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.

Die Durchführung der Kontrollen für Rechnung des NAKS ist fünf Beamten des Allgemeinen Kontrolldienstes (Algemene inspectiedienst) übertragen. In den Niederlanden gibt es noch weitere derartige Organisationen für Gemüse und Blumen (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten en Bloemzaden) und für Baumschulgewächse (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen). Zur Zeit der fraglichen Ereignisse erledigte der Sekretär des NAKS gleichzeitig die Sekretariatsarbeiten für diese anderen Organisationen.

Am 5. April 1967 wurden durch königliche Verordnung, nämlich durch den gemäß Artikel 87 Absatz 1 des erwähnten Gesetzes erlassenen „Aansluitingsbesluit NAKS", unter anderem für Chrysanthemen der obligatorische Anschluß an die Kontrollstelle eingeführt sowie (Art. 1 Buchstabe a) das Verbot der „gewerbsmäßigen Erzeugung, sofern sie nicht zur Verwendung im eigenen Betrieb erfolgt, und des gewerbsmäßigen Inverkehrbringens, Weiterverkaufens, Einführens, Ausführens und Zur-Ausfuhr-Anbietens von Vermehrungsgut [teeltmateriaal] der in dieser Verordnung aufgezählten Kulturpflanzen [gewassen]".

Nach Auffassung des niederländischen Richters besteht der Zweck dieser Verordnung darin, die hohe Qualität des in den Handel gebrachten Materials zu garantieren. Diese Garantie werde durch den Beweis des Anschlusses an die betreffende Kontrollstelle geleistet. Die Tatsache, daß das Material im übrigen den von der Kontrollstelle aufgestellten Qualitätsnormen entspreche, spiele keine Rolle. Außerdem sei der Anschluß an diese Berufsorganisation denjenigen vorbehalten, die akzeptieren, daß die Schiedssprüche des Berufungsgremiums („Raad van Beroep") der Kontrollstelle, die die Entscheidungen eines ihrer Organe mit Ausnahme der Entscheidungen über die Zulassung des Vermehrungsgutes beträfen, für ihre Adressaten verbindlich seien.

Der genannte Kaufmann wurde wegen Zuwiderhandlung gegen dieses Verbot verurteilt. Er kaufte seine Stecklinge zwar bei „Züchtern" (telers) ein, die Mitglieder der genannten Kontrollstelle waren, verkaufte sie jedoch an Einzelhändler weiter, ohne selbst angeschlossen zu sein. Hätte er im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit Chrysanthemenstecklinge in die Niederlande einführen wollen, so hätte er dies ebenfalls nur dann tun können, wenn er selbst Mitglied der Kontrollstelle gewesen wäre. Das von einem Mitglied in die Niederlande zum Zweck der Anpflanzung (aan de wortel gebracht worden) im Lande eingeführte Vermehrungsgut muß der Kontrollstelle gemeldet werden; dieses Material wird während eines bestimmten Zeitraums bei dem Mitglied überprüft.

Zweck des Systems ist es demnach, das Vermehrungsgut, Mutterpflanzen und aus diesen gezogene Stecklinge (moederplanten en de daarvan gekweekte stekken), in allen Stadien vom Züchter (kweker) bis zum Einzelhändler sowohl im Hinblick auf seine Qualität als auch im Hinblick auf seine Herkunft einer strengen Kontrolle zu unterwerfen. Bei der Ein- und Ausfuhr wird diese Kontrolle von dem Pflanzenschutzdienst (Plantenziektenkundige dienst) vorgenommen, wogegen die Kontrollstelle die Überprüfung des Materials nach seiner Einfuhr in die Niederlande bis zum Zeitpunkt seines Verkaufs an die Kunden übernimmt.

II — Der Gerechtshof Amsterdam, zu dem der verurteilte Kaufmann Berufung eingelegt hat, legt Ihnen im wesentlichen die Frage vor, ob diese niederländische Regelung mit Artikel 30 bis 37 EWG-

Vertrag (insbesondere den Bestimmungen über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen Mitgliedstaaten), mit Artikel 38 bis 47 dieses Vertrages (die sich auf die Landwirtschaft beziehen) sowie 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 vereinbar ist. Selbstverständlich kann die auf diese Fragen im Rahmen eines Verfahrens gemäß Artikel 177 erteilte Antwort nicht das Ergebnis einer Prüfung vorwegnehmen, die die Kommission möglicherweise vornimmt, um festzustellen, ob die fraglichen nationalen Maßnahmen mit dem Vertrag unvereinbar sind.

III — Die Chrysanthemen fallen unter das Kapitel 6 des Gemeinsamen Zolltarifs und die durch die Verordnung Nr. 234/68 errichtete Marktorganisation. Artikel 1 dieser Verordnung bestimmt, daß diese Organisation ein System von Qualitätsnormen und eine Handelsregelung für den betreffenden Wirtschaftszweig umfaßt.

Zum Zweck der Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse sieht Artikel 3 die Festlegung von Qualitätsnormen vor. Derartige Normen wurden für Blumenbulben, -zwiebeln und -knollen durch die Verordnung Nr. 315/68 des Rates vom 12. März 1968 und für frische Schnittblumen und frisches Blattwerk durch die Verordnung Nr. 316/68 des Rates vom selben Tag festgelegt.

Nach Artikel 2 der Grundverordnung können gemeinschaftliche Maßnahmen getroffen werden, um die Initiativen der beteiligten Berufsstände und Branchen zu fördern, darunter solche zur Förderung einer besseren Organisation der Erzeugung, und Artikel 12 bestimmt, ohne hierfür eine Frist zu setzen, daß der Rat die Maßnahmen festlegt, die notwendig sein könnten, um die Verordnung „nach Maßgabe der gewonnenen Erfahrungen" zu ergänzen. Außer den Verordnungen der Kommission über die Mindestpreise für die Ausfuhr bestimmter Blumenbulben, -zwiebeln und -knollen nach dritten Ländern war zur Zeit der fraglichen Ereignisse insoweit keine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene getroffen worden.

Demgegenüber verbietet Artikel 10 durch eine Bestimmung, die sich übrigens auch in den anderen gemeinsamen Marktorganisationen findet, im innergemeinschaftlichen Handel nicht nur die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung, *sondern auch mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung.*

Jedoch bleibt gemäß Absatz 2 „die Aufrechterhaltung der mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung ... gestattet:

— bei Stecklingen, unbewurzelt, und Edelreisern ... und bei Reben, bewurzelt, auch gepfropft, ... bis zu dem Zeitpunkt, bis zu dem die vom Rat zu erlassenden Bestimmungen über den Verkehr mit vegetativem Vermehrungsgut der Reben in allen Mitgliedstaaten durchzuführen sind;

— bei Topfpflanzen und Pflanzgut für Obstbäume der Tarifnummer 06.02 C II bis zum 31. Dezember 1968.

Für Topfpflanzen und Pflanzgut für Obstbäume der Tarifnummer 06.02 C II erläßt der Rat die im Rahmen der Artikel 3, 12 oder 18 etwa erforderlichen Maßnahmen."

Was den Verkehr mit vegetativem Vermehrungsgut von Reben betrifft, so hat der Rat am 9. April 1968 die Richtlinie 68/193 erlassen, deren Artikel 19 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten setzen spätestens am 1. Juli 1969 die erforderlichen Maßnahmen in Kraft, um dieser Richtlinie nachzukommen, und setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis."

Diese Frist ist durch Artikel 11 der Richtlinie 71/140 des Rates vom 22. März 1971 bis zum 1. Juli 1972 und durch Artikel 9 der Richtlinie 74/648 des Rates vom 9. Dezember 1974 bis zum 1. Juli 1976 verlängert worden.

IV — Aus dem Vergleich dieser verschiedenen Bestimmungen sind meines Erachtens zwei Schlußfolgerungen zu ziehen:

Erstens enthält eine nationale Regelung wie die, um die es hier geht, eine mengenmäßige Beschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung.

Zweitens war eine solche mengenmäßige Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung in dem betreffenden Bereich zum Zeitpunkt der fraglichen Ereignisse nicht mehr gerechtfertigt.

Ich beziehe mich insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 30. Oktober 1974 in der Rechtssache Van Haaster (Slg. 1974, 1123), in dem es um die Vereinbarkeit der niederländischen Regelung über die Beschränkung der Produktion von Hyazinthenzwiebeln mit Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 ging und aus dem hervorgeht, daß die Befugnis der Mitgliedstaaten, in den durch eine gemeinsame Marktorganisation geregelten Bereichen tätig zu werden, in dem Maße beschränkt ist, in dem ihre Ausübung den Zielen dieser Organisation zuwiderlaufen würde.

Die Verordnung Nr. 234/68 ist insbesondere auf ein gemeinschaftliches System von Qualitätsnormen gegründet, dessen Anwendung Waren von unzureichender Qualität vom Markt fernhalten soll. Jede darüber hinausgehende Beschränkung der Produktion durch einzelstaatliche Maßnahmen erscheint mir ausgeschlossen. Wenn der Rat es am Ende der Übergangszeit und nach Maßgabe der gewonnenen Erfahrungen (Art. 12) unterlassen hat, gemäß Artikel 3 Qualitätsnormen für die in Artikel 1 bezeichneten Erzeugnisse (d. h. im vorliegenden Fall: für Chrysanthemenstecklinge) festzulegen, so ist Artikel 3 Absatz 2 auf diese nicht anwendbar, und diese Erzeugnisse können folglich zum Verkauf ausgestellt oder angeboten, verkauft, geliefert oder in jeder anderen Weise in den Handel gebracht werden. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Kommission dem Rat in naher Zukunft eine Änderung der Vorschriften zur Aufrechterhaltung der Qualität der in den Mitgliedstaaten in den Handel gebrachten lebenden Pflanzen und Blumen vorschlagen wird. Bis dahin hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch klar für ein auf der Freiheit des Handelsverkehrs beruhendes System entschieden, das keinen Platz für einzelstaatliche Bestimmungen läßt (vgl. EuGH 18. Februar 1970 — Bollmann — Slg. 1970, 69, und EuGH 7. Februar 1973 — Kommission/Italien — Slg. 1973, 101).

In dem Urteil vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache van der Hulst's Zonen (Slg. 1975, 79), das die niederländische Regelung über die Entfernung der Blumenzwiebelüberschüsse betraf, wird bestätigt, daß die Verordnung Nr. 234/68 im wesentlichen auf einem System von Qualitätsnormen beruht und keine Interventionsregelung vorsieht. Die Möglichkeit, ergänzende Maßnahmen zu erlassen, ist ausdrücklich dem Rat vorbehalten. Die Entscheidung des Gerichtshofes, wonach die niederländischen Maßnahmen letztlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, findet, wie bemerkt worden ist, ihre Erklärung vielleicht in

der Tatsache, daß die Gemeinschaftsproduktion von Blumenzwiebeln in den Niederlanden konzentriert ist und daß das niederländische Interventionssystem den rationellen Vertrieb der Produktion auf *Gemeinschafts*ebene fördern und zur Stabilität des Marktes beitragen konnte. Dies trifft jedoch für die Chrysanthemen nicht zu, die auch in bestimmten anderen Mitgliedstaaten in großem Umfang produziert werden, auch wenn diese Produktion in den Niederlanden örtlich stark konzentriert ist.

V — Noch aus einem anderen Grund könnte man die Auffassung vertreten, daß das Gemeinschaftsrecht eine Regelung wie die, die in den Fragen des vorlegenden Gerichts beschrieben ist, nicht dulden kann. Der Anschluß an die fragliche Kontrollstelle ist solchen Personen vorbehalten, die akzeptieren, daß die Schiedssprüche des „Berufungsgremiums" der Kontrollstelle (das in Art. 26 ihrer Satzung in der am 22. 12. 1967 vom Minister für Landwirtschaft genehmigten Fassung vorgesehen und dessen Verfahren in einer am 12. Dezember 1977 vom Minister genehmigten „Anordnung" des Vorstands geregelt ist) hinsichtlich der Entscheidungen, die ein Organ der Kontrollstelle ihnen gegenüber erlassen hat und die nicht die Zulassung von Vermehrungsgut betreffen, bindenden Charakter haben (Art. 90 Abs. 1 des Saat- und Pflanzgutgesetzes).

Die Kontrollstelle fällt nämlich nicht unter die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1360/78 des Rates vom 19. Juni 1978 betreffend die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen. Derartige Gemeinschaften wurden nur für einige wenige Bereiche zugelassen, zum Beispiel durch die Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 für Obst und Gemüse und durch die vorerwähnte Verordnung Nr. 1360/78 für die in dieser Verordnung aufgeführten Erzeugnisse (insbesondere Riechmittelpflanzen und Lavendel) und für die dort genannten Länder oder Regionen. In bezug auf Chrysanthemen hat der Rat keine allgemeinen Vorschriften für die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 234/68 vorgesehenen *gemeinschaftlichen* Maßnahmen (zur Verbesserung der Qualität und zur Förderung der Verwendung der in Art. 1 bezeichneten Erzeugnisse sowie zur Förderung einer besseren Organisation ihrer Erzeugung und Vermarktung) erlassen.

Folglich gilt das Verbot des Artikels 85 des Vertrages, zumindest in den Bereichen, für die eine spezifische gemeinsame Marktorganisation besteht, vorbehaltlich des Artikels 2 der Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. April 1962 ohne weiteres für Berufsvereinigungen.

VI — Auch wenn das von der Branche angewandte und von den Behörden gutgeheißene Mittel zweifellos sehr wirksam ist, kann man sich doch fragen, ob es nicht zu dem angestrebten Zweck außer Verhältnis steht. Für den fraglichen Wirtschaftszweig ermächtigt im Unterschied zu der in der Verordnung Nr. 17 für den Bereich des Wettbewerbs enthaltenen Regelung keine Gemeinschaftsnorm die Prüfer, auch nicht die vereidigten, in Privatgrundstücke oder Geschäfte einzudringen, um dort Kontrollen vorzunehmen. In Ermangelung ausdrücklicher Bestimmungen, die ein derartiges Verfahren rechtfertigen, erscheint die Anwendung von Strafmaßnahmen (Geld- oder Freiheitsstrafe) zur Durchsetzung der nationalen Vorschriften im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht zu stehen. Sollte die Befugnis zur Vornahme der Kontrollen im Rahmen vertraglicher Verpflichtungen verliehen worden sein, so stellt sich auch insoweit die Frage nach der Vereinbarkeit derartiger Verpflichtungen mit dem Verbot des Artikels 85 des Vertrages.

Ich bin deshalb der Auffassung, daß Sie die Ihnen vorgelegten Fragen wie folgt beantworten sollten:

Die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 bringen die Beseitigung eines Systems mit sich, durch das die Mitgliedstaaten unmittelbar oder über von ihnen geschaffene oder genehmigte Stellen das gewerbsmäßige Verkaufen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Chrysanthemenstecklingen verbieten, obwohl dieses Vermehrungsgut im übrigen den nationalen Qualitätsnormen entspricht.