URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 30. OKTOBER 1974 [1]

Strafverfahren gegen J. W. J. van Haaster (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Arrondissementsrechtbank Haarlem)

„Hyazinthenanbau"

Rechtssache 190/73

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Einzelstaatliche Marktordnung — Kontingentierung der Produktion — Mengenmäßige Beschränkungen — Maßnahmen gleicher Wirkung*
   (EWG-Vertrag, Artikel 30)
2. *Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels — Einzelstaatliche Regelung — Kontingentierung der Produktion — Mengenmäßige Beschränkungen*
   (Verordnung Nr. 234/68 des Rates, Artikel 10)

1. Eine einzelstaatliche Marktordnung, welche die Kontingentierung der Produktion zum Gegenstand hat, beeinträchtigt zumindest potientiell den freien Warenaustausch im Binnenhandel der Gemeinschaft und ist infolgedessen als Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zu werten.
2. Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68, ausgelegt nach seiner Stellung im System der Vorschriften über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels, schließt das Bestehen jeder einzelstaatlichen Regelung aus, die den Anbau eines unter die gemeinsame Marktorganisation fallenden Erzeugnisses der Menge nach beschränken soll.

In der Rechtssache 190/73

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Economische Politierechter (Wirtschaftspolizeirichter) bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem, Niederlande, in dem vor diesem Richter anhängigen Strafverfahren gegen

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

JOHANNES WILHELMUS JOSEPH VAN HAASTER, Blumenzwiebelzüchter, wohnhaft in Hillegom,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 10 der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 „über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels"

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, des Kammerpräsidenten M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Berichterstatter), H. Kutscher und C. Ó Dálaigh,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

In den Niederlanden untersagt Artikel 2 Absätze 1 und 2 der „Hyacintenteeltverordening 1971" (Hyazinthenanbauverordnung 1971), welche die Produktschap voor Siergewassen (Selbstverwaltungskörperschaft für Zierpflanzen) am 29. Juni 1971 erlassen und der Minister für Landwirtschaft durch Verfügung vom 28. Juli 1971 genehmigt hat, Blumenzwiebelzüchtern, die nicht im Besitze einer für das betreffende Anbaujahr gültigen Anbauerlaubnis sind, den Anbau von Hyazinthenzwiebeln.

Nach Artikel 3 der Verordnung von 1971 erteilt die Produktschap jährlich den Züchtern, die während des vorangegangenen Wirtschaftsjahres erlaubtermaßen Hyazinthenzwiebeln angebaut haben, die Anbauerlaubnis für eine bestimmte Fläche.

Die Produktschap kann auch Züchtern eine Anbauerlaubnis ausstellen, die zwar diese Voraussetzung nicht erfüllen, aber

eine solche Erlaubnis von ihrem Inhaber durch Abtretung erworben oder aus anderen Gründen Anspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis haben.

Aufgrund einer Anklage vom 15. November 1973 hatte sich Herr Johannes Wilhelmus Joseph Van Haaster, Blumenzwiebelzüchter in Hillegom, vor dem Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem wegen eines Verstoßes gegen die Verordnung von 1971 zu verantworten. Er wurde beschuldigt, im Mai 1972 auf mehreren Parzellen Hyazinthenzwiebeln angebaut zu haben, ohne eine für dieses Wirtschaftsjahr gültige Anbauerlaubnis zu besitzen oder aus sonstigen Gründen zum Anbau berechtigt zu sein.

Der Angeklagte Van Haaster machte vor dem Economische Politierechter unter anderem geltend, die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 sei ungültig, weil sie mit der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 „über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels" unvereinbar sei (ABl. L 55, S. 1).

Mit Urteil vom 10. Dezember, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen am 17. Dezember 1973, hat der Economische Politierechter gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die nachstehende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist eine mitgliedstaatliche Verordnung von der Art der Hyazinthenanbauverordnung 1971 mit Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 „über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels" vereinbar?

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Regierung des Königreichs der Niederlande am 20. Februar, der Angeklagte sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 22. Februar und die Staatsanwaltschaft bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem am 26. Februar 1974 schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Herr J. W. J. Van Haaster, der Angeklagte des Ausgangsverfahrens, macht zunächst technische Ausführungen über den Anbau von Hyazinthenzwiebeln und Hyazinthen, legt Zahlenmaterial über die wirtschaftliche Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs vor und stellt die geschichtliche Entwicklung und die wichtigsten Aspekte der Organisation dieses Marktes in den Niederlanden ausführlich dar, um sodann geltend zu machen, die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 enthalte für die Erzeugung und den Verkauf der Hyazinthenzwiebeln Beschränkungen, die gegen Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 verstießen.

Die Staatsanwaltschaft bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem erklärt, sie schließe sich den Erklärungen der Regierung des Königreichs der Niederlande voll und ganz an.

Für die Regierung des Königreichs der Niederlande läuft die dem Gerichtshof gestellte Frage darauf hinaus, ob eine Anbaukontrolle, wie sie die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 einführt, eine durch Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 234/68 verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt.

a) In diesem Zusammenhang müsse davon ausgegangen werden, daß der Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung lediglich die Reglementierung des Handels mit Agrarerzeugnissen erfasse, sich aber nicht auf die die Erzeugung selbst betreffenden Maßnahmen erstrecke.

Der Begriff der Maßnahme gleicher Wir-

kung wie eine mengenmäßige Beschränkung habe in der Verordnung Nr. 234/68 die gleiche Bedeutung wie in Kapitel 2 des Zweiten Teils Titel I des EWG-Vertrags, der den freien Warenverkehr zum Gegenstand hat. Das durch Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 aufgestellte Verbot sei folglich im Lichte einer Begründungserwägung auszulegen, wonach „die gemeinsame Marktorganisation ... die Beseitigung aller Schranken voraus[setzt], auf die der freie Verkehr mit diesen Erzeugnissen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft stößt".

Eine Anbaukontrolle wie die vorliegende regele lediglich den Blumenzwiebelanbau und bringe keinerlei Beschränkung für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne einer Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung mit sich.

b) Hilfsweise könne man sich die Frage stellen, ob Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 eine Anbaukontrolle gestatte. Hierzu sei festzustellen, daß die Verordnung Nr. 234/68 im Gegensatz zu vielen anderen Verordnungen über die Errichtung gemeinsamer Organisationen von Agrarmärkten nur einen begrenzten Zweck verfolge. Ihrem Artikel 1 zufolge beinhalte sie ein System von Qualitätsnormen und eine Regelung des Handels mit dritten Ländern. Der freie Verkehr innerhalb der Gemeinschaft werde durch das Verbot aller Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung, jeglicher mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung und der Inanspruchnahme von Artikel 44 des Vertrages sowie durch die Anwendung der Artikel 92 bis 94 sichergestellt. Die Verordnung führe kein Preis- oder Interventionssystem zur Stabilisierung des Marktes ein. Aufgrund ihres Artikels 12 könne jedoch der Rat die Maßnahmen festlegen, die notwendig sein könnten, um die Verordnung nach Maßgabe der gewonnenen Erfahrungen zu ergänzen. Von dieser Möglichkeit sei bis zur Stunde noch kein Gebrauch gemacht worden. Die Verweisung auf das Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages unterstreiche die Absicht des Rates, lediglich eine Verordnung mit beschränkter Zielsetzung zu erlassen.

Hinsichtlich der Bestimmungen zur Durchführung der Verordnung Nr. 234/68 sei darauf hinzuweisen, daß die in Artikel 2 vorgesehenen gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Förderung einer besseren Organisation der Vermarktung noch nicht ergriffen worden seien. Ein gleiches gelte für die in Artikel 9 vorgesehene Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Einfuhrregelungen gegenüber Drittländern sowie der Schutzmaßnahmen.

c) Die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 schreibe eine bereits lange bestehende Anbaukontrolle fest, die den Zweck habe, die Stabilität eines Marktes zu sichern, der sich durch hohe Investitionskosten und eine große Produktivität auszeichne. Die Verordnung von 1971 sei keine Durchführungsverordnung zur Verordnung Nr. 234/68, sondern eine eigenständige Regelung. Die Verordnung Nr. 234/68 habe keine Vorkehrung zur Stabilisierung des Marktes getroffen; deshalb diene die niederländische Verordnung von 1971 der Stabilisierung sowohl des niederländischen als auch des gesamten EWG-Marktes, da die niederländische Erzeugung etwa 95 % der Gesamterzeugung in der Gemeinschaft ausmache. Sonach stimme sie mit den Zielen und der Tragweite der Gemeinschaftsverordnung überein. Wegen des Fehlens eines gemeinschaftlichen Systems der Anbaukontrolle sei die Beibehaltung einzelstaatlicher Maßnahmen durchaus gerechtfertigt.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* weist zunächst auf die wesentlichen Bestimmungen der Hyazinthenanbauverordnung von 1971 hin. Sie vertritt die Auffassung, die dem Gerichtshof unterbreitete Frage gehe dahin, ob das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung in Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 dahin zu verstehen sei, daß es auch einzelstaatliche Maßnahmen zur Beschränkung der Produktion erfaßt.

a) Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 greife auf die gleichen Begriffe zurück wie die Artikel 30, 31, 32 und 34 des EWG-Vertrags. Die mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne dieser Vorschriften schlössen aber grundsätzlich produktionsbeschränkende Maßnahmen nicht ein. Der Wortlaut dieser Vorschriften und ihre systematische Stellung im Vertrag zeigten, daß sie auf Güter und Erzeugnisse, nicht aber auf Tätigkeiten Anwendung fänden. Sie kämen erst auf der Vermarktungsstufe zum Zuge und berührten somit in keiner Weise die Befugnisse der Mitgliedstaaten, die Produktion im nationalen Bereich zu regeln. Dies ergebe sich eindeutig aus Artikel 37, der die Anwendung der in den vorhergehenden Artikeln niedergelegten Grundsätze auf die staatlichen Handelsmonopole für ein Erzeugnis beschränke.

Daß sich produktionsregelnde oder -beschränkende Maßnahmen auf die Menge und unter Umständen auf die Qualität von Erzeugnissen auswirkten, die Gegenstand des innergemeinschaftlichen Handels sein könnten, genüge für sich allein nicht, um sie mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Bereich des Handels gleichzustellen. Zahlreiche Maßnahmen seien trotz ihrer restriktiven Wirkung auf den Handel mit den Artikeln 30 bis 34 vereinbar: Sie hielten sich im Rahmen von Befugnissen oder Möglichkeiten, die der Vertrag den Mitgliedstaaten stillschweigend oder ausdrücklich belassen habe, und die restriktive Wirkung auf den Handel wohne ihnen zwangsläufig inne. Dies gelte namentlich für einzelstaatliche Regelungen der Qualität der Erzeugnisse. Solche Maßnahmen hätten nur dann die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen, wenn sie nicht erforderlich seien, um ihren besonderen Zweck zu erreichen, oder wenn sie durch eine andere, den Handel weniger beeinträchtigende Maßnahme ersetzt werden könnten.

Im Normalfall seien also Regelungen, durch die ein Staat die Produktion bestimmter Waren mengenmäßig beschränkt, nicht als mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne der Artikel 30 bis 34 anzusehen. Anders verhalte es sich dann, wenn dieser Staat eine solche Regelung durch eine Handelsregelung ergänze. Dies treffe aber hier nicht zu.

Ihrem Wesen nach beeinflußten produktionsbeschränkende Maßnahmen den nationalen Markt und die Ausfuhren gleichermaßen. Sie wirkten sich auf die Ausfuhren nicht anders aus als auf den Absatz auf dem Binnenmarkt. Nur in dem — ohne ergänzende Maßnahmen auf der Vermarktungsstufe schwer vorstellbaren — Fall, daß sie die Ausfuhren stärker drosselten als den Absatz auf dem Binnenmarkt und Wirkungen zeitigten, die den Rahmen ihres eigentlichen Wirkungsbereichs sprengten, könnten sie als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen bewertet werden. Für die im Ausgangsverfahren streitige Regelung treffe dies nicht zu.

Nach Auffassung der Kommission ist sonach die gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

Maßnahmen, durch die ein Mitgliedstaat die Produktion einschränkt, werden von den in Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 gebrauchten Begriffen „mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung" nicht erfaßt, es sei denn, sie drosselten die Ausfuhren der fraglichen Erzeugnisse stärker als ihren Absatz auf dem Markt des betreffenden Mitgliedstaats und diese einschränkende Wirkung sprenge den Rahmen der solchen Maßnahmen eigenen Auswirkungen, was namentlich dann der Fall wäre, wenn mit diesen Maßnahmen ein mit dem Vertrag nicht zu vereinbarendes Ziel verfolgt würde.

b) Der Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens werfe auch die Frage auf, ob die gemeinschaftliche Organisation der Märkte auf dem Gebiet der lebenden Pflanzen und Waren des Blumenhandels produktionsbeschränkende nationale Maßnahmen ausschließe.

Aus Titel II des EWG-Vertrags folge, daß die Regelungsbefugnis der Gemeinschaft nicht nur den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erfasse, sondern auch die Landwirtschaft selbst, also auch die Produktion. Die Agrarpolitik und insbesondere die Marktorganisationen seien vor einem Hintergrund bestehender wirtschaftlicher Gegebenheiten und Regelungen entwickelt worden. Im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation würden Bestimmungen mit Bezug auf einzelstaatliche Regelungen nur insoweit erlassen, als diese Regelungen das System der betreffenden Marktorganisation durchkreuzten oder mit den Grundsätzen der gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar erschienen. Das Fehlen solcher ausdrücklicher Bestimmungen bedeute jedoch nicht, daß die einzelstaatlichen Regelungen auf dem Gebiet der Produktion mit der Marktorganisation in jedem Falle und endgültig vereinbar seien.

Weder die Verordnung Nr. 234/68 noch eine Durchführungsverordnung dazu untersagten oder regelten ausdrücklich einzelstaatliche produktionsbeschränkende Maßnahmen. Auch seien keinerlei Maßnahmen nach Artikel 2 der Verordnung „zur Förderung einer besseren Organisation ... [der] Erzeugung und Vermarktung" der fraglichen Erzeugnisse erlassen worden. Diesem Artikel 2 allein sei kein Verbot der bestehenden produktionsbeschränkenden Maßnahmen der Staaten zu entnehmen.

Die Frage, ob von den Mitgliedstaaten getroffene eigenständige produktionsbeschränkende Maßnahmen deshalb mit der Marktorganisation unvereinbar seien, weil sie das reibungslose Funktionieren der Preisregelung beeinträchtigten, stelle sich im Falle der hier interessierenden Marktorganisation nicht: Diese begnüge sich mit der Unterstützung bestimmter Initiativen der Wirtschaft und mit einem System von Qualitätsnormen. In Anbetracht von Wortlaut und Zielsetzung dieser Marktordnung seien eigenständige staatliche Maßnahmen, die auf die Einschränkung der Produktion abzielen, mit der Verordnung Nr. 234/68 nicht unvereinbar.

III — Mündliches Verfahren

In der Sitzung vom 30. April 1974 haben Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet: Herr Van Haaster, der Angeklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt J. Van der Plas, zugelassen in Den Haag; die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch Herrn E. L. C. Schiff, Generalsekretär des Außenministeriums, sowie durch Herrn H. Kuipers, Administrateur im Landwirtschaftsministerium, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater J. H. J. Bourgeois als Bevollmächtigten.

Das in dieser Sitzung neu Vorgebrachte läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Herr *J. W. J. Van Haaster* bemerkt, die in den Niederlanden auf dem Gebiet der Blumenzwiebeln und der aus Zwiebeln gezüchteten Blumen geltenden Marktordnungsmaßnahmen umfaßten nicht nur eine Regelung, nach der der Anbau von Hyazinthenzwiebeln eine Erlaubnis voraussetzt, sondern auch eine Interventionsstelle, den Überschußfonds für Blumenzwiebeln. Dieser Fonds werde durch Beiträge finanziert, die alle in der Produktion und im Verkauf von Blumenzwiebeln Tätigen entrichten müßten; er habe unter anderem die Möglichkeit, die überschüssigen oder bestimmten Qualitätsmaßstäben nicht entsprechenden Zwiebeln aus dem Markt zu nehmen. Die Anbauerlaubnis und der Überschußfonds trügen dazu bei, den Zwiebelzüchtern der Niederlande innerhalb des Gemeinsamen Marktes eine monopolähnliche Stellung zu sichern, denn 95 % der gesamten Produktion der Gemeinschaft sei niederländischen Ursprungs. Sie dienten auch als Instrumente der Produktionskontrolle und -beschränkung. Sie gestatteten es, die Erzeugerpreise und

folglich auch die Handelspreise künstlich auf einem überhöhten Niveau zu halten. Sie könnten also den innergemeinschaftlichen Handel ungünstig beeinflussen und seien mit der durch die Verordnung Nr. 234/68 errichteten gemeinsamen Marktorganisation nicht vereinbar. Artikel 10 dieser Verordnung verbiete unter anderem mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel. Auf einem monopolistischen Markt wie dem der Hyazinthenzwiebeln müsse eine die Produktion und die Preise betreffende Maßnahme den Handel zwangsläufig unmittelbar beeinflussen. Die niederländischen Stützungsmaßnahmen fielen überdies auch unter Artikel 92 Absatz 1, ja sogar unter Artikel 37 EWG-Vertrag.

Wenn die Gemeinschaft die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 234/68 vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung einer besseren Organisation der Erzeugung und Vermarktung im Bereich des Blumenanbaus noch nicht getroffen habe, so könne dies nicht bedeuten, daß die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet völlig frei seien.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* bemerkt, der Überschußfonds und die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 stünden in keinem rechtlichen Zusammenhang. Aus wirtschaftlicher Sicht und unter dem Blickwinkel der Marktorganisation müsse festgestellt werden, daß die Anbaukontrolle mit Hilfe des Systems der Anbauerlaubnis und des Überschußfonds weder die Sicherstellung der Versorgung im Sinne des Artikels 39 Absatz 1 des EWG-Vertrags noch eine harmonische Entwicklung des Handels in der Gemeinschaft behindere. Die in den Niederlanden geltenden Maßnahmen zielten im übrigen darauf ab, den nationalen Markt zu stabilisieren. Andererseits beschränke sich die Verordnung Nr. 234/68, die eine gemeinsame Organisation mit begrenzten Zielen schaffe, als einzige gemeinschaftsrechtliche Preisstabilisierungsmaßnahme auf die Festsetzung von Mindestpreisen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern. Die niederländischen Interventionspreise lägen aber deutlich unter diesen Mindestpreisen der Gemeinschaft. Die nationalen Maßnahmen zur Produktionsbeschränkung seien folglich mit den nach der Verordnung Nr. 234/68 vorgesehenen Maßnahmen vereinbar. Sie könnten sogar als für deren Durchführung notwendig erachtet werden.

Die *Kommission* ist der Auffassung, in der vorliegenden Rechtssache gehe es ausschließlich darum, Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 im Hinblick auf die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 auszulegen. Die dem Gerichtshof gestellte Frage berühre dagegen nicht die Errichtung des Überschußfonds und die Stützungsmaßnahmen, die er ermöglicht.

Was die Anbauerlaubnis betrifft, sei festzustellen — und zu diesem Punkte wünscht die Kommission, ihre schriftlichen Erklärungen näher zu erläutern —, daß nationale Maßnahmen der Produktionsbeschränkung als solche und für sich allein genommen keine Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellen könnten. Etwas anderes gelte, wenn zu den produktionsbeschränkenden Maßnahmen solche im Bereich der Vermarktung hinzuträten und die einzelstaatliche Regelung als Ganzes einschneidendere Wirkungen auf die Ausfuhren als auf den Binnenmarktabsatz habe.

Im übrigen enthalte die Verordnung Nr. 234/68 kein spezifisches Verbot nationaler produktionsbeschränkender Regelungen. Selbst wenn man vor diesem Hintergrund eine Sperrwirkung gegenüber den Befugnissen der staatlichen Behörden daraus herleiten wollte, daß eine Gemeinschaftskompetenz gegeben sei, könnte diese Wirkung nicht über eine Stillhalteverpflichtung hinausgehen, das heißt über das Verbot, staatliche Maßnahmen zu treffen, die über die bereits bestehenden Regelungen hinausgehen. Vorliegend handele es sich um eine gemeinsame Marktorganisation mit begrenzter Zielsetzung, und keine Bestimmung derselben werde durch das Bestehen der produktionsbeschränkenden

staatlichen Regelung berührt, verfälscht oder abgeändert.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Juni 1974 vorgetragen.

IV — Der weitere Verfahrensverlauf

Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 4. Juli 1974 den Angeklagten des Ausgangsverfahrens, die Regierung des Königreichs der Niederlande und die Kommission aufgefordert, ergänzend zu ihren Erklärungen eine Reihe von Fragen zu beantworten. Die niederländische Regierung hat am 30. August 1974, die Kommission und Herr Van Haaster haben am 31. August 1974 schriftliche Antworten eingereicht.

Der Angeklagte des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben sich in der Sitzung vom 17. September 1974 zu den gleichen Fragen mündlich geäußert.

Die ergänzenden Erklärungen, mit denen die Fragen des Gerichtshofes beantwortet worden sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Herr *J. W. J. Van Haaster* macht geltend, eine einzelstaatliche Regelung gleicher Art wie die Hyazinthenanbauverordnung von 1971 sei in den Niederlanden schon zur Zeit der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 234/68 in Kraft gewesen. Die niederländische Regierung habe damals nichts unternommen, um von den Organen der Gemeinschaft die ausdrückliche Erlaubnis zu erlangen, diese Regelung aufrechtzuerhalten. Nun sei aber der Anbau von Narzissenzwiebeln in den Niederlanden seit dem Wirtschaftsjahr 1964/65 freigegeben worden, die Anbaubeschränkungen für Tulpenzwiebeln seien im Laufe des Wirtschaftsjahres 1966/67 und die für Erzeugnisse der Blumenzucht im allgemeinen am 1. Januar 1967 aufgehoben worden. Während der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 234/68 sei die Produktionskontrolle im Bereich der Hyazinthenzwiebeln deswegen nicht besonders geprüft worden, weil sie sich als Teil einer umfassenderen Regelung dargestellt habe, die in kurzer Zeit habe aufgehoben werden sollen.

Was das Bestehen einzelstaatlicher produktionsbeschränkender Regelungen in anderen Wirtschaftszweigen betreffe, die gemeinsamen Marktorganisationen unterworfen sind, so gestatteten die von der Kommission angeführten Beispiele keinerlei Schlüsse auf die vorliegende Rechtssache: Die von der Kommission genannten Sektoren ließen sich mit dem Sektor Hyazinthenzwiebeln nicht vergleichen, und im übrigen stehe die Übereinstimmung der verschiedenen einzelstaatlichen Regelungen mit der gemeinschaftlichen Organisation keineswegs fest.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* bestätigt, daß zur Zeit der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 234/68 eine der Hyazinthenanbauverordnung von 1971 vergleichbare einzelstaatliche Regelung in Kraft gewesen sei. Diese Regelung sei in der „Bloembollenteeltverordening 1962" (Blumenzwiebelanbauverordnung 1962) enthalten gewesen. Vom Bestehen dieser Regelung sei die Kommission schon geraume Zeit unterrichtet gewesen, bevor sie ihre Vorschläge für die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation in diesem Sektor machte. Diese Feststellung ergebe sich u. a. aus einem vertraulichen Arbeitspapier vom 20. Mai 1963, einem Schreiben der niederländischen Regierung an die Kommission vom 19. März 1964, aus dem sich daran anschließenden Schriftwechsel, den Beratungen des Rates, insbesondere in seiner Sitzung vom 25. und 26. Januar 1965, aus den Begründungserwägungen des dem Rat von der Kommission am 13. Januar 1966 unterbreiteten Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für nicht der Ernährung dienende Gartenbauerzeugnisse (ABl. 1966, S. 1179) sowie aus den in der Arbeitsgruppe Gartenbauerzeugnisse geführten Diskussionen.

Namentlich aus ihrem Verordnungsvorschlag von 1966 ergebe sich, daß die

Kommission die vorläufige Beibehaltung der einzelstaatlichen Maßnahmen, wie etwa der Anbaukontrolle, bis zur Beschlußfassung der Gemeinschaftsorgane hingenommen habe. In ihrem dem Rat am 23. Februar 1967 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. 1967, S. 763) habe die Kommission den Gedanken einer schrittweisen Errichtung dieser Organisation nicht völlig aufgegeben. Deren Unvollständigkeit und Vorläufigkeit komme in einem gewissen Maße in Artikel 9 des neuen Vorschlags zum Ausdruck, der fast unverändert in Artikel 12 der Verordnung Nr. 234/68 selbst übernommen worden sei, ohne daß der Rat bei dieser Gelegenheit ausdrücklich zu der in den Niederlanden bestehenden Anbaukontrolle Stellung genommen habe, die ihm bekannt gewesen sei.

Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Kommissionsvorschlag (ABl. 178, S. 22) zeige ebenfalls, daß die Existenz bestimmter niederländischer Marktordnungsvorschriften, namentlich die Anbaukontrolle, nicht außer Betracht gelassen werden könne.

Aus der Verordnung Nr. 234/68, insbesondere ihrem Artikel 12, ergebe sich klar, daß einzelstaatliche Maßnahmen, die mit der gemeinschaftlichen Marktorganisation nicht in Widerspruch stehen, beibehalten werden könnten, bis die Gemeinschaftsorgane darüber Beschluß faßten.

Die *Kommission* bestätigt, daß sie zur Zeit der Ausarbeitung ihres Vorschlags für die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Gartenbauerzeugnisse im Jahre 1965 über die auf diesem Sektor in den Niederlanden geltende Regelung vollauf unterrichtet gewesen sei. Die niederländische Regierung habe sie zwar auf das Vorhandensein einer solchen Regelung nicht eigens aufmerksam gemacht. Wohl aber habe die niederländische Regierung ein Jahr zuvor während der Vorbereitungsphase eines Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag, in dem es um andere Aspekte dieser Regelung gegangen sei, das Bestehen des Systems der Anbaukontrolle mitgeteilt und die Blumenzwiebelanbauverordnung erwähnt. Die niederländische Regelung sei im Rat, in der zuständigen Arbeitsgruppe und im Sonderausschuß für die Landwirtschaft erörtert und näher erläutert worden.

In der Begründung ihres Vorschlags an den Rat vom 13. Januar 1966 habe die Kommission darauf hingewiesen, daß unter der Geltung der vorgeschlagenen Marktorganisation bestimmte einzelstaatliche Maßnahmen wie die Anbaukontrolle vorläufig beibehalten werden könnten. Der Vorschlag selbst habe Bestimmungen enthalten, die die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu ermächtigt hätten, Interventionsmaßnahmen zu ergreifen und für die Ausfuhr im innergemeinschaftlichen Handel Mindestpreise festzusetzen. Der neue Vorschlag der Kommission vom 23. Februar 1967 habe diese Bestimmungen nicht übernommen. Der Gedanke der schrittweisen Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation finde sich aber auch in ihm.

Der Rat habe es auch nicht für nötig gehalten, zu der in den Niederlanden bestehenden Anbaukontrolle im Verordnungstext oder in einer Erklärung Stellung zu beziehen. Die niederländische Delegation ihrerseits habe keinerlei Zusage gegeben, diese Regelung zu beseitigen.

Die Kommission und der Rat hätten also zur Zeit der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 234/68 die niederländischen Produktionsbeschränkungen gekannt. Sie seien ersichtlich davon ausgegangen, daß diese Regelung voll weitergelten könne.

Die Kommission nennt ferner verschiedene einzelstaatliche Regelungen, die in Sektoren, für welche gemeinsame Agrarmarktorganisationen bestehen, auf die eine oder andere Weise die Produktion beschränkten.

Insbesondere hätten im Getreidesektor die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Belgien für die Mühlenindu-

strie produktionsbeschränkende Regelungen erlassen oder dieser Industrie Kontingentierungsmaßnahmen oder Einschränkungen der Mahlkapazitäten erlaubt. Keine der diesen Sektor regelnden Gemeinschaftsverordnungen äußere sich zur Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit dieser einzelstaatlichen produktionsbeschränkenden Regelungen mit der gemeinsamen Marktorganisation.

In den Niederlanden sei im Eier- und Geflügelsektor eine Zuchtregelung in Kraft, die produktionsbeschränkende Maßnahmen gestatte. Die Gemeinschaftsregelung enthalte keine Bestimmung über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit dieser einzelstaatlichen Regelung mit den einschlägigen gemeinsamen Marktorganisationen.

Zur Zeit der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 727/70 des Rates vom 21. April 1970 „über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak" (ABl. L 94, S. 1) habe das italienische Staatsmonopol unter anderem ein ausschließliches Produktionsrecht besessen, und in Frankreich habe außer einem Staatsmonopol für die Erzeugung und Vermarktung von Tabak eine Anbauregelung bestanden, welche die jährliche Festsetzung der Höchstanbaufläche vorgesehen habe. Artikel 12 der Verordnung Nr. 727/70 habe alle Bestimmungen für mit der Anwendung der Verordnung unvereinbar erklärt, die das Recht zum Anbau von Tabak bestimmten natürlichen oder juristischen Personen ausschließlich vorbehielten.

Im Weinsektor werde die Produktion in Frankreich durch eine Beschränkung der Rebfläche eingeschränkt. Der Rebenanbau sei namentlich in der Bundesrepublik Deutschland und in Luxemburg genehmigungsbedürftig. Zwar sei der Rat dem Vorschlag der Kommission nicht gefolgt, eine gemeinschaftsrechtliche Regelung des Rebenanbaus einzuführen, die Verordnung Nr. 816/70 des Rates vom 28. April 1970 „zur Festlegung ergänzender Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Wein" (ABl. L 99, S. 1) enthalte aber einige Vorschriften, die auf eine Anpassung des Angebots an die Nachfrage abzielten.

Im Hopfensektor bestehe im Vereinigten Königreich eine Regelung, nach der jedem eingetragenen Erzeuger eine jährliche Grundquote zugeteilt werde. Diese Anbaukontrolle sei anläßlich der Verhandlungen über den Beitritt des Vereinigten Königreichs zur Gemeinschaft nicht eigens erörtert worden.

Der Generalanwalt hat in der Sitzung vom 2. Oktober 1974 erneut Schlußanträge vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem hat mit Urteil vom 10. Dezember 1973, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 17. Dezember 1973, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 „über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels" im Hinblick auf bestimmte Vorschriften der niederländischen Hyacintenteeltverordening (Hyazinthenanbauverordnung) vorgelegt, welche die Produktschap voor Siergewassen (Selbstverwaltungskörperschaft für Zierpflanzen) am 28. Juni 1971 erlassen und der

Minister für Landwirtschaft durch Verfügung vom 28. Juli 1971 genehmigt hat.

2 Diese nationale Regelung untersagt jedermann den Anbau von Hyazinthenzwiebeln vorbehaltlich einer Anbauerlaubnis, welche die Produktschap jährlich für eine bestimmte Fläche erteilt.

3/4 Den Akten ist zu entnehmen, daß die Vorlage im Rahmen eines Strafverfahrens gegen einen Züchter erfolgt ist, der beschuldigt wird, ohne eine solche Anbauerlaubnis Hyazinthenzwiebeln angebaut zu haben. Die vorgelegte Frage geht dahin, ob eine produktionsbeschränkende Regelung, wie sie die Verordnung der Produktschap in den Niederlanden eingeführt hat, mit Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 vereinbar ist, der im innergemeinschaftlichen Handel unter anderem „mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung" verbietet.

5/6 Die strittige nationale Regelung und die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, um deren Auslegung ersucht wird, betreffen verschiedene Stufen des Wirtschaftsablaufs, nämlich Produktion und Vermarktung. Artikel 10, der sich in erster Linie auf die Vermarktung bezieht, muß daher im Hinblick auf das gesamte durch die Verordnung Nr. 234/68 errichtete Marktorganisationssystem ausgelegt werden.

7 Angesichts des Fehlens ausdrücklicher Bestimmungen über die Vereinbarkeit nationaler produktionsbeschränkender Regelungen mit der durch die Verordnung Nr. 234/68 geschaffenen Marktorganisation ist die Antwort auf die vorgelegte Frage im Rahmen der vom Vertrag selbst aufgestellten Grundsätze anhand der Zielsetzungen der Verordnung zu suchen.

8/12 Die Verordnung Nr. 234/68 hat im Sektor der lebenden Pflanzen und Waren des Blumenhandels eine Marktorganisation errichtet, für die laut Artikel 1 der Verordnung ein „System von Qualitätsnormen und eine Handelsregelung" kennzeichnend ist. Für den Handel soll Artikel 10, namentlich durch das Verbot von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung sowie von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung, alle Hindernisse für die Freiheit des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs beseitigen. Darüber hinaus erklärt Artikel 11 die Artikel 92 und 93 des Vertrages auf den Handel

mit den fraglichen Erzeugnissen grundsätzlich für anwendbar, um zu verhindern, daß der Wettbewerb durch öffentliche Beihilfen verfälscht wird. Außer den Vorschriften über die Vermarktung der Erzeugnisse enthält die Marktorganisation auch einige für die Produktionsstufe geltende Bestimmungen. Hierunter sind die gemeinschaftsrechtlichen Qualitätsnormen von wesentlicher Bedeutung, durch deren Anwendung laut der Präambel „Waren von unzureichender Qualität vom Markt ferngehalten und die Handelsbeziehungen auf der Grundlage eines lauteren Wettbewerbs erleichtert werden [sollen]".

13/17 Unter diesem Blickwinkel sehen die Artikel 1, 2 und 3 eine Gesamtheit gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen zur Einführung von gemeinsamen Qualitätsnormen vor, welche die Initiative der beteiligten Berufsstände zur Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse sowie der Organisation ihrer Erzeugung fördern sollen. Selbst wenn die Qualitätsnormen nur für die Vermarktung der Erzeugnisse gälten, hätten sie doch eine restriktive Auswirkung auf die Produktion. Somit ergibt sich aus der allgemeinen Systematik der Verordnung, daß die Marktorganisation der fraglichen Erzeugnisse, soweit der innergemeinschaftliche Handel betroffen ist, auf der Freiheit des Handelsverkehrs unter Bedingungen beruht, die dank der Verbesserung der Qualität der Erzeugung solche des lauteren Wettbewerbs sind. Ein solches System schließt jede einzelstaatliche Regelung aus, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Eine einzelstaatliche Marktordnung, welche die Kontingentierung der Produktion zum Gegenstand hat, beeinträchtigt zumindest potentiell den so umschriebenen Handelsverkehr und ist infolgedessen als Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne der Verordnung zu werten.

18 Sonach ist die gestellte Frage dahin zu beantworten, daß Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68, ausgelegt nach seiner Stellung im System der Vorschriften über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels, das Bestehen jeder einzelstaatlichen Regelung ausschließt, die den Anbau eines unter die gemeinsame Marktorganisation fallenden Erzeugnisses der Menge nach beschränken soll.

Kosten

19/20 Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichts-

hof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem gemäß dessen Urteil vom 10. Dezember 1973 vorgelegte Frage für Recht **erkannt:**

Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68, ausgelegt nach seiner Stellung im System der Vorschriften über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels, schließt das Bestehen jeder einzelstaatlichen Regelung aus, die den Anbau eines unter die gemeinsame Marktorganisation fallenden Erzeugnisses der Menge nach beschränken soll.

Lecourt	Ó Dálaigh	Monaco	
Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher	Sørensen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. Oktober 1974.

Der Kanzler	Der Präsident
A. Van Houtte	R. Lecourt