voor de betrokken produkten gegrondvest op de vrijheid van handelstransacties en verzet zij zich tegen elke nationale regeling die het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren. Bijgevolg zijn met de door verordening nr. 234/68 tot stand gebrachte marktordening onverenigbaar alle nationale bepalingen of praktijken die de invoer- en uitvoerstromen kunnen wijzigen, doordat het de producenten onmogelijk wordt gemaakt de betrokken produkten vrijelijk in het verkeer te brengen.

3. Een nationale regeling waarbij een Lid-Staat, rechtstreeks dan wel door tussenkomst van door de overheid ingestelde of goedgekeurde organen, het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van plantaardig teeltmateriaal zoals chrysantenstekken, vallende onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, tot stand gebracht bij verordening nr. 234/68, enkel toestaat aan degenen die bij een dergelijk orgaan zijn aangesloten, en aan niet-aangeslotenen het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van die produkten, ongeacht hun kwaliteit, verbiedt, is onverenigbaar met genoemde verordening en met de artikelen 30 en 34 EEG-verdrag.

In zaak 94/79,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Gerechtshof te Amsterdam, Economische kamer, in het aldaar dienende strafgeding tegen

PIETER VRIEND, te Andijk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30-47 EEG-Verdrag en 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 (PB L 55 van 1968, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, G. Bosco en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

1. De Economische politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Alkmaar heeft op 14 april 1978 vonnis gewezen tegen Pieter Vriend, handelaar te Andijk, ter zake van overtreding van onder meer artikel 1, lid 1, van het Aansluitingsbesluit N.A.K.S. (hierna: A.N.A.K.S.) en artikel 87, lid 1, van de Zaaizaad- en Plantgoedwet (hierna: ZPW). In dit vonnis werd bewezen verklaard, dat verdachte in de maanden mei en juni 1975 in de gemeente Andijk, althans in Nederland, terwijl hij niet was aangesloten bij voornoemde Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen, verscheidene partijen chrysantenstekken, zijnde teeltmateriaal als bedoeld in de ZPW, heeft verhandeld.

Artikel 87, lid 1, ZPW bepaalt:

„Bij algemene maatregel van bestuur kan ten aanzien van een cultuurgewas worden bepaald, dat het bedrijfsmatig voortbrengen, bewaren en bewerken, anders dan voor gebruik in eigen bedrijf, en het bedrijfsmatig in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van teeltmateriaal dan wel het bedrijfsmatig doen verrichten van deze handelingen uitsluitend is toegestaan aan hem, die is aangesloten bij een in de algemene maatregel van bestuur voor dat cultuurgewas aangewezen keuringsinstelling."

Voorts bepaalt artikel 88 van dezelfde wet:

„Om voor aanwijzing als keuringsinstelling ingevolge het vorig artikel in aanmerking te komen is vereist:

1. dat de keuringsinstelling blijkens haar statuten:

   a) ten doel heeft door middel van keuringen te bevorderen, dat betrouwbaar teeltmateriaal in het verkeer gebracht, verder verhandeld en uitgevoerd wordt;

b) ...

c) een bestuur heeft, waarin de belanghebbende of de groepen van belanghebbenden genoegzaam vertegenwoordigd zijn;

2. dat de statuten van de keuringsinstelling bepalen, dat:

a) ...

b) ...

c) op daartoe strekkende aanvrage eenieder als aangeslotene wordt toegelaten;

d) bij niet nakoming door een aangeslotene van enige bij de statuten of de onder a) bedoelde algemeen geldende voorschriften opgelegde verplichting een of meer der navolgende maatregelen kunnen worden opgelegd: berisping, geldboete tot ten hoogste tienduizend gulden, het stellen van de aangeslotene onder verscherpte controle te zijnen laste voor ten hoogste twee jaren en openbaarmaking van de tuchtbeschikking; indien een aangeslotene in de periode van vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het niet nakomen van enige verplichting als bovenbedoeld, hetzij onder verscherpte controle werd gesteld te zijnen laste, hetzij aan hem tweemaal een geldboete werd opgelegd, kan deze voor ten hoogste drie jaren worden geschorst;

e) de aangeslotenen met betrekking tot andere dan de onder g) bedoelde besluiten van een der organen van de keuringsinstelling binnen een maand na de dagtekening van de mededeling van zodanige besluiten beroep openstaat bij een Raad van Beroep, waarvan de samenstelling en de werkwijze worden geregeld in een reglement van beroep; onder besluiten worden niet begrepen algemeen geldende voorschriften;

f) de voorzitter en overige leden van de Raad van Beroep alsmede de secretaris worden benoemd door Onze Minister;

g) ...

h) ...

i) ..."

Het vorengenoemde A.N.A.K.S., vastgesteld krachtens artikel 87, lid 1, ZPW, bepaalt in artikel 1, lid 1, sub a, dat uitsluitend hij die is aangesloten bij N.A.K.S. gemachtigd is tot

„het bedrijfsmatig voortbrengen, anders dan voor gebruik in eigen bedrijf en het bedrijfsmatig in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van teeltmateriaal van de in het tweede lid genoemde gewassen." Het tweede lid vermeldt onder meer de chrysant *(Chrysanthemum morifolium* Ram).

2. Vriend is van dit vonnis in beroep gekomen bij het Gerechtshof te Amsterdam, Economische Kamer. Tijdens de beraadslaging van het Gerechtshof is de vraag aan de orde gekomen of de regeling vervat in onder meer artikel 87 ZPW, juncto artikel 1 A.N.A.K.S., wegens de „verplichte aansluiting" bij de N.A.K.S. voor het in het verkeer brengen van kweekplanten, als strijdig moet worden beschouwd met de artikelen 30-47 EEG-Verdrag en met 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 (PB L 55 van 1968, blz. 1). Ingevolge artikel 10, lid 1, tweede streepje, van deze verordening zijn „in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap verboden ... elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking." Aan-

gezien het Gerechtshof te Amsterdam van oordeel was dat het geding een probleem van uitlegging van het gemeenschapsrecht opwierp, heeft het bij vonnis van 10 mei 1979 besloten de procedure te schorsen en overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen:

„1. Moeten de artikelen 30 tot en met 47 EEG-Verdrag en 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 L 55 van 1968, blz. 1), gelijk later gewijzigd, in het bijzonder artikel 10, lid 1 daarvan, aldus worden uitgelegd dat daarmede in haar geheel onverenigbaar is een regeling als vervat in artikel 87 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet juncto het Aansluitingsbesluit NAKS, welke regeling blijkens de wetsgeschiedenis primair ten doel heeft de goede kwaliteit van het in de handel te brengen teeltmateriaal te waarborgen en op grond van welke regeling het voor een ieder die niet is aangesloten bij de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen, is verboden teeltmateriaal van de chrysant *(Chrysanthemum morifolium* Ram.) zoals chrysantenstekken in Nederland bedrijfsmatig in het verkeer te brengen, verder te verhandelen, in te voeren, uit te voeren en ten uitvoer aan te bieden, ongeacht of dit teeltmateriaal aan de door genoemde stichting gestelde kwaliteitseisen voldoet?

2. Indien de artikelen 30 tot en met 47 voormeld en voormelde verordening van de Raad aldus zijn uit te leggen dat de in vraag 1 bedoelde regeling niet — of niet in haar geheel — daarmede onverenigbaar is, laten deze bepalingen van gemeenschapsrecht dan ruimte voor een regeling zoals in vraag 1 omschreven, waarbij de aansluiting bij de daar genoemde stichting krachtens haar statuten en in verband met het bepaalde in de artikelen 87 en 90 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet voor met name handelaren in chrysantenstekken is beperkt tot diegenen die aanvaarden, dat de uitspraken van de Raad van Beroep van de stichting op te hunnen opzichte genomen besluiten van een stichtingsorgaan die niet de keuring van teeltmateriaal betreffen, het karakter dragen van een bindend advies, hetgeen naar Nederlands recht een beroep in volle omvang op de burgerlijke rechter uitsluit?"

3. Een expeditie van het verwijzingsvonnis is op 14 juni 1979 ten Hove ingekomen.

Krachtens artikel 20 van 's Hof Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse regering, te dezen vertegenwoordigd door F. Italianer, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, lid van de juridische dienst van de Commissie, als gemachtigde.

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 — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Nederlandse regering* meent dat alvorens ingegaan kan worden op de door de verwijzende rechter gestelde vragen, eerst een kort overzicht dient te worden gegeven van de historische ontwikkeling op grond waarvan in Nederland op het gebied van de land- en tuinbouw bepaalde overheidstaken aan organisaties uit het bedrijfsleven zijn overgelaten.

Met name op het gebied van de voortbrenging en de verhandeling van teeltmateriaal namen de bedrijfsgenoten reeds omstreeks 1 900 de keuring en waarmerking van hun produkten ter hand. In de loop van de tijd vertoonden de verscheidene privaatrechtelijke organisaties die zich daarmee bezig hielden, een groeiende tendens tot samenbundeling, zodat in 1941 deze werkzaamheden werden verricht door stichtingen, elk werkzaam op het gebied van een bepaalde groep van gewassen.

Met de hierboven geschetste historische ontwikkeling, het betrekkelijk kleine aantal betrokkenen en de noodzaak een directe verbinding tot stand te brengen tussen de zeer gespecialiseerde kennis van de betrokkenen en de te geven nadere voorschriften, is bij de vaststelling van de ZPW rekening gehouden in hoofdstuk VI betreffende het verkeer met teeltmateriaal en de keuringsinstellingen.

In verband met deze factoren en met het feit dat een snelle procedure voor de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de ZPW gewenst was, heeft de Nederlandse wetgever privaatrechtelijke organisaties belast met het stellen van nadere voorschriften alsmede met de controle op de naleving daarvan. Meerbedoelde nadere voorschriften behoeven overigens, alvorens zij van kracht zijn, de goedkeuring van de minister van Landbouw en Visserij. De keuringsinstellingen zijn bevoegd voorschriften te geven met betrekking tot de gezondheid, de zuiverheid en de kwaliteit van het teeltmateriaal alsmede tot een aantal daarmee verband houdende onderwerpen. De centrale overheid kan die voorschriften echter wegens strijd met het algemeen belang schorsen of vernietigen. Bij niets doen van de keuringsinstellingen kan de overheid overigens zelf voorzien in dergelijke voorschriften.

De ZPW stelt bovendien de te volgen procedure vast bij geschillen die kunnen ontstaan tussen een keuringsinstelling en haar leden. Er zijn twee soorten beroep: beroep tegen beslissingen betreffende de keuring van een produkt en beroep tegen andere besluiten. Over deze laatste besluiten oordeelt bij uitsluiting een Raad van Beroep, zulks ter verzekering van een onpartijdige berechting van geschillen.

Aangezien door een privaatrechtelijke organisatie vastgestelde regels slechts bindend zijn voor de aangeslotenen, terwijl ook slechts deze laatsten onderworpen zijn aan het toezicht en de tuchtrechtspraak van de organisatie, is voorzien dat aansluiting bij de keuringsinstellingen verplicht is. De aansluitingsplicht dient derhalve te worden gezien als een essentieel onderdeel van het systeem waarbij bepaalde regelgevende en controlerende bevoegdheden worden overgelaten aan privaatrechtelijke organisaties.

Naar de mening van de Nederlandse regering regardeert het de Gemeenschap niet, welke organen of instellingen in de Lid-Staten worden belast met de uitoefening van overheidstaken, terwijl de wijze waarop zij worden belast met deze taken, afhankelijk is van het nationale recht van de Lid-Staten.

De rechtspraak van het Hof van Justitie heeft namelijk vastgesteld (vgl. arrest van 15 december 1971, gevoegde zaken 51-54/71, International Fruit Company, Jurispr. 1971, blz. 1107), dat het aan de Lid-Staten staat de instellingen aan te wijzen die in de nationale rechtsorde bevoegd zijn om de maatregelen te nemen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en dat de vraag op welke wijze de Lid-Staten bepaalde nationale organen daarmee kunnen belasten, uitsluitend een aangelegenheid is van het constitutionele bestel van elke Staat. Na het voorgaande moge duidelijk zijn dat de figuur van de verplichte aansluiting bij een privaatrechtelijke keuringsinstelling niet in strijd is met het gemeenschapsrecht, ook niet met de artikelen 30 e. v. EEG-Verdrag

Deze figuur zou niettemin in combinatie met andere bepalingen een ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag verboden handelsbelemmering kunnen opleveren. Dit zou met name het geval zijn indien aansluiting zou kunnen worden geweigerd of indien de aansluitingsplicht uitsluitend zou gelden met betrekking tot het verhandelen van geïmporteerd teeltmateriaal. In de Nederlandse regeling is hiervan echter geen sprake.

Voor wat de tweede vraag betreft: de procedure van de Raad van Beroep, voorzien in het Statuut van de keuringsinstelling junctis de artikelen 87 en 90 ZPW, is evenmin in strijd met het gemeenschapsrecht.

Blijkens het arrest van 16 december 1976 (zaak 45/76, Comet BV, Jurispr. 1976, blz. 2043) „is het dan ook, bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling, een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen."

Volledigheidshalve moet echter worden benadrukt dat waar privaatrechtelijke organisaties in een Lid-Staat met overheidstaken worden belast, zij voor de toepassing van het EEG-Verdrag zijn te beschouwen als organen van die Lid-Staat. De door hen vastgestelde voorschriften en de wijze van toezicht daarop, zijn dus vatbaar voor rechterlijke toetsing aan het gemeenschapsrecht.

Alhoewel de aan het Hof gestelde vragen geen verband houden met de verenigbaarheid van de door de keuringsinstellingen vastgestelde voorschriften met het gemeenschapsrecht, dient te worden opgemerkt dat door middel van deze voorschriften in Nederland uitvoering is gegeven aan de op het vlak van de kwaliteit van teeltmateriaal van landbouwgewassen, groentengewassen en bosbouwgewassen tot stand gebrachte communautaire richtlijnen. Deze richtlijnen vermelden uitdrukkelijk onder de maatregelen waarmee de Lid-Staten daaraan uitvoering kunnen geven, „de maatregelen die genomen zijn onder verantwoordelijkheid van een Staat door publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen." In de considerans van deze richtlijnen wordt de noodzaak van voorschriften ter waarborging van de kwaliteit van teeltmateriaal overigens uitdrukkelijk erkend. Weliswaar is in artikel 3 van verordening nr. 234/68 van de Raad houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, bepaald dat de Raad, op voorstel van de Commissie, kwaliteitsnormen kan vaststellen, tot op

heden is dit echter niet gebeurd voor teeltmateriaal van siergewassen, het is dan ook volstrekt gerechtvaardigd dat Nederland, in afwachting van communautaire voorschriften, nationale voorschriften vaststelt ter waarborging van de kwaliteit van teeltmateriaal van siergewassen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt op dat het kernpunt van de eerste vraag is of een Lid-Staat, in casu Nederland, al dan niet bevoegd is kwaliteitsnormen vast te stellen voor teeltmateriaal van siergewassen. Dit probleem past binnen het meer algemene kader van de afbakening van de ruimte die de Lid-Staten nog is gelaten om maatregelen te nemen na het tot stand komen van een gemeenschappelijke marktordening.

De Commissie wijst op de zaken waarin het Hof dit probleem, eveneens in verband met verordening nr. 234/68, reeds heeft kunnen aansnijden (zaken 190/73, Van Haaster; 51/74, Van der Hulst's Zonen; 50/76, Amsterdam Bulb); zij merkt op dat volgens de rechtspraak van het Hof de nationale maatregelen enkel onverenigbaar worden geacht met het bestaan van een gemeenschappelijke ordening der markten, wanneer zij geëigend zijn inbreuk te maken op de strekking en de doelstellingen van de gemeenschapsverordeningen.

Waar in het onderhavige geding de nationale maatregelen de kwaliteit van het betrokken produkt dienen te bevorderen, streven zij hetzelfde doel na als verordening nr. 234/68, die zelf ook voorziet in het vaststellen van kwaliteitsnormen alsmede het aannemen van maatregelen welke kunnen bijdragen tot verbetering van de kwaliteit van de produkten. Zolang de Gemeenschap geen andersluidende kwaliteitsnormen voor hetzelfde produkt heeft vastgesteld, moeten de nationale maatregelen dus verenigbaar worden geacht met verordening nr. 234/68.

Hierna moet worden nagegaan of het instrument van de verplichte aansluiting aanvaardbaar is volgens het gemeenschapsrecht. Er bestaan talrijke verplichte vormen van lidmaatschap of verplichte inschrijving, die niet onverenigbaar zijn met dit recht, omdat zij niet geacht kunnen worden te vallen onder het bepaalde in de artikelen 30 en 34 van het Verdrag. In dit verband behoeft slechts te worden gewezen op de in vele Lid-Staten bestaande verplichte inschrijving bij de Kamers van Koophandel, als voorwaarde voor het uitoefenen van handel, industrie of ambacht. Zulks is eveneens het geval bij de aansluiting bij de keuringsinstellingen in Nederland. Weliswaar heeft het Hof in zaak 83/78 (Pigs Marketing Board) de verplichte inschrijving bij een nationaal orgaan veroordeeld, doch dat geschiedde omdat deze inschrijving één geheel uitmaakte met andere maatregelen, die indruisten tegen het vrije verkeer van de door de marktordening bestreken produkten.

Ten aanzien van de tweede vraag merkt de Commissie op dat de N.A.K.S. en zijn Raad van Beroep geen gemeenschapsrechtelijke voorschriften toepassen en dat de Gemeenschap voor wat de toepassing van deze voorschriften betreft, zich dus ook geen zorgen hoeft te maken om rechtsbescherming.

De situatie zou anders kunnen liggen indien het organen betreft welke belast zijn met toepassing van het gemeenschapsrecht; een dergelijke figuur is zeer wel denkbaar, aangezien immers de Gemeenschap in deze sector, evenals op andere terreinen, kwaliteitsnormen voor zaden heeft vastgesteld.

Volgens de rechtspraak van het Hof is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke na-

tionale vorderingen. Volgens artikel 88, lid 1, sub f, ZPW evenwel worden de voorzitter en de overige leden van de Raad van Beroep van de N.A.K.S. benoemd door de minister van Landbouw en Visserij. Deze instantie kan dus niet worden gekwalificeerd als een instantie die, mede vanwege haar onafhankelijkheid van de administratie, in staat is om de justitiabelen de garanties te bieden waar zij recht op hebben in het geval van direct werkend gemeenschapsrecht.

Op grond van het voorgaande stelt de Commissie voor, de door het Gerechtshof te Amsterdam gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1. De artikelen 30-47 EEG-Verdrag en 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, verzetten zich niet tegen een nationale regeling volgens welke het verboden is teeltmateriaal van de chrysant, zoals chrysantenstekken, bedrijfsmatig in het verkeer te brengen, te verhandelen, in te voeren, uit te voeren en ten uitvoer aan te bieden, ongeacht of dit teeltmateriaal aan de door de N.A.K.S. gestelde kwaliteitseisen voldoet.

2. De bovengenoemde bepalingen van gemeenschapsrecht verzetten zich niet tegen een nationale regeling volgens welke zij die aangesloten zijn bij een stichting welke erop toeziet dat kwaliteitsnormen voor chrysantenstekken worden gerespecteerd, de uitspraken van een Raad van Beroep dienen te aanvaarden, ook al is deze Raad van Beroep niet te beschouwen als een onafhankelijke rechter en hebben de besluiten die deze Raad ten opzichte van zijn leden neemt, het karakter van een bindend advies, hetgeen de mogelijkheid om de beslissingen van deze Raad voor de burgerlijke rechter aan te vechten, in aanzienlijke mate beperkt.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 27 november 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, lid van de juridische dienst van de Commissie.
De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 10 januari 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij vonnis van 10 mei 1979, ingekomen ten Hove op 14 juni daaropvolgende, heeft het Gerechtshof te Amsterdam, Economische kamer, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30-47 EEG-Verdrag en 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 L 55 van 1968, blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in hoger beroep van een vonnis van de Economische politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Alkmaar, gewezen tegen een handelaar te Andijk wegens het in mei en juni 1975 in de gemeente Andijk, althans in Nederland, verhandelen van verscheidene partijen chrysantenstekken zonder te zijn aangesloten bij de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen (N.A.K.S.), zulks in strijd met de bepalingen van de Zaaizaad- en Plantgoedwet van 6 oktober 1966 en van het krachtens deze wet vastgestelde „Aansluitingsbesluit N.A.K.S." van 5 april 1967. Blijkens het dossier had bedoelde handelaar de chrysantenstekken gekocht van kwekers die bij de N.A.K.S. zijn aangesloten.

3 De Zaaizaad- en Plantgoedwet van 6 oktober 1966 bepaalt in artikel 87, lid 1: „... ten aanzien van een cultuurgewas (kan) worden bepaald, dat het bedrijfsmatig voortbrengen, bewaren en bewerken, anders dan voor gebruik in eigen bedrijf, en het bedrijfsmatig in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van teeltmateriaal, dan wel het bedrijfsmatig doen verrichten van deze handelingen uitsluitend is toegestaan aan hem, die is aangesloten bij een ... voor dat cultuurgewas aangewezen keuringsinstelling." Ingevolge artikel 88 van dezelfde wet, dat betrekking heeft op de keuringsinstellingen, kunnen bij niet-nakoming door een aangeslotene van enige bij de statuten of algemeen geldende voorschriften opgelegde verplichting strafmaatregelen worden opgelegd, waaronder ondercontrolestelling en tijdelijke schorsing van de aansluiting. Wat meer in het bijzonder chrysanten betreft, is het in vorenaangehaalde regeling neergelegde verbod overgenomen in artikel 1, lid 1, sub a, van het bovengenoemde Aansluitingsbesluit; volgens dit artikel is het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van die planten enkel toegestaan aan degenen die bij een keuringsinstelling zijn aangesloten. In casu is deze instelling de eerder genoemde N.A.K.S., waarvan de statuten op 22 december 1967 zijn goedgekeurd door de minister van Landbouw en Visserij. Ingevolge artikel 26 van de statuten is ten aanzien van beroepen van een aangeslotene tegen besluiten van een der organen van de stichting, niet zijnde besluiten inzake de goedkeuring van teeltmateriaal, bij uitsluiting een eigen orgaan van de stichting, de „Raad van Beroep", bevoegd. De samenstelling en werkwijze van deze Raad van Beroep zijn geregeld in een bijzondere procedureregeling; zijn uitspraken hebben het karakter van een advies, dat voor de betrokkenen bindend is.

4 Gelet op deze nationale regeling heeft de nationale rechter de zaak naar het Hof verwezen en de navolgende vragen gesteld:

„1. Moeten de artikelen 30 tot en met 47 EEG-Verdrag en 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 L 55 van 1968, blz. 1), gelijk later gewijzigd, in het bijzonder artikel 10, lid 1 daarvan, aldus worden uitgelegd dat daarmede in haar geheel onverenigbaar is een regeling als vervat in artikel 87 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet juncto het Aansluitingsbesluit N.A.K.S., welke regeling blijkens de wetsgeschiedenis primair ten doel heeft de goede kwaliteit van het in de handel te brengen teeltmateriaal te waarborgen en op grond van welke regeling het voor een ieder die niet is aangesloten bij de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen, is verboden teeltmateriaal van de chrysant (*Chrysanthemum morifolium* Ram.) zoals chrysantenstekken in Nederland bedrijfsmatig in het verkeer te brengen, verder te verhandelen, in te voeren, uit te voeren en ten uitvoer aan te bieden, ongeacht of dit teeltmateriaal aan de door genoemde stichting gestelde kwaliteitseisen voldoet?

2. Indien de artikelen 30 tot en met 47 voormeld en voormelde verordening van de Raad aldus zijn uit te leggen dat de in vraag 1 bedoelde regeling niet — of niet in haar geheel — daarmede onverenigbaar is, laten deze bepalingen van gemeenschapsrecht dan ruimte voor een regeling zoals in vraag 1 omschreven, waarbij de aansluiting bij de daar genoemde stichting krachtens haar statuten en in verband met het bepaalde in de artikelen 87 en 90 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet voor met name handelaren in chrysantenstekken is beperkt tot diegenen die aanvaarden, dat de uitspraken van de Raad van Beroep van de stichting op te hunnen opzichte genomen besluiten van een stichtingsorgaan die niet de keuring van teelmateriaal betreffen, het karakter dragen van een bindend advies, hetgeen naar Nederlands recht een beroep in volle omvang op de burgerlijke rechter uitsluit?"

5 In een krachtens artikel 177 EEG-Verdrag ingeleide procedure staat het niet aan het Hof zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale regeling met bepalingen van gemeenschapsrecht. Het is daarentegen wel bevoegd de nationale rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen, die deze in staat stellen de verenigbaar-

heid van de nationale regeling met de ingeroepen gemeenschapsvoorschriften te beoordelen. Het moet er mitsdien voor worden gehouden dat met de gestelde vragen in wezen wordt beoogd te vernemen, of de artikelen 30-47 van het Verdrag en verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 zich ertegen verzetten dat een Lid-Staat in de sector zaaizaad en plantgoed en inzonderheid met betrekking tot teeltmateriaal een regeling invoert als door de nationale rechter beschreven, en krachtens welke uitsluitend aan degenen die bij een bepaalde keuringsinstelling zijn aangesloten, het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van bedoeld materiaal is toegestaan.

6 Vaststaat dat de betrokken produkten planten zijn in de zin van post 06.02 D van het gemeenschappelijk douanetarief (GDT). Waar het dus produkten zijn behorende tot hoofdstuk 6 van het GDT, vallen zij overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 onder de bij deze verordening totstandgebrachte gemeenschappelijke marktordening. Naar het Hof in zijn rechtspraak heeft verklaard (arrest van 30 oktober 1974, zaak 190/73, Van Haaster, Jurispr. 1974, blz. 1123; arrest van 23 januari 1975, zaak 51/74, Van der Hulst's Zonen, Jurispr. 1975, blz. 79), heeft verordening nr. 234/68 in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt behorende tot hoofdstuk 6 van het GDT, een marktordening tot stand gebracht die, aldus artikel 1, „een stelsel van kwaliteitsnormen alsmede een regeling van het handelsverkeer" omvat. In de considerans van de verordening (3e overwegende) wordt verklaard dat het stelsel van kwaliteitsnormen, die volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag worden vastgesteld voor de onder de marktordening vallende produkten of groepen van produkten, onder meer „dient te leiden ... tot het vergemakkelijken van het handelsverkeer op basis van een eerlijke mededinging", terwijl ingevolge artikel 3, tweede alinea, het in de handel brengen van die produkten of groepen van produkten slechts verboden is voor zover zij niet voldoen aan de genoemde kwaliteitsnormen.

7 Wat de regeling van het handelsverkeer betreft, preciseert de considerans (8e overwegende) dat „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", en uit dien hoofde worden de verdragsbepalingen houdende opheffing van de tarief- en handelsbelemmeringen, en inzonderheid de artikelen 30 en 34 betreffende de afschaffing van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke

werking bij in- en uitvoer, beschouwd als een integrerend onderdeel van de betrokken gemeenschappelijke marktordening. Tot de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap, welke door artikel 10 van de verordening worden verboden, behoren kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking; een tijdelijke afwijking van dit verbod is, onder bepaalde voorwaarden, enkel toegestaan voor de produkten van de tariefposten 06.02 A I, 06.02 B en 06.02 C II, dus niet voor die van post 06.02 D, waarom het in casu gaat.

8 Blijkens de algemene opzet van verordening nr. 234/68 is derhalve wat het handelsverkeer binnen de Gemeenschap betreft, de gemeenschappelijke marktordening voor de betrokken produkten gegrondvest op de vrijheid van handelstransacties en verzet zij zich tegen elke nationale regeling die het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren.

9 Bijgevolg zijn met de door verordening nr. 234/68 tot stand gebrachte marktordening onverenigbaar alle nationale bepalingen of praktijken die de invoer- en uitvoerstromen kunnen wijzigen doordat het de producenten onmogelijk wordt gemaakt de betrokken produkten vrijelijk in het verkeer te brengen. Dit nu is het geval bij een nationale regeling als die in geding, krachtens welke het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van het betrokken plantaardig teeltmateriaal slechts is toegestaan aan de handelaars die zijn aangesloten bij een openbaar of door de overheid goedgekeurd orgaan als de door de nationale rechter bedoelde N.A.K.S. Een dergelijke beperking van de vrijheid van de handelstransacties is in strijd met artikel 10 van verordening nr. 234/68, waarin het beginsel is neergelegd van een open markt, die de grondslag vormt van de betrokken gemeenschappelijke marktordening; zo'n beperking druist daarenboven in 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.

10 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een nationale regeling van het type waarop de nationale rechter doelt, en waarbij een Lid-Staat, rechtstreeks dan wel door tussenkomst van door de overheid ingestelde of goedgekeurde organen, het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van plantaardig teeltma-

teriaal zoals chrysantenstekken, vallende onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, tot stand gebracht bij verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 (PB L 55 van 1968, blz. 1), enkel toestaat aan degenen die bij een dergelijk orgaan zijn aangesloten, en aan niet-aangeslotenen het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van die produkten, ongeacht hun kwaliteit, verbiedt, onverenigbaar is met genoemde verordening en met de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag.

11 Gezien het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet meer te worden onderzocht.

Kosten

12 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Gerechtshof te Amsterdam bij diens vonnis van 10 mei 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Een nationale regeling van het type waarop de nationale rechter doelt, en waarbij een Lid-Staat, rechtstreeks dan wel door tussenkomst van door de overheid ingestelde of goedgekeurde organen, het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van plantaardig teeltmateriaal zoals chrysantenstekken, vallende onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, tot stand gebracht bij verordening

nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 (PB L 55 van 1968, blz. 1), enkel toestaat aan degenen die bij een dergelijk orgaan zijn aangesloten, en aan niet-aangeslotenen het in het verkeer brengen, verder verhandelen, invoeren, uitvoeren en ten uitvoer aanbieden van die produkten, ongeacht hun kwaliteit, verbiedt, is onverenigbaar met genoemde verordening en met de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 10 JANUARI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — De economische politierechter bij de arrondissementsrechtbank te Alkmaar veroordeelde op 14 april 1978 tot een geldboete of vervangende gevangenisstraf een handelaar uit de gemeente Andijk wegens het in die gemeente, althans in Nederland, verkopen in mei en juni 1975 van verscheidene partijen chrysantenstekken (*Chrysanthemum morifolium* Ram.), zonder te zijn aangesloten bij de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen (N.A.K.S.).

Volgens artikel 87 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet is de verkoop van stekken enkel toegestaan aan leden van een keuringsinstelling die bij een algemene maatregel van bestuur voor de keuring van het betrokken gewas is aangewezen. De N.A.K.S. werd op 22 december 1967 goedgekeurd door de minister van Landbouw en telt ongeveer 400 leden. Vijf

1 — Vertaald uit het Frans.