ARREST VAN HET HOF
11 juni 1985 *

In zaak 288/83,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wainwright en J. Currall, lid van haar juridische dienst, als gemachtigen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd tijdens de schriftelijke behandeling door L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde, en ter terechtzitting door J. O'Reilly, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Ierse ambassade,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat Ierland, door vergunningen te verlangen voor de invoer van nieuwe aardappelen van oorsprong uit derde landen, die in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer zijn gebracht, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, G. Bosco, O. Due en C. Kakouris, kamerpresidenten, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: P. Heim

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 maart 1985,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 december 1983, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat Ierland, door vergunningen te verlangen voor de invoer van aardappelen van oorsprong uit derde landen, die zich in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer bevinden, en de invoer van die aardappelen bij ontbreken van een vergunning te verbieden, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De antecedenten van het geding

2 Op 5 maart 1981 trad in Ierland de „Potatoes (Regulation of Import) Order 1981" (besluit houdende regeling van de invoer van aardappelen) in werking. Dit besluit verbood de invoer van aardappelen „die zijn geproduceerd in landen of gebieden die niet tot de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap behoren", tenzij die aardappelen worden ingevoerd krachtens een door de minister van Landbouw afgegeven vergunning.

3 Blijkens het dossier produceert Ierland vanouds voldoende aardappelen om in de behoefte van de binnenlandse markt te voorzien, en wegens de fytosanitaire eisen was er in feite geen invoer tot het moment waarop — op 1 mei 1980 — de communautaire fytosanitaire regeling in werking trad. In de daaropvolgende periode werd de Ierse markt ongunstig beïnvloed door de invoer van grote hoeveelheden aardappelen uit de Gemeenschap. Een belangrijk deel daarvan bestond uit nieuwe aardappelen van oorsprong uit Cyprus, die in het Verenigd Koninkrijk waren ingevoerd onder een tariefcontingent tegen verlaagd recht, dat in het kader van een met de Gemeenschap gesloten overeenkomst aan dat land was toegekend. Om aan die moeilijkheden het hoofd te bieden, stelden de Ierse autoriteiten, na mondeling overleg met de Commissie, op 5 maart 1981 het bestreden besluit vast, waarvan later een afschrift aan de Commissie werd gezonden.

4 Nadat de Commissie in april 1982 een klacht had ontvangen van een handelaar in Ierland, aan wie een invoervergunning was geweigerd voor een partij aardappelen

van oorsprong uit Cyprus, die in het Verenigd Koninkrijk in het vrije verkeer waren gebracht, maakte zij de Ierse regering bij brief van 2 juni 1982 erop attent, dat het betrokken besluit in strijd was met het gemeenschapsrecht, voor zover het tot gevolg had dat de invoer in Ierland van aardappelen die zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevonden, werd beperkt.

5 Bij brief van 13 oktober 1982 stelde de Commissie Ierland in gebreke overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag. In haar antwoord van 22 februari 1983 rechtvaardigde de Ierse regering de getroffen maatregel. Daar de Commissie deze rechtvaardiging niet aanvaardde, bracht zij op 1 augustus 1983 krachtens artikel 169 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij te kennen gaf dat zij geen bezwaren had tegen de Ierse maatregel voor zover deze rechtstreekse importen uit derde landen betrof, maar dat zij hem in strijd achtte met het gemeenschapsrecht voor zover hij ook gold voor produkten van oorsprong uit derde landen, die in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer waren gebracht. Verder gaf zij te verstaan, dat de Ierse regering haar kon verzoeken om aardappelen van oorsprong uit derde landen krachtens artikel 115 EEG-Verdrag buiten de gemeenschapsregeling te mogen houden, en dat zij dan zou nagaan of aan de voorwaarden voor een dergelijke machtiging was voldaan.

6 In haar antwoord op dit advies verzocht Ierland, na de getroffen maatregel nogmaals te hebben gerechtvaardigd, de Commissie op 25 oktober 1983 om een terugwerkende machtiging krachtens artikel 115 voor de h ar verweten gedraging. De Commissie ging niet in op dit verzoek en stelde op ? december 1983 het onderhavige beroep in.

De argumenten van partijen

7 De argumenten van partijen, zoals geformuleerd tijdens de precontentieuze procedure en in de bij het Hof ingediende memories, kunnen worden samengevat als volgt.

8 Volgens de Commissie is de „Potatoes Order 1981" in strijd met de artikelen 9, 10 en 30 EEG-Verdrag omdat enkel voor de invoer van aardappelen van oorsprong uit andere Lid-Staten geen vergunning vereist is en aldus de invoer van aardappelen uit derde landen, die overeenkomstig de gemeenschappelijke handels- en tariefbepalingen in die Staten in het vrije verkeer zijn gebracht, wordt beperkt. De

Commissie herinnert in dit verband aan het arrest van 15 december 1976 (zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921), waarin het Hof de draagwijdte van het begrip vrij verkeer heeft omschreven.

9 De Commissie wijst erop, dat de Ierse regeling geenszins zuiver formeel is, daar zij de invoer van aardappelen zonder vergunning uitdrukkelijk verbiedt, strenge straffen stelt op overtredingen en blijvend van toepassing is op aardappelen van om het even welke herkomst.

10 Ierland verdedigt de bestreden maatregel met de volgende argumenten:

a) de Commissie heeft, nadat zij van de voorgenomen maatregel in kennis was gesteld, tijdens een mondelinge gedachtenwisseling haar „informele" goedkeuring gegeven en geen bezwaren gemaakt toen het bestreden besluit haar op 15 april 1981 ter kennis werd gebracht;

b) de Commissie heeft niet aangetoond dat het besluit is toegepast op aardappelen die zich in een andere Lid-Staat regelmatig in het vrije verkeer bevonden. In werkelijkheid ging het om aardappelen die rechtstreeks uit derde landen werden ingevoerd via het grondgebied van een andere Lid-Staat;

c) wat het probleem ten gronde betreft, verwijst Ierland naar onduidelijkheden in het arrest-Donckerwolcke, met betrekking tot de draagwijdte van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen van oorsprong uit derde landen. Daar het in casu om een landbouwprodukt gaat, prevaleren de bijzondere bepalingen van de artikelen 39-46 EEG-Verdrag op de algemene bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, zodat de beginselen van het vrije verkeer niet van toepassing zijn;

d) Ierland vestigt inzonderheid de aandacht op de beperking die besloten ligt in het aan Cyprus toegekende tariefcontingent voor de invoer van nieuwe aardappelen tegen een verlaagd recht. Het was de bedoeling dat dit contingent uitsluitend zou worden gebruikt voor de uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk. De Commissie heeft verzuimd de nodige maatregelen te nemen om te beletten dat de in het kader van dit contingent ingevoerde aardappelen weer naar Ierland konden worden uitgevoerd. Het verzoek om op grond van artikel 115 dergelijke maatregelen te nemen, welk verzoek na het met redenen omkleed advies van de Commissie is gedaan, is zonder gevolg gebleven. Derhalve kan Ierland niet worden verweten dat het eenzijdig de nodige maatregelen heeft getroffen om zijn markt te beschermen;

e) ten slotte voert Ierland aan, dat de maatregel wordt gerechtvaardigd door artikel 36, krachtens hetwelk de Lid-Staten om redenen van openbare orde invoerbeperkingen mogen instellen. De invoer van aardappelen in Ierland had voor de afzet van de Ierse produkten zo rampzalige gevolgen, dat de bescherming van de nationale markt een zaak van openbare orde was geworden, temeer daar deze situatie blijvende gevolgen kon hebben.

11 De Commissie ontkent de Ierse maatregel ooit, zij het ook maar informeel, te hebben goedgekeurd. Voorafgaand overleg kan niet voor instemming worden gehouden. Bovendien was zij niet verplicht ogenblikkelijk te reageren op de kennisgeving van de bestreden maatregel. De Commissie wijst er ook op, dat haar beroep betrekking heeft op het beginsel van de „Potatoes Order 1981" en niet op bepaalde importen. Zij behoeft dus niets te bewijzen met betrekking tot dergelijke importen.

12 Wat de verhouding tussen enerzijds de bepalingen inzake het vrije verkeer in de artikelen 9 en 10 EEG-Verdrag en anderzijds de artikelen 39 en volgende betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft, vestigt de Commissie er de aandacht op, dat er voor aardappelen geen gemeenschappelijke marktordening bestaat en dat daarvoor derhalve de algemene verdragsbepalingen inzake de douane-unie en het vrije goederenverkeer gelden. Zij herinnert aan de vaste rechtspraak van het Hof terzake, met name de arresten van 16 maart 1977 (zaak 68/76, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515, „aardappelen"), 29 maart 1979 (zaak 231/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 1447, „aardappelen"), en 25 september 1979 (zaak 232/78, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729, „schapevlees").

13 Inzonderheid met betrekking tot de invoer van aardappelen van oorsprong uit Cyprus betoogt de Commissie, dat deze heeft plaatsgevonden in het kader van communautaire contingenten waarover de Gemeenschap heeft onderhandeld en die bij verordeningen van de Raad zijn verdeeld (verordening nr. 3746/81 van 21 december 1981 tot vaststelling van de regeling die van toepassing is op het handelsverkeer met Cyprus, PB 1981, L 374, blz. 4; verordening nr. 671/82 van 22 maart 1982 betreffende de opening, de verdeling en de wijze van beheer van een communautair tariefcontingent voor nieuwe aardappelen van oorsprong uit Cyprus, PB 1982, L 79, blz. 3; verordening nr. 1226/83 van 16 mei 1983, over hetzelfde onderwerp, PB 1983, L 131, blz. 3).

14 Verder wijst de Commissie erop, dat Ierland haar nooit een met redenen omkleed verzoek om toepassing van artikel 115 heeft doen toekomen, hetgeen haar in staat zou hebben gesteld te onderzoeken, of aan de voorwaarden van deze bepaling was voldaan, gelet op haar beschikking nr. 80/47 van 20 december 1979 betreffende de maatregelen inzake toezicht en bescherming die de Lid-Staten mogen treffen ten aanzien van de invoer van bepaalde produkten van oorsprong uit derde landen die in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer zijn gebracht (PB 1980, L 16, blz. 14). In elk geval is de Commissie van mening, dat een afwijking van artikel 115 nooit met terugwerkende kracht kan worden toegestaan.

15 Ten slotte is de Commissie van oordeel, dat de exceptie van openbare orde in artikel 36 EEG-Verdrag in geen geval kan worden ingeroepen om de economische belangen van een Lid-Staat te beschermen.

Ten gronde

16 De omstandigheden van de zaak vragen vooreerst om een precisering van het onderwerp en de draagwijdte van het geschil.

17 Blijkens de schriftelijke ingebrekestelling en het met redenen omkleed advies heeft de Commissie, onder voorbehoud van eisen die voortvloeien uit door de Gemeenschap gesloten handelsakkoorden, geen bezwaar tegen de „Potatoes Order 1981" voor zover deze van toepassing is op rechtstreekse importen uit derde landen. Daar de Commissie de redenen voor dit standpunt niet heeft aangegeven, dient deze vraag, waarover geen discussie op tegenspraak heeft plaatsgevonden, te worden aangehouden.

18 Voorts moeten de argumenten die Ierland ontleent aan het feit dat het bestreden besluit is vastgesteld wegens de importen van nieuwe aardappelen die onder een aan Cyprus toegekend tariefcontingent in het Verenigd Koninkrijk waren ingevoerd, in hun juiste perspectief worden geplaatst. Immers, ook al zou de bestreden maatregel in verband met die importen zijn vastgesteld, het besluit zelf heeft een blijvend en algemeen karakter, daar het betrekking heeft op de invoer van aardappelen van om het even welke oorsprong — behalve aardappelen van oorsprong uit de Lid-Staten — en in elk seizoen, dus ongeacht of het gaat om nieuwe aardappelen, dan wel om andere.

19 Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit voor wat het beginsel ervan betreft, aan de eisen van het gemeenschapsrecht moet worden getoetst, doch enkel

voor zover het geldt voor aardappelen van oorsprong uit derde landen, die in de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht, en dat het probleem van de rechtstreekse importen daarbij buiten beschouwing dient te blijven. In het aldus omschreven kader moeten de door de Ierse regering aangevoerde argumenten worden onderzocht.

20 Ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag zijn, onverminderd de uitzonderingen waarin het Verdrag zelf voorziet, „kwantitatieve invoerbeperkingen" — dat wil zeggen alle invoerverboden en alle andere beperkende maatregelen in de vorm van invoervergunningen of soortgelijke procedures — tussen de Lid-Staten verboden.

21 Ierland heeft niettemin een aantal argumenten aangevoerd — hiervoor weergegeven — ter rechtvaardiging van het in het bestreden besluit neergelegde vereiste van een invoervergunning voor aardappelen die zijn geproduceerd in landen of gebieden die niet tot de Lid-Staten behoren.

22 Het argument dat Ierland ontleent aan het voorafgaand overleg met de Commissie en het aanvankelijke stilzitten van de Commissie na de kennisgeving van het besluit, kan niet worden aanvaard. Al kon Ierland daardoor de indruk krijgen dat zijn maatregel niet op bezwaren stuitte, de Commissie kan ook door een uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van een door een Lid-Staat eenzijdig getroffen maatregel, die Lid-Staat niet het recht verlenen om bepalingen te handhaven die objectief in strijd zijn met het gemeenschapsrecht.

23 Met betrekking tot het argument ontleend aan de onzekerheid omtrent de draagwijdte van de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van uit derde landen ingevoerde goederen, dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof — beginnend met het arrest van 10 december 1974 (zaak 48/74, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383) en bevestigd in de reeds aangehaalde arresten van 16 maart 1977, 29 maart en 25 september 1979 — de invoer, uitvoer en het intracommunautaire verkeer van landbouwprodukten waarvoor geen gemeenschappelijke marktordening is ingesteld, aan de algemene regels van de gemeenschappelijke markt zijn onderworpen. Een Lid-Staat kan derhalve geen beroep doen op de bijzondere bepalingen van de artikelen 39 e.v., waarin de grondslagen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden omschreven, om op zijn grondgebied met betrekking tot een produkt waarvoor geen gemeenschappelijke marktordening bestaat, bepalingen vast te stellen of te handhaven die afwijken van de beginselen van de gemeenschappelijke markt.

24 Volgens deze beginselen, die zijn neergelegd in de artikelen 9, 10 en 30 EEG-Verdrag, zijn, gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 15 december 1976 (Donckerwolcke, reeds aangehaald), de maatregelen ter liberalisatie van het intracommunautaire handelsverkeer evenzeer van toepassing op produkten van oorsprong uit de Lid-Staten als op produkten uit derde landen, die zich in de Gemeenschap „in het vrije verkeer" bevinden. Zodra laatstgenoemde goederen met inachtneming van de geldende tarief- en handelsvoorschriften regelmatig in de Gemeenschap zijn ingevoerd, worden zij, zoals door het Hof nadrukkelijk werd overwogen, „definitief en volledig gelijkgesteld met produkten van oorsprong uit de Lid-Staten" (r.o. 17 van het voornoemd arrest).

25 Dit geldt ook voor produkten die krachtens een communautair contingent in de Gemeenschap zijn ingevoerd, ook indien dat contingent op grond van een overeenkomst of een latere verdeling in het bijzonder voor de markt van een bepaalde Lid-Staat is bestemd. Zodra goederen die van een dergelijk contingent deel uitmaken, regelmatig in de Lid-Staat van bestemming zijn ingevoerd, kunnen zij niet meer worden onderscheiden van produkten die zich aldaar in het vrije verkeer bevinden en moeten zij derhalve ongehinderd in elke andere Lid-Staat kunnen worden binnengebracht, tenzij een bevoegde instelling van de Gemeenschap uitdrukkelijk anders heeft beslist.

26 Wat de eventuele toepassing van artikel 115 EEG-Verdrag op een dergelijke situatie betreft, wijst de Commissie erop, dat dit punt niet aan de orde is geweest omdat Ierland niet tijdig daarom had verzocht. Het argument dat Ierland ontleent aan het feit, dat de vastgestelde maatregel in wezen neerkomt op een afwijking die krachtens artikel 115 kan worden toegestaan, moet derhalve worden verworpen, vooral omdat een Lid-Staat in deze materie geen eenzijdige maatregelen mag treffen.

27 Uit het voorgaande blijkt, dat Ierland niet gerechtigd was om eenzijdig een beschermingsmaatregel te nemen die zo was geformuleerd, dat de invoer van aardappelen van oorsprong uit derde landen, die in de Gemeenschap in het vrije verkeer waren gebracht, erdoor kon worden beperkt. Het maakt weinig uit, of die maatregel betrekking heeft op produkten waarvoor de algemene tarief- en handelsvoorschriften gelden, dan wel op produkten waarvoor een bijzondere conventionele regeling — zoals het aan de Republiek Cyprus toegekende tariefcontingent — geldt. De Ierse maatregel vormt dus, als zodanig, een door artikel 30 EEG-Verdrag verboden kwantitatieve beperking.

28 Ten slotte kan Ierland zich voor de bestreden maatregel niet beroepen op de exceptie van openbare orde, neergelegd in artikel 36 EEG-Verdrag. Zoals het Hof in zijn rechtspraak voortdurend heeft beklemtoond, kan een Lid-Staat die bepaling niet inroepen om zijn economische belangen te beschermen (zie het arrest van 19 december 1961, zaak 7/61, Commissie/Italië, Jurispr. 1961, blz. 673, en laatstelijk het arrest van 7 februari 1984, zaak 238/82, Duphar, Jurispr. 1984, blz. 523, r.o. 23).

29 Uit het voorgaande volgt, dat de gestelde niet-nakoming van een verdragsverplichting is komen vast te staan en dat mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland, door vergunningen te verlangen voor de invoer van aardappelen van oorsprong uit derde landen, die zich in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer bevinden, en de invoer van die aardappelen bij ontbreken van een vergunning te verbieden, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

30 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door vergunningen te verlangen voor de invoer van aardappelen van oorsprong uit derde landen, die zich in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer bevinden, en de invoer van die aardappelen bij ontbreken van een vergunning te verbieden, is Ierland de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) Ierland wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juni 1985.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart