DOMSTOLENS DOM
AF 30. OKTOBER 1974[1]

Officier van Justitie mod J. W. J. van Haaster (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Arrondissementsrechtbank Haarlem)

»Hyacintdyrkning«

Sag 190/73

Sammendrag

1. *Landbrug — national markedsordning — kontingentering af produktionen — kvantitative restriktioner — foranstaltninger med tilsvarende virkning*
   (EØF-traktaten, artikel 30)
2. *Landbrug — fælles markedsordning — levende planter og blomsterdyrkningens produkter — national ordning — kontingentering af produktionen — kvantitative restriktioner*
   (Rådets forordning nr. 234/68, artikel 10)

1. En national markedsordning, der indebærer kontingentering af produktionen, berører — i det mindste potentielt — friheden i samhandelen inden for Fællesskabet og må derfor betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.
2. Fortolket i lyset af alle de bestemmelser, der vedrører oprettelsen af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter, udelukker artikel 10 i forordning nr. 234/68 enhver national ordning, der tilsigter kvantitativt at begrænse dyrkningen af et af de produkter, der hører ind under den fælles markedsordning.

I sag nr. 190/73,

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af »Economische Politierechter« (dommer i kriminalsager af økonomisk karakter) ved »Arrondissementsrechtbank« (distriktsdomstol) i Haarlem, Nederlandene, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

1 — Processprog: Hollandsk.

»OFFICIER VAN JUSTITIE« (anklagemyndigheden),

og

JOHANNES WILHELMUS JOSEPH VAN HAASTER, blomsterløgdyrker, bosat i Hilleggom,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 10 i Rådets forordning nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformanden M. Sørensen, dommerne R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, (refererende), H. Kutscher og C. Ó Dálaigh,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

I Nederlandene forbyder artikel 2, stk. 1 og 2 i »Hyacintenteeltverordening 1971« (anordning af 1971 om dyrkning af hyacinter), som er udstedt den 29. juni 1971 af »Produktschap voor Siergewassen« (organisation af producenter af prydvækster) og godkendt af landbrugsministeren ved beslutning af 28. juli 1971, dyrkningen af hyacintløg for enhver gartner, der ikke er indehaver af en dyrkningstilladelse, som er gyldig for det pågældende dyrkningsår.

I henhold til artikel 3 i anordningen af 1971 udstedes dyrkningstilladelsen årligt for et bestemt område af »Produkt-

schap« til den gartner, der lovligt har dyrket hyacintløg i løbet af det forudgående dyrkningsår.

»Produktschap« kan ligeledes udstede en tilladelse til en gartner, der ikke opfylder denne betingelse, men som har fået overdraget en dyrkningstilladelse fra dennes indehaver, eller som af anden grund har ret til at opnå en tilladelse.

Johannes Wilhelmus Joseph Van Haaster, blomsterløgdyrker, bosat i Hillegom, er ved anklageskrift af 15. november 1973 stillet under tiltale ved Economische politierechter ved distriktsdomstolen i Haarlem for i maj 1972 at have overtrådt anordningen af 1971, idet han havde tildyrket flere jordarealer med hyacintløg uden på det pågældende tidspunkt at være i besiddelse af den foreskrevne dyrkningstilladelse for det nævnte dyrkningsår og uden at være kvalificeret på anden måde.

Overfor Economische Politierechter hævdede den tiltalte Van Haaster særlig, at anordningen af 1971 om dyrkning af hyacinter ikke kunne påberåbes for ham på grund af dens uforenelighed med Rådets forordning nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 26, org. ref. JO nr. L 55, s. 1)

Ved kendelse af 10. december 1973, registreret på Domstolens justitskontor den 17. december, besluttede Economische Politierechter i medfør af artikel 177 i EØF-traktaten at udsætte afgørelsen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Strider en national anordning som hyacintanordningen af 1971 mod artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter?«

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 20. februar 1974 indgivet skriftlige indlæg af regeringen for kongeriget Nederlandene, den 22. februar af den tiltalte i hovedsagen, den samme dato af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og den 26. februar af anklagemyndigheden ved distriktsdomstolen i Haarlem.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

J. W. J. Van Haaster, tiltalte i hovedsagen, hævder — efter at have redegjort for de tekniske detaljer vedrørende dyrkningen af hyacintløg og -blomster og afgivet talmæssige oplysninger vedrørende den økonomiske betydning af denne dyrkning samt en længere redegørelse for den historiske udvikling og hovedtrækkene i reguleringen af dette marked i Nederlandene — at anordningen af 1971 om dyrkning af hyacinter indeholder restriktioner for produktion og salg af hyacintløg i strid med artikel 10 i forordning nr. 234/68.

Anklagemyndigheden for Haarlem-området erklærer, at den helt slutter sig til de bemærkninger, der er fremført af regeringen for kongeriget Nederlandene.

For regeringen for kongeriget Nederlandene går det spørgsmål, der er stillet Domstolen, ud på at få afklaret, hvorvidt en sådan kontrol af produktionen, som anordningen af 1971 om dyrkningen af hyacinter foreskriver, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt ved artikel 10, stk. 1 i forordning nr. 234/68.

a) I denne forbindelse må det fastholdes, at begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion alene angår reguleringen af handelen med landbrugsprodukter og ikke omfatter foranstaltninger vedrørende selve produktionen.

Begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion

må — i forordning nr. 234/68 — have den samme betydning som i afsnit I, kapitel 2 i EØF-traktaten, som vedrører de frie varebevægelser; det forbud, som er opstillet i artikel 10 i forordning nr. 234/68, må således fortolkes i lyset af den betragtning til nævnte forordning, hvorefter »den fælles markedsordning medfører ophævelse af alle restriktioner, som den fri omsætning af disse produkter støder på ved Fællesskabets interne grænser«.

En produktionskontrol som den i hovedsagen, der begrænser sig til at regulere dyrkningen af blomsterløg, indeholder ingen restriktioner for handelen mellem medlemsstaterne i form af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

b) Subsidiært kunne man stille spørgsmålet, hvorvidt artikel 10 i forordning nr. 234/68 giver adgang til en produktionskontrol. I denne henseende må det konstateres, at forordning nr. 234/68 i modsætning til talrige andre forordninger vedrørende oprettelse af en fælles ordning for landbrugsmarkederne har et begrænset formål. I medfør af dens første artikel indføres der et system af kvalitetsnormer og en handelsordning med tredjelandene; de frie varebevægelser inden for Fællesskabet sikres gennem forbud mod enhver told eller afgifter med tilsvarende virkning, enhver form for kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning samt ved en henvisning til artikel 44 i traktaten såvel som gennem anvendelsen af artiklerne 92 og 94. Forordningen indfører ikke noget pris- og interventionssystem med henblik på stabilisering af markedet; dens artikel 12 forudsætter imidlertid en mulighed for Rådet til at fastsætte de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at supplere forordningen i overensstemmelse med de indvundne erfaringer, en mulighed, som endnu ikke er udnyttet. Henvisningen til den i artikel 43, stk. 2 i traktaten fastsatte fremgangsmåde understreger Rådets hensigt til alene at udstede en forordning med et begrænset formål.

Hvad angår gennemførelsesbestemmelserne i forordning nr. 234/68, må det påpeges, at de fællesskabsforanstaltninger, der er fastsat i artikel 2, og som tager sigte på at fremme en bedre organisation af afsætningen, endnu ikke er truffet; det samme gælder for den i artikel 9 omhandlede harmonisering af de nationale importordninger over for tredjelande og beskyttelsesforanstaltninger.

c) Anordningen af 1971 om dyrkning af hyacinter stadfæster en kontrolordning for produktionen, som allerede er meget gammel, og hvis formål er at sikre stabiliteten på et marked, der karakteriseres af høje investeringsomkostninger og en høj produktivitet. Anordningen af 1971 er ikke en gennemførelsesanordning for forordning nr. 234/68; den har en selvstændig betydning. På grund af fraværet af et system til stabilisering af markedet i forordning nr. 234/68 vil den nederlandske anordning af 1971 være nyttig for stabiliseringen såvel af det nederlandske marked som af hele Fællesskabets marked, idet den nederlandske produktion repræsenterer 95 % af hele produktionen i Fællesskabet; den svarer således til formålet med og rækkevidden af fællesskabsforordningen. I mangel af en fællesskabsmæssig kontrolordning for dyrkningen er opretholdelsen af nationale foranstaltninger fuldstændig berettiget.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mener, efter at have erindret om de væsentlige bestemmelser i anordningen af 1971 om dyrkning af hyacinter, at det spørgsmål, der er stillet Domstolen, går ud på, om forbudet mod kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i artikel 10 i forordning nr. 234/68 skal forstås således, at det tillige tager sigte på nationale foranstaltninger til begrænsning af produktionen.

a) Artikel 10 i forordning nr. 234/68 henviser til de samme begreber som artiklerne 30, 31, 32 og 34 i EØF-traktaten; imidlertid omfatter de kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, som disse bestemmel-

ser tager sigte på, i princippet ikke foranstaltninger til begrænsning af produktionen. Deres indhold og deres plads i traktaten viser, at de alene gælder for goder og produkter og ikke for handlinger; de griber alene ind i omsætningsleddet og berører således på ingen måde medlemsstaternes beføjelse til at regulere den nationale produktion. Dette fremgår klart af artikel 37, der begrænser anvendelsen af de principper, som er udtalt i de foregående artikler, til alene at omfatte nationale handelsmonopoler, der vedrører handelen med en vare.

Den kendsgerning, at foranstaltninger, som regulerer eller begrænser produktionen, har indvirkning på mængden og i påkommende tilfælde kvaliteten af de produkter, som vil kunne være genstand for samhandelen i Fællesskabet, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at ligestille dem med kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i forhold til handelssamkvemmet. En række foranstaltninger er til trods for deres restriktive virkning på samhandelen i overensstemmelse med artiklerne 30 til 34: de befinder sig inden for rammen af de bemyndigelser eller muligheder, som traktaten stiltiende eller udtrykkeligt har overladt medlemsstaterne, og deres restriktive virkning på samhandelen skyldes deres særlige karakter; dette er især tilfældet vedrørende nationale ordninger angående kvaliteten af et produkt. Sådanne foranstaltninger har kun virkninger svarende til en kvantitativ restriktion, såfremt de ikke er nødvendige for realiseringen af deres egentlige formål, eller såfremt de kan erstattes med en anden foranstaltning, der i mindre grad hindrer samhandelen.

Man vil således sædvanligvis ikke kunne henføre reguleringer, gennem hvilke en stat kvantitativt begrænser visse produktioner, under kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i artiklerne 30 til 34's forstand. Det ville være noget andet, såfremt denne stat gennemførte en sådan regulering ved en regulering af handelen; dette er ikke tilfældet i den foreliggende situation.

Foranstaltningerne til begrænsning af produktionen indvirker i kraft af deres beskaffenhed ligeligt på det nationale marked og på eksporten; de tynger eksporten og afsætningen på det interne marked på samme måde.

De vil alene kunne henføres under foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i det tilfælde — der vanskeligt kan forestilles uden anvendelse af udfyldende foranstaltninger i omsætningsleddet — hvor de i højere grad bremser eksporten end afsætningen på det nationale marked, og hvor de har en restriktiv virkning, der går ud over rammen af deres egne virkninger. Dette er ikke tilfældet med den pågældende regulering i hovedsagen.

Ifølge Kommissionens opfattelse bør det stillede spørgsmål besvares som følger:

Udtrykket »kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning« i artikel 10 i forordning nr. 234/68 omfatter ikke foranstaltninger, ved hvilke medlemsstaterne begrænser produktionen, medmindre disse foranstaltninger i højere grad bremser eksporten end afsætningen af de pågældende produkter på vedkommende medlemsstats marked, og denne restriktive virkning går ud over rammerne for disse foranstaltningers egentlige virkninger, hvilket vil kunne være tilfældet, hvis de forfølger et formål, der er uforeneligt med traktaten.

b) Hovedsøgsmålet giver ligeledes anledning til spørgsmålet om, hvorvidt den fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter udelukker nationale foranstaltninger til begrænsning af produktionen.

Det fremgår af afsnit II i EØF-traktaten, at Fællesskabets lovgivningskompetence ikke alene omfatter handelen med landbrugsprodukter men også selve landbruget, dvs. produktionen. Landbrugspolitikken og særlig markedsordningerne er udarbejdet under hensyntagen til eksisterende økonomiske situationer og regule-

ringer. Inden for rammerne af en fælles markedsordning vil bestemmelser vedrørende nationale ordninger alene blive vedtaget i den udstrækning, hvori disse nationale ordninger indvirker på systemet i den pågældende markedsordning, eller hvor de synes at være uforenelige med principperne i den fælles landbrugspolitik; imidlertid indebærer mangler på sådanne udtrykkelige regler ikke, at de nationale ordninger vedrørende produktionen fuldstændigt og definitivt er forenelige med den pågældende markedsordning.

Hverken forordning nr. 234/68 eller en gennemførelsesforordning forbyder eller regulerer udtrykkeligt i det foreliggende tilfælde nationale foranstaltninger til begrænsning af produktionen; i øvrigt er der ikke med hensyn til de pågældende produkter vedtaget nogen foranstaltning i henhold til artikel 2 i forordningen »til fremme af en bedre organisation af deres produktion og afsætning«. Men kan ikke af artikel 2 alene udlede et forbud mod nationale eksisterende foranstaltninger til begrænsning af produktionen.

Spørgsmålet, hvorvidt selvstændige foranstaltninger til begrænsning af produktionen som vedtages af medlemsstaterne, strider mod markedsordningen fordi de påvirker prisordningens gnidningsløse funktion, er ikke aktuelt med hensyn til den markedsordning, der berøres i nærværende sag; denne omfatter kun foranstaltninger, der skal støtte visse erhvervsmæssige initiativer, samt foranstaltninger vedrørende kvalitetsnormer. Under hensyn til definitionen af denne markedsordning og dens begrænsede formål, er selvstændige nationale foranstaltninger, der tager sigte på at begrænse produktionen, ikke uforenelige med forordning nr. 234/68.

III — Mundtlig forhandling

Tiltalte i hovedsagen Van Haaster, repræsenteret af J. Van der Plas, advokat i Haag, regeringen for kongeriget Nederlandene, repræsenteret af E. L. C. Schiff, generalsekretær i udenrigsministeriet, og J. Kuipers, embedsmand i landbrugsministeriet, og Kommissionen for Fællesskaberne, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, J. H. J. Bourgeois som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg og svaret på spørgsmål stillet af Domstolen i retsmødet den 30. april 1974.

Under dette retsmøde er følgende nye oplysninger blevet forelagt Domstolen:

J. W. J. Van Haaster oplyser, at foranstaltningerne i forbindelse med markedsordning i Nederlandene inden for området for blomsterløg og blomster af løgplanter ikke bare omfatter en ordning med dyrkningstilladelse for hyacintløg, men også et interventionsorgan, overskudsfonden for blomsterløg. Denne fond, der finansieres ved hjælp af afgifter fra alle, der deltager i produktionen og salget af blomsterløg, har navnlig mulighed for at trække løg, der er overskydende eller ikke svarer til visse kvalitetskriterier, tilbage fra markedet. Dyrkningstilladelsen og overskudsfonden bidrager til at sikre blomsterløgdyrkerne i Nederlandene en quasi-monopolstilling inden for fællesmarkedet, idet 95 % af den samlede fællesskabsproduktion er af nederlandsk oprindelse. Disse foranstaltninger tjener ligeledes som redskaber for kontrol og produktionsbegrænsning; de tillader en kunstig opretholdelse af et for højt fremstillingsprisniveau og som følge heraf for omsætningen. De er således i stand til at udøve en negativ indflydelse på samhandelen inden for Fællesskabet og er således uforenelige med den fælles markedordning, der blev iværksat ved forordning nr. 234/68. Artikel 10 i denne forordning forbyder særlig — i Fællesskabets interne handel — kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning; men et indgreb over for produktionen og priserne på et monopolistisk marked som markedet for hyacintløg må nødvendigvis have en direkte indflydelse på samhandelen. De nederlandske støtteforanstaltninger falder

ligeledes ind under artikel 92, stk. 1 og dermed under artikel 37 i EØF-traktaten.

At der endnu ikke er blevet truffet foranstaltninger på fællesskabsplan, som tager sigte på at opnå en bedre organisation af produktionen og afsætningen inden for blomsterdyrkningsområdet, sådan som det er forudsat i artikel 2 i forordning nr. 234/68, betyder ikke, at medlemsstaterne er fuldstændig fri på dette område.

Regeringen for kongeriget Nederlandene bemærker, at der ikke findes nogen retlig forbindelse mellem overskudsfonden og anordningen af 1971 om dyrkningen af hyacinter. Fra et økonomisk synspunkt og under hensyntagen til markedsordningen må det fastslås, at produktionskontrollen ved hjælp af systemet med dyrkningstilladelser og overskudsfonden hverken hindrer sikringen af forsyningerne i EØF-traktaten artikel 39, stk. 1's forstand eller en harmonisk udvikling af samhandelen inden for Fællesskabet. Derimod tager de foranstaltninger, der gælder i Nederlandene, sigte på en stabilisering af det nationale marked; på sin side indeholder forordning nr. 234/68, der opretter en fælles ordning med et begrænset formål, som eneste fællesskabsforanstaltning til stabilisering af markedspriserne kun fastsættelse af mindstepriser for eksport til tredjelande. De nederlandske interventionspriser befinder sig imidlertid på et meget lavere niveau end Fællesskabets mindstepriser. De nationale foranstaltninger til begrænsning af produktionen er således i overensstemmelse med de foranstaltninger, som forordning nr. 234/68 tager sigte på; de vil endog kunne betragtes som nødvendige for dennes ikrafttræden.

Kommissionen mener, at det i nærværende sag alene drejer sig om at fortolke artikel 10 i forordning nr. 234/68 i relation til anordningen af 1971 om dyrkning af hyacinter; overskudsfonden og de støtteforanstaltninger, som denne giver adgang til, er ikke berørt i spørgsmålet til Domstolen.

Hvad angår dyrkningstilladelsen, er det — og her nøjes Kommissionen med at understrege sine skriftlige bemærkninger — på sin plads at fastslå, at nationale foranstaltninger til begrænsning af produktionen ikke som sådanne og alene vil kunne udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. For at dette skal kunne være tilfældet, er det nødvendigt, at der til de produktionsbegrænsende foranstaltninger føjes foranstaltninger inden for omsætningsområdet, samt at denne nationale ordning i sin helhed har større restriktiv virkning på eksporten end på afsætningen på det nationale marked.

På den anden side indeholder forordning nr. 234/68 intet særskilt forbud mod nationale produktionsbegrænsende regler; selv om man af eksistensen af en fællesskabeføjelse vil udlede en »stop«-virkning over for de nationale myndigheders beføjelser, kan denne virkning under de nævnte omstændigheder gå ud over en forpligtelse til »standstill«, dvs. et forbud mod at indføre nationale foranstaltninger, der går videre end de allerede gældende bestemmelser. I det foreliggende tilfælde ser man sig stillet over for en fælles markedsordning med et begrænset formål, og i hvis midler intet er berørt, ændret eller forandret gennem eksistensen af den nationale ordning vedrørende produktionsbegrænsning.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juni 1974.

IV — Den videre udvikling af sagen

Ved kendelse af 4. juli 1974 opfordrede Domstolen tiltalte i hovedsagen, regeringen for kongeriget Nederlandene og Kommissionen til at supplere deres indlæg ved at besvare et antal spørgsmål. Den nederlandske regering fremlagde et skriftligt svar den 30. august 1974, Kommissionen og Van Haaster den 31. august 1974.

Den tiltalte i hovedsagen og Kommissionen har udtalt sig mundtligt om de samme spørgsmål i retsmødet den 17. september 1974.

De supplerende indlæg, der er afgivet som svar på de af Domstolen stillede spørgsmål, kan sammenfattes således:

J. W. J. Van Haaster hævder, at der i Nederlandene, da forordning nr. 234/68 blev udarbejdet, gjaldt en anordning af samme slags som anordningen af 1971 angående dyrkningen af hyacinter; den nederlandske regering forsøgte ikke dengang at opnå fællesskabsinstitutionernes udtrykkelige tilladelse til at opretholde ordningen. Dyrkningen af narcisseløg blev i Nederlandene liberaliseret med udgangen af høståret 1964/65, restriktionerne for dyrkningen af tulipanløg blev ophævet i løbet af høståret 1966/67, og restriktionerne for dyrkningen af blomsterdyrkningsprodukter i almindelighed blev ophævet den 1. januar 1967; kontrollen med produktionen inden for hyacintløgsektoren blev ikke på noget tidspunkt under forarbejderne til forordning nr. 234/68 gjort til genstand for en særlig undersøgelse, da den fremstod som en del af en mere omfattende ordning, der inden længe skulle ophæves.

Hvad angår eksistensen af nationale ordninger til begrænsning af produktionen inden for andre sektorer, der reguleres af fælles markedsordninger, kan der ikke af de af Kommissionen nævnte eksempler udledes noget i denne sag: de omtalte sektorer kan ikke sammenlignes med sektoren for hyacintløg, og i øvrigt er de forskellige nationale ordningers forenelighed med fællesskabsordningen slet ikke godtgjort.

Regeringen for kongeriget Nederlandene bekræfter, at der på tidspunktet for udarbejdelsen af forordning nr. 234/68 bestod en national ordning, der kan sammenlignes med anordningen af 1971 angående dyrkningen af hyacinter. Denne ordning var oprettet ved »Bloembollenteeltverordening 1962« (en anordning fra 1962 om dyrkningen af blomsterløg); Kommissionen blev informeret om dens eksistens i god tid før den fremsatte sine forslag vedrørende indførelsen af en fællesskabsordning for markederne inden for denne sektor. Denne omstændighed fremgår navnlig af et fortroligt arbejdsdokument af 20. maj 1963, af et brev af 19. marts 1964 fra den nederlandske regering til Kommissionen, af den korrespondance, der fulgte af overvejelser i Rådet navnlig i dets møde den 25. og 26. januar 1965, af motiverne til et forslag fra Kommissionen til Rådet den 13. januar 1966 til en forordning angående gradvis oprettelse af en fælles ordning af markederne inden for sektoren for ikke-spiselige gartneriprodukter (JO s. 1179) såvel som af diskussionerne inden for arbejdsgruppen »gartneriprodukter«.

Det fremgår navnlig af Kommissionens forslag til forordning af 1966, at den tillod midlertidig opretholdelse af nationale foranstaltninger, så som dyrkningskontrol, i afventning af fællesskabsafgørelser. Kommissionen opgav ikke — i sit forslag til en forordning om oprettelse af en fælles ordning af markederne inden for sektoren for levende planter og gartneriprodukter (JO s. 763), der blev forelagt Rådet den 23. februar 1967 — fuldstændigt tanken om en gradvis oprettelse af nævnte ordning; dennes ufuldstændige og foreløbige karakter gav sig i et vist omfang udtryk i det nye forslags artikel 9, der næsten uden ændring blev gentaget i art. 12 i selve forordning nr. 234/68, uden at Rådet ved den lejlighed udtrykkeligt klargjorde sin stilling til den i Nederlandene eksisterende dyrkningskontrol, som det havde kendskab til.

Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse vedrørende Kommissionens forslag (JO 178, s. 22) viste ligeledes, at man ikke kan have set bort fra visse nederlandske bestemmelser vedrørende ordning af markedet, navnlig med hensyn til dyrkningskontrollen.

Det fremgår klart af forordning nr. 234/68, navnlig dennes art. 12, at de nationale foranstaltninger, der ikke er i strid med Fællesskabets markedsordning, kan opretholdes i afventen af afgørelser fra Fællesskabets institutioner.

Kommissionen bekræfter, at den på tidspunktet for udarbejdelsen af sit forslag om oprettelse af en fælles ordning af

markederne for gartneriprodukter i 1965 var fuldstændigt informeret om den i Nederlandene gældende ordning inden for denne sektor. Den nederlandske regering havde ganske vist ikke specielt henledt Kommissionens opmærksomhed på ordningens eksistens; derimod havde den nederlandske regering det forudgående år under den forberedende fase til en procedure med hjemmel i EØF-traktatens art. 169 angående andre aspekter af denne ordning nævnt eksistensen af dette kontrolsystem med hensyn til dyrkningen og henvist til anordningen angående dyrkningen af blomsterløg. Den nederlandske anordning blev undersøgt og diskuteret i Rådet i den pågældende arbejdsgruppe og i specialkomiteen for landbruget.

I motiverne til sit forslag til Rådet af 13. januar 1966 bemærkede Kommissionen, at visse nationale foranstaltninger, så som kontrol med dyrkningen, mildertidigt kunne opretholdes under den foreslåede ordning af markederne. Selve forslaget indeholdt bestemmelser, der udtrykkeligt bemyndigede medlemsstaterne til at træffe interventionsforanstaltninger og fastholde minimumspriser ved eksport inden for Fællesskabet. Kommissionens nye forslag af 23. februar 1967 gentog ikke disse bestemmelser; tanken om en gradvis oprettelse af en fælles ordning af markederne fandt imidlertid udtryk her.

Rådet fandt det ikke længere nyttigt at give sit synspunkt vedrørende den i Nederlandene gældende ordning med dyrkningskontrol til kende i forordningen eller i en deklaration; den nederlandske delegation afgav på sin side ikke noget løfte om ophævelse af denne ordning.

Kommissionen og Rådet havde således ved udarbejdelsen af forordning nr. 234/68 kendskab til den nederlandske ordning, der tilsigtede en begrænsning af produktionen; heraf må det klart fremgå, at de ikke fandt noget til hinder for, at den stadig gjaldt fuldt ud.

I øvrigt oplyser Kommissionen, at der findes visse nationale ordninger, der på den ene eller den anden måde begrænser produktionen inden for sektorer, som reguleres af de fælles markedsordninger for landbruget.

Inden for kornsektoren har navnlig forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig og Belgien gennemført ordninger til begrænsning af mølleriindustriens produktion eller tilladt kontingenteringsforanstaltninger eller foranstaltninger til begrænsning af møllerikapaciteten. Ingen af de fællesskabsforordninger, der regulerer denne sektor, indeholder udtalelser om, hvorvidt disse nationale ordninger til begrænsning af produktionen er forenelige med den fælles markedsordning eller ikke.

Inden for æg- og fjerkræsektoren findes der i Nederlandene en avlsordning, der tillader foranstaltninger til begrænsning af produktion. Fællesskabsordningen indeholder ingen bestemmelser vedrørende denne nationale ordnings forenelighed med de tilsvarende fælles markedsordninger.

Inden for tobakssektoren havde det italienske statsmonopol på tidspunktet for udarbejdelsen af Rådets forordning nr. 727/70 af 21. april 1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 186; orig. ref. JO nr. L 94, s. 1) bl.a. en eksklusiv ret til produktion, og den franske ordning indebar et statsmonopol på fabrikation og handel med tobak såvel som bestemmelser vedrørende dyrkningen, der årligt fastsatte det maksimale dyrkningsareal. Art. 12 i forordning nr. 727/70 erklærede alle bestemmelser, der giver bestemte fysiske eller juridiske personer eneret til at dyrke tobak, for uforenelige med forordningen.

Inden for vinsektoren var produktionen i Frankrig begrænset ved en grænse for det område, der kunne tilplantes med vinstokke; tilplantningen var særligt i Tyskland og Luxembourg betinget af en tilladelse. Skønt Rådet ikke fulgte Kommissionens forslag om at indføre en fællesskabsordning for tilplantningen med vinstokke, indeholder forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supple-

rende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 212; orig. ref. JO nr. L 99, s. 1) visse bestemmelser, der sigter på en tilpasning mellem udbud og efterspørgsel.

Inden for humlesektoren findes der i Det forenede Kongerige en ordning, der indebærer tildeling af en årlig basiskvota til hver registreret producent. Denne kontrol med dyrkningen blev ikke drøftet særskilt under forhandlingerne med henblik på Det forenede Kongeriges tiltrædelse af Fællesskabet.

Generaladvokaten har på ny fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. oktober 1974.

Præmisser

1 Ved kendelse af 10. december 1973, registreret på Domstolens justitskontor den 17. samme måned, har dommeren i kriminalsager af økonomisk karakter ved arrondissementsretten in Haarlem i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet et spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelsen af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 26; org. ref. JO nr. L 55, s. 1) set i relation til visse bestemmelser i en nederlandsk anordning om dyrkning af hyacinter udstedt den 29. juni 1971 af »Produktschap voor Siergewassen« og godkendt af landbrugsministeren ved beslutning af 28. juli 1971;

2 som følge af denne nationale ordning er dyrkningen af hyacintløg forbudt for alle, som ikke har en dyrkningstilladelse, der udstedes årligt af »Produktschap« for et begrænset areal;

3 det fremgår af sagens akter, at det præjudicielle spørgsmål blev stillet under en straffesag, anlagt mod en gartner under henvisning til, at han havde dyrket hyacintløg uden en sådan tilladelse;

4 det ønskes oplyst, om en restriktiv produktionsordning som den, der er indført ved den nederlandske erhvervsordning, er forenelig med artikel 10 i forordning nr. 234/68, der bl.a. forbyder enhver »form for kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkninger« i Fællesskabets interne handel.

5 Den pågældende nationale ordning og den fællesskabsretlige bestemmelse, der anmodes om en fortolkning af, knytter sig til forskellige trin af det økonomiske kredsløb, nemlig henholdsvis produktionen og afsætningen;

6 artikel 10, der i første række vedrører afsætningsfase, må derfor behandles ud fra helheden i den markedsordning, der blev skabt ved forordning nr. 234/68.

7 I mangel af udtrykkelige bestemmelser vedrørende en national, restriktiv produktionsordnings forenelighed med den ved forordning nr. 234/68 oprettede markedsordning må løsningen på det spørgsmål, der er stillet på baggrund af formålet med forordningen, søges inden for de principper, der er fastsat i selve traktaten.

8 Forordning nr. 234/68 oprettede for levende planter og blomsterdyrkningens produkter en markedsordning, der i henhold til sin artikel 1 er karakteriseret ved »et system af kvalitetsnormer og en handelsordning«;

9 hvad angår handelen tilsigter artikel 10 at fjerne alle hindringer for handelsfriheden i Fællesskabets interne handel, navnlig ved forbud mod told eller afgifter med tilsvarende virkning;

10 med henblik på at fjerne hindringer for konkurrencen som følge af statsstøtte bestemmer artikel 11 ydermere, at traktatens artikler 92 og 93 som hovedregel er anvendelige på handelen med de pågældende varer;

11 ud over reglerne vedrørende afsætningen af varerne indebærer markedsordningen også forskellige bestemmelser vedrørende produktionsstadiet;

12 i denne forbindelse er de fælles kvalitetsnormer, hvis anvendelse i henhold til præamblen har til formål »at holde varer af utilstrækkelig kvalitet borte fra markedet og at lette handelsforbindelserne på grundlag af loyal konkurrence«, af væsentlig betydning;

13 med dette mål for øje foreskriver artiklerne 1, 2 og 3 en række fællesskabsforanstaltninger, der vedrører indførelse af fælles kvalitetsnormer, og som skal fremme initiativerne i vedkommende erhverv med henblik på at forbedre varernes kvalitet og forbedre organisationen af deres produktion;

14 kvalitetsnormer har, selv om de kun omhandler afsætningen af varerne, ikke desto mindre en restriktiv indvirkning på produktionsstadiet;

15 det fremgår således af forordningen som helhed, at markedsordningen for de pågældende varer, hvad angår den interne handel, i Fællesskabet er baseret på, at der som følge af værdiansættelsen af varernes kvalitet er frihed i samhandelen på loyale konkurrencevilkår;

16 en sådan ordning udelukker enhver national ordning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt medfører hindringer for den interne handel i Fællesskabet;

17 en national ordning, der indebærer en kontingentering af produktionen, berører — i det mindste potentielt — den således definerede samhandel og må derfor betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i den i forordningen anførte betydning;

18 det stillede spørgsmål må derfor besvares således, at artikel 10 i forordning nr. 234/68 — fortolket i lyset af alle de bestemmelser, der vedrører oprettelsen af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter — udelukker enhver national ordning, der tilsigter kvantitativt at begrænse dyrkningen af et af de produkter, der hører ind under den fælles markedsordning;

Vedrørende sagsomkostningerne

19 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Kongeriget Nederlandene og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber kan ikke godtgøres;

20 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af dommeren i kriminalsager af økonomisk karakter ved arrondissementsretten i Haarlem i henhold til dennes kendelse af 10. december 1973, for ret:

Fortolket i lyset af alle de bestemmelser, der vedrører oprettelsen af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter, udelukker artikel 10 i forordning nr. 234/68 enhver national ordning, der tilsigter kvantitativt at begrænse dyrkningen af et af de produkter, der hører ind under den fælles markedsordning.

Lecourt Ó Dálaigh Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. oktober 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 11. JUNI 1974[1]

Høje Ret.

Indledning

I Nederlandene reguleres dyrkningen af hyacintløg — beregnet til at sælge som sådanne eller til direkte produktion af blomster til afskæring — i en anordning godkendt af landbrugs- og fiskeriministeriet og udstedt den 29. juni 1971 af det nederlandske kontor for produktion af prydplanter, der er et offentligretligt erhvervsorgan.

Dyrkningen er betinget af udstedelse af en dyrkningstilladelse, det for hvert dyrkningsår udstedes af nævnte kontor,

1 — Oversat fra fransk.