24 december 1969 houdende aanvullende bepalingen betreffende de kwaliteitscontrole op groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht, slechts afgeeft aan degenen die bij die vereniging zijn aangesloten.

Pescatore Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 februari 1983.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president van de Tweede kamer

P. Pescatore

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 28 OKTOBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage heeft het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30 tot 34 EEG-Verdrag en van de verordening van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit.

De feiten zijn de volgende:

Op 25 september 1980 legde het Tuchtgerecht van het Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid F. van Luipen en Zn BV te 's-Gravenhage, een geldboete op van HFL 4 000, wegens het verpakken alsmede het bedrijfsmatig ten verkoop voorhanden hebben van een partij tomaten met de kwaliteitsaanduiding „klasse I", op grond dat die partij, die voor vervoer naar de Bondsrepubliek Duitsland gereed was, niet voldeed aan de kwaliteitseisen voor die klasse produkten.

Van Luipen stelde tegen die beschikking op regelmatige wijze beroep in bij het College van Beroep. Zij betwistte niet de feiten of haar hoedanigheid van aangeslotene bij het Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit (KCB), maar stelde dat de nationale regeling onver-

1 — Vertaald uit het Frans.

bindend is wegens strijd met het gemeenschapsrecht.

Alvorens nader op de zaak in te gaan, moeten derhalve de in casu relevante voorschriften worden bezien.

De toepasselijke verordeningen

1. Verordening nr. 23 van de Raad van 4 april 1962 behelst de *geleidelijke totstandbrenging* van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. Zij voorziet in de vaststelling van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen die tot gevolg moeten hebben dat „de produkten van onbevredigende kwaliteit van de markt verdwijnen". Daartoe wordt een kwaliteitscontrole ingevoerd, die plaatsvindt voordat de produkten die bestemd zijn voor export naar een andere Lid-Staat, het grondgebied van de exporterende Lid-Staat verlaten.

Artikel 5, lid 1, tweede alinea, bepaalt: „De met de controle belaste instelling geeft voor iedere partij een certificaat af, waarin de kwaliteitsklasse is vermeld en waarin wordt verklaard dat de kwaliteit en de indeling van de produkten op het tijdstip van de controle in overeenstemming zijn met de kwaliteitsnormen. Het certificaat vergezelt de produkten tot op de plaats van bestemming."

Deze doelstellingen vinden in twee latere verordeningen nadere uitwerking:

— Bij verordening nr. 158/66/EEG van 25 oktober 1966 heeft de Raad gemeenschappelijke kwaliteitsnormen vastgesteld voor groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht, en heeft hij bepaald dat de kwaliteitscontrole van de produkten bij voorkeur dient te geschieden vóór het verlaten van de produktiegebieden, tijdens het verpakken of bij het laden van de goederen. De Raad heeft die laatste bepaling ongewijzigd overgenomen in verordening nr. 1035/72 van 18 mei 1972, houdende een *gemeenschappelijke ordening* der markten in die sector.

— Bij verordening nr. 2638/69 van 24 december 1969 heeft de Commissie bijzondere maatregelen vastgesteld om een controle „bij voorrang" mogelijk te maken van produkten die als uitsluitende lading van het ene gebied naar het andere gebied van de Gemeenschap worden gezonden. In die verordening wordt tevens bepaald dat de door iedere Lid-Staat met de controle belaste instellingen een controlebewijs afgeven. De lijst van die instellingen werd bekendgemaakt bij verordening nr. 2150/80 van 18 juli 1980, in werking getreden op 1 januari 1981.

2. Het staat vast dat de controletaak in Nederland voor die datum reeds was toevertrouwd aan het KCB, een privaatrechtelijke vereniging die reeds belast was met het verrichten van keuringen van de *naar derde landen* geëxporteerde produkten. Krachtens de statuten heeft het KCB ten doel „mede te werken aan de verhoging van het kwaliteitspeil van Nederlandse groenten en fruit en met name om door middel van het verrichten van keuringen en het uitoefenen van toezicht op de naleving van de ter zake rechtens geldende voorschriften de kwaliteit van de bedoelde produkten te bevorderen" (artikel 3, lid 1).

Het KCB oefent alleen toezicht uit bij aangeslotenen; het uitreiken van merken, tekenen en stukken die tot bewijs moeten dienen bij de export, waartoe alleen het KCB gerechtigd is, vindt uitsluitend plaats aan aangeslotenen (artikel 4, leden 1 en 2).

Het staat vast dat de vereniging een ieder als aangeslotene toelaat die daartoe de wens te kennen geeft en die blijkens een inschrijving in een in Nederland gehouden Handelsregister in Nederland is gevestigd (artikel 5). Het betreft dus

geen telersvereniging in de zin van artikel 13 van voornoemde verordening nr. 1035/72, welke de telers die er lid van zijn verplicht om met name „ten aanzien van produktie en commercialisatie de regels toe te passen, die door de telersvereniging zijn vastgesteld met het oog op de verbetering van de kwaliteit der produkten en de aanpassing van de aangeboden hoeveelheden aan de eisen van de markt".

Uiteraard verbindt iedere aangeslotene zich ertoe, de door de vereniging vastgestelde kwaliteitsnormen en voorschriften na te leven; voorts is hij verplicht tot betaling van de overeenkomstig de statuten vastgestelde jaarlijkse inschrijfgelden en vergoedingen.

Overtreding van de voorschriften is onderworpen aan tuchtrechtspraak, die ingevolge een uitvoeringsbesluit van de Nederlandse Landbouwkwaliteitswet van 1971 wordt uitgeoefend door een tuchtgerecht; dit kan een geldboete opleggen.

Kort samengevat volgt uit die bepalingen dat de Nederlandse tussenhandelaren zich voor export naar de Lid-Staten wel bij deze vereniging moeten aansluiten om de (verplichte) kwaliteitsbewijzen en het (facultatief) officieel controlemerk te krijgen die in de gemeenschapsverordeningen zijn voorzien voor de toelating van de produkten tot het handelsverkeer. Er zij op gewezen dat die bepalingen in feite gelijkstaan met *een verbod voor de niet-aangeslotenen om handel te drijven.*

Bespreking

Het College van Beroep, waarbij van Luipen beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van het Tuchtgerecht als bedoeld in het „Tuchtgerechtbesluit Landbouwkwaliteitswet", verzoekt het Hof zich uit te spreken over de vraag of, zoals appellante betoogt, haar veroordeling wegens overtreding van de artikelen 2 en 3 van het Landbouwkwaliteitsbesluit Groenten en Fruit en van artikel 2 van het „Keuringsreglement KCB 1977" (nationale voorschriften), berust op een regeling die onverbindend is wegens strijd met de artikelen 30 en volgende van het EEG-Verdrag.

Van Luipen wijst in haar schriftelijke opmerkingen op 's Hofs arrest van 26 februari 1980 (zaak 94/79, Vriend, Jurispr. 1980, blz. 327), waarin onverenigbaar met het gemeenschapsrecht werd verklaard de nationale regeling „krachtens welke het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden ... slechts is toegestaan aan de handelaars die zijn aangesloten bij een openbaar of door de overheid goedgekeurd orgaan ...".

In de zaak-Vriend had het Hof zich inderdaad uit te spreken over de wettigheid van het verplicht lidmaatschap van een privaatrechtelijke rechtspersoon die belast is met de vervulling van bepaalde overheidstaken. Het Hof oordeelde dat zo'n verplichting „indruist tegen het vereiste van een eerlijke en doeltreffende concurrentie, want door haar algemene strekking ten aanzien van produkten die door niet-aangeslotenen in het verkeer

worden gebracht, leidt zij ertoe dat ook produkten van goede kwaliteit uit de markt worden geweerd".

In de onderhavige zaak wijst de Nederlandse regering deze rechtsoverweging niet rechtstreeks af. Zij betoogt evenwel dat aan het begrip „vrijheid van handelstransacties" een andere appreciatie dient te worden gegeven daar er, anders dan in de zaak-Vriend, voor de onderhavige produkten, namelijk tomaten, een stelsel van communautaire kwaliteitsvoorschriften bestaat. Voorts betoogt zij dat de nationale wetgeving „Tuchtgerechtbesluit Landbouwkwaliteitswet" en „Landbouwkwaliteitsbesluit Groenten en Fruit") aan dat communautair kwaliteitsbewakingssysteem op regelmatige wijze vorm heeft gegeven, dat de aansluitplicht niet anders dan een formaliteit is daar de afgifte van de noodzakelijke stukken automatisch daaruit volgt en zij de uitvoering van de gemeenschapsverordeningen niet beïnvloedt, doch integendeel een instrument is om de doelstelling van verordening nr. 1035/72, namelijke de naleving van de kwaliteitsnormen en hun eenvormige toepassing, te verwezenlijken. De beperking gesteld aan het vrij verrichten van de beroepsactiviteit door handelaren van groenten en fruit vormt derhalve geen maatregel die *niet in verhouding* is tot of niet verantwoord is ten aanzien van het nagestreefde doel van algemeen belang.

In het arrest-Vriend heeft het Hof, in het kader van de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag, de vaststelling dat het tot de tussenhandelaren gerichte verbod om de betrokken produkten vrijelijk in het verkeer te brengen de invoer- en uitvoerstromen evenals de vrijheid van handelstransacties kan wijzigen, niet afhankelijk gesteld van de vraag of de aansluitplicht, waarvan de niet-naleving tot dit verbod leidt, al dan niet te ver gaat.

Voorts moet erop worden gewezen dat de verplichte aansluiting niet alleen dient om het toezicht op de naleving van de communautaire kwaliteitsnormen mogelijk te maken: de Nederlandse regeling als geheel heeft ten doel, de nationale produktie zo'n goede naam te bezorgen, dat de export kan toenemen. Ingevolge de Nederlandse regeling is de aansluitplicht een voorwaarde om de kwaliteitscontrole te kunnen verrichten en het officieel controlemerk te kunnen aanbrengen, terwijl de gemeenschapsverordeningen alleen voorzien in het *facultatief* aanbrengen van zo'n merk.

In dit verband vertoont het bodemgeschil enige gelijkenis met de zaak-Cadsky (arrest van 26 februari 1975, zaak 63/74, Jurispr. 1975, blz. 281), waarin de door de Nederlandse regering ingediende opmerkingen in dezelfe richting gingen als die van de Italiaanse regering wier wetgeving toen in geschil was: beide regeringen voerden aan dat een regeling volgens welke een nationaal merk bij uitvoer verplicht was, en die nog bij de kwaliteitsnormen ingevolge de communautaire regeling kwam, ertoe strekte de landen waarvoor de uitvoer bestemd was een zekere waarborg te bieden betreffende bepaalde kwaliteiten van het produkt, en noodzakelijk was om dubieuze handelaren uit te schakelen die hun bona fide collega's in diskrediet zouden kunnen brengen.

De verplichting om zo'n officieel controlemerk bij uitvoer te gebruiken heeft evenwel geen bijzonder nut voor de exporteurs daar de kwaliteitsnormen voor groente uitputtend zijn voorgeschreven in een gemeenschapsregeling, anders dan in de zaak-Vriend waar zulke normen in de betrokken sector nog niet bestonden.

De vierde overweging van verordening nr. 1035/72 luidt immers:

„de toepassing van deze (gemeenschappelijke) normen moet tot gevolg hebben dat produkten van onbevredigende kwaliteit van de markt verdwijnen; dat de produktie zodanig wordt gericht dat aan de eisen van de consument wordt voldaan, en dat de handelsbetrekkingen worden vergemakkelijkt op basis van eerlijke mededinging, waardoor zal worden bijgedragen tot verbetering van de rentabiliteit van de produktie".

In de huidige stand van het gemeenschapsrecht is het de Lid-Staten niet toegestaan de exporteurs tot aansluiting te verplichten via een delegatie van de eenvormigheidscontrole aan een privaatrechtelijke vereniging.

Het verplichte karakter van de aansluiting, die een noodzakelijke voorwaarde is voor de afgifte van een communautair kwaliteitsbewijs en van een officieel controlemerk, gaat verder dan specifiek noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschapsregeling; het heeft gelijke werking als de bij het Verdrag verboden kwantitatieve beperkingen.

Mitsdien concludeer ik dat het Hof in antwoord op de gestelde vraag voor recht verklare:

— 's Raads verordening nr. 1035/72 is onverenigbaar met een nationale regeling die tot gevolg heeft dat de vereiste ontvangstbewijzen en kwaliteitscontrolebewijzen voor in het communautair handelsverkeer gebrachte tomaten slechts worden afgegeven aan de aangeslotenen bij een privaatrechtelijke vereniging, ook al is die door de nationale overheid erkend als controle-instantie in de zin van bedoelde verordening.