beperkingen en de maatregelen van gelijke werking te blijven toepassen totdat de gemeenschappelijke ordening der markten voor deze produkten van toepassing wordt, vormt een overgangsmaatregel waarvan de toepassing aan het einde van het jaar 1977 eindigt. Zij kan niet worden aangemerkt als een „bijzondere bepaling" in de zin van het in artikel 9, lid 2, Toetredingsakte neergelegde voorbehoud, daar een dergelijk voorbehoud slechts betrekking heeft op bijzondere bepalingen van duidelijk omschreven en beperkte geldigheidsduur, en niet op een bepaling zoals artikel 60, lid 2, die betrekking heeft op een toekomstige onzekere gebeurtenis.

In zaak 231/78,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door R. Wainwright, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

VERENIGD KONINKRIJK VAN GROOT-BRITTANNIË EN NOORD-IERLAND, ten deze vertegenwoordigd door W. H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door L. Bromley Q.C. en P. G. Langdon-Davies, advocaten te Londen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Ambassade van het Verenigd Koninkrijk,

verweerder,

en

FRANSE REPUBLIEK, ten deze vertegenwoordigd door G. Ladret de Lacharrière, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse Ambassade,

interveniënte,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland een van de verplichtingen die ingevolge het EEG-Verdrag op hem rusten, niet is nagekomen door de bepalingen houdende beperkingen van de invoer van consumptieaardappelen niet af te schaffen of te wijzigen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop, de conclusies en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Aardappelen behoren tot de in bijlage II van het EEG-Verdrag genoemde landbouwprodukten , doch zijn nog niet onderworpen aan een gemeenschappelijke marktordening. In januari 1976 diende de Commissie een voorstel voor een gemeenschappelijke ordening in (PB C 61 van 1976), dat echter nog steeds in studie is bij de Raad. Wel bestaan thans verschillende nationale regelingen voor aardappelen.

2. In het Verenigd Koninkrijk bestaat een marktordening voor aardappelen, die onder meer een regeling bevat voor de in- en uitvoer van seizoenaardappelen (ook wel „consumptieaardappelen" genoemd). Aan deze regeling wordt uitvoering gegeven door het Department of Trade in de vorm van een vergunningenstelsel, zulks krachtens bevoegdheden die hun grondslag vinden in de „Import, Export en Customs Power (Defence) Act 1939". De minister van Landbouw maakt regelmatig in de pers bekend wanneer en hoe deze vergunningen zullen worden verleend.

Op 28 december 1977 deelde het ministerie mee dat het invoerverbod voor seizoenaardappelen in het Verenigd Koninkrijk tot nader order zou worden gehandhaafd.

3. Over dit verbod heeft reeds een briefwisseling plaatsgevonden tussen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie. Al in 1975 stelde de Commissie de Lid-Staten in kennis van haar standpunt, dat — ingevolge het arrest van het Hof van 10 de-

cember 1974 (zaak 48/74, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383) — de beperkingen van de handel waarbij de nieuwe Lid-Staten waren betrokken, uiterlijk op 31 december 1977 moesten worden afgeschaft.

De Commissie handhaafde dit standpunt in haar brieven aan de regering van het Verenigd Koninkrijk van 16 augustus 1977 en 2 januari 1978. Overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk in haar laatste brief opmerkingen te maken.

De regering van het Verenigd Koninkrijk antwoordde bij brief van 2 maart 1978, dat de invoerbeperkingen voor aardappelen op artikel 60, lid 2, Toetredingsakte berustten.

4. De relevante bepalingen van de Toetredingsakte zijn de artikelen 9, 42 en 60. Artikel 9 luidt:

„1. Ten einde voor de nieuwe Lid-Staten de aanpassing aan de in de Gemeenschappen geldende regels te vergemakkelijken, gelden ten aanzien van de toepassing van de oorspronkelijke Verdragen en de door deze instellingen genomen besluiten, bij wijze van overgang, de in deze Akte neergelegde afwijkende bepalingen.

2. 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."

Artikel 42 maakt deel uit van titel I, getiteld „Vrij verkeer van goederen", van het vierde deel van de Toetredingsakte, getiteld „Overgangsbepalingen", en luidt:

„De kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen tussen de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling en de nieuwe Lid-Staten en tussen de nieuwe Lid-Staten onderling worden onmiddellijk bij de toetreding afgeschaft.

De maatregelen van gelijke werking als zulke beperkingen worden uiterlijk op 1 januari 1975 afgeschaft."

Titel II van dit deel, getiteld „Landbouw", bestaat uit vier hoofdstukken. Artikel 60 maakt deel uit van hoofdstuk 1 (Algemene bepalingen) en luidt:

„1. Ten aanzien van de produkten die op het tijdstip van toetreding onder een gemeenschappelijke ordening der markten vallen is de regeling die in de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling van toepassing is inzake douanerechten en heffingen van gelijke werking, kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in de nieuwe Lid-Staten van toepassing met ingang van 1 februari 1973, behoudens het bepaalde in de artikelen 55 en 59.

2. Ten aanzien van de produkten die op het tijdstip van toetreding niet onder een gemeenschappelijke ordening der markten vallen, zijn 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, 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."

5. Op 7 juni 1978 bracht de Commissie haar met redenen omkleed advies uit, inhoudende dat het Verenigd Koninkrijk een van de verplichtingen die ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag op hem rusten,

niet is nagekomen door de invoer van aardappelen uit andere Lid-Staten na 1 januari 1978 te verbieden. Zij verzocht het Verenigd Koninkrijk, binnen een maand de maatregelen te nemen die noodzakelijk waren om gevolg te geven aan haar met redenen omkleed advies.

Nadat de Commissie ermee had ingestemd die termijn met nog een maand te verlengen, deelde de regering van het Verenigd Koninkrijk haar in een brief van 7 augustus 1978 mee, dat zij de conclusies van het met redenen omkleed advies niet aanvaardde en voornemens was haar regeling inzake de invoer van zaaizoenaardappelen te blijven toepassen, voor zover dit noodzakelijk was om, tot de inwerkingtreding van een gemeenschappelijke marktordening, de instandhouding van de Britse nationale marktordening te verzekeren.

Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 19 oktober 1978, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Na kennis te hebben genomen van het verweerschrift van de regering van het Verenigd Koninkrijk, heeft de Commissie afgezien van repliek.

Bij beschikking van 15 januari 1979 heeft het Hof de interventie van de Franse regering, strekkende tot ondersteuning van de conclusies van verweerder, toegestaan.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het de Hove behage:

1. te verklaren dat de regering van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland een van de verplichtingen die ingevolge het EEG-Verdrag op haar rusten, niet is nagekomen door de omstreden bepalingen betreffende de beperkingen van de invoer van zaaizoenaardappelen niet af te schaffen of te wijzigen;
2. de regering van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland in de kosten te verwijzen.

Verweerder concludeert dat het den Hove behage:

1. voor recht te verklaren dat de invoerregeling noodzakelijk is om de instandhouding van de nationale ordening van de aardappelmarkt in het Verenigd Koninkrijk te verzekeren, dat het Verenigd Koninkrijk gerechtigd is een dergelijke regeling, die een onderdeel vormt van die ordening, te blijven toepassen tot de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke ordening van de aardappelmarkt, en dat het Verenigd Koninkrijk, door een dergelijke regeling toe te passen, niet in strijd met een ingevolge het EEG-Verdrag op hem rustende verplichting heeft gehandeld;
2. de Commissie in de kosten te verwijzen.

De Franse regering concludeert dat het den Hove behage: het verzoek van de Commissie af te wijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* schetst eerst de marktordening voor aardappelen in het Verenigd Koninkrijk:

— Het ministerie van Landbouw berekent jaarlijks op basis van recente ontwikkelingen de consumptie en de oogst van aardappelen in het Verenigd Koninkrijk en stelt een „richt-" oppervlakte vast die voldoende aardappelen moet opleveren om te voldoen aan de vraag op de binnen-

landse markt, met een gering overschot.

— Producenten die meer dan één acre (4 047 m²) aardappelen bestemd voor de verkoop verbouwen, moeten worden ingeschreven bij de „Potato Marketing Board" (hierna te noemen de „Board").

— De Board, een officieel orgaan dat is ingesteld bij de Potato Marketing Scheme (Approval) Order 1955, bericht aan iedere ingeschreven producent hoeveel acres hij moet beplanten (quota) om de vastgestelde „richt-" oppervlakte te bereiken.

— Een ingeschreven producent moet aan de Board een belasting betalen voor iedere beplante acre. Producenten die meer dan hun quota willen beplanten, moeten een aanvullende belasting betalen.

— Om de producent een gegarandeerde minimumprijs te waarborgen, kan de Board, met instemming van de minister van Landbouw, een interventieregeling voor seizoenaardappelen invoeren, waaronder elke ingeschreven producent zijn aardappelen aan de Board kan aanbieden tegen een prijs die zodanig is berekend, dat zijn produktie- en opslagkosten gedekt zijn. Deze prijs stijgt naarmate het seizoen vordert. De door de Board gekochte aardappelen worden verkocht als veevoeder en het prijsverschil wordt hoofdzakelijk betaald door de Staat.

— Wanneer aan het eind van het seizoen blijkt dat ondanks het ingrijpen van de Board de gemiddelde marktprijs voor aardappelen lager is dan de gegarandeerde minimumprijs, overbrugt de Staat het tekort door betaling van een bedrag aan de Board, die het gebruikt om de kosten van lopende of toekomstige interventieregelingen te dekken.

— De Board reglementeert de verkoop van aardappelen voor menselijke consumptie door de minimumgrootte en de kwaliteit voor te schrijven van de aardappelen die door de producenten mogen worden verkocht, en door te bepalen dat de aardappelen normaliter uitsluitend mogen worden verkocht aan detailhandelaren die een vergunning bezitten.

— Het ministerie van Handel reglementeert de in- en uitvoer van seizoenaardappelen krachtens de bevoegdheden die het ontleent aan de „Import of goods (control) Order 1954". Om het evenwicht op de Britse markt te waarborgen, wordt bij schaarste een uitvoerverbod uitgevaardigd en bij overschotten een invoerverbod.

— Sinds de toetreding van het Verenigd Koninkrijk op 1 januari 1973 heeft blijkbaar een uitvoerverbod voor seizoenaardappelen bestaan van 30 maart tot 31 mei 1973, van 20 februari tot 31 mei 1974 en van 16 oktober 1975 tot 7 augustus 1977. Het „gewone invoerverbod" heeft deze gehele periode gegolden, met uitzondering van de maanden september en oktober 1975.

Binnen de Gemeenschap bestaan aanzienlijke verschillen tussen de op de markten van de verschillende Lid-Staten vastgestelde prijzen. De Commissie heeft als bijlage bij haar opmerkingen een lijst gevoegd van de groothandelsprijzen van seizoenaardappelen gedurende de verkoopjaren 1973/1974—1976/1977 en 1977/1978.

Uit deze cijfers blijkt dat de verlenging van het verbod na eind 1977 seizoenaard-

appelen in het Verenigd Koninkrijk in te voeren, heeft bijgedragen tot handhaving van de prijzen op de Londense markt begin 1978, terwijl deze prijzen toen op de markt in Rotterdam en vooral in Arras zakten.

Over de feiten die aan deze zaak ten grondslag liggen, is reeds een briefwisseling gevoerd tussen de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk. De Commissie heeft hierin aanleiding gevonden een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag uit te brengen.

De Commissie geeft een samenvatting van 's Hofs jurisprudentie terzake en betoogt dat het arrest-Charmasson wordt bevestigd door de arresten in de zaak 68/76, Commissie/Franse Republiek, Jurispr. 1977, blz. 515, en in de gevoegde zaken 80 en 81/77, Commissionnaires Réunis, arrest van 20 april 1978, Jurispr. 1978, blz. 927.

Artikel 60, lid 2, Toetredingsakte moet worden gelezen in het verband van de akte als geheel en in het bijzonder van de artikelen 2 en 9. Artikel 2 bevat het fundamentele beginsel van de Toetredingsakte, namelijk de aanvaarding van het „acquis communautaire". Op dit beginsel wordt een uitzondering gemaakt door een stelsel van overgangsmaatregelen (artikel 9).

De Commissie is van mening dat de zinsnede „totdat de gemeenschappelijke ordening der markten voor deze produkten van toepassing wordt" (art. 60, lid 2) geen „bijzondere bepaling" is die een uitzondering vormt op de in artikel 9 voorziene tijdslimiet. De tekst van artikel 60, lid 2, laat een dergelijke uitlegging niet toe, daar uit de plaatsing van deze zinsnede blijkt dat zij is bedoeld als een beperking van een uitzondering op de hoofdregel, evenals het andere deel van de zin.

Daarentegen zijn de bepalingen van de Toetredingsakte die kunnen worden beschouwd als „bijzondere bepalingen" in de zin van artikel 9 en dus een verlenging van de overgangsmaatregelen nà 31 december 1977 meebrengen, op dit punt zeer duidelijk.

Artikel 60, lid 2, Toetredingsakte moet worden gelezen in de juiste context. Toen het werd geschreven, werd het Verdrag algemeen aldus uitgelegd, dat wanneer een gemeenschappelijke marktordening voor een produkt ontbrak, de oorspronkelijke Lid-Staten de bevoegdheid behielden bepaalde beperkingen van het vrije verkeer in de Gemeenschap te handhaven, en dat deze bevoegdheid deel uitmaakte van een nationale ordening. De toetredingsregeling was dus aangepast aan hetgeen werd geacht in het Verdrag besloten te liggen, met dien verstande dat wanneer op 31 december 1977 nog steeds geen gemeenschappelijke marktordening zou bestaan, de situatie met betrekking tot de handelsbeperkingen in de nieuwe Lid-Staten precies dezelfde zou zijn als in de oorspronkelijke Lid-Staten. In dit opzicht moest artikel 60, lid 2, volstrekt niet worden beschouwd als een „overgangsmaatregel", evenmin als artikel 60, lid 1.

In het arrest-Charmasson verklaarde het Hof met betrekking tot de oorspronkelijke Lid-Staten, dat een nationale marktorganisatie slechts van de algemene verdragsregels mag afwijken gedurende de „overgangsperiode". In het licht van dit arrest heeft artikel 60, lid 2, het karakter van een overgangsmaatregel gekregen, waarin voor het handelsverkeer waarbij de nieuwe Lid-Staten zijn betrokken een andere regeling wordt toegestaan dan de regeling die geldt voor het handelsverkeer waarbij uitsluitend de oorspronkelijke Lid-Staten zijn betrokken.

Een uitlegging van artikel 60, lid 2, in tegengestelde zin zou leiden tot verlenging van de tijdslimiet die in artikel 9 is vastgesteld voor twee verschillende regelingen. Dit is kennelijk in strijd met het oorspronkelijke doel van dit artikel.

Ten slotte wijst de Commissie erop dat de Raad thans voorstellen in studie heeft voor andere gemeenschappelijke marktordeningen voor produkten waarvan het handelsverkeer met de nieuwe Lid-Staten een belangrijk onderdeel van de gemeenschappelijke markt vormt. Een uitspraak van het Hof, inhoudende dat de beperkingen van het handelsverkeer met de nieuwe Lid-Staten van deze produkten nog steeds zijn toegestaan, zou voor de Raad aanleiding kunnen zijn, zijn besluit om gemeenschappelijke marktordeningen in te stellen, opnieuw op de lange baan te schuiven.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* betoogt met betrekking tot de feiten, dat de invoerbeperkingen voor aardappelen deel uitmaken van de nationale ordening van de aardappelmarkt in het Verenigd Koninkrijk en noodzakelijk zijn om de instandhouding van die marktordening te verzekeren.

Wat het juridische aspect betreft, stelt de Britse regering dat zij gerechtigd is zich te bedienen van de in artikel 60, lid 2, Toetredingsakte voorziene afwijking voor landbouwprodukten.

De vraag tot welk tijdstip deze afwijking geldt, moet worden beantwoord aan de hand van artikel 9, lid 2, Toetredingsakte. Volgens de „bijzondere bepaling" van artikel 60, lid 2, geldt de afwijking „totdat de gemeenschappelijke ordening der markten voor deze produkten van toepassing wordt".

Om aan dit artikel de betekenis te kunnen geven die verzoekster in het hoofdgeding eraan wil toekennen, moeten aan het slot de volgende woorden worden toegevoegd: „of uiterlijk tot eind 1977". Geen enkele interpretatieregel laat een dergelijke toevoeging echter toe.

De Britse regering analyseert de redenen voor de afwijking en merkt op dat de nieuwe Lid-Staten bij de toetreding voor ieder produkt hun nationale marktordening hebben moeten vervangen door de bestaande gemeenschappelijke marktordening. Op gebieden waar geen gemeenschappelijke marktordening bestond, was het volgens de Britse regering ondenkbaar dat de nieuwe Lid-Staten ermee zouden instemmen hun eigen marktordeningen af te schaffen zonder iets anders daarvoor in de plaats te stellen. Dat is de reden waarom artikel 60, lid 2, Toetredingsakte de nieuwe Lid-Staten toestaat voor produkten die op de datum van toetreding waren onderworpen aan een nationale marktordening, de kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in stand te houden totdat de gemeenschappelijke marktordening van die produkten van toepassing wordt.

Volgens het EEG-Verdrag had aan het einde van de overgangsperiode, in 1969, voor ieder landbouwprodukt een gemeenschappelijke marktordening moeten bestaan. De Toetredingsakte heeft noch wijziging gebracht in de verplichting van de oorspronkelijke Lid-Staten om een gemeenschappelijke ordening der markten van landbouwprodukten in te stellen noch de voorziene overgangsperiode verlengd.

In dit licht moet het arrest-Charmasson worden uitgelegd.

Daarentegen betreft het onderhavige geval nieuwe Lid-Staten die zijn toegetreden tot een Gemeenschap waarvan de oorspronkelijke Lid-Staten reeds hun verplichting om binnen de in artikel 40, lid 1, EEG-Verdrag vastgestelde periode het gemeenschappelijke landbouwbeleid tot stand te brengen, hadden verzuimd. Met de hieruit voortvloeiende situatie is in de Toetredingsakte juist uitdrukkelijk rekening gehouden.

In antwoord op een aantal door de Commissie naar voren gebrachte argumenten merkt de Britse regering in de eerste plaats op, dat het „acquis communautaire" ingevolge artikel 2 Toetredingsakte uitdrukkelijk is onderworpen aan de in die Akte neergelegde voorwaarden.

Zij beklemtoont dat artikel 60 Toetredingsakte in zijn geheel moet worden bezien en dat de zinsnede „totdat de gemeenschappelijke ordening der markten ... van toepassing wordt" een „bijzondere bepaling" in de zin van artikel 9, lid 2, vormt. Zij verwijst ten deze naar de Duitse tekst van artikel 60.

De Britse regering merkt op dat, volgens de Commissie, de bij de opstelling van de Toetredingsakte heersende opvatting over de uitlegging van het EEG-Verdrag precies tegengesteld was aan de latere uitspraak van het Hof in bovengenoemde zaak 48/74 (Charmasson).

Het was de bedoeling van de opstellers van de Toetredingsakte dat aan de nieuwe Lid-Staten na 1977 dezelfde rechten werden toegekend als die welke de oorspronkelijke Lid-Staten werden geacht dan te hebben, namelijk het aan een nationale marktordening inherente recht kwantitatieve beperkingen te handhaven voor produkten waarvoor geen gemeenschappelijke marktordening bestond.

Het verschil tussen de oorspronkelijke Lid-Staten en de nieuwe Lid-Staten bij de inwerkingtreding van de Toetredingsakte was dit:

De oorspronkelijke Lid—Staten — aldus de Commissie — waren ingevolge een onjuiste uitlegging van het EEG-Verdrag van mening dat zij dit recht hadden. De nieuwe Lid-Staten verkregen dit recht niet ingevolge een onjuiste interpretatie van het EEG-Verdrag, maar op grond van de duidelijke bewoordingen van de Toetredingsakte.

Indien, zoals de Commissie staande houdt, artikel 60, lid 2, bij zijn inwerkingtreding de nieuwe Lid-Staten het recht gaf dat het Verenigd Koninkrijk nu voor zich opeist, dan kan zijn betekenis niet naderhand zijn gewijzigd door de beslissing van het Hof in de zaak-Charmasson.

De *Franse regering* merkt op dat de Toetredingsakte, in tegenstelling tot de bepalingen van het EEG-Verdrag, geen „overgangsperiode" heeft vastgesteld. Bij gevolg kan de rechtspraak van het Hof, zoals neergelegd in de zaak Charmasson, niet worden toegepast op de geheel andere situatie die uit de Toetredingsakte voortvloeit.

Artikel 60, lid 2, Toetredingsakte vormt een geval van toepassing van het begrip „bijzondere bepaling", vallende onder het voorbehoud van artikel 9.

Met het oog op de fundamentele structurele verschillen tussen de Britse landbouw en die in de oorspronkelijke Lid-Staten erkenden de laatste bij de onderhandelingen over de toetreding dat het onmogelijk was de regels betreffende handelsvrijheid ten volle toe te passen op landbouwstelsels die zulke fundamentele verschillen vertoonden. Bij gevolg moesten zij wel een specifieke overgangsregeling aanvaarden, waaronder de nationale marktordeningen konden voortbestaan totdat zij door gemeenschappelijke zouden worden vervangen. Dit was geen miskenning van de tijdelijke aard van deze bepalingen, maar de erkenning dat bijzondere regelingen voor uitzonderlijke situaties noodzakelijk waren.

In antwoord op de opmerkingen van de Franse regering merkt de *Commissie* op, dat zij uitdrukkelijk heeft betoogd dat de Toetredingsakte niet voorziet in een enkele overgangsperiode, doch veeleer in een „geheel van overgangsbepalingen die de aanpassing van de nieuwe Lid-Staten aan de in de Gemeenschap geldende regels moeten vergemakkelijken". Bij haar onderzoek van de gevolgen van de Toetredingsakte heeft de Commissie slechts naar zaak 48/74 (Charmasson) verwezen ter ondersteuning van haar stelling dat artikel 60, lid 2, bij zijn opstelling geenszins als een overgangsbepaling moest worden beschouwd, evenmin als artikel 60, lid 1.

De Commissie betoogt dat artikel 60, lid 2, geen „bijzondere bepaling" is. De bijzondere bepalingen die een verlenging tot na 31 december 1977 met zich meebrengen, zijn in dit opzicht zeer duidelijk. Het ontbreken van een termijn in artikel 60, lid 2, tweede alinea, valt te verklaren uit het feit dat de opstellers deze alinea geenszins beschouwden als een overgangsbepaling en nog minder als een overgangsbepaling die een afwijking van de verdragsregels na 31 december 1977 kon rechtvaardigen. De zinsnede „totdat de gemeenschappelijke ordening der markten ... van toepassing wordt" is *ex abundanti cautela* ingelast, zodat er geen sprake kan zijn van voortzetting van een bijzonder stelsel na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening.

Ten slotte verzoekt de Commissie het Hof de conclusies van de Franse regering te verwerpen en de Franse regering in elk geval in haar eigen kosten ter zake van de interventie te verwijzen.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 20 februari 1979 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 6 maart 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 19 oktober 1978 ingediend verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht voor recht te verklaren dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland een van de verplichtingen die ingevolge het Verdrag op hem rusten, niet is nagekomen door de nationale bepalingen die de invoer van seizoenaardappelen kunnen beperken, niet af te schaffen of te wijzigen vóór het einde van 1977, zulks in overeenstemming met het bepaalde in artikel 9 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen, gevoegd bij het Verdrag van 22 januari 1972 betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna te noemen: de Toetredingsakte).

2 Naar de Commissie verklaart, bestond er reeds vóór de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap aldaar een nationale marktordening voor aardappelen, die onder meer een regeling voor de in- en uitvoer van seizoenaardappelen omvatte. In de loop van 1977 heeft zij de regering van het Verenigd Koninkrijk erop gewezen dat de invoerbeperkingen voor genoemd produkt ingevolge artikel 9, lid 2, Toetredingsakte moesten worden opgeheven. Niettemin heeft de minister van Landbouw op 28 december 1977 aangekondigd dat het invoerverbod voor aardappelen in het Verenigd Koninkrijk tot nader order zou blijven gelden.

3 Volgens de Commissie is de overgangsmaatregel vervat in artikel 60, lid 2, Toetredingsakte, ingevolge artikel 9, lid 2, van die Akte aan het einde van 1977 buiten toepassing geraakt, zodat het Verenigd Koninkrijk de verplichtingen die ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag op hem rusten, niet is nagekomen door de importen van aardappelen na die datum te blijven verbieden.

4 In haar verweerschrift betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk, daarin ondersteund door de regering van de Franse republiek als interveniërende partij, dat zij ingevolge artikel 60, lid 2, Toetredingsakte gerechtigd is de bedoelde kwantitatieve beperkingen te handhaven tot de inwerkingtreding van een gemeenschappelijke marktordening voor aardappelen. Omdat er voor dit produkt nog geen gemeenschappelijke marktordening bestaat, meent het Verenigd Koninkrijk zijn nationale ordening in die sector te mogen handhaven.

5 Artikel 60 Toetredingsakte bepaalt:

„1. Ten aanzien van de produkten die op het tijdstip van toetreding onder een gemeenschappelijke ordening der markten vallen is de regeling die in de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling van toepassing is inzake douanerechten en heffingen van gelijke werking, kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in de nieuwe Lid-Staten van toepassing met ingang van 1 februari 1973, behoudens het bepaalde in de artikelen 55 en 59.

2. Ten aanzien van de produkten die op het tijdstip van toetreding niet onder een gemeenschappelijke ordening der markten vallen, zijn 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, 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.

3. ..."

6 Dit artikel vormt ontegenzeggelijk een afwijking van artikel 42, dat luidt:

„De kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen tussen de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling en de nieuwe Lid-Staten en tussen de nieuwe Lid-Staten onderling worden onmiddellijk bij de toetreding afgeschaft.

De maatregelen van gelijke werking als zulke beperkingen worden uiterlijk op 1 januari 1975 afgeschaft".

7 De aangehaalde bepalingen van de artikelen 42 en 60 zijn een toepassing van de algemene regel van artikel 9 Toetredingsakte, luidende:

„1. Ten einde voor de nieuwe Lid-Staten de aanpassing aan de in de Gemeenschappen geldende regels te vergemakkelijken, gelden ten aanzien van de toepassing van de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen genomen besluiten, bij wijze van overgang, de in deze Akte neergelegde afwijkende bepalingen.

2. 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".

8 Partijen zijn verdeeld over de uitlegging van de artikelen 9 en 60. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk en van de Franse republiek is artikel 60, lid 2, een bijzondere bepaling in de zin van artikel 9, lid 2, zodat de termijn, eindigend aan het einde van 1977, in casu niet van toepassing is.

Volgens de Commissie daarentegen is artikel 60, lid 2, weliswaar een afwijking van artikel 42 Toetredingsakte, doch kan het niet worden aangemerkt als een „bijzondere bepaling" in de zin van artikel 9, lid 2, zodat de in dit artikel voorziene termijn zonder beperkingen dient te gelden. Het is dus dit verschil in opvattingen waarop 's Hofs onderzoek zich dient te richten.

9 Artikel 60, lid 2, op zichzelf beschouwd lijkt de door de regering van het Verenigd Koninkrijk voorgestane uitlegging te kunnen rechtvaardigen, doch deze kan niet staande worden gehouden in het licht van het algemene stelsel van de Toetredingsakte en haar verband met de bepalingen van het EEG-Verdrag. Bovendien zou deze uitlegging leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de gelijkheid van de Lid-Staten met betrekking tot bepaalde regels die van wezenlijk belang zijn voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt.

10 Artikel 2 Toetredingsakte bepaalt:

„Vanaf de toetreding zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen van de Gemeenschappen genomen besluiten verbindend voor de nieuwe Lid-Staten en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden voorzien in deze Verdragen en in deze Akte".

11 Blijkens deze bepaling vormt de integratie van de nieuwe Lid-Staten in de Gemeenschap de fundamentele doelstelling van die Akte. Met het oog hierop bepaalt artikel 9, lid 1, dat „ten aanzien van de toepassing van de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen genomen besluiten, bij wijze van overgang, de in deze Akte neergelegde afwijkende bepalingen" enkel gelden „ten einde voor de nieuwe Lid-Staten de aanpassing aan de in de Gemeenschap geldende regels te vergemakkelijken". Daar reeds vóór de toetreding de in het Verdrag voorziene overgangsperiode was verstreken en het Verdrag volledige werking had verkregen, voorzag de Toetredingsakte voor de nieuwe Lid-Staten slechts in duidelijk omschreven termijnen en voorwaarden ten einde hun aanpassing aan de in de Gemeenschap geldende regels te vergemakkelijken.

12 Bij de uitlegging van de bepalingen van de Toetredingsakte moet derhalve rekening worden gehouden met de grondslagen en het stelsel van de Gemeenschap, zoals die zijn neergelegd in het Verdrag. Met name de bepalingen van de Toetredingsakte betreffende de kwantitatieve beperkingen en de maatregelen van gelijke werking kunnen niet los van de desbetreffende verdragsbepalingen worden uitgelegd. Waar artikel 60 betrekking heeft op landbouwprodukten, moet het bovendien worden uitgelegd in het licht van de verdragsbepalingen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, op de tenuitvoerlegging waarvan het duidelijk betrekking heeft.

13 Wat de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen betreft, dient volgens artikel 3, sub a, EEG-Verdrag de instelling van een gemeenschappelijke markt in de eerste plaats in te houden „de afschaffing tussen de Lid-Staten van de douanerechten en de kwantitatieve beperkingen bij in- en uitvoer van goederen alsmede van alle overige maatregelen van gelijke werking". Volgens de artikelen 30 en volgende, moeten gedurende de overgangsperiode de kwantitatieve beperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de Lid-Staten worden afgeschaft. Het belang van dit verbod voor de verwezenlijking van de vrijheid van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten verzet zich tegen iedere extensieve uitlegging van de voorbehouden of afwijkingen die de Toetredingsakte op dit stuk bevat.

14 Voor wat betreft de verhouding tussen dit verbod en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, bepaalt artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag dat voor zover in de titel over de landbouw niet anders is bepaald, de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt, en bij gevolg de regels betreffende de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen, van toepassing zijn op de landbouwprodukten. Daar het gemeenschappelijk landbouwbeleid volgens artikel 40 uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand moest zijn gebracht, was het de Lid-Staten ingevolge de artikelen 43 tot en met 46 toegestaan de bestaande nationale marktordeningen voorlopig te handhaven. Blijkens artikel 38, lid 4, luidende „de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor de landbouwprodukten dienen gepaard te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid van de

Lid-Staten", was het de bedoeling voorrang te geven aan de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, door de instellingen en de Lid-Staten te verplichten geleidelijk een gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand te brengen. Daar de artikelen 40 en 41 verschillende vormen voor de instelling van een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten voorzien en deze bepalingen zich niet verzetten tegen fundamentele veranderingen van die ordening na afloop van de overgangsperiode, kan derhalve het voortbestaan van beweerde tekortkomingen bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de toepassing van de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt en met name die betreffende het verbod van kwantitatieve beperkingen, na afloop van die periode niet beletten.

15 Zoals het Hof heeft vastgesteld in zijn arrest van 2 december 1974 (zaak 48/74, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383), kan dan ook na afloop van de overgangsperiode de werking van een nationale marktordening niet meer in de weg staan aan de volledige gelding van de verdragsbepalingen betreffende de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, daar de behoeften van de hierbij betrokken markten voortaan onder de verantwoordelijkheid van de gemeenschapsinstellingen vallen. Het verstrijken van de in het Verdrag voorziene overgangsperiode hield in dat vanaf dat moment de aan de Gemeenschap uitdrukkelijk toegewezen materies en gebieden onder haar bevoegdheid kwamen te vallen zodat, wanneer nog bijzondere maatregelen noodzakelijk waren, deze niet meer eenzijdig door de betrokken Lid-Staten konden worden genomen, doch moesten worden vastgesteld in het kader van de communautaire orde, die de bescherming van het algemeen belang van de Gemeenschap moet waarborgen.

16 Gezien het voorgaande, kan artikel 60, lid 2, Toetredingsakte, ofschoon stellig een afwijking van de regel van artikel 42, niet tevens worden aangemerkt als een „bijzondere bepaling" in de zin van artikel 9, lid 2, van die Akte. Waar immers deze laatste bepaling als beginsel van de Toetredingsakte stelt dat „de toepassing van de overgangsmaatregelen aan het einde van het jaar 1977 (eindigt)", kan het aldus geformuleerde voorbehoud niet extensief wor-

den uitgelegd. Integendeel, dit voorbehoud moet aldus worden uitgelegd, dat het slechts betrekking heeft op bijzondere bepalingen van duidelijk omschreven en beperkte geldigheidsduur, en niet op een bepaling zoals artikel 60, lid 2, die betrekking heeft op een toekomstige en onzekere gebeurtenis.

17 Deze gevolgtrekking wordt bevestigd wanneer men naar de gevolgen van de door het Verenigd Koninkrijk verdedigde andere uitlegging ziet. Ten aanzien van een onderwerp dat voor de werking van de gemeenschappelijke markt van zo wezenlijk belang is als de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen, kan de Toetredingsakte niet aldus worden uitgelegd, als zou zij de nieuwe Lid-Staten voor onbepaalde tijd een rechtspositie hebben toegekend die verschilt van die welke de oorspronkelijke Lid-Staten ingevolge het Verdrag bezitten. Zo artikel 60, lid 2, werd aangemerkt als een „bijzondere bepaling" in de zin van artikel 9, lid 2, Toetredingsakte, dan zou het een blijvende ongelijkheid scheppen tussen de oorspronkelijke en de nieuwe Lid-Staten, doordat deze laatste de invoer van bepaalde produkten van oorsprong uit de Gemeenschap zouden kunnen verhinderen of beperken, terwijl de eerste krachtens het Verdrag verplicht zouden zijn zich van iedere invoerbeperking voor deze produkten te onthouden, ook al waren zij afkomstig uit een nieuwe Lid-Staat die zich op artikel 60, lid 2, beroept. Ook al was het gerechtvaardigd dat de oorspronkelijke Lid-Staten dergelijke ongelijkheden bij wege van overgangsmaatregel aanvaardden, het zou in strijd zijn met het beginsel van de gelijkheid van de Lid-Staten voor het gemeenschapsrecht wanneer men ze voor onbepaalde tijd zou laten voortbestaan.

18 Bij gevolg is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland een van de verplichtingen die ingevolge het Verdrag, met name artikel 30, juncto de Toetredingsakte op hem rusten, niet nagekomen door de nationale bepalingen die de invoer van aardappelen kunnen beperken, niet vóór het einde van 1977 af te schaffen of te wijzigen.

Kosten

19 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor

zover zulks is gevorderd. Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

Daar de Commissie slechts heeft geconcludeerd tot verwijzing van interveniënte in haar eigen kosten, moeten de kosten ter zake van de interventie gemaakt, ingevolge artikel 69, lid 2, eerste alinea, in fine, worden gecompenseerd.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is een van de verplichtingen die ingevolge het Verdrag, met name artikel 30, juncto de Toetredingsakte op hem rusten, niet nagekomen door de nationale bepalingen die de invoer van aardappelen kunnen beperken, niet vóór het einde van 1977 af te schaffen of te wijzigen.**

2. **Verweerder wordt verwezen in de kosten, behoudens die welke door de interventie zijn veroorzaakt.**

3. **De door de interventie veroorzaakte kosten worden gecompenseerd.**

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