleid, komt uiteindelijk echter aan de veehouders toe. Het betrokken monopolie moge een beleid van sanitaire bescherming mogelijk maken, het geeft de staat niet de mogelijkheid om een tak van de nationale economie te leiden.

Samenvattend meent de Franse regering, dat de eerste vraag aldus moet worden beantwoord, dat het monopolie van de inseminatiestations door de wet strikt is beperkt tot een dienstverrichting, de inseminatie van vrouwelijke dieren, en elk commercieel karakter in de zin van artikel 37 mist.

Subsidiair stelt de Franse regering, dat het vergunningenstelsel in geen enkel opzicht discriminerend is. Elke gemeenschapsonderdaan kan als inseminator worden toegelaten en een vergunning krijgen om kunstmatige inseminaties te verrichten. Bovendien is elke coöperatieve KI-vereniging waaraan een inseminatierayon is toegekend, op straffe van intrekking van de vergunning gehouden ook niet-aangesloten veehouder als gebruikers te accepteren.

Tenslotte vindt de afgifte van invoervergunningen automatisch plaats en is zij niet aan kwantitatieve beperkingen gebonden wanneer voldaan wordt aan de zoötechnische normen die voor sperma van het betrokken ras zijn vastgesteld. Deze normen zijn zonder onderscheid van toepassing op sperma van fokdieren van de Franse produktiestations en op sperma uit het buitenland. Ook al mag volgens artikel 2 van richtlijn nr. 77/504 van de Raad van 25 juli 1977 betreffende raszuivere fokrunderen (PB L 206 van 1977, blz. 8), de intracommunautaire handel in sperma en bevruchte eicellen niet om zoötechnische redenen worden beperkt, toch blijven, ingevolge artikel 3 van dezelfde richtlijn, de nationale wettelijke bepalingen terzake van toepassing tot aan de inwerkingtreding van gemeenschapsbepalingen. Zolang dergelijke bepalingen ontbreken, kan men Frankrijk niet verwijten, dat het nog zijn nationale wettelijke bepalingen toepast.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt op, dat duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de werkzaamheden van de inseminatiestations met betrekking tot de levering van goederen, en de inseminatie als zodanig. Het exclusieve recht om te insemineren vormt ingevolge voornoemd arrest van 30 april 1974 (zaak 155/73, Sacchi) een

dienstverrichtingsmonopolie, dat niet onder artikel 37 EEG-Verdrag valt, maar veeleer onder de artikelen 59 e.v. Op zichzelf is het feit dat Lid-Staten speciale of exclusieve rechten toekennen aan overheids- of particuliere ondernemingen, in het licht van dit arrest niet onverenigbaar met artikel 86 EEG-Verdrag. Wanneer evenwel de ondernemingen die dit exclusieve recht bezitten, in casu de coöperatieve verenigingen die zijn aangesloten bij de UNCEIA, de gebruikers van hun diensten onbillijke of discriminatoire voorwaarden opleggen, heeft men wel te maken met een misbruik in de zin van artikel 86. Bij de Commissie is inderdaad een op de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag gebaseerde klacht tegen de UNCEIA ingediend. De alle leden bindende statuten van deze bond bevatten onder meer beperkingen voor de invoer en het testen van sperma van buitenlandse oorsprong en prohibitieve tarieven voor de behandeling van invoeraanvragen.

De werkzaamheden van de inseminatiestations met betrekking tot de levering van sperma vallen daarentegen wel onder de gemeenschapsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen. Voor zover de verplichte contractuele relaties tussen de inseminatiestations en de produktiestations met betrekking tot de spermavoorziening uitlopen op een preferentie voor de nationale produktie, is het stelsel onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

In antwoord op een vraag van het Hof bevestigt de Commissie, dat zij verschillende klachten heeft ontvangen over de door de Franse regering toegepaste beperkingen van de sperma-import. Na onderzoek van deze klachten is de Commissie tot de conclusie gekomen, dat Frankrijk inderdaad de krachtens artikel 37 EEG-Verdrag en voornoemde richtlijn nr. 77/504 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Deze conclusie berust op de overweging, dat invoervergunningen in de praktijk uitsluitend worden toegekend aan personen van wie valt aan te nemen dat zij het sperma overeenkomstig de Franse regeling zullen gebruiken, of die handelen voor rekening van een organisatie die aan deze voorwaarde voldoet. Het feit dat de invoer van sperma en de verhandeling van ingevoerd sperma in de praktijk is voorbehouden aan organisaties die hun eigen sperma produceren en verhandelen, vormt a fortiori een discriminatie in de zin van artikel 37. In verband hiermee heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid.

Het voorgaande geldt echter niet voor zover het dienstverrichtingsmonopolie het insemineren als zodanig betreft. De Commissie stelt daarom voor, op de eerste vraag te antwoorden, dat het exclusieve recht om het sperma in te brengen, niet onder artikel 37 valt.

De tweede en derde vraag moeten worden bezien in het licht van de artikelen 52 e.v. betreffende het recht van vestiging, en van de artikelen 59 e.v. betreffende het verrichten van diensten.

Wat het recht van vestiging betreft, merkt de Commissie op, dat de minister van Landbouw ingevolge artikel 5 van de Franse wet van 28 december 1966 bij de afgifte van een vergunning om een inseminatiestation te openen, onder meer rekening moet houden met de reeds bestaande voorzieningen. Een dergelijke

voorwaarde leent zich voor discriminatie van onderdanen van andere Lid-Staten, die toegang tot de Franse markt wensen ten opzichte van de reeds aldaar gevestigde Franse bedrijven.

Op het gebied van de vrije dienstverrichting is een administratieve praktijk die geen mogelijkheid laat voor het verrichten van diensten door in andere Lid-Staten gevestigde inseminators die de waarborgen van vakbekwaamheid bieden welke de nationale regeling eist, onverenigbaar met artikel 59. Een stelsel van exclusieve vergunningen zoals het dienstverrichtingsmonopolie voor het insemineren van runderen, is echter verenigbaar met artikel 59, voor zover het wordt gerechtvaardigd door een beschermenswaardig algemeen belang, zoals in casu de verbetering van de kwaliteit en van de voorwaarden voor de exploitatie van de veestapel.

Met betrekking tot de derde vraag voegt de Commissie hieraan toe, dat maatregelen die onverenigbaar zijn met de verdragsbepalingen inzake het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, naar hun aard uitsluitend betrekking hebben op personen.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 26 april 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekster in het hoofdgeding, de Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, vertegenwoordigd door C. Paulmier, advocaat te Parijs; verweerders in het hoofdgeding, Mialocq, Saphore en de Société Agri-Sem, vertegenwoordigd door F. Cathala, advocaat te Parijs; de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Guillaume, directeur juridische zaken bij het ministerie van Buitenlandse betrekkingen, bijgestaan door A. Carnelutti, secretaris Buitenlandse zaken, als gemachtigden; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R.-C. Béraud als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 1 juni 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij vonnis van 22 april 1981, ingekomen ten Hove op 7 oktober daaropvolgende, heeft het Tribunal de grande instance te Pau krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 37 van het Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in een strafzaak ter zake van overtreding van de Franse wettelijke regeling inzake de kunstmatige inseminatie van runderen, door twee veehouders die kunstmatige inseminaties hebben verricht in het

rayon waar de Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn bij uitsluiting daartoe bevoegd is.

3 Blijkens de inlichtingen van de Franse regering en de Commissie is de Franse regeling inzake de kunstmatige inseminatie van runderen voornamelijk vervat in wet nr. 66-1005 van 28 december 1966 (Loi sur l'élevage, JORF 1966, blz. 11619). Ingevolge artikel 5, eerste alinea, van deze wet is voor de exploitatie van KI-stations een machtiging vereist. Het artikel maakt onderscheid tussen stations die met de produktie van sperma zijn belast, en stations die zich met het eigenlijke insemineren bezighouden, doch sluit niet uit dat een en hetzelfde centrum beide activiteiten verricht. De produktiewerkzaamheden bestaan in het houden van een stal van mannelijke fokdieren, het testen van deze dieren en het winnen, behandelen, bewaren en leveren van sperma. De inseminatiewerkzaamheden bestaan in het inbrengen van sperma bij vrouwelijke dieren of in het houden van toezicht wanneer het insemineren door daartoe bevoegde veehouders wordt verricht.

4 Verder bepaalt voornoemde wet van 1966, dat elk inseminatiestation een rayon bedient waarbinnen het als enige tot optreden bevoegd is (artikel 5, vierde alinea); indien een rayon is toegewezen aan een landbouwcoöperatie, is deze verplicht ook niet-aangesloten veehouders als gebruikers te aanvaarden. Veehouders die in het rayon van een inseminatiestation zijn gevestigd, kunnen dit station verzoeken hen te voorzien van sperma afkomstig van een produktiestation van hun keuze (artikel 5, vijfde alinea); de uit een dergelijke keuze voortvloeiende extra kosten komen ten laste van de gebruiker. Inseminatiestations die niet tevens produktiestations zijn, worden in de regel van fokdieren of sperma voorzien door het produktiestation of -stations waarmee zij een bevoorradingscontract hebben gesloten.

5 Uitgaande van deze regeling wordt in het verwijzingsvonnis geconstateerd dat er thans in Frankrijk een territoriaal monopolie bestaat ten gunste van de stations voor de inseminatie van runderen. Opgemerkt wordt, dat de toewijzing van een exclusieve zone aan een coöperatieve vereniging in strijd zou kunnen zijn met artikel 37 EEG-Verdrag, betreffende nationale monopolies van commerciële aard.

6 Dien aangaande is de nationale rechter van oordeel dat het monopolistisch karakter van de inseminatiestations onmiskenbaar is en dat het hierbij om een nationaal monopolie gaat, omdat alle stations tezamen genomen geen concurrentie ondervinden, daar de veehouders verplicht zijn zich voor de kunstmatige inseminatie van hun runderen en zelfs om het sperma van hun keuze te verkrijgen, te wenden tot het station waaronder zij ressorteren. De nationale rechter aarzelt echter met betrekking tot de vraag, of het monopolie van deze stations van commerciële aard is.

7 Teneinde hierover duidelijkheid te verkrijgen heeft de nationale rechter in de eerste plaats de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Zijn dienstverrichtingen commercieel van aard in de zin van artikel 37 EEG-Verdrag, wanneer zij, ingericht als een nationaal monopolie, de staat de mogelijkheid bieden een tak van de nationale economie te leiden?"

8 Vooreerst zij eraan herinnerd dat, gelijk het Hof reeds overwoog in het arrest van 30 april 1974 (zaak 155/73, Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409), zowel uit de plaats van artikel 37 in het hoofdstuk van het EEG-Verdrag betreffende de afschaffing van kwantitatieve beperkingen, als uit de in dit artikel gebezigde terminologie blijkt, dat het betrekking heeft op het goederenverkeer en niet op monopolies voor het verrichten van diensten.

9 Het enkele feit dat een nationaal monopolie voor het verrichten van diensten de overheid van de betrokken Lid-Staat de mogelijkheid biedt, om, zoals de prejudiciële vraag het formuleert, een tak van de nationale economie te leiden, is dan ook niet voldoende om te kunnen concluderen dat een dergelijk monopolie onder artikel 37 valt.

10 Het is echter niet uitgesloten dat een monopolie voor het verrichten van diensten zijdelings invloed heeft op het intracommunautaire goederenverkeer. Zo zou een onderneming — of een geheel van ondernemingen — die het monopolie heeft voor het verrichten van bepaalde diensten, inbreuk kunnen maken op het beginsel van het vrije verkeer van goederen, met name wanneer dit monopolie ertoe leidt, dat ingevoerde produkten worden gediscrimineerd ten opzichte van produkten van nationale oorsprong.

11 De feiten die in het verwijzingsvonnis zijn vermeld, en die welke tijdens de procedure voor het Hof aan de dag zijn gekomen, volstaan echter niet om te kunnen zeggen dat een wettelijke regeling van het type als in Frankrijk voor de kunstmatige inseminatie van runderen geldt, indirect een monopoliepositie creëert die het vrije verkeer van goederen belemmert.

12 Het blijkt immers dat, volgens de Franse wettelijke regeling, elke individuele veehouder het inseminatiestation waaronder hij ressorteert, kan verzoeken hem sperma te verschaffen afkomstig van een produktiestation van zijn keuze in Frankrijk of in het buitenland. De Franse regering heeft erop gewezen, dat de Franse wettelijke regeling niets bevat wat een inseminatiestation of zelfs een individuele veehouder zou verhinderen zich voor de aankoop van sperma rechtstreeks tot een buitenlands centrum te wenden en om de daarvoor noodzakelijke invoervergunningen te verkrijgen.

13 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 37 aldus moet worden uitgelegd, dat het geen betrekking heeft op een monopolie voor het verrichten van diensten, zelfs wanneer dit monopolie de betrokken Lid-Staat de mogelijkheid biedt een tak van de nationale economie te leiden, mits het geen inbreuk maakt op het beginsel van het vrije verkeer van goederen door ingevoerde produkten te discrimineren ten opzichte van produkten van nationale oorsprong.

14 Gelet op het voorgaande, behoeven de tweede en derde vraag, die enkel de werkzaamheden van een dienstverrichtingsmonopolie betreffen, geen beantwoording meer.

Kosten

15 De kosten door de Franse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunal de grande instance te Pau bij vonnis van 22 april 1981 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 37 EEG-Verdrag heeft geen betrekking op een monopolie voor het verrichten van diensten, zelfs wanneer dit monopolie de betrokken Lid-Staat de mogelijkheid biedt een tak van de nationale economie te leiden, mits het geen inbreuk maakt op het beginsel van het vrije verkeer van goederen door ingevoerde produkten te discrimineren ten opzichte van produkten van nationale oorsprong.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 juni 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 1 JUNI 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn exploiteert een inseminatiestation, dat door de Franse minister van Landbouw is erkend met toekenning van een rayon waarbinnen het bij uitsluiting gerechtigd is inseminaties uit te voeren.

1 — Vertaald uit het Engels.