für die fraglichen Erzeugnisse, was den Handel innerhalb der Gemeinschaft betrifft, auf die Freiheit des Handelsverkehrs gegründet ist und jeder nationalen Regelung entgegensteht, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Demnach sind mit der durch die Verordnung Nr. 234/68 errichteten gemeinsamen Marktorganisation alle nationalen Bestimmungen oder Praktiken unvereinbar, die die Ein- oder Ausfuhrströme dadurch ändern können, daß sie die Erzeuger daran hindern, die betreffenden Erzeugnisse frei in den Verkehr zu bringen.

3. Eine nationale Regelung, durch die ein Mitgliedstaat — unmittelbar oder über behördlich geschaffene oder anerkannte Stellen — das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von vegetativem Vermehrungsgut wie beispielsweise Chrysanthemenstecklingen, das der mit der Verordnung Nr. 234/68 errichteten gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels unterliegt, solchen Personen vorbehält, die einer der erwähnten Stellen angeschlossen sind, und es nichtangeschlossenen Personen untersagt, diese Erzeugnisse ungeachtet ihrer Qualität in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen, auszuführen und zur Ausfuhr anzubieten, ist mit der genannten Verordnung, insbesondere mit Artikel 10, sowie mit den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag unvereinbar.

In der Rechtssache 94/79

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Gerechtshof Amsterdam, Wirtschaftsstrafkammer, in dem vor diesem Gericht anhängigen Strafverfahren gegen

PIETER VRIEND, wohnhaft in Andijk (Niederlande),

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30 bis 47 EWG-Vertrag und der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, G. Bosco und O. Due,

Generalanwalt: H. Mayras,
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Am 14. April 1978 erließ der Wirtschaftsstrafrichter der Arrondissementsrechtbank Alkmaar (Niederlande) unter anderem gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des „Aansluitingsbesluit NAKS", im folgenden: ANAKS (Verordnung über den Anschluß an die allgemeine niederländische Kontrollstelle für Zierpflanzen), und gemäß Artikel 87 Absatz 1 der „Zaaizaad- en Plantgoedwet", im folgenden ZPW (Saat- und Pflanzgutgesetz), ein Urteil gegen Pieter Vriend, Kaufmann in Andijk. In diesem Urteil wird dem Angeklagten zur Last gelegt, in den Monaten Mai und Juni 1975 in der Gemeinde Andijk, jedenfalls aber in den Niederlanden, größere Mengen Chryanthemenstecklinge, Vermehrungsgut im Sinne der ZPW, verkauft zu haben, ohne der Kontrollstelle NAKS angeschlossen zu sein.

Artikel 87 Absatz 1 ZPW lautet wie folgt:

„Durch Verordnung kann bestimmt werden, daß die gewerbsmäßige Erzeugung, Aufbewahrung und Bearbeitung einer Kulturpflanze, sofern sie nicht zur Verwendung im eigenen Betrieb erfolgen, das gewerbsmäßige Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Vermehrungsgut sowie das gewerbsmäßige Durchführenlassen dieser Tätigkeiten ausschließlich Personen vorbehalten sind, die einer in der Verordnung für diese Kulturpflanze benannten Kontrollstelle angeschlossen sind."

Artikel 88 ZPW enthält folgende Bestimmungen:

„Voraussetzung für die Benennung als Kontrollstelle gemäß Artikel 87 ist,

1. daß die Kontrollstelle nach ihrer Satzung
   a) zum Ziel hat, durch Kontrollen das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen und Ausführen von zuverlässigem Vermehrungsgut zu fördern;

b) ...

c) einen Vorstand hat, in dem der Betroffene oder die Gruppen von Betroffenen hinreichend vertreten sind;

2. daß nach der Satzung der Kontrollstelle

a) ...

b) ...

c) auf entsprechenden Antrag jedermann als Mitglied zugelassen wird;

d) gegen ein Mitglied, das seine Verpflichtungen aus der Satzung oder den unter Buchstabe a genannten allgemeinen Vorschriften nicht erfüllt, eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen verhängt werden können: Verweis, Geldbuße bis zu 10 000 HFL, verschärfte Überwachung des Mitglieds zu seinen Lasten für höchstens zwei Jahre und Veröffentlichung der Disziplinarmaßnahme; wenn ein Mitglied während fünf Jahren unmittelbar vor einer Nichterfüllung einer der vorgenannten Verpflichtungen entweder zu seinen Lasten verschärfter Überwachung unterworfen oder ihm zweimal eine Geldbuße auferlegt wurde, kann er für höchstens drei Jahre ausgeschlossen werden;

e) den Mitgliedern gegen andere als die unter Buchstabe g genannten Beschlüsse eines Organs der Kontrollstelle binnen einem Monat nach Zustellung dieser Beschlüsse der Rechtsweg zu einem Raad van Beroep offensteht, dessen Besetzung und Verfahren in einer Verfahrensordnung geregelt werden; Beschlüsse in diesem Sinne sind nicht allgemeine Vorschriften;

f) der Vorsitzende und die Beisitzer des Raad van Beroep sowie der Urkundsbeamte von Unserem Minister benannt werden;

g) ...

h) ...

i) ..."

Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des zur Durchführung des Artikels 87 Absatz 1 ZPW erlassenen ANAKS ist nur den der Kontrollstelle NAKS angeschlossenen Mitglieder gestattet:

„a) das gewerbsmäßige Erzeugen, soweit es nicht zur Verwendung im eigenen Betrieb erfolgt, und das gewerbsmäßige Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Vermehrungsgut bestimmter in dieser Verordnung genannter Pflanzen". In Absatz 2 ist unter anderem die Chrysantheme (Chrysanthemum morifolium Ram.) genannt.

2. Pieter Vriend hat gegen das genannte Urteil Berufung zum Gerechtshof Amsterdam, Wirtschaftsstrafkammer, eingelegt. Während der Beratung dieses Gerichts hat sich die Frage gestellt, ob die einschlägige niederländische Regelung, insbesondere Artikel 87 ZPW in Verbindung mit Artikel 1 ANAKS, wonach der Anschluß an die Kontrollstelle NAKS für den Handel mit Kulturpflanzen zur Pflicht gemacht ist, mit den Artikeln 30 bis 47 EWG-Vertrag und mit der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1) vereinbar ist, nach deren Artikel 10 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich „im innergemeinschaftlichen Handel ... mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung [verboten sind]". Der

Gerechtshof Amsterdam ist der Auffassung, daß die Entscheidung des Rechtsstreits eine Frage der Auslegung von Gemeinschaftsrecht aufwirft; er hat die Entscheidung ausgesetzt und mit Urteil vom 10. Mai 1979 dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden Vorabentscheidungsfragen vorgelegt:

„1. Sind die Artikel 30 bis 47 EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1) mit ihren späteren Änderungen, insbesondere Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung, dahin gehend auszulegen, daß damit eine Regelung wie die des Artikels 87 der ‚Zaaizaad- en Plantgoedwet' in Verbindung mit dem ‚Aansluitingsbesluit NAKS' in vollem Umfang unvereinbar ist, die, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ergibt, insbesondere zum Ziel hat, eine hohe Qualität des in den Handel kommenden Vermehrungsguts zu gewährleisten, und die es jedermann, der nicht der ‚Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen' angeschlossen ist, verbietet, Vermehrungsgut der Chrysantheme (Chrysanthemum morifolium Ram.), wie Chrysanthemenstecklinge, in den Niederlanden gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen, auszuführen und zur Ausfuhr anzubieten, und zwar unabhängig davon, ob das Vermehrungsgut den von der genannten ‚Stichting' aufgestellten Qualitätserfordernissen entspricht?

2. Wenn die vorgenannten Artikel 30 bis 47 und die vorgenannte Verordnung des Rates dahin gehend auszulegen ist, daß die in Frage 1 genannte Regelung damit nicht — oder nicht in vollem Umfang — unvereinbar ist, lassen dann diese gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen Raum für eine Regelung, wie sie in Frage 1 umschrieben ist, bei der der Anschluß an die genannte ‚Stichting' kraft deren Satzung in Verbindung mit den Artikeln 87 und 90 der ‚Zaaizaad- en Plantgoedwet' für Händler mit Chrysanthemenstecklingen auf diejenigen beschränkt ist, die akzeptieren, daß die Entscheidungen des ‚Raad van Beroep' der ‚Stichting' über sie betreffende Beschlüsse eines Organs der ‚Stichting', die nicht die Kontrolle von Vermehrungsgut betreffen, den Charakter eines ‚bindend advies' [Schiedsspruch] haben, der nach niederländischem Recht eine Anfechtungsklage zum ordentlichen Gericht ausschließt?"

3. Eine Ausfertigung des Vorlageurteils ist am 14. Juni 1979 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften haben die Regierung der Niederlande, vertreten durch den Generalsekretär beim Außenministerium F. Italianer als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes H. J. Bronkhorst als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *niederländische Regierung* möchte, bevor sie auf die dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen eingeht, einen kurzen geschichtlichen Abriß der Entwicklung geben, die in den Niederlanden zur Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben auf Berufsorganisationen im Bereich des Land- und Gartenbaues geführt habe.

Bei der Erzeugung und dem Vertrieb von Vermehrungsgut hätten die einschlägigen Berufe die Kontrolle und Auszeichnung der Erzeugnisse bereits seit 1900 in die Hand genommen. Die verschiedenen privatrechtlichen Organisationen, die diese Aufgaben zunächst wahrgenommen hätten, hätten sich im Laufe der Zeit zusammengeschlossen, so daß im Jahr 1941 jeweils eine Stelle diese Tätigkeiten für eine bestimmte Gruppe von Pflanzen wahrgenommen habe.

Bei Erlaß der ZPW, deren Kapitel 6 den Handel mit Vermehrungsgut und die Kontrollstellen betreffe, seien diese geschichtliche Entwicklung, die geringe Anzahl von Betroffenen und das Erfordernis berücksichtigt worden, eine unmittelbare Verbindung zwischen den sehr spezialisierten Kenntnissen der Betroffenen und den zu erlassenden Durchführungsbestimmungen herzustellen.

Weiter habe der Gesetzgeber es für wichtig gehalten, daß die Durchführungsbestimmungen zur ZPW in einem kurzen Verfahren erlassen werden könnten. Aus all diesen Gründen habe der Gesetzgeber den Erlaß der Durchführungsbestimmungen sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung privatrechtlichen Kontrollstellen übertragen. Diese Durchführungsbestimmungen bedürften übrigens, bevor sie in Kraft träten, der Zustimmung des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei. Die Kontrollstellen könnten Vorschriften über die Gesundheit, die Reinheit und die Qualität des Vermehrungsguts sowie über eine Anzahl damit zusammenhängender Fragen erlassen. Die Zentralbehörde könne diese Vorschriften jedoch aussetzen oder aufheben, wenn sie dem öffentlichen Interesse widersprächen. Blieben die Kontrollstellen untätig, so könne diese Behörde die fraglichen Betimmungen auch selbst erlassen.

Außerdem enthalte die ZPW Verfahrensregeln für Streitigkeiten zwischen einer Kontrollstelle und ihren Mitgliedern. Es gebe zwei Arten von Rechtsbehelfen, von denen sich die eine gegen Entscheidungen mit Bezug auf die Kontrolle eines Erzeugnisses richte, die andere gegen andere Entscheidungen. Die letzten fielen ausschließlich in die Zuständigkeit eines Raad van Beroep; dadurch werde eine unparteiische Entscheidung des Streits sichergestellt.

Da die von einer privatrechtlichen Organisation erlassenen Bestimmungen nur für die Angeschlossenen bindend und auch nur diese der Aufsicht und der Disziplinargewalt der Organisation unterworfen seien, habe man den Anschluß an die Kontrollstellen zur Pflicht gemacht. Der Anschlußzwang sei somit als wesentlicher Bestandteil des Systems zu sehen, durch das privatrechtlichen Organisationen bestimmte Rechtsetzungs- und Kontrollbefugnisse übertragen würden.

Nach Ansicht der niederländischen Regierung ist die Frage, welche Organe oder Stellen in den Mitgliedstaaten mit der Ausübung von hoheitlichen Maßnahmen betraut würden, keine Frage des Gemeinschaftsrechts, während die Art und Weise der Übertragung dieser Aufgaben sich nach dem Recht der Mitgliedstaaten richte.

In diesem Zusammenhang sei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen (EuGH 15. Dezember 1971 — verbundene Rechtssachen 51 bis 54/71 — Slg. 1971, 1107), wonach die Mitgliedstaaten die Organe zu bestimmen hätten, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung für die Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag ergäben, zuständig seien, und ausschließlich das Verfassungssystem des einzelnen Mitgliedstaates bestimme, in welcher Weise der Staat die Erfüllung dieser Pflichten bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen könne. Damit stehe fest, daß der Anschlußzwang an eine privatrechtliche Kontrollstelle weder dem Gemeinschaftsrecht noch den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag widerspreche.

Dieser Anschlußzwang könne trotzdem in Verbindung mit anderen Bestimmungen eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Handelsbeschränkung darstellen. Das wäre insbesondere der Fall, wenn der Anschluß versagt werden könnte oder wenn der Anschlußzwang ausschließlich für den Handel mit eingeführtem Vermehrungsgut gälte. Hiervon könne aber keine Rede sein.

Zur zweiten Frage sei zu sagen, daß das in der Satzung der Kontrollstelle in Verbindung mit den Artikeln 87 und 90 ZPW festgelegte Verfahren vor dem Raad van Beroep ebenfalls nicht dem Gemeinschaftsrecht widerspreche.

In seinem Urteil vom 16. Dezember 1976 (Rechtssache 45/76 — Slg. 1976, 2043) habe der Gerichtshof unter anderem folgendes ausgeführt: „Mangels einer gemeinschaftlichen Regelung auf diesem Gebiet sind deshalb die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; dabei dürfen freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen."

Vollständigkeitshalber sei noch nachdrücklich hervorzuheben, daß privatrechtliche Organisationen, denen ein Mitgliedstaat hoheitliche Befugnisse übertrage, bei der Durchführung des EWG-Vertrags als Organe dieses Mitgliedstaates zu betrachten seien. Die von ihnen erlassenen Vorschriften und die Kontrolle ihrer Einhaltung seien daher rechtlich am Gemeinschaftsrecht zu messen.

Wenn die dem Gerichtshof gestellten Fragen auch nicht die Vereinbarkeit der von den Kontrollstellen erlassenen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht beträfen, so sei doch zu erwähnen, daß diese Vorschriften in den Niederlanden zur Durchführung der Gemeinschaftsrichtlinien über die Qualität des Vermehrungsguts von Acker-, Gemüse- und Forstgewächsen erlassen worden seien. In diesen Richtlinien würden unter den Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zu ihrer Durchführung treffen könnten, die „unter der Verantwortung eines Staates durch juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts" getroffenen Maßnahmen aufgeführt. In den Begründungserwägungen zu diesen Richtlinien werde im übrigen die Notwendigkeit des Erlasses von Vorschriften zur Gewährleistung der Qualität des Vermehrungsgutes anerkannt. Zwar solle nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 234/68 des Rates über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels der Rat die Qualitätsnormen auf Vorschlag der Kommission erlassen; solche Normen seien aber für das Vermehrungsgut von Zierpflanzen bisher nicht eingeführt wor-

den. Bis zum Erlaß dieser Gemeinschaftsbestimmungen sei es somit vollkommen gerechtfertigt, daß die Niederlande nationale Vorschriften zur Gewährleistung der Qualität des Vermehrungsgutes von Zierpflanzen erließen.

Nach Auffassung der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* ist Kernpunkt der ersten Frage, ob ein Mitgliedstaat, im vorliegenden Fall die Niederlande, befugt sei, Qualitätsnormen für das Vermehrungsgut von Zierpflanzen festzusetzen. Dieses Problem gehöre in den allgemeineren Zusammenhang der Bestimmung des Spielraums, der den Mitgliedstaaten nach der Einführung einer gemeinschaftlichen Marktregelung für den Erlaß eigener Maßnahmen verbleibe.

Ebenfalls anhand der Verordnung Nr. 234/68 habe sich der Gerichtshof zu diesem Problem bereits in mehreren Rechtssachen geäußert (Rechtssachen 190/73, Van Haaster; 51/74, Van der Hulst's Zonen; 50/76, Amsterdam Bulb); nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien nationale Maßnahmen nur dann mit einer gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar, wenn sie geeignet seien, die Ziele der Gemeinschaftsverordnungen zu beeinträchtigen.

Im vorliegenden Fall verfolgten die zur Förderung der Qualität des fraglichen Erzeugnisses bestimmten nationalen Maßnahmen genau das gleiche Ziel wie die Verordnung Nr. 234/68, die ebenfalls die Festsetzung von Qualitätsnormen sowie den Erlaß von Maßnahmen vorsehe, die zur Verbesserung der Produktqualität beitragen könnten. Solange die Gemeinschaft für dasselbe Erzeugnis keine anders lautenden Normen festgesetzt habe, seien die nationalen Maßnahmen somit als mit der Verordnung Nr. 234/68 vereinbar anzusehen.

Zu prüfen sei jedoch, ob der Anschlußzwang nach Gemeinschaftsrecht zulässig sei. Es gebe zahlreiche Formen des Anschluß- oder Einschreibungszwanges, die mit diesem Recht vereinbar seien, weil sie nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag fielen. Hier sei an den Zwang zur Einschreibung bei Handelskammern zu erinnern, die mehrere Mitgliedstaaten zur Voraussetzung für die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten machten. Das gelte auch für den Anschluß an Kontrollstellen in den Niederlanden. Wenn der Gerichtshof in der Rechtssache 83/78 (Pigs Marketing Board) den Zwang zum Anschluß an eine nationale Stelle verworfen habe, so beruhe dies darauf, daß diese Maßnahme zusammen mit anderen Maßnahmen den von der Marktorganisation geschützten freien Warenverkehr behindert habe.

Zur zweiten Frage bemerkt die Kommission, daß die Kontrollstelle NAKS und ihr Raad van Beroep keine gemeinschaftsrechtlichen Normen anwendeten und daß sich die Gemeinschaft somit um den Rechtsschutz bei der Anwendung dieser Normen nicht zu kümmern habe.

Anders könnte der Fall liegen, wenn es sich um Organe handelte, die auch Gemeinschaftsrecht anzuwenden hätten, was sehr wohl denkbar wäre, wenn die Gemeinschaft auch auf diesem Gebiet Qualitätsnormen für Saatgut festgesetzt hätte, wie sie es in anderen Bereichen getan habe.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, mit denen die Wahrung der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gesichert werden solle, Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, wobei freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden dürften als für gleichartige Kla-

gen des innerstaatlichen Rechts. Nach Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe f ZPW würden der Vorsitzende und die Beisitzer des Raad van Beroep der Kontrollstelle NAKS vom Minister für Landwirtschaft und Fischerei ernannt. Dieser Spruchkörper könne somit nicht als Gericht angesehen werden, das auch aufgrund seiner Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung in der Lage sei, den einzelnen die Garantien zu bieten, auf die sie im Falle einer unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts Anspruch hätten.

Aufgrund dieser Erwägungen schlägt die Kommission vor, die vom Gerechtshof Amsterdam gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Die Artikel 30 bis 47 EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der es verboten ist, Vermehrungsgut der Chrysantheme, wie Chrysanthemenstecklinge, gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen, auszuführen oder zur Ausfuhr anzubieten, und zwar unabhängig davon, ob das Vermehrungsgut den von der ‚Stichting' aufgestellten Qualitätserfordernissen entspricht.

2. Die vorgenannten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der die Mitglieder einer ‚Stichting', die die Einhaltung der Qualitätsnormen für Chrysanthemenstecklinge kontrolliert, die Entscheidungen eines ‚Raad van Beroep' hinzunehmen haben, selbst wenn dieser nicht als unabhängiges Gericht anzusehen ist und seine Beschlüsse ihnen gegenüber den Charakter eines ‚bindend advies' [Schiedsspruch] haben, was die Möglichkeit ihrer Anfechtung vor den ordentlichen Gerichten erheblich einschränkt."

III — Mündliches Verfahren

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes, H. J. Bronkhorst, hat in der Sitzung vom 27. November 1979 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Januar 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Gerechtshof Amsterdam, Wirtschaftsstrafkammer, hat dem Gerichtshof mit Urteil vom 10. Mai 1979, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Juni 1979, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Vorabentscheidungsfragen nach der Auslegung der Artikel 30 bis 47 EWG-Vertrag und der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1) vorgelegt.

2 Diese Fragen sind in einem Verfahren über die Berufung eines in Andijk ansässigen Kaufmanns gegen das Urteil des Wirtschaftsstrafrichters der Arrondissementsrechtbank Alkmaar aufgeworfen worden, in dem ihm zur Last gelegt wird, in den Monaten Mai und Juni 1975 in der Gemeinde Andijk, jedenfalls aber in den Niederlanden, größere Mengen Chrysanthemenstecklinge verkauft zu haben, ohne dem „Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen" (Allgemeine niederländische Kontrollstelle für Zierpflanzen, NAKS) angeschlossen zu sein, und dadurch gegen die Bestimmungen der „Zaaizaad- en Plantgoedwet" (Saat- und Pflanzgutgesetz) vom 6. Oktober 1966 sowie des zur Durchführung dieses Gesetzes erlassenen „Aansluitingsbesluit NAKS" (Verordnung über den Anschluß an den NAKS) vom 5. April 1967 verstoßen zu haben. Wie aus den Akten hervorgeht, hatte der genannte Kaufmann die fraglichen Erzeugnisse bei Erzeugern gekauft, die dem vorerwähnten NAKS angeschlossen waren.

3 Nach Artikel 87 Absatz 1 der „Zaaizaad- en Plantgoedwet" vom 6. Oktober 1966 „kann bestimmt werden, daß die gewerbsmäßige Erzeugung, Aufbewahrung und Bearbeitung einer Kulturpflanze, sofern sie nicht zur Verwendung im eigenen Betrieb erfolgen, das gewerbsmäßige Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Vermehrungsgut sowie das gewerbsmäßige Durchführenlassen dieser Tätigkeiten ausschließlich Personen vorbehalten sind, die einer ... für diese Kulturpflanze benannten Kontrollstelle angeschlossen sind". Artikel 88 desselben Gesetzes, der sich auf die Kontrollstellen bezieht, sieht vor, daß gegen ein Mitglied, das seine Verpflichtungen aus der Satzung oder allgemein geltenden Vorschriften nicht erfüllt, Strafmaßnahmen einschließlich der Überwachung oder eines zeitweiligen Ausschlusses verhängt werden können. In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des erwähnten „Aansluitingsbesluit" vom 5. April 1967 wird das in der vorgenannten Regelung enthaltene Verbot speziell für Chrysanthemen wiederholt; danach sind das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Vermehrungsgut dieser Pflanzen den einer Kontrollstelle angeschlossenen Personen vorbehalten. Im vorliegenden Fall ist diese Stelle der oben erwähnte NAKS, dessen Satzung am 22. Dezember 1967 durch den Minister für Landwirtschaft und Fischerei genehmigt worden ist. Artikel 26 der Satzung sieht vor, daß für Beschwerden der Mitglieder gegen die Entscheidungen eines der Organe der Kontrollstelle mit Ausnahme derjenigen, die die Zulassung von Vermehrungsgut betreffen, eine eigene Einrichtung der Kontrollstelle, der „Raad van Beroep", ausschließlich zuständig ist, dessen Besetzung und Verfahren in einer besonderen Verfahrensordnung geregelt sind und dessen Entscheidungen den Charakter von die Adressaten bindenden Schiedssprüchen haben.

4 Im Hinblick auf diese nationale Regelung hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

„1. Sind die Artikel 30 bis 47 EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1) mit ihren späteren Änderungen, insbesondere Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung, dahin gehend auszulegen, daß damit eine Regelung wie die des Artikels 87 der ‚Zaaizaad- en Plantgoedwet' in Verbindung mit dem ‚Aansluitingsbesluit NAKS' in vollem Umfang unvereinbar ist, die, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ergibt, insbesondere zum Ziel hat, eine hohe Qualität des in den Handel kommenden Vermehrungsgutes zu gewährleisten, und die es jedermann, der nicht der ‚Stichting Nederlandse Algemene Keurings-dienst voor Siergewassen' angeschlossen ist, verbietet, Vermehrungsgut der Chrysantheme (Chrysanthemum morifolium Ram.), wie Chrysanthemenstecklinge, in den Niederlanden gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen, auszuführen und zur Ausfuhr anzubieten, und zwar unabhängig davon, ob das Vermehrungsgut den von der genannten ‚Stichting' aufgestellten Qualitätserfordernissen entspricht?

2. Wenn die vorgenannten Artikel 30 bis 47 und die vorgenannte Verordnung des Rates dahin gehend auszulegen sind, daß die in Frage 1 genannte Regelung damit nicht — oder nicht in vollem Umfang — unvereinbar ist, lassen dann diese gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen Raum für eine Regelung, wie sie in Frage 1 umschrieben ist, bei der der Anschluß an die genannte ‚Stichting' kraft deren Satzung in Verbindung mit den Artikeln 87 und 90 der ‚Zaaizaad- en Plantgoedwet' für Händler mit Chrysanthemenstecklingen auf diejenigen beschränkt ist, die akzeptieren, daß die Entscheidungen des ‚Raad van Beroep' der ‚Stichting' über sie betreffende Beschlüsse eines Organs der ‚Stichting', die nicht die Kontrolle von Vermehrungsgut betreffen, den Charakter eines ‚bindend advies' [Schiedsspruch] haben, der nach niederländischem Recht eine Anfechtungsklage zum ordentlichen Gericht ausschließt?"

5 Der Gerichtshof kann zwar im Rahmen eines gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eingeleiteten Verfahrens nicht über die Vereinbarkeit einer Regelung des innerstaatlichen Rechts mit Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts entscheiden; er ist aber befugt, dem vorlegenden Gericht alle Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts an die Hand zu geben, die es diesem ermögli-

chen, über die Vereinbarkeit der genannten Regelung mit den herangezogenen Gemeinschaftsnormen zu befinden. Die gestellten Fragen sind daher so zu verstehen, daß das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen möchte, ob die Artikel 30 bis 47 des Vertrages und die Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 es verbieten, daß ein Mitgliedstaat für den Bereich des Saat- und Pflanzgutes, genauer, des Vermehrungsgutes, Regelungen trifft, die, wie die von dem vorlegenden Gericht beschriebenen Bestimmungen, das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten dieses Guts ausschließlich den Personen vorbehalten, die einer bestimmten Kontrollstelle angeschlossen sind.

6 Es steht fest, daß die fraglichen Erzeugnisse „Stecklinge" im Sinne der Tarifstelle 06.02 D des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) sind. Als Erzeugnisse, die in Kapitel 6 des GZT aufgeführt sind, fallen sie gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 unter die durch diese Verordnung errichtete gemeinsame Marktorganisation. Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 30. Oktober 1974 in der Rechtssache 190/73, *Van Haaster,* (Slg. 1974, 1123) und vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache 51/74, *Van der Hulst's Zonen,* (Slg. 1975, 79) ausgeführt hat, hat die Verordnung Nr. 234/68 im Sektor der lebenden Pflanzen und Waren des Blumenhandels, die unter Kapitel 6 des GZT fallen, eine Marktorganisation errichtet, für die laut Artikel 1 der Verordnung ein „System von Qualitätsnormen und eine Handelsregelung" kennzeichnend sind. Die Verordnung betont in ihrer dritten Begründungserwägung, daß durch die Anwendung des Systems von Qualitätsnormen, die nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages für unter die gemeinsame Marktorganisation fallende Erzeugnisse oder Gruppen von Erzeugnissen erlassen werden, unter anderem „die Handelsbeziehungen auf der Grundlage eines lauteren Wettbewerbs erleichtert werden [sollen]", und verbietet in Artikel 3 Absatz 2 das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse oder Gruppen von Erzeugnissen nur für den Fall, daß sie den besagten Qualitätsnormen nicht entsprechen.

7 Hinsichtlich der „Handelsregelung" hebt die Verordnung in ihrer achten Begründungserwägung hervor, daß „die gemeinsame Marktorganisation ... die Beseitigung aller Schranken voraus[setzt], auf die der freie Verkehr mit diesen Erzeugnissen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft stößt", und betrachtet somit die Bestimmungen des Vertrages zur Beseitigung der dem innergemeinschaftlichen Handelsverkehr entgegenstehenden Zoll- und Handelsschranken und insbesondere die Artikel 30 und 34 über die Beseitigung der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie aller Maßnah-

men gleicher Wirkung als Bestandteil der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation. Zu den Schranken, auf die der freie Warenverkehr im innergemeinschaftlichen Handel stößt und die nach Artikel 10 der Verordnung verboten sind, gehören mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung; eine zeitweilige Befreiung von diesem Verbot ist unter gewissen Voraussetzungen nur für die Erzeugnisse der Tarifstellen 06.02 A I, 06.02 B und 06.02 C II, also nicht für die der Tarifstelle 06.02 D, um die es hier geht, zulässig.

8 Aus dem allgemeinen Aufbau der Verordnung Nr. 234/68 folgt somit, daß die gemeinsame Marktorganisation für die fraglichen Erzeugnisse, was den Handel innerhalb der Gemeinschaft betrifft, auf die Freiheit des Handelsverkehrs gegründet ist und jeder nationalen Regelung entgegensteht, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.

9 Demnach sind mit der durch die Verordnung Nr. 234/68 errichteten gemeinsamen Marktorganisation alle nationalen Bestimmungen oder Praktiken unvereinbar, die die Ein- oder Ausfuhrströme dadurch ändern können, daß sie die Erzeuger daran hindern, die betreffenden Erzeugnisse frei in den Verkehr zu bringen. Dies trifft für eine nationale Regelung wie die hier in Rede stehende zu, die die Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer, das fragliche vegetative Vermehrungsgut in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen und auszuführen oder zur Ausfuhr anzubieten, davon abhängig macht, daß sie einer öffentlichen oder behördlich anerkannten Stelle wie dem von dem vorlegenden Gericht erwähnten NAKS angeschlossen sind. Eine derartige Beschränkung der Freiheit des Handelsverkehrs steht im Widerspruch zu Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68, der den Grundsatz eines offenen Marktes aufstellt, auf dem die betreffende gemeinsame Marktorganisation beruht, und verstößt zudem gegen das Erfordernis eines lauteren und wirksamen Wettbewerbs, denn sie führt wegen ihrer allgemeinen Tragweite im Hinblick auf Erzeugnisse, die von Nichtmitgliedern in den Verkehr gebracht werden, dazu, daß auch solche Erzeugnisse vom Markt ferngehalten werden, deren Qualität zufriedenstellend ist.

10 Aus diesen Gründen ist auf die erste Frage zu antworten, daß eine nationale Regelung wie die von dem vorlegenden Gericht beschriebene, durch die ein Mitgliedstaat — unmittelbar oder über behördlich geschaffene oder anerkannte Stellen — das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Aus-

führen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von vegetativem Vermehrungsgut wie beispielsweise Chrysanthemenstecklingen, das der mit der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 errichteten gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1) unterliegt, solchen Personen vorbehält, die einer der erwähnten Stellen angeschlossen sind, und es nichtangeschlossenen Personen untersagt, diese Erzeugnisse ungeachtet ihrer Qualität in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen, auszuführen und zur Ausfuhr anzubieten, mit der genannten Verordnung sowie mit den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag unvereinbar ist.

11 Aufgrund der Antwort auf die erste Frage ist die zweite Frage gegenstandslos geworden.

Kosten

12 Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Bestandteil des vor dem nationalen Gericht anhängigen Strafverfahrens. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Gerechtshof Amsterdam mit Urteil vom 10. Mai 1979 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Eine nationale Regelung wie die von dem vorlegenden Gericht beschriebene, durch die ein Mitgliedstaat — unmittelbar oder über behördlich geschaffene oder anerkannte Stellen — das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von vegetativem Vermehrungsgut wie beispielsweise Chrysanthemenstecklingen, das der mit der Verordnung Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 errichteten gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und

Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1) unterliegt, solchen Personen vorbehält, die einer der erwähnten Stellen angeschlossen sind, und es nichtangeschlossenen Personen untersagt, diese Erzeugnisse ungeachtet ihrer Qualität in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, einzuführen, auszuführen und zur Ausfuhr anzubieten, ist mit der genannten Verordnung sowie mit den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag unvereinbar.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Februar 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 10. JANUAR 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Der Wirtschaftsstrafrichter der Arrondissementsrechtbank Alkmaar verurteilte am 14. April 1978 einen in der Gemeinde Andijk ansässigen Kaufmann zu einer Geldbuße, ersatzweise Freiheitsstrafe, weil er im Mai und Juni 1975 in dieser Gemeinde, jedenfalls aber in den Niederlanden, größere Mengen Chrysanthemenstecklinge (Chrysanthemum morifolium Ram.) verkauft hatte, ohne der Allgemeinen Niederländischen Kontrollstelle für Zierpflanzen (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen, NAKS) mit Sitz in Den Haag angeschlossen zu sein.

Nach Artikel 87 des Saat- und Pflanzgutgesetzes (Zaaizaad- en Plantgoedwet) vom 6. Oktober 1966 ist der Weiterverkauf von Stecklingen unter den für die entsprechende Kulturpflanze (gewas) durch eine Verordnung (algemene maatregel van bestuur) festgelegten Voraussetzungen den Mitgliedern einer Kontrollstelle vorbehalten. Die Schaffung dieser Stelle wurde am 22. Dezember 1967 vom Minister für Landwirtschaft genehmigt. Sie hat etwa 400 Mitglieder.

1 — Aus dem Französischen übersetzt.