CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 7 oktober 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het tribunal de grande instance te Saint-Brieuc (Frankrijk) vraagt het Hof of bepaalde nationale voorschriften betreffende de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht betreffende de landbouw en met de in het EEG-Verdrag neergelegde mededingingsregels.

In Frankrijk kunnen ingevolge wet nr. 933 van 8 augustus 1962, tot aanvulling van de wet inzake de landbouworiëntatie (JORF van 10. 8. 1962, blz. 7962) producentengroeperingen worden opgericht die „binnen hun competentie en wettelijke bevoegdheden regels (kunnen) stellen om de produktie en het op de markt brengen te ordenen en te regelen, om de prijzen te regelen... en om het handelen van hun leden af te stemmen op de eisen van de markt" (artikel 14). Voorts zijn deze groeperingen bevoegd zich te verenigen in „economische comités" om in een bepaald landbouwgebied de regels van de verenigingen, die een zelfde sector betreffen, te harmoniseren; en de comités die een zekere ervaring hebben opgedaan, kunnen door middel van een interministerieel besluit gedaan krijgen, dat bepaalde regels algemeen verbindend worden verklaard, dus ook voor de in hetzelfde gebied werkzame telers die niet bij de groepering zijn aangesloten. Voorts kan het comité bij het besluit worden gemachtigd om „inschrijvingsrechten en bijdragen te heffen, die worden berekend over hetzij de waarde van de produkten, hetzij de bebouwde arealen, dan wel over een combinatie van die twee elementen" (artikel 17).

Krachtens die wet werden bij besluit van 27 juli 1966 enkele door het economisch comité van Bretagne (hierna: verzoekster) vastgestelde regels verbindend verklaard voor alle telers van bloemkool en artisjokken en bij een tweede besluit van dezelfde datum voor telers van nieuwe aardappelen. Volgens die regels zijn de betrokkenen verplicht: a) jaarlijks een overzicht te verstrekken van de bebouwde arealen; b) („kwaliteits")normen betreffende het sorteren, de grootte, het gewicht en de aanbiedingsvorm na te leven; c) de gehele produktie op door het comité erkende markten ten openbaren verkoop aan te bieden; d) „de bodemprijs" te eerbiedigen, benevens de desbetreffende bijdragen te betalen aan het fonds van het comité tot handhaving van die regeling; e) bijdragen te betalen voor een speciaal fonds voor reclame- en propagandacampagnes.

Bij een controle van de naleving van deze verplichtingen stelde verzoekster vast dat Le Campion (nierna: verweerder), een niet-aangesloten bloemkoolteler, geen opgave van de door hem bebouwde arealen had verstrekt en de bijdragen betreffende de verkoopseizoenen 1979-1982 niet had betaald.

* Vertaald uit het Italiaans.

In rechte betoogde verweerder dat de verbindendverklaring van de door verzoekster vastgestelde regels voor alle telers van de regio onverenigbaar is met de beginselen van artikel 39 EEG-Verdrag en met de regels betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten. Omdat een uitdrukkelijke goedkeuring van de Commissie van de Europese Gemeenschappen ontbreekt, zouden de bepalingen van wet nr. 933 bovendien in strijd moeten worden geacht met het beginsel van de „open markt", zoals neergelegd in de artikelen 85 e. v. EEG-Verdrag.

Het tribunal van Saint-Brieuc schorste daarop het geding en legde bij vonnis van 2 juli 1985 het Hof een vraag voor die als volgt kan worden samengevat: „Kan een economisch landbouwcomité zich beroepen op een uitzondering op het in artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag neergelegde beginsel inzake vrije mededinging ten einde de door zijn leden vastgestelde bepalingen verbindend te verklaren voor alle telers van het betrokken land of gebied ?"

2. In de loop van de procedure zijn opmerkingen gemaakt door partijen in het hoofdgeding, de Franse regering en de Commissie. Bijzonder nuttig zijn de opmerkingen van de Commissie en van verzoekster, daar zij ons in staat stellen het probleem waarover het Hof zich heeft uit te spreken nauwkeuriger te bepalen.

Naar is opgemerkt, betreft het geschil voornamelijk de betaling van bijdragen, door verweerder aan het landbouwcomité verschuldigd krachtens een interministerieel decreet houdende verbindendverklaring van verzoeksters voorschriften voor telers van bloemkool en artisjokken. Deze produkten vallen, anders dan nieuwe aardappelen, onder een gemeenschappelijke marktordening, namelijk die voor groenten en fruit, die thans bij basisverordening nr. 1035/72 van 18 mei 1972 (PB 1972, L 118, blz. 1) is geregeld. Wij moeten dus om te beginnen aan de hand van die verordening vaststellen of een nationale maatregel als waarop verzoekster zich beroept, wettig is. Men zal zeggen dat sedert 1983 de sector groenten en fruit ook een *gemeenschappelijke* uitbreidingsregeling kent die onder meer veel gelijkenis vertoont met het Franse model (verordeningen nrs. 3284 en 3285/83 van 14 november 1983, PB 1983, blz. 1 en 8). Dit is juist, doch voor bloemkool en artisjokken is die regeling pas op 1 oktober 1985 in werking getreden; zij kan dus niet van invloed zijn op ons probleem, dat integendeel moet worden beantwoord met inachtneming van de beginselen van gemeenschapsrecht die golden toen de feiten van het hoofdgeding zich voordeden.

Thans wil ik deze beginselen onderzoeken. Het eerste kan worden afgeleid uit de tiende overweging van verordening nr. 1035/72. Volgens de gemeenschapswetgever schaadt „de totstandkoming van telersverenigingen die aan hun leden de verplichting opleggen bepaalde regels, inzonderheid ten aanzien van de commercialisatie, in acht te nemen" niet de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit, maar kan zij integendeel daadwerkelijk tot het bereiken van haar doelstellingen bijdragen.

In het kader van de gemeenschappelijke marktordening hebben comités als verzoekster dus volledig burgerrecht; een feit is echter dat de artikelen 13 tot 15 van de verordening, die hun bevoegdheden omschrijven en afbakenen, niets bepalen over de mogelijkheid om de werking van de door hen vastgestelde bepalingen door een overheidshandeling uit te breiden tot niet-aangesloten

telers. Hier hebben wij dus met andere woorden te maken met een leemte, die echter door een arrest van het Hof wordt opgevuld. Het Hof heeft immers bij de behandeling van een in veel opzichten analoge kwestie — de wettigheid naar gemeenschapsrecht van een nationale rechtsregel die bepaalde producenten verplichtte om zich aan te sluiten bij een orgaan ter stimulering van de produktie en de verkoop van appels en peren — beslist dat die regeling „slechts onverenigbaar met de (...) bepalingen [van verordening nr. 1035/72 kan] worden geacht, wanneer de werkzaamheden zelf van dat orgaan in strijd zijn met die bepalingen" (arrest van 13 december 1983, zaak 222/82, Apple and Pear Development Council, Jurispr. 1983, blz. 4083, 4122).

Toegepast op het onderhavige geval, kan die overweging ons een eerste antwoord opleveren: wanneer specifieke bepalingen van gemeenschapsrecht ontbreken, moet een nationale regeling die de door een landbouwvereniging vastgestelde verplichtingen verbindend verklaart voor de onafhankelijke telers van dat gebied, wettig worden geacht, op voorwaarde dat die verplichtingen of de mogelijke gevolgen van de algemeenverbindendverklaring niet indruisen tegen de bepalingen van verordening nr. 1035/72.

3. Ten einde de twijfel van de Bretonse rechter weg te nemen, behoeven dus enkel de door het comité vastgestelde regels waarnaar het besluit van 27 juli 1966 verwijst, aan de hand van dit criterium te worden onderzocht. Wat het eerste voorschrift betreft — de verplichting om een opgave te verstrekken van de bebouwde arealen — merkt verzoekster op, dat het verzamelen van de produktiegegevens haar in staat stelt onderzoek te doen gericht op de verbetering van de kwaliteit en de verkoop van groenten en fruit en dat de resultaten daarvan ook bruikbaar zijn voor de niet-ingeschreven telers. De algemeenverbindendverklaring van de betrokken bepaling levert met andere woorden een voordeel op voor de gehele sector van groenten en fruit in dat gebied; zij kan derhalve niet in strijd worden geacht met de gemeenschappelijke ordening die, naar bekend, identieke doeleinden nastreeft (vgl. in die zin het hiervoor genoemde arrest in zaak 222/82, punt 1, a van het dictum).

Dan kom ik thans op de bepalingen betreffende het sorteren, het gewicht en de grootte van de produkten. Te deze merk ik om te beginnen op, dat na de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening „de staten zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken" (arrest van 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, 2372) en verder, dat de gemeenschapswetgever in casu voor bloemkool en artisjokken duidelijke kwaliteitsnormen heeft vastgesteld (bijlage II bij verordening nr. 23 van 4 april 1962, PB 1962, nr. 30, blz. 965, en bijlage I bij verordening nr. 58 van 15 juni 1962, PB 1962, nr. 56, blz. 1607). Aldus heeft hij een regeling tot stand gebracht, die volgens het Hof een „uitputtend karakter" heeft (genoemd arrest in zaak 222/82, punt 1 c van het dictum). De door het comité vastgestelde regels kunnen van die regeling afwijken; de handeling van de nationale overheid, waarbij deze regels algemeen verbindend worden verklaard, kan derhalve ook van die regeling afwijken en daardoor de door mij gesignaleerde plicht schenden om zich van bepaalde maatregelen te onthouden.

Vervolgens ga ik over op de verplichting om de gehele produktie op door verzoekster erkende markten ten openbaren verkoop aan te bieden en om een bijdrage te betalen voor

de „bodemprijs"-regeling. De eerstgenoemde verplichting is, naar is betoogd, voorzien om de aangesloten leden te beschermen tegen verstoringen van de Bretonse groenten- en fruitmarkt, waarover de groothandelaren en expediteurs een schier onbetwiste heerschappij uitoefenen. De tweede verplichting is opgelegd om te verhinderen, dat de marktprijzen beneden een bepaalde grens (de bodemprijs) dalen, onder welke het economisch voordeliger wordt om van verkoop af te zien en de telers een vergoeding voor de niet-verkochte hoeveelheden te betalen. De algemeenverbindendverklaring van die verplichtingen, zo voegt men hieraan toe, leidt tot een nog hogere stabiliteit van de markt, aangezien verzoekster hierdoor niet alleen de gehele regionale produktie doeltreffend kan controleren, maar ook de commercialisatie daarvan.

Ik wil onmiddellijk opmerken, dat de door die bepalingen nagestreefde doeleinden stellig geoorloofd zijn. Artikel 13 van basisverordening nr. 1035/72 bepaalt immers dat de oprichting van een telersvereniging de aangesloten leden verplicht om „ten aanzien van... commercialisatie de regels toe te passen, die door de telersvereniging zijn vastgesteld" en „de gehele produktie... via de telersvereniging te verkopen". Ten einde de prijzen te stabiliseren heeft de gemeenschapswetgever het wenselijk geacht dat genoemde verenigingen „op de markt kunnen interveniëren met name door het toepassen van een bodemprijs beneden welke de produkten van hun leden aan de verkoop worden onttrokken" (twaalfde overweging van de basisverordening). „Voor de financiering van deze maatregelen" aldus artikel 15, lid 1, derde alinea, „wordt door de aangesloten telers een interventiefonds gevormd dat van middelen wordt voorzien door heffingen op de te koop aangeboden hoeveelheden".

Een feit is evenwel dat die bepalingen, blijkens de letterlijke tekst ervan, een *beperkte* werking hebben: zij richten zich met andere woorden enkel tot de comités en hun leden. De *algemene* regeling die diezelfde wetgever voor de sector groenten en fruit heeft vastgesteld, is echter gegrond op het beginsel van de open markt, dus de markt „waartoe elke producent vrije toegang heeft en waarvan de werking uitsluitend door de in deze ordening voorziene instrumenten wordt geregeld" (arrest in genoemde zaak 83/78, r. o. 57). Hieruit volgt mijns inziens dat verzoeksters regels met die ordening verenigbaar zijn, zolang zij alleen gelden voor degenen die ze hebben vastgesteld; zou men ze uitbreiden tot iedereeen, dan zou dat in de praktijk betekenen dat de algemene regeling zou worden vervangen door deze speciale regeling, die de basisverordening niet afkeurt doch juist aanmoedigt, maar die zij wil reserveren voor de aangesloten leden.

In het bijzonder ten aanzien van de verplichting de gehele produktie op door het comité erkende markten te verkopen, is die algemeenverbindendverklaring onaanvaardbaar, aangezien de onafhankelijke telers daardoor niet in staat zouden worden gesteld, „vrij te kopen en te verkopen op de door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden"; wat de „bodemprijs"-regeling betreft, de toepassing daarvan op niet-

aangesloten leden is onwettig, omdat zij hen zou beletten om „*rechtstreeks* te profiteren van interventiemaatregelen en van alle andere maatregelen tot regulering van de markt, die in de gemeenschappelijke marktordening zijn voorzien" (arrest in genoemde zaak 83/78, r. o. 58, cursivering van mij).

Ik wijs erop dat de basisverordening, naast genoemde regeling, in artikel 19 inderdaad een interventieregeling voorziet, die voor alle telers geldt wanneer de gemeenschapsautoriteiten een „ernstige crisis" constateren. Zodra verzoeksters voorschriften verbindend zijn verklaard voor alle Bretonse telers, zouden zij leiden tot een verstoring van de *modus operandi* van dit dubbele mechanisme: de regeling van artikel 19, zo merkt de Commissie terecht op, zou iedere bestaansreden verliezen en de markt zou op een hoger niveau worden gestabiliseerd dan de gemeenschappelijke ordening voorziet. Het is duidelijk dat zolang een gemeenschappelijke regeling betreffende de algemeenverbindendverklaring ontbreekt, dergelijke consequenties onverenigbaar met de werking van die ordening moeten worden geacht.

Dan moet ten slotte nog de wettigheid worden onderzocht van de laatste door verzoekster opgelegde verplichting: het betalen van bijdragen voor de door het comité gevoerde reclamecampagnes. Blijkens het procesdossier is een groot gedeelte van die bijdragen in feite bestemd om een fonds voor produktenpropaganda en verkoopbevordering van middelen te voorzien, terwijl het overblijvende gedeelte dient tot dekking van de door het comité gedragen kosten van beheer. Bovendien blijkt dat de niet-aangesloten telers verplicht zijn de helft te betalen van het bedrag dat van de aangesloten leden wordt gevraagd.

Na deze opmerking wil ik terugkeren tot het arrest in zaak 222/82. „Ingeval" — zo overweegt het Hof — „een heffing (duidelijkheidshalve: het gaat om een heffing voor inschrijving bij de Apple and Pear Development Council) dient ter financiering van een orgaan waarvan een gedeelte van de werkzaamheden in strijd met het gemeenschapsrecht is verklaard...", verzetten de bepalingen van verordening nr. 1035/72 zich „tegen de aan de producenten opgelegde (betalings)verplichting", en het voegt hieraan toe, dat „het aan de nationale rechter (staat) te beoordelen, of, gelet op de omvang van die werkzaamheden, die omstandigheid de heffing onwettig doet zijn en tot gehele of gedeeltelijke vrijstelling moet leiden" (punt 3 c van het dictum). Mutatis mutandis moet in het onderhavige geval dezelfde beslissing worden gekozen.

4. Mijn onderzoek tot nu toe voert dus tot de slotsom, dat behoudens voor wat de opgave van het bebouwde areaal betreft, de bij het interministeriële decreet opgelegde verplichtingen met betrekking tot bloemkool en artisjokken, wanneer zij verbindend worden verklaard voor alle telers van het gebied, de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening verstoren en derhalve onverenigbaar zijn met basisverordening nr. 1035/72.

In deze omstandigheden behoeft niet meer te worden vastgesteld of de bestreden regeling ook in strijd is met de in het EEG-Verdrag neergelegde mededingingsregels. Een dergelijk onderzoek zou gerechtvaardigd zijn voor het uitbreidingsbesluit betreffende nieuwe aardappelen, want dat is een produkt waarvoor thans geen gemeenschappelijke ordening bestaat. Maar zoals sub 2 gezegd, betreft het geschil tussen verzoekster en verweerder enkel de niet-nakoming van de verplichtingen inzake de produktie en het op de markt brengen van bloemkool. Dat aspect van het door de verwijzende rechter aan ons voorgelegde probleem is dus in het hoofdgeding niet aan de orde en kan hier terzijde worden gelaten.

5. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de door het tribunal de grande instance van Saint-Brieuc bij vonnis van 2 juli 1985 gestelde vraag te beantwoorden als volgt.

Bij gebreke van een gemeenschapsregeling die uitdrukkelijk de algemeenverbindendverklaring van de door een regionaal comité van telers in een bepaalde landbouwsector vastgestelde regels toestaat, staan de voorschriften van verordening nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit eraan in de weg, dat een Lid-Staat bestuursrechtelijke besluiten vaststelt, waarbij de verplichtingen tot verkoop van de gehele produktie op door het comité erkende markten, tot toepassing van de regels betreffende sortering, grootte, formaat en aanbiedingsvorm, en tot eerbiediging van de bodemprijsregeling verbindend worden verklaard voor alle niet bij het comité aangesloten telers.

Het staat aan de nationale rechter te beoordelen of, gelet op de omvang van de door het comité uitgeoefende onverenigbare activiteiten, die omstandigheid de wettigheid van de aan de niet-aangesloten leden opgelegde bijdragen aantast en voor hen tot een gehele, dan wel gedeeltelijke vrijstelling leidt.