# Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

13 oktober 1964

*Vertaald uit het Duits*

*Mijnheer de President, mijne heren Rechters,*

De Commissie wenst in een procedure krachtens artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag door het Hof te doen vaststellen, dat het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg een verplichting uit het Verdrag, namelijk de zgn. „standstill" van artikel 12 hebben geschonden. Deze schending zou gelegen zijn in het invoeren van een nieuwe heffing bij het verlenen van importvergunningen voor verschillende melkprodukten (melkpoeder, gecondenseerde melk en enkele kaassoorten) afkomstig uit andere Lid-Staten, zulks terwijl op het ogenblik van het van kracht worden van het Verdrag zodanige heffingen niet werden opgelegd en de invoer van bedoelde produkten geliberaliseerd was.

Een nauwkeurige weergave van de gewraakte legislatieve maatregelen komt niet nodig voor. Slechts zij er aan herinnerd dat zij begonnen met een Koninklijk Besluit van 3 november 1958 en een Groothertogelijk Besluit van 17 november 1958, waarbij de heffingen in beginsel werden vastgesteld en tevens het maximumtarief daarvan bepaald. Bij ministeriële uitvoeringsvoorschriften werd nadien telkens het toe te passen tarief aangegeven. De regeling onderging in de daarop volgende jaren enkele uiterlijke wijzigingen, doch verliep in wezen naar haar inhoud voor België en Luxemburg parallel daar beide Staten in het kader van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en ingevolge de „convention instituant entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg un régime commun en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit" van 23 mei 1935 en met behulp van analoge marktorganisaties voor bedoelde produkten een gelijke politiek volgden.

Overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag deelde de Commissie bij brieven van 8 november 1961 aan de Belgische en de Luxemburgse Regeringen haar standpunt ten aanzien van de ge-

troffen maatregelen mede en nodigde deze regeringen uit zich ter zake te verantwoorden. De Belgische Regering deed zulks op 9 februari 1962 en de Luxemburgse Regering op 20 februari 1962. Een nota van de Belgische Regering aan de Commissie van 17 oktober 1962 bevat verdere uiteenzettingen met betrekking tot het geschil. Nadien kwam het nog tot gedachtenwisselingen tussen ambtenaren van de Commissie en ambtenaren der beide regeringen ten einde tot een regularisatie van de gewraakte situatie te geraken dan wel — gelijk de Commissie stelt — tot toepassing van een beschermende verdragsclausule.

Een oplossing werd evenwel niet gevonden, hetgeen voor de Commissie aanleiding vormde om op 3 april 1963 ingevolge artikel 169 formeel haar standpunt te bepalen in een brief welke op 10 april 1963 aan beide regeringen werd toegezonden. Hierop antwoordde de Belgische Regering met een brief van 8 mei 1963, waarin zij zich bereid verklaarde de gewraakte heffingen af te schaffen zodra met de Commissie over een passende tussenoplossing overeenstemming zou zijn bereikt. Bij brief van 9 mei 1963 sloot de Luxemburgse Regering zich bij dit gevoelen van de Belgische Regering aan.

Daar de invoerheffingen onveranderd bleven bestaan, maakte de Commissie op 15 oktober 1963 bij het Hof van Justitie twee beroepen aanhangig; de daarbij ingestelde vorderingen stemmen overeen met hetgeen zij in haar nota van 3 april 1963 had vastgesteld.

De beide verwerende Lid-Staten achten de beroepen niet ontvankelijk, althans ongegrond, en vorderen een uitspraak in die zin.

De Luxemburgse Regering heeft in de loop van het proces in hoofdzaak verklaard dat zij de stellingen van de Belgische Regering tot de hare maakt.

Gezien de materiële verknochtheid der beide zaken, besloot het Hof van Justitie die, zowel voor de behandeling als voor de uitspraak, te voegen (beschikking van 28 november 1963). Voor zover niet uitdrukkelijk anders wordt gezegd, gelden mijn conclusies dan ook gelijkelijk voor beide zaken.

## Beoordeling rechtens

I — *DE ONTVANKELIJKHEID DER BEROEPEN*

Gezien het door de beide regeringen gevoerde verweer, dient de beoordeling van het geschilpunt met enkele opmerkingen over de ontvankelijkheid der beroepen aan te vangen; zij wordt namelijk in verschillende opzichten betwijfeld of bestreden.

1. Allereerst blijkt uit de gewisselde conclusies dat verweersters in hun antwoord op de uitspraak van de Commissie zich bereid hebben verklaard de gewraakte maatregelen op te heffen, zodra met de Commissie overeenstemming zou zijn bereikt over een tussenoplossing ter vervanging van de bestaande regeling.

Het is evenwel duidelijk dat zodanige verklaringen op zich zelf het beroepsrecht niet uitsluiten. Ik verwijs op dit punt naar het arrest van het Hof in de zaak 7-61. Daarbij werd beslist dat de houding van een Lid-Staat slechts dan voor de ontvankelijkheid van een beroep in rechte gevolgen met zich medebrengt, wanneer die Staat stappen doet om aan de door de Commissie gewraakte situatie een einde maken, doch dat een verzoek om toepassing van beschermende verdragsclausules rechtens niet zodanige gevolgen heeft

In het onderhavige geval was zulk een verzoek — in voldoende concrete en gemotiveerde vorm — niet gedaan. Derhalve heeft de Commissie terecht in het kader van de procedure van artikel 169 met bedoelde verklaring geen genoegen genomen. De ontvankelijkheid van het beroep kan dan ook op de aangevoerde grond niet worden betwijfeld.

2. Verweersters wijzen er verder op dat het ten tijde van het instellen van het beroep voor partijen vaststond dat binnen afzienbare tijd de invoering van een organisatie voor de melkmarkt van de Gemeenschap — overeenkomstig een voorstel van verzoekster — te verwachten was, welke in hoofdzaak met de gewraakte nationale Belgische en Luxemburgse organisaties zou overeenstemmen. Verzoekster zou derhalve bij een voortzetting van het geding geen

belang meer hebben gehad en dit te minder daar het in ieder geval duidelijk was, dat het proces niet vóór de invoering van de gemeenschappelijke organisaties voor de melkmarkt zou kunnen worden afgesloten.

Tegen deze stelling kan op grond van het Verdrag allereerst worden aangevoerd dat het slechts aankomt op hetgeen vóór het einde van de door de Commissie gestelde termijn is geschied. Bij het einde van deze termijn (10 mei 1963) was de Gemeenschap echter nog ver verwijderd van een vaststelling der gemeenschappelijke organisatie voor melkprodukten. Deze kwam eerst bij besluit van de Ministerraad van 5 februari 1964 tot stand.

Wat nu de vraag betreft wanneer het geoorloofd is een geding voort te zetten, kan weliswaar het standpunt worden verdedigd dat zulks slechts het geval is, wanneer ook nog ten tijde van de uitspraak een in rechte beschermd belang aanwezig is. Ik meen evenwel dat ook een eventueel van kracht worden van de gemeenschappelijke organisatie voor de melkmarkt nog vóór het einde van het proces, aan het belang van de Commissie bij de gevorderde vaststelling niet af zou doen. In de eerste plaats schijnen verweersters niet aan een opheffing met terugwerkende kracht van de bestreden maatregelen te denken, terwijl anderzijds niet kan worden betwist dat in het geding vragen van principiële betekenis zijn opgeworpen bij de oplossing waarvan de Commissie in ieder geval belang heeft zolang wegens het ontbreken ener alomvattende organisatie van de landbouwmarkt met een optreden van analoge situaties gerekend moet worden. Derhalve kunnen de beroepen ook op grond van deze tweede tegenwerping niet niet-ontvankelijk worden geacht.

3. Ten slotte beroepen verweersters zich op het besluit van de Raad van 4 april 1962 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 20 april 1962) waarbij de noodzakelijkheid werd erkend een gemeenschappelijke organisatie van de melkmarkt overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag te zamen met een vereveningsstelsel op 31 juli 1962 vast te stellen en uiterlijk op 1 november 1963 in werking te doen treden. Verweersters menen nu dat

er voor de Commissie geen aanleiding zou hebben bestaan zich tot de rechter te wenden wanneer het besluit van de Raad slechts was uitgevoerd, daar dan de gemeenschappelijke marktorganisatie reeds lang vóór de ingebrekestelling ex artikel 169 in de plaats van de Belgisch-Luxemburgse regeling getreden zou zijn.

Inderdaad moet worden vastgesteld dat het besluit van de Raad niet tijdig werd uitgevoerd, hetgeen miskenning van een uit het Verdrag voortvloeiende verplichting zou kunnen betekenen.

Het komt mij evenwel niet juist voor op grond daarvan — en met een beroep op het volkenrechtelijke of civielrechtelijke argument „tu quoque" — tot de niet-ontvankelijkheid der beroepen te besluiten.

Immers, logisch uitgangspunt van deze tegenwerping van verweersters is de bewering dat tijdige uitvoering van het raadsbesluit inderdaad de Belgisch-Luxemburgse maatregelen overbodig gemaakt zou hebben. Dit is — althans wat het tijdstip van instellen van het beroep betreft — een zuivere hypothese welke, gezien de onbepaalde tekst van het raadsbesluit waarin bijzonderheden over de marktorganisatie ontbreken, onvoldoende gefundeerd moet worden geoordeeld.

Voorts dient er op te worden gewezen dat de beweerde verdragsschending van verweersters tot ver voor het tijdstip van het besluit van de Raad teruggaat. Er kon derhalve voor de Commissie — ook indien in het feit dat aan de verplichting van de Raad niet werd voldaan de beslissende oorzaak voor het *voortbestaan* van de verdragsschending zou moeten worden gezien — een grond geweest zijn de in het verleden begane verdragsschending te doen vaststellen, daar iedere aanduiding ontbreekt dat de maatregelen met terugwerkende kracht zouden worden opgeheven, hetgeen in bepaalde gevallen krachtens artikel 169 geëist zou kunnen worden.

In werkelijkheid moet echter worden aangenomen dat dit verweer der regeringen in wezen niet de niet-ontvankelijkheid, doch de gegrondheid der beroepen raakt. Naar mijn mening kan op

grond van haar beweringen hoogstens de vraag worden gesteld of een eventuele *formele* verdragsschending door verweersters — welke in het onderhavige geval dus slechts objectief gegeven zou zijn — gerechtvaardigd zou kunnen voorkomen op grond van omstandigheden, gelegen in de houding van de Raad en de noodzaak de gevolgen van 's Raads verzuim af te wenden. Zodanige feitelijke vaststellingen behoren evenwel tot de behandeling van de zaak ten principale.

Dit alles leidt tot de slotsom dat van steekhoudende argumenten tegen de ontvankelijkheid niet is gebleken.

II — *TEN PRINCIPALE*

Wat de hoofdzaak — het eigenlijke voorwerp van dit geding — betreft, moet worden gezegd dat het niet gaat om de vraag of de invoering van de Belgisch-Luxemburgse heffing de in artikel 12 bedoelde werking heeft. Dit is immers door de Commissie met een beroep op de in de jurisprudentie van het Hof (zaken 2 en 3-62) neergelegde criteria onbetwist aangetoond.

Voorwerp van het geschil is veeleer de vraag of artikel 12 toepasselijk is, met andere woorden of de in artikel 12 als ongeoorloofd aangemerkte werking op het gebied van de *landbouw* geoorloofd is.

Zie ik wel, dan heeft de mondelinge behandeling bovendien tot een verdere inperking der verschillende strijdvragen geleid. Het schriftelijk betoog van verweersters wekt namelijk de indruk dat zij op grond van artikel 38, vierde lid, de toepassing van de algemene verdragsvoorschriften op de landbouw in het algemeen althans zolang ontoelaatbaar achten, als een gemeenschappelijke landbouwpolitiek nog niet is vastgelegd. Zodanige opvatting zou naar mijn mening, gelet op artikel 38, tweede lid, en gezien de feitelijke door de Lid-Staten gevolgde praktijk, niet houdbaar zijn. Ik behoef hierop evenwel niet verder in te gaan daar verweersters bij pleidooi duidelijk hebben verklaard dat zij een „absolute synchronisatie" van de toepassing van artikel 38, vierde lid (de invoering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek) met de toepas-

sing van de algemene verdragsbepalingen niet voor alle gevallen noodzakelijk achten.

Haar stelling houdt nu nog slechts in dat zodra een marktordening voor de landbouw tot stand gekomen is, de algemene verdragsvoorschriften met inbegrip van de bepaling over de „standstill" haar werking verliezen.

Gezien de huidige stand van het geding, dienen derhalve nog slechts de volgende vragen te worden beantwoord:

— Wat verstaat het Verdrag onder marktorganisatie?

— Bestonden in België en Luxemburg bij de inwerkingtreding van het Verdrag marktorganisaties voor de produkten waarop de ingevoerde heffingen betrekking hebben?

— Zijn de Lid-Staten vrij — aangenomen dat er een marktganisatie bestaat — de voor de toepassing daarvan geldende modaliteiten naar gelang van de eisen der economie te wijzigen, of geldt ook hier de „standstill"?

1. *Het begrip marktorganisatie en zijn toepassing op de Belgisch-Luxemburgse melkmarkt*

De opvatting van partijen met betrekking tot dit begrip lopen denkbaar ver uiteen. De Commissie acht de volgende definitie juist:

> „Een marktorganisatie is een geheel van voorschriften over de afzet van een bepaald produkt binnen een Lid-Staat, hetwelk waarborgen biedt voor de werkgelegenheid en de levensstandaard der betrokken producenten. Aan deze voorwaarde is slechts voldaan, indien de afzet van de binnenlandse produktie en de stabiliteit van het prijsniveau niet alleen doeltreffend beschermd zijn tegen de uitwerking van importen, doch ook tegen de gevolgen van de schommelingen in de binnenlandse vraag".

Verweersters daarentegen richten zich in hoofdzaak naar de definitie gelijk die in het rapport-Spaak tot voorbereiding van het

E.E.G.-Verdrag gegeven werd. Daar wordt met „marktorganisatie" het tegenovergestelde van „vrije concurrentie" bedoeld.

Nu het Verdrag zelf geen ondubbelzinnige definitie bevat, is het niet eenvoudig het begrip marktorganisatie te omlijnen; bovendien staat het vast, dat de auteurs van het Verdrag bij het ontwerpen van de bepalingen met betrekking tot de marktorganisaties voor de landbouw een grote verscheidenheid van nationale organisaties op het oog hebben gehad.

Eén ding schijnt mij evenwel a priori vast te staan : argumenten welke in dit verband niet op het Verdrag zelf steunen kunnen bij de discussie niet van beslissende betekenis zijn. Dit geldt met name voor het beroep van verweersters op O.E.C.E.-rapporten, hetwelk slechts steekhoudend zou zijn indien het bewijs werd geleverd dat daar een analoog begrip marktorganisatie geldt. Dit geldt ook voor de verwijzing naar het rapport-Spaak ter voorbereiding van het Verdrag, dat feitelijk niet meer dan een vaag schema bevat. Dit geldt ten slotte ook voor het beroep op vroegere uitingen van de Commissie betreffende de Belgisch-Luxemburgse melkmarktorganisatie, vervat in de verschillende algemene rapporten, in een brief van de voorzitter van de Commissie en in de motivering van een beschikking der Commissie inzake de invoering van een compenserende heffing ten gunste van de Bondsrepubliek; immers het Hof dient dit punt objectief te onderzoeken, dat wil zeggen dat het zich rechtstreeks naar het Verdrag moet richten en niet naar een interpretatie welke de Commissie daarvan mogelijk voorheen gegeven heeft.

Wat het laatste punt betreft, meen ik dat op grond van de door haar in dit geding afgelegde verklaringen niet tot een contradictoire houding van de Commissie kan worden besloten. Met name biedt genoemde beschikking betreffende het invoeren van een compenserende heffing geen steun voor de grief van verweersters, daar de toepassing van artikel 46 op de invoer van bepaalde produkten (in casu volle melkpoeder) niet noodzakelijkerwijs de erkenning inhoudt van het bestaan in de exportstaat van een marktorganisatie voor deze produkten. Wat de toepassing van artikel 46 betreft

is het daarentegen voldoende, dat in de exporterende Staat voor *soortgelijke* produkten een marktorganisatie bestaat (wat met melk het geval is), dan wel een *regeling met gelijke werking* voor de geëxporteerde waren (hetgeen ten aanzien van de Belgisch-Luxemburgse subsidieregeling voor melkpoeder eveneens moet worden erkend).

Poogt men uit het Verdrag zelf een definitie van het begrip marktorganisatie af te leiden, dan stuit men — gelijk de Commissie terecht heeft betoogd — onvermijdelijk op de artikelen 43 en 45. Artikel 43 schrijft voor dat, wanneer nationale marktorganisaties door een gemeenschappelijke ordening worden vervangen, deze aan de Lid-Staten welke tegen zodanige maatregelen gekant zijn en die zelf over een nationale organisatie voor de betrokken produktie beschikken, gelijkwaardige waarborgen moet bieden inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten. In artikel 45 wordt bepaald dat „tot het tijdstip waarop de nationale organisaties door een vorm van gemeenschappelijke ordening worden vervangen, de ontwikkeling van het handelsverkeer voor de produkten, waarvoor in sommige Lid-Staten bepalingen bestaan, welke ertoe strekken de nationale producenten de afzet van hun produkten te verzekeren, door het afsluiten van overeenkomsten op lange termijn plaatsvindt".

Deze voorschriften leiden ons tot de slotsom dat naar het Verdrag het begrip marktorganisatie een waarborg impliceert voor de werkgelegenheid en de levensstandaard der betrokken producenten; daar een gemeenschappelijke ordening aan deze voorwaarde moet voldoen, kan zij in de plaats der nationale marktorganisaties treden. Voorts behoort daartoe een garantie voor de afzet in de zin van artikel 45, want een economische regeling ter verzekering van de werkgelegenheid en de levensstandaard der producenten leidt tot het nagestreefde doel in het algemeen door maatregelen welke de afzet der produkten tegen bepaalde prijzen verzekeren.

Het komt mij voor dat tegen deze deducties geen steekhoudende argumenten werden aangevoerd.

Met name kan uit artikel 40 niet worden afgeleid dat elk der in het derde lid genoemde maatregelen op zich zelf alleen reeds

kenmerkend zou zijn voor het bestaan van een marktorganisatie. Artikel 40 behandelt in het algemeen de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten die — aldus het tweede lid — niet slechts in de coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties kan bestaan, doch ook in het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor de mededinging. Deze laatste vorm verdient evenwel de kwalificatie van marktorganisatie niet, daar zij kennelijk geen rekening houdt met de van de wereldmarkt uitgaande invloeden. Met de Commissie ben ik van oordeel dat een marktordening welke een doeltreffende bescherming voor de producenten moet bieden, niet wel denkbaar is zonder beschermende maatregelen naar buiten. Ook zou ik niet willen stellen dat een zodanig begrip marktorganisatie slechts rekening houdt met de situatie in landen met een overproduktie. Ook landen met een — in verhouding tot de vraag — voldoende of niet voldoende produktie kunnen hun producenten met prijsregelende maatregelen alleen niet doeltreffend beschermen, daar de afzet niet slechts van de prijs, maar ook van de kwaliteit van het produkt afhankelijk is.

Op grond van deze criteria kan slechts worden geconcludeerd dat in België en Luxemburg bij het inwerkingtreden van het Verdrag voor de litigieuze melkprodukten geen marktorganisatie heeft bestaan. De wet voorzag slechts het verlenen van subsidies aan de vervaardigers van produkten, waarmede een waarborg in de zin van de artikelen 43 en 45 van het Verdrag niet verbonden is.

Hiermede is het onderzoek der feiten evenwel niet afgesloten. Verweersters voeren namelijk aan dat niet uitsluitend op de bedoelde subsidieregeling moet worden gelet; veeleer zou moeten worden aangenomen dat de Belgisch-Luxemburgse regeling voor de afgeleide melkprodukten *in beginsel* het invoeren van aanvullende maatregelen ter beperking van de invoer toelaat; hiertoe wordt verwezen naar het instellen van bepaalde invoerrechten in het jaar 1950 (in de Franse tekst heet het letterlijk: „...want in zodanig geval blijkt uit de tijdelijke invoering van deze importheffing, welke naar haar aard aan variaties onderhevig is, dat de op 1 januari 1958 bestaande marktorganisatie *het beginsel* van zodanige heffing impliceerde, ook al bestond zij op genoemde datum slechts *vir-*

*tueel*"). Bovendien gaat het niet aan het bewijs van een bijzondere marktorganisatie voor melkpoeder, gecondenseerde melk en kaas te verlangen, daar deze produkten als zijnde van melk afgeleide produkten, et ipso, onder de ongetwijfeld aanwezige organisatie van de melkmarkt vielen. Wanneer het geoorloofd is de bescherming van de melkproduktie door rechtstreekse maatregelen te verzekeren, dan moet het ook zijn toegestaan ter indirecte bereiking van dit doel maatregelen te treffen welke rechtstreeks op de veredelde produkten betrekking hebben, zolang daaruit in totaal geen versterking der aan de producenten toegekende waarborgen voortvloeit.

Intussen schijnen mij ook deze argumenten niet overtuigend te zijn. In de eerste plaats zij er op gewezen dat in het jaar 1950 invoerrechten slechts voor enkele, niet alle litigieuze produkten werden geheven. Reeds op deze grond kunnen met een beroep op de regeling van 1950 de in 1958 getroffen maatregelen niet afdoende worden gerechtvaardigd. Groter gewicht komt evenwel toe aan de volgende overweging. Zou men met het „virtuele" bestaan van bepaalde maatregelen voor het begrip marktorganisatie genoegen nemen, dan zou dit begrip bedenkelijk worden uitgebreid. Een marktorganisatie zou dan al datgene omvatten hetwelk economisch op een bepaald tijdstip noodzakelijk is. Een nauwkeurige afpaling zou dan niet mogelijk zijn daar niet gezegd zou kunnen worden in hoeverre op vroeger toegepaste regelingen mag worden teruggegrepen. Op die grond komt het niet geoorloofd voor om ter omschrijving van het begrip marktorganisatie naar het Verdrag, alleen te letten op een geheel van normen of wettelijke voorschriften en wel in verband met het tijdstip waarop het Verdrag in werking trad. Het lijdt geen twijfel dat de Belgisch-Luxemburge verordening ons in zoverre geen houvast biedt daar het bewijs niet is geleverd van het bestaan van enige wet of verordening een algemene machtiging inhoudende op grond waarvan steeds al het nodige mag worden gedaan ter verzekering van de afzet van de melkproduktie en zulks ongeacht de omvang daarvan.

Op analoge wijze dient het tweede in dit verband voorgedragen argument te worden beantwoord. Hierbij kan dan de vraag

openblijven of niet juist de noodzaak van een wettelijke aanvulling der organisatie van de melkmarkt uitsluit dat zij als marktorganisatie in de zin van het Verdrag wordt erkend, gelijk de Commissie met het oog op de vereiste garantiewerkingen (artikel 43) meent. Beslissend moet ook hier zijn dat de uitbreiding — uit hoofde van enige economische oorzaak — van de marktorganisatie voor grondprodukten op veredelde produkten nog niet voldoende houvast biedt voor de stelling dat deze laatste van de aanvang af onder de marktorganisatie voor grondprodukten vallen. Dit blijkt met name uit de gemeenschappelijke organisatie van de melkmarkt, waarin nauwkeurig werd bepaald welke maatregelen en voor welke produkten, ook veredelde produkten, geoorloofd zijn. Ieder ander standpunt zou ten gevolge hebben dat de rechtszekerheid wordt prijsgegeven, immers hoe zou nader moeten worden aangegeven waar de noodzakelijke grens ligt voor het uitbreiden van een marktorganisatie op de veredelde produkten. Het lijdt mijns inziens geen twijfel dat het gebod om de waarborgen voor de producenten in totaal niet te verhogen geen praktisch bruikbare maatstaf oplevert. De uitwerking van de verschillende maatregelen ter ordening van de markt zijn namelijk in het geheel niet, of althans bezwaarlijk meetbaar en onderling vergelijkbaar. Zo zou men naar mijn mening in het onderhavige geval geen genoegen kunnen nemen met het bewijs dat de aan de producenten van veredelde produkten toegekende subsidies verminderd werden in een mate welke met het bedrag der vereveningsbetalingen overeenstemt, want voor het verzekeren van de levensstandaard en de werkgelegenheid komt het immers niet alleen op de prijs der geproduceerde waren aan, doch ook op het produktievolume, hetwelk in casu door zijn toename de aanleiding vormde tot de invoering van de gewraakte maatregelen.

Derhalve moet worden vastgesteld dat op het ogenblik van de inwerkingtreding van het Verdrag in België en Luxemburg voor de onderhavige produkten een marktorganisatie niet heeft bestaan. Nu de invoering van nieuwe marktorganisaties, ook naar de mening van verweersters, ongeoorloofd is, kan in de verdragsbepalingen met betrekking tot de organisatie van de landbouw voor de gewraakte heffingen geen rechtvaardiging worden gevonden.

2. Ten overvloede zal ik nog de vraag onderzoeken tot welke conclusie wij zouden moeten geraken, indien de Belgisch-Luxemburgse regeling voor de veredelde melkprodukten inderdaad als een marktorganisatie beschouwd zou moeten worden. Dan rijst het probleem of de beide Lid-Staten vrij zouden zijn de modaliteiten voor deze marktorganisatie naar goedvinden te wijzigen, ten einde haar werking in stand te houden en het hoofd te kunnen bieden aan het gevaar dat zij door een natuurlijk proces (produktieschommelingen) wordt uitgehold.

Met de Commissie betwijfel ik ten zeerste of een zodanige handelwijze geoorloofd is, ook al schrijft het Verdrag niet uitdrukkelijk voor, dat star moet worden vastgehouden aan alle details ener bij de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande marktorganisatie.

In beginsel dient hier te gelden hetgeen het Hof voor de verhouding tussen algemene en bijzondere verdragsbepalingen inzake de landbouw, in het ontbijtkoekarrest heeft beslist, namelijk dat laatstgenoemde bepalingen wegens haar uitzonderingskarakter steeds eng moeten worden geïnterpreteerd. Overal dus waar het Verdrag toestaat ten behoeve van de landbouw van de algemene regeling af te wijken, dient de uitwerking daarvan tot het absoluut nodige beperkt te blijven. Met deze opvatting valt een ruime handhaving van de voorschriften inzake de marktorganisaties voor de landbouw stellig niet te verenigen.

Wij willen evenwel niet bij deze principiële beschouwingen blijven staan, doch onderzoeken welke aanvullende argumenten nog uit bijzondere verdragsbepalingen voor de oplossing van het probleem kunnen worden afgeleid. De opvatting van de Commissie vindt in de eerste plaats steun in de tekst van artikel 38, tweede lid. Daar het in deze bepaling heet dat de regels voor de „instelling" van de gemeenschappelijke markt van toepassing zijn op de landbouwprodukten voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet anders is bepaald, kan stellig de opvatting verdedigd worden dat artikel 38, tweede lid, laatste zinsdeel, niet ziet op de voorschriften van artikel 12 inzake de „standstill". „Instellen" is een dy-

namisch begrip, dat een actieve gedraging, een handelen veronderstelt. Daarentegen verlangt de „standstill" naar zijn etymologische betekenis, een nalaten, hetwelk als zodanig nimmer tot het „instellen" van de gemeenschappelijke markt kan leiden. Dat de „standstill" — gelijk verweersters menen — als zijnde een voorbereidende maatregel tot het instellen van de gemeenschappelijke markt, niet van de bepalingen inzake de afschaffing der handelsbelemmeringen gescheiden kan worden, komt mij niet aannemelijk voor. Ik zie hier althans geen logisch of praktisch bezwaar.

Bij dit — op zich zelf genomen niet bijzonder sterke — argument komen evenwel nog enkele andere. In de uitzonderingsbepalingen met betrekking tot de landbouw zelf vindt men namelijk zoveel remeniscenties aan de „standstill", dat van een aan deze regelingen inhaerente „standstill" gesproken kan worden. Ik denk aan de bepaling van artikel 44 over de regeling der minimumprijzen waarvan het tweede lid aldus luidt: „de minimumprijzen mogen geen vermindering van het tussen de Lid-Staten bij de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande handelsverkeer tot gevolg hebben, noch een beletsel vormen voor een geleidelijke uitbreiding van dit verkeer". Ik denk aan artikel 45 hetwelk juist voor Lid-Staten met nationale marktorganisaties het afsluiten van overeenkomsten op lange termijn voorschrijft en daartoe bepaalt: „Wat de hoeveelheden betreft, gaan deze overeenkomsten of contracten uit van de gemiddelde omvang van de handel in de betrokken produkten tussen de Lid-Staten gedurende de drie jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit Verdrag; zij voorzien eveneens met inachtneming van de traditionele handelsstromen in een toeneming van deze omvang binnen de grenzen van de bestaande behoeften". Ook dient hier te worden vermeld het Besluit van de vertegenwoordigers der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, over de versnelling van het tempo van verwezenlijking der doelstellingen van het Verdrag (12 mei 1960, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 1960, blz. 1217 e.v.) waarin wordt bepaald „dat voor produkten waarvoor nog geen overeenkomst of akkoord op lange termijn is gesloten de Lid-Staten mogelijkheden voor een totale invoer moeten bieden, gelijk aan de gemiddelde invoer over de drie jaren voorafgaande aan de inwerkingtreding van het Verdrag, elk jaar verhoogd

met 10 % over de jaren 1959, 1960 en tot het einde van de eerste etappe".

Vóór alles mag niet over het hoofd worden gezien dat de door verweersters gepretendeerde vrijheid tot het wijzigen van haar marktorganisaties — welke bovendien voor sommige produkten tot een belangrijke teruggang van de invoer heeft geleid — het bereiken van een wezenlijke doelstelling van het Verdrag voor de landbouw bijzonder zou kunnen bemoeilijken, zoal niet verijdelen, namelijk de invoering van *gemeenschappelijke* organisaties voor de landbouwmarkt. Gelijk bekend, dienen deze gelijkwaardige garanties te bieden voor de levensstandaard en de werkgelegenheid der betrokken producenten en zijn zij dus gericht naar de feitelijk in de afzonderlijke staten reeds bestaande marktorganisaties. Hiermede valt de bevoegdheid der Lid-Staten tot een prealabele wijziging van hun nationale marktorganisaties niet te verenigen — ook niet onder de voorwaarde dat de uitwerking dier organisaties niet mag worden versterkt — daar het inachtnemen van zodanige beperking bezwaarlijk of in het geheel niet valt te controleren. Ik ben derhalve van mening dat de „standstill" ook met betrekking tot marktorganisaties voor de landbouw althans in zoverre moet gelden, als een wijziging harer toepassingsmodaliteiten — gelijk verweersters zich uitdrukken — in het invoeren zou bestaan van volstrekt nieuwe invoerbeperkingen, welke een duidelijke wijziging van het wezen der marktorganisatie tot gevolg hebben.

Dat een zodanige beperking van de vrijheid van handelen der Lid-Staten tot een afbraak der nationale marktorganisaties zou moeten leiden, kan ik niet inzien. Althans schijnt het mij op dit punt in het onderhavige geval in zoverre aan een feitelijk bewijs te ontbreken, terwijl bovendien voor een deel der produkten de noodzaak van een uitbreiding der marktorganisaties met het oog op een reeds bestaande overproduktie niet aangetoond werd. Evenmin kan de verwijzing van verweersters naar de regeling voor het afsluiten van overeenkomsten op lange termijn overtuigen, want het is nauwelijks denkbaar dat de toepassing van de „standstill" voor de opzet der marktorganisaties tot ernstige moeilijkheden bij de nakoming van zodanige verdragen zou kunnen leiden.

Bijgevolg kan de gewraakte maatregel dus ook niet gerechtvaardigd worden indien men voor beide Lid-Staten tot de aanwezigheid van nationale marktorganisaties zou moeten besluiten.

Deze conclusie geldt gelijkelijk voor België en Luxemburg en wel onafhankelijk van de vraag of in Luxemburg op het ogenblik van de inwerkingtreding van het Verdrag kwantitatieve invoerbeperkingen bestonden, dan wel de invoering daarvan krachtens het bijzonder Protocol van Luxemburg geoorloofd was (hetgeen overigens niet voor alle produkten geldt). Beslissend is dat invoerrechten als de onderhavige bij de inwerkingtreding van het Verdrag niet geheven werden.

Met de „standstill" valt het zeker niet te verenigen dat maatregelen ter beperking van de invoer vervangen worden — gelijk in casu — door andere, niet gelijksoortige, maatregelen.

3. Ten slotte blijft nog te onderzoeken de vraag of de gewraakte heffing op grond van andere motieven, gelijk bij voorbeeld algemene rechtsbeginselen, zouden kunnen worden gerechtvaardigd.

Twee overwegingen doen zich hier voor:

In de eerste plaats zou gezegd kunnen worden dat de Belgisch-Luxemburgse regeling slechts vooruitloopt op hetgeen later bij de te verwachten gemeenschappelijke ordening van de melkmarkt in ieder geval zou moeten gelden. Zodanige rechtvaardiging kan evenwel niet slagen. Gelijk de Commissie heeft aangetoond, is de uitwerking van de nationale regeling niet identiek met die van de gemeenschappelijke marktorganisatie. Bovendien ware het niet in de geest van het Verdrag de eenzijdige invoering van maatregelen door een Lid-Staat te rechtvaardigen met een verwijzing naar de overeenstemming met een — eerst veel later te treffen — gemeenschappelijke regeling, want voor de nakoming van verdragsregels komt het niet alleen op de materiële uitwerking van een maatregel aan, doch ook op de eerbiediging der competentienormen.

Anderzijds dient nog te worden teruggekomen op een vraag welke in verband met de behandeling van de ontvankelijkheid van het beroep terloops werd aangeroerd, namelijk of Lid-Staten van de Gemeenschap eenzijdig de nodige maatregelen kunnen treffen, wanneer vaststaat dat de Gemeenschap met de vervulling harer taken (in casu : de uitvoering van het Besluit van de Raad van 1962) in verzuim is. — Doch ook deze overweging schijnt mij niet houdbaar. Het beginsel van de eigenrichting moge in het Volkenrecht als ultima ratio gelden wanneer een andere mogelijkheid ter bescherming van gerechtvaardigde belangen niet bestaat; in het recht der Gemeenschappen evenwel dienen in elk geval eerst andere — met de gemeenschapsgedachte overeenstemmende — wegen ter oplossing van eventuele moeilijkheden te worden gevolgd, zoals bij voorbeeld, in het landbouwrecht, de toepassing van de regeling voor minimumprijzen naar artikel 24, of de toepassing van de algemene beschermingsclausules van het Verdrag. Zij vormen de waarborg dat de Gemeenschap de controle behoudt over hetgeen zich op haar gebied afspeelt en dat de getroffen maatregelen de grens van het beslist noodzakelijke niet overschrijden. Nu niet bewezen werd dat met gebruikmaking van de door het gemeenschapsrecht geboden mogelijkheden geen bevredigende oplossing van de Belgisch-Luxemburgse moeilijkheden bereikt kon worden, mag dan ook mijns inziens in het verzuim van de Raad geen rechtvaardiging voor het optreden van beide Lid-Staten worden gezien.

## III — *CONCLUSIES*

Dit alles leidt tot de slotsom dat de grief van de Commissie gegrond is. Het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg hebben met de invoering van een bij de inwerkingtreding van het Verdrag niet bestaand bijzonder recht, hetwelk bij de verlening van invoervergunningen voor bepaalde merkprodukten wordt geheven, gehandeld in strijd met de verdragsbepalingen, in het bijzonder artikel 12.

Ik concludeer tot toewijzing van het beroep en tot veroordeling van verweersters in de proceskosten.