1969 om supplerende bestemmelser vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet, til sammenslutningens medlemmer.

Pescatore Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 28. OKTOBER 1982 [1]

Høje Domstol.

I denne sag har College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Haag, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30-34 og af forordningen af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager.

De faktiske omstændigheder

Sagens faktiske omstændigheder er følgende:

Ved en afgørelse truffet den 25. september 1980 fik anpartsselskabet F. van Luipen en Zn BV, Haag, af disciplinærretten (»Tuchtgerecht«) under kvalitetskontrolkontoret for frugt og grønsager pålagt en bøde på 4 000 HFL for at have emballeret et parti tomater, som blev forsynet med mærket »Klasse I«, og for at have haft partiet i sin besiddelse med henblik på salg; afgørelsen var begrundet med, at partiet, som skulle forsendes til Forbundsrepublikken Tyskland, ikke opfyldte kvalitetskravene for den pågældende klasse.

Van Luipen BV indbragte afgørelsen for College van Beroep under påberåbelse af, at de pågældende nationale retsregler var uforbindende som stridende mod fællesskabsretten; i øvrigt ville selskabet hverken bestride de faktiske forhold,

1 — Oversat fra fransk.

eller at selskabet var medlem af kvalitetskontrolkontoret for frugt og grønsager.

På denne baggrund skal jeg gennemgå de gældende retsregler på området, før jeg tager stilling til sagen.

Retsreglerne

1. Ved Rådets forordning nr. 23 af 4. april 1962 blev det bestemt, at der *gradvis* skulle *oprettes* en fælles markedsordning for frugt og grønsager. Ifølge forordningen skal der fastsættes fælles kvalitetsnormer bl.a. for »at holde varer af utilstrækkelig kvalitet borte fra markedet«. Med henblik herpå gennemføres der en kvalitetskontrol, som skal finde sted, før produkter, der er bestemt til udførsel til en anden medlemsstat, passerer grænsen fra den eksporterende medlemsstat.

I forordningens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, bestemmes det, at »det organ, der af den eksporterende medlemsstat har fået overladt kontrollen, ... for hvert parti [udsteder] en attest med angivelse af klassen, hvorved det attesteres, at produkternes kvalitet og klasseinddeling på tidspunktet for kontrollen opfylder kvalitetsnormerne. Attesten ledsager varen lige til bestemmelsesstedet«.

I to senere retsakter er reglerne nærmere præciseret som følger:

— Ved Rådets forordning nr. 158/66 af 25. oktober 1966 blev der fastsat fælles kvalitetsnormer for frugt og grønsager, der bringes i handelen inden for Fællesskabet; det blev bestemt at kvalitetskontrollen fortrinsvis skal finde sted forud for transporten fra dyrkningsområderne, ved produktets emballering eller indladning. Denne sidstnævnte bestemmelse blev uden ændringer optaget i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den *fælles markedsordning* for frugt og grønsager.

— I Kommissionens forordning nr. 2638/69 af 24. december 1969 opstilles der regler om »særlige foranstaltninger, der har til formål at gøre det muligt med fortrinsret at kontrollere de varer, der forsendes i hele ladninger« fra et forsendelsesområde til et andet. Det bestemmes ligeledes i forordningen, at der af den myndighed, der af hver medlemsstat er udpeget til at udøve kontrollen, udstedes en attest. Listen over disse myndigheder er offentliggjort ved forordning nr. 2150/80 af 18. juli 1980, som trådte i kraft den 1. januar 1981.

2. Det er oplyst, at kontrolopgaverne i Nederlandene allerede før dette tidspunkt var blevet pålagt KCB, som er et privatretligt organ, der også udfører kontrollen med de varer, der eksporteres *til tredjelande.* Ifølge kvalitetskontrolkontorets vedtægter har det til formål »at bidrage til en højnelse af kvalitetsniveauet for nederlandsk frugt og nederlandske grønsager og navnlig at fremme produkternes kvalitet gennem kontrol og tilsyn med, at de gældende retsregler på området overholdes« (artikel 3, stk. 1).

KCB's kontrol udføres udelukkende hos medlemmerne, og udlevering af de mærker, kendetegn og bevisligheder, som er nødvendige i forbindelse med eksport, og som KCB har eneret til at udlevere, finder udelukkende sted til medlemmerne (artikel 4, stk. 1 og 2).

Det er ligeledes oplyst, at sammenslutningen som medlem optager enhver, som fremsætter ønske derom, og som ifølge det nederlandske handelsregister har forretningssted i Nederlandene (arti-

kel 5). Der er således ikke tale om en producentsammenslutning som nævnt i artikel 13 i den allerede omtalte forordning nr. 1035/72, som forpligter de tilsluttede producenter til bl.a. »med hensyn til produktion og afsætning at anvende de regler, som producentorganisationen har vedtaget for at forbedre produkternes kvalitet og tilpasse udbudet til markedets behov«.

Medlemmerne forpligter sig naturligvis til at overholde de af sammenslutningen udstedte kvalitetsnormer og reglementer, og de har ligeledes pligt til at betale de bidrag og gebyrer, som hvert år fastsættes i medfør af vedtægterne.

Enhver overtrædelse af bestemmelserne afgøres ved disciplinærretlig behandling. Reglerne herom findes i et reglement, som er udstedt i medfør af den nederlandske lov af 1971 om landbrugsprodukters kvalitet, og de bringes i anvendelse af en disciplinærret. En overtrædelse af bestemmelserne kan resultere i, at der pålægges en bøde.

Sammenfattende fremgår det af bestemmelserne, at nederlandske mellemhandlere for at kunne eksportere til de øvrige medlemsstater er forpligtet til at være medlemmer af sammenslutningen for at få udstedt de (obligatoriske) kvalitetsattester og det (fakultative) officielle kontrolmærke, som ifølge fællesskabsbestemmelserne kræves, før produkterne kan udføres. Dette betyder rent faktisk, at bestemmelserne må sidestilles med *et forbud mod, at ikke-medlemmer driver denne form for erhvervsvirksomhed.*

Drøftelse af sagen

College van Beroep har — under behandlingen af den appelsag, van Luipen BV fører i anledning af disciplinærrettens afgørelse med hjemmel i »Tuchtgerechtbesluit Landbouwkwaliteitswet« (bekendtgørelse om disciplinærsager i henhold til loven om landbrugsprodukters kvalitet) — forelagt Domstolen det spørgsmål, om afgørelsen om, at selskabet har overtrådt artiklerne 2 og 3 i »Landbouwkwaliteitsbesluit Groenten en Fruit« (bekendtgørelse om landbrugsprodukters (frugt og grønsagers) kvalitet) og artikel 2 i reglementet om KCB's kontrolopgaver (nationale retsakter), som hævdet af selskabet er truffet på grundlag af bestemmelser, der er uforbindende som stridende mod EØF-traktatens artikler 30 ff.

Til støtte for sin påstand har van Luipen påberåbt sig Domstolens dom af 26. februar 1980 i Vriend-sagen [1], hvori det fastslås, at en national ordning, »som gør de erhvervsdrivendes frihed til at sælge ... videresælge, importere, eksportere eller tilbyde til eksport, betinget af, at disse erhvervsdrivende er tilsluttet et offentligt eller af det offentlige godkendt organ ...«, er i strid med fællesskabsretten.

I Vriend-sagen har Domstolen ganske rigtigt allerede skullet tage stilling til lovligheden af en pligt til at være tilsluttet en privatretlig juridisk person, som har fået pålagt at udføre nærmere bestemte offentligretlige opgaver. Domstolen fandt, at en sådan forpligtelse »er ... i modstrid med kravet om en loyal og effektiv konkurrence, eftersom [den] på grund af sin generelle virkning i forhold til produkter, som er blevet bragt i omsætning af erhvervsdrivende, der ikke

1 — Sag 94/79, Sml. 1980, s. 327.

er tilsluttet organet, medfører, at selv produkter, der har en tilfredsstillende kvalitet, udelukkes fra markedet«.

I den her foreliggende sag har den nederlandske regering ikke direkte bestridt denne begrundelse, men den har gjort gældende, at »friheden til handelsmæssige transaktioner« her bør bedømmes anderledes, eftersom der for de her omhandlede produkter, tomater, er fastsat kvalitetsnormer på fællesskabsplan, hvilket ikke var tilfældet i Vriend-sagen. Den nederlandske regering har tilføjet, at iværksættelsen af det fællesskabsretlige kvalitetskontrolsystem er sket — som foreskrevet — ved hjælp af nationale bestemmelser [1], og at medlemspligten er en ren formalitet, eftersom udstedelse af de nødvendige dokumenter er en automatisk følge deraf; medlemspligten har derfor ingen indvirkning på gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne, men giver derimod mulighed for at nå det mål, der forfølges med forordning nr. 1035/72, nemlig at kvalitetsnormerne overholdes og at de anvendes ensartet; begrænsningen i de handlendes frie adgang til at drive deres erhverv inden for frugt- og grønsagsbranchen er derfor ikke en *for vidtgående* eller ubegrundet foranstaltning i forhold til det almene formål, der forfølges.

I Vriend-sagen — inden for rammerne af traktatens artikler 30 og 34 — lagde Domstolen imidlertid ikke i forbindelse med sin udtalelse om, at forbudet mod, at mellemhandlerne frit sælger de pågældende produkter, er egnet til at ændre handelsvejene for im- eller eksporten og friheden i de handelsmæssige transaktioner, vægt på, om den medlemspligt, hvis tilsidesættelse var begrundelsen for forbudet, var *for vidtgående* eller ej.

Hertil kommer, at medlemskabet ikke alene har til formål at give mulighed for at føre kontrol med, at fællesskabsnormerne overholdes. De nederlandske bestemmelser har som helhed til formål at tilvejebringe en indenlandsk produktion af så høj standard, at eksporten kan forøges. Medlemskabet er den betingelse, der i de nederlandske bestemmelser opstilles for, at kvalitetskontrollen kan udføres, og for, at det officielle kontrolmærke anbringes, hvorimod fællesskabsbestemmelserne kun taler om en *fakultativ* anbringelse af et sådant mærke.

I denne henseende er sagen for den nationale ret ikke fri for at minde om Cadsky-sagen [2], hvori den nederlandske regering afgav et indlæg, som gik i samme retning som det, der blev afgivet af den italienske regering, hvis lovgivning sagen drejede sig om. De to regeringer hævdede, at en tvungen ordning, som gik ud på, at eksportvarer skulle forsynes med et mærke, og som var gældende ud over kvalitetsnormerne ifølge fællesskabsretten, havde til formål over for bestemmelseslandene at give en vis garanti for, at produktet havde nærmere bestemte egenskaber, og var nødvendig for at holde mindre seriøse virksomheder, som kunne bringe andre i miskredit, ude fra markedet.

Forpligtelsen til at anvende et sådant officielt eksportkontrolmærke har imidlertid ikke nogen videre betydning for eksportørerne, idet kvalitetskravene til gartneriprodukter fremgår af udtømmende fællesskabsbestemmelser, hvilket ikke var tilfældet i Vriend-sagen, hvor sådanne normer endnu ikke var fastsat på det der omhandlede område.

Det udtales da også i fjerde betragtning i præamblen til forordning nr. 1035/72, at:

1 — »Tuchtgerechtbesluit Landbouwkwaliteitswet« og »Landbouwkwaliteitsbesluit Groenten en Fruit«.

2 — Dom af 26. februar 1975, sag 63/74, Sml., s. 281.

»anvendelsen af disse [fælles] normer har til formål at holde produkter af utilstrækkelig kvalitet borte fra markedet, at tilpasse produktionen således, at forbrugernes behov opfyldes, og at lette handelsforbindelserne på grundlag af loyal konkurrence, hvorved produktionens rentabilitet forbedres«.

På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin giver reglerne på ingen måde en medlemsstat ret til — ved at delegere kontrollen med kvalitetskravene til en privatretlig sammenslutning — at pålægge eksportørerne en pligt til at være medlem af sammenslutningen.

Forpligtelsen til at være medlem, som er en nødvendig betingelse for at få udstedt en i fællesskabsreglerne reguleret kontrolattest og et officielt kontrolmærke, går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at gennemføre fællesskabsbestemmelserne; forpligtelsen må sidestilles med de kvantitative restriktioner, der er forbudt i henhold til traktaten.

Som svar på det forelagte spørgsmål foreslår jeg, at Domstolen kender for ret:

— Rådets forordning nr. 1035/72 er til hinder for nationale retsregler, som bevirker, at de modtagerbeviser og de attester, der kræves udstedt i forbindelse med kvalitetskontrol af tomater, som skal afsættes inden for Fællesskabet, kun udleveres til medlemmer af en privatretlig sammenslutning; dette gælder også, selv om sammenslutningen er godkendt af landets myndigheder som kontrolorgan i henhold til forordningen.