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.

ambtenaren van de Algemene inspectiedienst zijn belast met het verrichten van de keuringen voor rekening van de N.A.K.S. Overeenkomstige instellingen in Nederland zijn de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten en Bloemzaden en de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen. Ten tijde van de feiten was de secretaris van de N.A.K.S. tevens secretaris van die andere keuringsdiensten.

Bij Koninklijk besluit van 5 april 1967 (Aansluitingsbesluit N.A.K.S.), vastgesteld krachtens artikel 87, lid 1, van voornoemde wet, werd onder meer voor chrysanten de verplichte aansluiting bij de betrokken keuringsdienst ingevoerd, alsmede (artikel 1, sub a) het verbod voor niet-aangeslotenen 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 (dit besluit) genoemde gewassen . . ."

Naar de nationale rechter heeft vastgesteld, beoogt deze regeling de goede kwaliteit van het in de handel gebrachte materiaal te waarborgen. Deze waarborg bestaat in het lidmaatschap van de betrokken keuringsdienst: het feit dat het materiaal overigens voldoet aan de door de keuringsdienst vastgestelde criteria, is niet van belang. Bovendien kunnen enkel diegenen lid worden van de beroepsorganisatie, die de verbindendheid aanvaarden van arbitrale uitspraken van de Raad van beroep van de keuringsdienst met betrekking tot beslissingen van haar organen, uitgezonderd beslissingen over de goedkeuring van het teeltmateriaal.

Het is wegens overtreding van dit verbod, dat de betrokken handelaar is veroordeeld. Weliswaar kocht hij zijn stekken bij aangesloten telers, maar hij verkocht ze zonder zelf bij de keuringsdienst aangesloten te zijn. Als hij bedrijfsmatig chrysantenstekken in Nederland had willen invoeren, had hij dat ook slechts kunnen doen indien hijzelf lid van de keuringsdienst was geweest. Het door een aangeslotene in Nederland ingevoerde teeltmateriaal, dat bestemd is om daar aan de wortel te worden gebracht, moet bij de keuringsdienst worden aangegeven en wordt dan gedurende een bepaalde periode bij de aangeslotene onder controle gehouden.

Doel van het stelsel is dus een strikte controle op de kwaliteit en de herkomst van teeltmateriaal, moederplanten en daarvan gekweekte stekken, in alle stadia, van de kweker tot de detaillist. Bij in- en uitvoer wordt de controle verricht door de Plantenziektenkundige dienst, na de binnenkomst in Nederland tot aan de verkoop aan de afnemer door de keuringsdienst.

II — Het Gerechtshof te Amsterdam, waarbij de betrokkene beroep heeft ingesteld, vraagt nu of de boven beschreven Nederlandse regeling verenigbaar is met de artikelen 30-37 EEG-Verdrag (met

name de bepalingen betreffende afschaffing van kwantitatieve beperkingen tussen Lid-Staten), met de artikelen 38-47 (betreffende de landbouw), en met 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. Uiteraard kan het in het kader van een procedure ex artikel 177 op deze vraag gegeven antwoord niet prejudiciëren op de uitslag van een onderzoek dat de Commissie zou kunnen instellen met het oog op de vaststelling van de verenigbaarheid van de betrokken bepalingen met het Verdrag.

III — Chrysanten vallen onder hoofdstuk 6 van het gemeenschappelijk douanetarief (GDT) en onder de bij verordening nr. 234/68 ingestelde marktordening. Volgens artikel 1 hiervan omvat deze ordening een stelsel van kwaliteitsnormen en een regeling van het handelsverkeer.

Met het oog op de kwaliteitsverbetering van de produkten regelt artikel 3 de vaststelling van kwaliteitsnormen. Voor bloembollen en -knollen is dat gebeurd bij verordening nr. 315/68 van de Raad van 12 maart 1968, en voor verse snijbloemen en vers snijgroen bij verordening nr. 316/68 van de Raad van dezelfde datum.

Volgens artikel 2 van de basisverordening kunnen gemeenschapsmaatregelen worden vastgesteld ter aanmoediging van initiatieven van het bedrijfsleven met het oog op het verbeteren van de organisatie van de produktie, en artikel 12 bepaalt, zonder daarvoor overigens een termijn vast te leggen, dat de Raad de nodige maatregelen zal vaststellen om, „op grond van de opgedane ervaring", de bepalingen van de verordening aan te vullen. Ten tijde van de feiten van de zaak was nog geen enkele gemeenschapsmaatregel tot stand gekomen, afgezien van verordeningen van de Commissie betreffende minimumprijzen bij uitvoer van bepaalde bloembollen en -knollen naar derde landen.

Daartegenover verbiedt artikel 10 — hetzelfde vindt men in de andere gemeenschappelijke marktordeningen — voor wat het intracommunautaire verkeer betreft, niet enkel de toepassing van douanerechten en heffingen van gelijke werking, maar ook van *kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking.*

Lid 2 van dit artikel bepaalt evenwel:

„... handhaving van kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking ... (blijft) toegestaan voor.

— stekken zonder wortels en enten van de wijnstok ... en plantgoed van wijnstokken, geënt of met wortels ... tot de datum die is vastgesteld voor de toepassing in alle Lid-Staten van de door de Raad vast te stellen bepalingen betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken;

— potplanten en plantgoed voor fruitbomen van post 06.02 C II, tot en met 31 december 1968.

Voor potplanten en plantgoed voor fruitbomen van post 06.02 C II stelt de Raad maatregelen vast die eventueel nodig zijn in het kader van de artikelen 3, 12 of 18 van deze verordening."

Ter zake van het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken heeft de Raad op 9 april 1968 richtlijn 68/193 vastgesteld. Volgens arti-

kel 19 hiervan moesten de Lid-Staten uiterlijk per 1 juli 1969 de nodige maatregelen invoeren om aan de bepalingen van de richtlijn gevolg te geven. Deze termijn is eerst verlengd tot 1 juli 1972 bij artikel 11 van richtlijn 72/140 van de Raad van 22 maart 1971, en vervolgens tot 1 juli 1976 bij artikel 9 van richtlijn 74/648 van de Raad van 9 december 1974.

IV — Vergelijking van deze verschillende bepalingen moet ons inziens tot twee gevolgtrekkingen leiden.

In de eerste plaats: een nationale regeling van het soort als hier in geding is, houdt een kwantitatieve beperking of een maatregel van gelijke werking in.

In de tweede plaats: een dergelijke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking was op het betrokken gebied ten tijde van de feiten van de zaak niet meer gerechtvaardigd.

Wij verwijzen hier naar 's Hofs arrest-Van Haaster van 30 oktober 1974 (Jurispr. 1974, blz. 1123), waarin het ging om de verenigbaarheid, met artikel 10 van verordening nr. 234/68, van de Nederlandse regeling ter zake van produktiebeperkingen voor hyacintenbollen, en waaruit volgt dat de bevoegdheid der Lid-Staten om in te grijpen op gebieden die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, beperkt is voor zover de uitoefening van die bevoegdheid in strijd zou zijn met de doelstellingen van die marktordening.

Verordening nr. 234/68 is onder meer gebaseerd op een communautair stelsel van kwaliteitsnormen, waarmee wordt beoogd produkten van onvoldoende kwaliteit van de markt te weren. Elke andere produktiebeperking die voortvloeit uit nationale maatregelen, lijkt ons uitgesloten. Indien de Raad, uiterlijk aan het eind van de overgangsperiode en op grond van de opgedane ervaring (artikel 12), niet krachtens artikel 3 kwaliteitsnormen heeft vastgesteld voor de in artikel 1 bedoelde produkten (in casu dus chrysantenstekken), dan is artikel 3, tweede alinea, daarop niet van toepassing en kunnen die produkten mitsdien worden uitgestald met het oog op verkoop, te koop worden aangeboden, verkocht, afgeleverd of op enige andere wijze in de handel gebracht. Het is niet uitgesloten dat de Commissie in de nabije toekomst aanleiding zal vinden om de Raad een aanpassing voor te stellen van de kwaliteitsnormen voor levende planten en bloemen die in de Lid-Staten in de handel worden gebracht, maar tot nu toe heeft de gemeenschapswetgever duidelijk gekozen voor een stelsel op de grondslag van vrijheid van het handelsverkeer, waarin geen plaats is voor nationale bepalingen (vgl. Bollmann, 18 februari 1970, Jurispr. 1970, blz. 69; Commissie t. Italië, 7 februari 1973, Jurispr. 1973, blz. 101).

Het arrest-Van der Hulst's Zonen van 23 januari 1975 (Jurispr. 1975, blz. 79), betreffende de Nederlandse regeling voor het uit de markt nemen van bloembollenoverschotten, bevestigt dat verordening nr. 234/68 voornamelijk op een stelsel van kwaliteitsnormen is gebaseerd en geen interventieregeling omvat. De mogelijkheid om aanvullende maatregelen te nemen, is uitdrukkelijk voorbehouden aan de Raad. Als het Hof heeft beslist dat de Nederlandse maatregelen uiteindelijk toch verenigbaar waren met het gemeenschapsrecht, dan is de verklaring hiervan — zoals men heeft opge-

merkt — waarschijnlijk deze, dat de communautaire bloembollenproduktie in Nederland is geconcentreerd en dat het Nederlandse interventiestelsel op *communautair* vlak de rationele verhandeling van de produktie kon bevorderen en de markt kon stabiliseren. Maar dat geldt niet voor chrysanten, waarvan ook sommige andere Lid-Staten een belangrijke produktie hebben, ook al is die produktie in Nederland sterk plaatselijk geconcentreerd.

V — Er is nog een andere reden om aan te nemen dat een regeling als beschreven in de vragen van de nationale rechter, zich niet verdraagt met het gemeenschapsrecht. Het lidmaatschap van de betrokken keuringsdienst staat alleen open voor personen die de verbindendheid aanvaarden van de arbitrale uitspraken van de „Raad van beroep" van de keuringsdienst (voorzien in artikel 26 van de statuten van deze dienst, goedgekeurd door de minister van Landbouw op 22 december 1967; de werkzaamheden van de Raad van beroep zijn geregeld in een reglement van de Raad van bestuur, ministerieel goedgekeurd op 12 december 1977) inzake de hun betreffende beslissingen van een orgaan van de dienst, die geen betrekking hebben op de goedkeuring van teeltmateriaal (artikel 90, lid 1, van de Zaaizaad- en Plantgoedwet).

De betrokken keuringsdienst valt immers niet onder de bepalingen van verordening nr. 1360/78 van de Raad van 19 juni 1978 betreffende producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen. Dergelijke groeperingen zijn slechts in bepaalde sectoren toegestaan, bij voorbeeld voor groenten en fruit door verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972, en door voornoemde verordening nr. 1360/78 voor de produkten (met name parfumplanten en lavendel) en de landen en gebieden die daarin worden genoemd. Voor de chrysantensector heeft de Raad geen enkel algemeen voorschrift vastgesteld betreffende de in artikel 2 van verordening nr. 234/68 bedoelde *communautaire* maatregelen (maatregelen tot verbetering van de kwaliteit en tot opvoering van het gebruik van de in artikel 1 bedoelde produkten, en maatregelen die kunnen bijdragen tot een betere organisatie van de produktie en de commercialisatie).

Tenminste in de sectoren waarvoor een bijzondere marktregeling bestaat, geldt mitsdien het verbod van artikel 85 EEG-Verdrag van rechtswege voor beroepsorganisaties, behoudens het bepaalde bij artikel 2 van verordening nr. 26 van de Raad van 4 april 1962.

VI — Al is het door de beroepsgenoten gebruikte en door de overheid goedgekeurde middel stellig zeer doeltreffend, toch kan men zich afvragen of het zijn doel niet voorbij schiet. In de betrokken sector is er geen enkele gemeenschapstekst waaraan al dan niet beëdigde controleurs machtiging kunnen ontlenen, om zich voor het verrichten van controles op terreinen of in gebouwen van particulieren te begeven, zulks in tegenstelling tot wat in verordening nr. 17/62 met betrekking tot de mededinging is geregeld.

Waar elke uitdrukkelijke bepaling waarop een dergelijke regeling kan steunen ontbreekt, lijkt de vaststelling van strafsancties (boete of gevangenisstraf) voor het afdwingen van de naleving van de nationale bepalingen, in strijd met het gemeenschapsrecht. Als de controlebevoegdheid verleend is in het kader van contractuele verbintenissen, dan rijst ook hier weer de vraag of dergelijke verbintenissen zich wel verdragen met het verbod van artikel 85 van het Verdrag.

Wij concluderen dat het Hof de gestelde vragen beantwoorde als volgt:

De bepalingen van verordening (EEG) nr. 234/68 brengen de afschaffing mee van een stelsel waarbij de Lid-Staten, hetzij rechtstreeks hetzij via door hen opgerichte dan wel goedgekeurde organen, de bedrijfsmatige verkoop, verdere verhandeling, invoer, uitvoer en aanbieding ten uitvoer van chrysantenstekken verbieden, wanneer dit teeltmateriaal overigens aan de nationale kwaliteitsnormen voldoet.