ARREST VAN HET HOF
VAN 30 OKTOBER 1974 [1]

Officier van Justitie
tegen J. W. J. van Haaster
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door Arrondissementsrechtbank Haarlem)

„Hyacintenteelt"

Zaak 190-73

Samenvatting

1. *Landbouw — Nationale marktordening — Produktiecontingentering — Kwantitatieve beperkingen — Maatregelen van gelijke werking*
   (EEG-Verdrag, art. 30)
2. *Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Levende planten en produkten van de bloementeelt — Nationale ordening — Produktiecontingentering — Kwantitatieve beperkingen*
   (Verordening nr. 234/68 van de Raad, art. 10)

1. Een nationale marktordening, die produktiecontingentering beoogt, beïnvloedt — althans potentieel — de vrijheid van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap ongunstig en moet bijgevolg worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen.
2. Artikel 10 van verordening nr. 234/68, uitgelegd in het kader van het geheel der bepalingen houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, sluit het bestaan uit van elke nationale regeling, bestemd om de teelt van een produkt dat onder de gemeenschappelijke marktordening valt kwantitatief te beperken.

In de zaak 190-73

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 117 EEG-Verdrag van de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Haarlem, Nederland, in de voor deze aanhangige zaak van

1 — Procestaal: Nederlands.

OFFICIER VAN JUSTITIE

tegen

JOHANNES WILHELMUS JOSEPH VAN HAASTER, bloembollenteler, wonende te Hillegom,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 10 van verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, C. Ó Dálaigh, Kamerpresident, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher en M. Sørensen, Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

Op grond van artikel 2, de leden 1 en 2, van de Hyacintenteeltverordening 1971, welke op 29 juni 1971 door het Produktschap voor Siergewassen is vastgesteld en bij beschikking van 28 juli 1971 is goedgekeurd door de minister van Landbouw en Visserij, is het in Nederland iedere teler, die niet in het bezit is van een rechtsgeldig, voor het desbetreffende teeltjaar van kracht zijnd teeltbewijs, verboden om bollen van hyacinten te telen.

Volgens artikel 3 van de verordening van 1971 wordt door het Produktschap jaarlijks een teeltbewijs voor een bepaalde

oppervlakte uitgereikt aan de teler, die in het vorig teeltjaar rechtmatig bollen van hyacinten heeft geteeld.

Aan een teler die niet aan dit vereiste voldoet kan het Produktschap eveneens een teeltbewijs uitreiken, indien het daarvoor, hetzij wegens plaatsgehad hebbende overschrijving van teeltrecht, hetzij uit anderen hoofde, voldoende gronden aanwezig acht.

Na dagvaarding van 15 november 1973 verscheen Johannes Wilhelmus Joseph van Haaster, bloembollenteler, wonende te Hillegom, voor de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Haarlem, ter zake dat hij in mei 1972 de verordening van 1971 had overschreden door meerdere oppervlakten bollen van hyacinten te telen zonder alstoen in het bezit te zijn van een rechtsgeldig voor dat teeltjaar van kracht zijnd teeltbewijs, of op andere wijze daartoe te zijn gerechtigd.

Voor de Economische Politierechter heeft verdachte Van Haaster onder meer gesteld dat de Hyacintenteeltverordening 1971 onverbindend is wegens strijdigheid met verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt (PB nr. L 55, blz. 1).

Bij vonnis van 10 december 1973, ingeschreven ter griffie van het Hof op 17 december, heeft de Economische Politierechter krachtens artikel 177 EEG-Verdrag besloten het geding te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Of naast artikel 10 van de verordening (EEG) nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, een verordening als de Hyacintenteeltverordening 1971 in een Lid-Staat bestaanbaar is."

Overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zijn op 20 februari 1974 schriftelijke opmerkingen ingediend door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, op 22 februari door de verdachte in het hoofdgeding, op dezelfde datum door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en op 26 februari door de Officier van Justitie in het Arrondissement Haarlem.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

J. W. J. van Haaster, verdachte in het hoofdgeding, geeft een technische uiteenzetting over de hyacintenbollencultuur en de produktie van hyacintenbloemen, verschaft cijfers over de economische betekenis daarvan, zet uitvoerig de historische achtergronden en de belangrijkste aspecten van de betrokken marktordening in Nederland uiteen, en concludeert dat de Hyacintenteeltverordening 1971 een beperking van de produktie en verkoop van hyacinten behelst, welke strijdig is met artikel 10 van verordening nr. 234/68.

De *Officier van Justitie in het Arrondissement Haarlem* verklaart dat hij de opmerkingen van de Nederlandse Regering geheel tot de zijne maakt.

De *Nederlandse Regering* meent dat de aan het Hof gestelde vraag erop neerkomt of een teeltbeheersing als ingesteld bij de Hyacintenteeltverordening 1971, een maatregel van gelijke werking is als een bij artikel 10, lid 1, van verordening nr. 234/68 verboden kwantitatieve beperking.

a) Ten deze dient te worden aangenomen dat het begrip maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking alleen betrekking heeft op regelingen be-

treffende de handel in produkten en zich niet uitstrekt tot maatregelen betreffende de produktie zelve.

Het begrip maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking heeft in verordening nr. 234/68 dezelfde betekenis als in Titel I, hoofdstuk 2, EEG-Verdrag, dat het vrije verkeer van goederen ten doel heeft; het in artikel 10 van verordening nr. 234/68 neergelegde verbod dient derhalve te worden uitgelegd aan de hand van de considerans dier verordening, luidens welke „de gemeenschappelijke ordening der markten de opheffing impliceert van alle belemmeringen aan de binnengrenzen van de Gemeenschap voor het vrije verkeer van de betrokken goederen".

Een teeltbeheersing als de onderhavige beperkt zich tot een regeling van het telen van bollen en brengt derhalve geen beperkingen in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten met zich mede in de zin van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

b) Subsidiair kan men zich afvragen of artikel 10 van verordening nr. 234/68 een teeltbeheersing toelaat. Ten deze dient te worden opgemerkt dat in tegenstelling tot tal van andere verordeningen welke een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten regelen, verordening nr. 234/68 beperkt van opzet is. Blijkens haar artikel 1 omvat zij de invoering van een stelsel van kwaliteitsnormen en een regeling van het handelsverkeer met derde landen. Het vrije verkeer binnen de Gemeenschap wordt gewaarborgd door de opheffing van douanerechten of enige heffing van gelijke werking, een verbod van elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking, een verbod van een beroep op artikel 44 van het Verdrag en de van toepassing verklaring van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag. De onderhavige ordening kent geen prijs- en interventieregeling ter stabilisatie van de markt, maar opent in artikel 12 voor de Raad de mogelijkheid om op grond van opgedane ervaring aanvullende maatregelen vast te stellen, welke mogelijkheid tot nu toe niet gebruikt is. De verwijzing naar de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag onderstreept de bedoeling van de Raad de verordening slechts een beperkte opzet te geven.

Met betrekking tot de uitvoering van verordening nr. 234/68 kan worden gesteld dat de op basis van artikel 2 voorziene gemeenschappelijke regeling ter bevordering van de afzet nog niet tot stand is gekomen, evenmin als de in artikel 9 voorgeschreven unificatie van de nationale invoerregimes ten opzichte van derde landen en toepassing van de vrijwaringsmaatregelen.

c) De Hyacintenteeltverordening 1971 bevestigt een reeds lang bestaand teeltbeheersingsstelsel dat ten doel heeft de stabiliteit van de markt te verzekeren, die door hoge investeringskosten en een hoge produktiviteit wordt gekenmerkt. Zij is geen regeling ter uitvoering van verordening nr. 234/68, maar heeft haar eigen betekenis. Gezien het ontbreken van een instrument ter stabilisatie van de markt in verordening nr. 234/68 dient de Hyacintenteeltverordening 1971 niet alleen de stabilisatie van de Nederlandse markt maar die van de gehele gemeenschappelijke markt, daar de Nederlandse produktie ongeveer 95 % van de totale produktie binnen de Gemeenschap uitmaakt; zij is derhalve in overeenstemming met de strekking en draagwijdte van de communautaire verordening. Bij gebreke van een communautair teeltbeheersingsstelsel is de handhaving van nationale maatregelen volstrekt gerechtvaardigd.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* wijst op de voornaamste bepalingen van de Hyacintenteeltverordening 1971 en is van mening dat aan het Hof in feite wordt gevraagd of het verbod van een kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking, vermeld in artikel 10 van verordening nr. 234/68, aldus dient te worden verstaan dat daaronder tevens vallen maatregelen van Lid-Staten tot het beperken van de produktie.

a) Artikel 10 van verordening nr. 234/68 bezigt dezelfde begrippen als de artikelen 30, 31, 32 en 34 EEG-Verdrag; bijgevolg zijn onder kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking als daarin bedoeld, produktiebeperkende maatregelen in de regel niet mede begrepen. Uit hun strekking en plaats in het Verdrag blijkt dat zij van toepassing zijn op produkten en goederen en niet op werkzaamheden. Zij gaan pas spelen in het stadium van de handel en laten derhalve de bevoegdheid van de Lid-Staten om de inlandse produktie te regelen geheel onverlet. Zulks blijkt ook duidelijk uit artikel 37, dat de toepassing der in de voorafgaande artikelen neergelegde beginselen beperkt tot nationale monopolies van commerciële aard die betrekking hebben op de handel in een produkt.

Wanneer produktieregelende of produktiebeperkende maatregelen een weerslag hebben op de hoeveelheid, casu quo de hoedanigheid, van produkten die voorwerp van intracommunautair verkeer kunnen zijn, volstaat zulks op zichzelf niet om deze maatregelen gelijk te stellen met kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking, die op de handel zijn afgestemd. Tal van maatregelen zijn, ondanks hun beperkende werking op het handelsverkeer, met de artikelen 30 tot 34 verenigbaar. Zij liggen binnen het kader van bevoegdheden of mogelijkheden die het Verdrag, explicite of implicite, aan de Lid-Staten heeft gelaten en de beperkende werking op het handelsverkeer is daaraan inherent; dit is met name het geval bij nationale regelingen met betrekking tot de hoedanigheid van de produkten. Dergelijke maatregelen hebben slechts dan een gelijke werking als een kwantitatieve beperking, indien zij niet noodzakelijk zijn om hun eigen doel te bereiken of indien zij kunnen worden vervangen door een andere maatregel, die in mindere mate het handelsverkeer belemmert.

Derhalve kunnen nationale regelingen waarbij de overheid de hoeveelheden beperkt die mogen worden geproduceerd, normaliter niet als kwantitatieve beperking of als maatregelen van gelijke werking als bedoeld in de artikelen 30 tot 34 worden aangemerkt. Dit is anders indien de overheid een dergelijke regeling met een handelsregeling zou aanvullen; zulks is in casu niet het geval.

Van nature beïnvloeden produktiebeperkende regelingen gelijkelijk de nationale markt en de uitvoer en wegen zij even zwaar voor de uitvoer als voor de afzet op de binnenmarkt.

Slechts wanneer zij meer remmend op de uitvoer zouden werken dan op de afzet op de binnenlandse markt en zij een beperkende uitwerking zouden hebben die het raam van de aan dergelijke regelingen eigen gevolgen te boven gaat — hetgeen moeilijk denkbaar is zonder bijkomende maatregelen op het vlak van de commercialisatie — kunnen zij als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen worden aangemerkt. Zulks is niet het geval bij de betrokken regeling in het hoofdgeding.

Derhalve meent de Commissie dat de gestelde vraag als volgt dient te worden beantwoord:

De woorden „elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking" in artikel 10 van verordening (EEG) nr. 234/68 slaan niet op maatregelen waardoor een Lid-Staat de produktie beperkt, tenzij deze maatregelen de uitvoer meer belemmeren dan de afzet op de markt van de betrokken Lid-Staat en deze beperkende werking buiten het raam van de gevolgen treedt die aan dergelijke maatregelen eigen zijn, zoals dit met name het geval is wanneer met deze maatregelen een doel zou worden nagestreefd dat niet met het Verdrag strookt.

b) In het hoofdgeding is ook de vraag aan de orde of de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt nationale produktiebeperkende maatregelen uitsluit.

Uit Titel II van het EEG-Verdrag blijkt dat de regelingsbevoegdheid van de Gemeenschap niet alleen de handel in land-

bouwprodukten, maar tevens de landbouw zelf, dus tevens de produktie, omvat. Het landbouwbeleid en meer bepaald de marktordeningen zijn tot stand gebracht tegen een achtergrond van bestaande economische situaties en regelingen. In het kader van een gemeenschappelijke ordening der markten worden bepalingen inzake nationale regelingen slechts opgenomen voor zover deze regelingen het stelsel van de betrokken marktordening doorkruisen of niet met de beginselen van het landbouwbeleid te rijmen zijn. Uit het ontbreken van dergelijke uitdrukkelijke bepalingen kan echter niet worden afgeleid dat nationale produktieregelingen in ieder geval en voor immer met de marktordening verenigbaar zouden zijn.

Noch verordening nr. 234/68 noch een uitvoeringsverordening daarvan verbieden of regelen uitdrukkelijk nationale, produktiebeperkende maatregelen; overigens is geen enkele maatregel krachtens artikel 2 vastgesteld die kan „bijdragen tot een betere organisatie van de produktie en de commercialisatie" van de betrokken produkten. Uit artikel 2 alleen kan geen verbod van bestaande nationale produktiebeperkende maatregelen worden afgeleid.

De vraag of autonome produktiebeperkende maatregelen van de Lid-Staten met het stelsel van de marktordening onverenigbaar zijn doordat zij de goede werking van de prijsregeling zouden aantasten, doet zich hier in verband met de desbetreffende marktordening niet voor. Deze volstaat met het steunen van bepaalde initiatieven van het bedrijfsleven en met een stelsel van kwaliteitsnormen. Gezien de bewoording en de beperkte opzet van deze marktordening, zijn autonome nationale produktiebeperkende maatregelen niet onverenigbaar met verordening nr. 234/68.

III — De mondelinge behandeling

De verdachte in het hoofdgeding, Van Haaster, vertegenwoordigd door J. van der Plas, advocaat te 's-Gravenhage, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door E.L.C. Schiff, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en J. Kuipers, administrateur bij het Ministerie van Landbouw, alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. H. J. Bourgeois, als gemachtigde, hebben ter terechtzitting van 30 april 1974 mondelinge opmerkingen gemaakt en op de door het Hof gestelde vragen geantwoord.

Tijdens deze terechtzitting zijn de als volgt samengevatte nieuwe gegevens aan het Hof voorgelegd:

J. W. J. van Haaster merkt op dat de in Nederland in de sector bloembollen en bolbloemen van kracht zijnde marktorganisatorische maatregelen niet alleen voorzien in een vergunningstelsel voor het telen van hyacinten, maar ook in een interventie-orgaan, het bloembollensurplusfonds. Dit fonds, dat wordt gefinancierd uit heffingen verschuldigd door al degenen die bij de bloembollenteelt en -verkoop zijn betrokken, heeft met name de mogelijkheid surplusbollen of bollen welke niet aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen, uit de markt te nemen. Mede door het teeltbewijs en het surplusfonds nemen bollenkwekers in Nederland binnen de gemeenschappelijke markt een quasi-monopoliepositie in, daar de totale communautaire produktie voor 95 % van Nederlandse oorsprong is. Het teeltbewijs en het surplusfonds zijn tevens de instrumenten waarmede de produktie wordt beheerst en beperkt; zij maken het mogelijk de produktieprijzen, en, bijgevolg, de commercialisatieprijzen kunstmatig op een te hoog niveau te houden. Zij kunnen derhalve het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beinvloeden en zijn onverenigbaar met de bij verordening nr. 234/68 ingestelde gemeenschappelijke marktordening. Artikel 10 dier verordening verbiedt met name kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer binnen de

Gemeenschap; en op een monopolistische markt als die van hyacintenbollen werkt een produktie- en prijsbeïnvloeding noodzakelijkerwijze rechtstreeks door in het handelsverkeer. De Nederlandse steunmaatregelen vallen eveneens onder artikel 92, lid 1, en zelfs onder artikel 37 van het EEG-Verdrag.

Dat de in artikel 2 van verordening nr. 234/68 bedoelde maatregelen tot een betere organisatie van de produktie en commercialisatie in de sector bloementeelt nog niet op communautair niveau zijn genomen, wil niet zeggen dat de Lid-Staten ten deze geheel vrij zijn.

De *regering van het Koninkrijk der Nederlanden* verklaart dat er juridisch geen enkel verband bestaat tussen het surplusfonds en de Hyacintenteeltverordening 1971. Economisch en marktorganisatorisch gezien, vormen de teeltbeheersing door het teeltbewijsstelsel en het surplusfonds geen belemmering voor de veiligstelling der voorziening in de zin van artikel 39, lid 1, EEG-Verdrag, noch voor de harmonieuze ontwikkeling van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap. Overigens beogen de in Nederland geldende maatregelen een stabilisatie van de nationale markt; op haar beurt voorziet verordening nr. 234/68, waarbij een gemeenschappelijke ordening van beperkte opzet tot stand werd gebracht, als enige communautaire prijsstabiliserende maatregel slechts in de vaststelling van minimumprijzen voor de uitvoer naar derde landen. De Nederlandse interventieprijzen liggen echter op een aanmerkelijk lager niveau dan de communautaire minimumprijzen. Nationale produktiebeperkende maatregelen zijn bijgevolg verenigbaar met de in verordening nr. 234/68 bedoelde maatregelen; zij kunnen zelfs noodzakelijk worden geacht voor de verwezenlijking daarvan.

De *Commissie* is van mening dat het in de onderhavige zaak alleen gaat om de uitlegging van artikel 10 van verordening nr. 234/68 ten opzichte van de Hyacintenteeltverordening 1971. De aan het Hof voorgelegde vraag ziet niet op het surplusfonds en de daarmede verband houdende steunmaatregelen.

Wat het teeltbewijs betreft, wil de Commissie haar schriftelijke opmerkingen in zoverre verduidelijken dat nationale produktiebeperkende maatregelen op zich zelf nog niet als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zijn aan te merken. Daartoe moeten de produktiebeperkende maatregelen gepaard gaan met maatregelen op het vlak van de commercialisatie en dient het geheel dier nationale voorschriften de uitvoer meer te belemmeren dan de afzet op de nationale markt.

Overigens bevat verordening nr. 234/68 geen enkel specifiek verbod van nationale produktiebeperkende maatregelen; onder deze omstandigheden zal — ook indien men alleen al uit het bestaan van een communautaire bevoegdheid een soort spereffect zou afleiden voor de nationale overheid — dit toch ten hoogste een *standstill*-verplichting inhouden, dat wil zeggen een verbod om op het nationale vlak maatregelen te nemen, die verder gaan dan de reeds bestaande voorschriften. In casu staat men voor een communautaire marktorganisatie die beperkt van opzet is en waarvan geen enkel instrument door het bestaan van een nationale produktie-beperkende regeling wordt aangetast of gewijzigd.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 11 juni 1974 conclusie genomen.

IV — Het verdere proces-verloop

Bij beschikking van 4 juli 1974 verzocht het Hof verdachte in het hoofdgeding, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie in aanvulling op hun opmerkingen een aantal vragen te beantwoorden. Schriftelijke antwoorden zijn op 30 augustus 1974 ingediend door de Nederlandse Regering, en op 31 augustus door de Commissie en door Van Haaster.

Verdachte in het hoofdgeding en de Commissie hebben zich ter terechtzitting van 17 september 1974 over deze vragen nog mondeling uitgesproken.

De aanvullende opmerkingen in antwoord op de door het Hof gestelde vragen kunnen worden samengevat als volgt:

J. W. J. van Haaster betoogt dat ten tijde van de opstelling van verordening nr. 234/68 in Nederland een verordening gold van dergelijke strekking als de Hyacintenteeltverordening 1971; de Nederlandse Regering heeft destijds niet getracht voor de handhaving daarvan uitdrukkelijk toestemming te krijgen van de communautaire instellingen. De teelt van narcissenbollen is in Nederland echter vanaf het teeltjaar 1964/1965 vrijgegeven, de beperkingen voor de teelt van tulpenbollen zijn in de loop van het teeltjaar 1966/1967 opgeheven en die voor de teelt van bloemkwekerijprodukten in het algemeen zijn op 1 januari 1967 afgeschaft; tijdens de voorbereiding van verordening nr. 234/68 is de teeltregeling in de sector bollen van hyacinten niet afzonderlijk onderzocht, daar bleek dat deze deel uitmaakte van een meer omvattende regeling, die op korte termijn zou worden opgeheven.

Wat het bestaan betreft van nationale produktiebeperkende regelingen in andere sectoren die onder gemeenschappelijke marktordeningen vallen, kan uit de door de Commissie gegeven voorbeelden geen enkele conclusie worden getrokken met betrekking tot de onderhavige zaak. De door haar genoemde sectoren zijn niet vergelijkbaar met die van hyacintenbollen en overigens staat het geenszins vast dat de verschillende nationale regelingen in overeenstemming zijn met de communautaire ordening.

De *regering van het Koninkrijk der Nederlanden* bevestigt dat er ten tijde van de opstelling van verordening nr. 234/68 een nationale regeling bestond, soortgelijk aan de Hyacintenteeltverordening 1971. De betrokken regeling was neergelegd in de „Bloementeeltverordening 1962". De Commissie was reeds geruime tijd vóór de indiening van haar voorstellen voor een marktordening in deze sector op de hoogte van deze regeling. Dit blijkt onder meer uit een vertrouwelijk werkdocument van 20 mei 1963, uit een schrijven van 19 maart 1964 van de Nederlandse Regering aan de Commissie, uit de daarop volgende briefwisseling, uit de beraadslagingen van de Raad, met name tijdens de vergaderingen van 25 en 26 januari 1965, uit de toelichting op het voorstel van 13 januari 1966 van de Commissie aan de Raad voor een verordening houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector sierteeltprodukten (PB 1966, blz. 1179) alsmede uit de discussies binnen de werkgroep „Sierteeltprodukten".

Uit het verordeningsvoorstel van de Commissie uit 1966 blijkt met name dat zij het standpunt huldigde dat nationale maatregelen als de teeltbeheersing in afwachting van communautaire beslissingen voorshands gehandhaafd konden blijven. In haar op 23 februari 1967 bij de Raad ingediende voorstel voor een verordening, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt (PB 1967, blz. 763), is het aspect van geleidelijke totstandbrenging van deze ordening niet geheel losgelaten; het onvolledige en voorlopige karakter hiervan komt in zekere mate weer tot uitdrukking in artikel 9 van het nieuwe ontwerp, dat in vrijwel ongewijzigde vorm is overgenomen in artikel 12 van verordening nr. 234/68 zelf, zonder dat een en ander nog aanleiding heeft gegeven tot een uitdrukkelijk standpunt van de Raad over de hem bekende Nederlandse teeltbeheersing.

Dat deze bepaling bezien moet worden tegen de achtergrond van bepaalde Nederlandse marktordenende maatregelen, zoals de teeltbeheersing, blijkt ook uit het desbetreffende advies van het Economisch en Sociaal Comité aan de Raad (PB 1967, nr. 178, blz. 22).

In de opzet van verordening nr. 234/68 en in het bijzonder in zijn artikel 12 ligt de bedoeling besloten dat nationale maatregelen die niet in strijd komen met het systeem van de marktordening in afwachting van beslissingen van de instellingen der Gemeenschap kunnen blijven bestaan.

De *Commissie* bevestigt dat zij bij de voorbereiding van haar voorstel tot een marktordening voor tuinbouwprodukten in 1965, de in deze sector in Nederland geldende regeling alleszins kende. De Nederlandse Regering had van het bestaan van deze regeling niet speciaal mededeling gedaan; wel had de Nederlandse Regering het jaar daarvóór, in de voorbereidende fase van een procedure ex artikel 196 EEG-Verdrag tegen andere aspecten van deze regeling, het bestaan van het stelsel van teeltbeheersing vermeld en de Bloembollenteeltverordening genoemd. De Nederlandse regering is in het kader van de Raad, in de betrokken werkgroep en het speciaal Landbouwcomité ter sprake genomen en nader toegelicht.

In de toelichting op haar voorstel aan de Raad van 13 januari 1966, heeft de Commissie als haar mening te kennen gegeven dat onder de door haar voorgestelde marktordening sommige nationale maatregelen, zoals de teeltbeheersing, voorlopig gehandhaafd konden blijven. In het voorstel zelf werden bepalingen opgenomen waarin uitdrukkelijk aan de Lid-Staten de mogelijkheid wordt gelaten interventiemaatregelen te treffen en minimumuitvoerprijzen in het intracommunautair handelsverkeer vast te stellen. In het nieuwe Commissievoorstel van 23 februari 1967 zijn deze bepalingen niet meer opgenomen; de idee van het geleidelijk tot stand brengen van de marktordening is echter nog steeds aanwezig.

De Raad achtte het niet nodig in de tekst van de verordening of in enige verklaring zijn standpunt te bepalen ten aanzien van de teeltbeheersing in Nederland; evenmin is er van de zijde van de Nederlandse delegatie enige toezegging gedaan met betrekking tot de afschaffing van deze teeltbeheersing.

De Commissie en de Raad kenden derhalve ten tijde van de opstelling van verordening nr. 234/68 de Nederlandse produktiebeperkende regeling; zij zijn kennelijk uitgegaan van het standpunt dat deze onverlet kon worden gelaten.

De Commissie wijst voorts op bepaalde nationale regelingen die in sectoren waarvoor een gemeenschappelijke marktordening geldt, op enigerlei wijze de produktie beperken.

In de sector granen hebben de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en België produktiebeperkende regelingen voor de maalindustrie vastgesteld of maatregelen ter contingentering of beperking van de maalcapaciteit toegestaan. Geen der communautaire verordeningen in deze sector bevat bepalingen omtrent de verenigbaarheid of de onverenigbaarheid van deze nationale produktiebeperkende regelingen met de gemeenschappelijke marktordening.

In Nederland geldt in de sector eieren en pluimvee een teeltregeling welke produktiebeperkende maatregelen mogelijk maakt. De Gemeenschapsverordeningen bevatten geen bepaling omtrent de verenigbaarheid of de onverenigbaarheid van deze nationale regeling met de betrokken gemeenschappelijke marktordeningen.

Ten tijde van de opstelling van 's Raads verordening nr. 727/70 van 21 april 1970, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak, (PB nr. L 94, blz, 1) beschikte een staatsmonopolie in Italië onder meer over een exclusief produktierecht in deze sector; in Frankrijk bestond naast een staatsmonopolie voor het fabriceren en het op de markt brengen van tabak een teeltregeling krachtens welke jaarlijks het maximumareaal werd bepaald dat mocht worden aangeplant. In artikel 12 van verordening nr. 727/70 worden bepalingen die aan bepaalde natuurlijke of rechtspersonen het uitsluitend recht toekennen

tabak te verbouwen, met deze verordening onverenigbaar verklaard.

In de sector wijn bestaat in Frankrijk een beperking van de produktie in de vorm van een areaalbeperking; in de Bondsrepubliek Duitsland en in Luxemburg is voor de aanplant van wijnstokken vergunning nodig. Hoewel de Raad het voorstel van de Commissie voor een communautaire regeling van de aanplant van wijnstokken niet heeft aanvaard, bevat verordening nr. 816/70 van 28 april 1970, houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB nr. L 99, blz. 1) enkele bepalingen waarin een aanpassing van het aanbod aan de vraag wordt nagestreefd.

In de sector hop bestaat er in het Verenigd Koninkrijk een regeling waarin aan iedere geregistreerde producent een jaarlijks basisquantum wordt toegekend. Deze teeltbeheersing is tijdens de toetredingsonderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Gemeenschap niet apart ter sprake gekomen.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 2 oktober 1974 nader conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Haarlem, bij vonnis van 10 december 1973, ingekomen ter griffie van het Hof op 17 december 1973, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een vraag heeft gesteld betreffende de uitlegging van verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt (PB nr. L 55, blz. 1) met betrekking tot zekere bepalingen van de Nederlandse Hyacintenteeltverordening, welke op 29 juni 1971 door het Produktschap voor Siergewassen is vastgesteld en bij beschikking van 28 juli 1971 door de minister van Landbouw en Visserij is goedgekeurd;

2 dat ingevolge deze nationale regeling de teelt van hyacintenbollen aan een ieder is verboden, behalve aan de houder van een teeltbewijs, dat jaarlijks voor een bepaalde oppervlakte door het „Produktschap" wordt uitgereikt;

3 dat blijkens het dossier de prejudiciële vraag is gesteld in het kader van een strafvervolging tegen een teler ter zake dat hij hyacintenbollen had geteeld zonder in het bezit te zijn van een dergelijk bewijs;

4 dat nader wordt gevraagd of een produktiebeperkende regeling, in voege als in Nederland bij de verordening van het Produktschap tot stand gebracht, verenigbaar is met artikel 10 van verordening nr. 234/68, dat in het handelsverkeer

binnen de Gemeenschap onder meer „elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking" verbiedt;

5 Overwegende dat de betrokken nationale regeling en de gemeenschapsrechtelijke bepaling, waarvan uitlegging wordt gevraagd, op verschillende stadia van het economisch verkeer betrekking hebben, te weten, respectievelijk op de produktie en het in de handel brengen;

6 dat het bijgevolg van belang is artikel 10, dat in de eerste plaats betrekking heeft op het in de handel brengen, te bezien in het gehele marktordeningssysteem, dat bij verordening nr. 234/68 is tot stand gebracht;

7 Overwegende dat bij gebreke van uitdrukkelijke bepalingen over de verenigbaarheid van een nationale produktiebeperkende regeling met de marktordening, tot stand gebracht bij verordening nr. 234/68, de oplossing van de gestelde vraag dient te worden gezocht aan de hand van de doelstellingen dier verordening, in het kader van de beginselen, die in het Verdrag zelf zijn vervat;

8 Overwegende dat verordening nr. 234/68 in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt een marktordening heeft tot stand gebracht, die volgens artikel 1 wordt gekenmerkt door „een stelsel van kwaliteitsnormen alsmede een regeling van het handelsverkeer";

9 dat ten aanzien van het handelsverkeer artikel 10 beoogt de belemmeringen van de transactievrijheid in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap af te schaffen, met name door douanerechten of heffingen van gelijke werking en kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking te verbieden;

10 dat, voor het overige, artikel 11 de bepalingen van de Verdragsartikelen 92 en 93 in beginsel van toepassing verklaart op de handel in de betrokken produkten, ten einde vervalsingen van de mededinging door overheidssteunmaatregelen onmogelijk te maken;

11 dat de marktordening, buiten de voorschriften omtrent het in de handel brengen der produkten, ook verschillende bepalingen omvat die op het produktiestadium van toepassing zijn;

12 dat ten deze een essentieel belang wordt gehecht aan de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen, welker toepassing volgens de preambule „dient te leiden tot het van de markt verwijderen van produkten van onbevredigende kwaliteit en tot het vergemakkelijken van het handelsverkeer op basis van een eerlijke mededinging";

13 dat daartoe de artikelen 1, 2 en 3 voorzien in een geheel van communautaire maatregelen voor de invoering van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen ter aanmoediging van de initiatieven van het bedrijfsleven om de kwaliteit van de produkten en de organisatie van de produktie te verbeteren;

14 dat de kwaliteitsnormen, ook al zijn zij slechts bedoeld voor het in de handel brengen van de produkten, niettemin een beperkende weerslag hebben op het produktiestadium;

15 dat aldus, blijkens de algemene opzet van de verordening, wat het handelsverkeer binnen de Gemeenschap betreft, de marktordening van de betrokken produkten is gegrondvest op de vrijheid van handelstransacties, onder behoorlijke mededingingsvoorwaarden, dank zij de kwaliteitsverbetering dier produkten;

16 dat een dergelijk systeem elke nationale regeling uitsluit, die het intracommunautaire handelsverkeer rechtstreeks of zijdelings, reëel of potentieel, kan belemmeren;

17 dat een nationale ordening, die produktiecontingentering beoogt, het aldus omschreven handelsverkeersstelsel — althans potentieel — ongunstig beïnvloedt, en bijgevolg moet worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van de verordening;

18 dat derhalve op de gestelde vraag dient te worden geantwoord dat artikel 10 van verordening nr. 234/68, uitgelegd in het kader van het geheel der bepalingen houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, het bestaan uitsluit van elke nationale regeling, bestemd om de teelt van een produkt dat onder de gemeenschappelijke marktordening valt kwantitatief te beperken;

Ten aanzien van de kosten

19 Overwegende dat de kosten, door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en door de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

20 dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank Haarlem bij vonnis van 10 december 1973 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 10 van verordening nr. 234/68, uitgelegd in het kader van het geheel der bepalingen houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, sluit het bestaan uit van elke nationale regeling, bestemd om de teelt van een produkt dat onder de gemeenschappelijke marktordening valt kwantitatief te beperken.

Lecourt Ó Dálaigh Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig oktober negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt