CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 25 OKTOBER 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze prejudiciële zaak gaat het om de communautaire landbouwregeling, en met name om verordening nr. 804/68 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten. Men wenst met name van u te vernemen, of en in hoeverre de Lid-Staten bevoegd blijven, wanneer de instellingen van de Gemeenschap een gemeenschappelijke marktordening voor een bepaalde goederensector hebben gecreëerd. Er zij al aanstonds op gewezen, dat het een erg moeilijke zaak is. In de vragen van de rechter gaat het om kwesties die het Hof niet volledig heeft uitgediept; en wat meer zegt, zij stellen niet bepaalde nationale voorschriften aan de orde, maar de gehele Nederlandse regeling inzake de produktie van en de handel in kaas.

Eerst in het kort de feiten. Jongeneel Kaas BV te Bodegraven en 14 andere, eveneens in Nederland gevestigde bedrijven hebben de Nederlandse Staat en de Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ) gedagvaard voor de rechtbank te 's-Gravenhage teneinde te horen eisen en concluderen dat een aantal Nederlandse wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften betreffende de kwaliteit van — en de controle op — kaasprodukten zal worden ongeldig verklaard, althans voorshands niet toepasselijk verklaard.

Eisers, exporteurs of handelaren in Nederlandse kaas en kaasprodukten, achten genoemde voorschriften in strijd met het gemeenschapsrecht en met hun ondernemersbelangen. Bij vonnis van 14 september 1982 heeft de president van de rechtbank het geding geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de navolgende vragen gesteld:

a) Dient verordening (EEG) nr. 804/68 te worden uitgelegd in die zin dat zij een Lid-Staat belet om, met het oog op het bevorderen van de afzet van kaas en kaasprodukten, eenzijdig een regeling inzake de kwaliteit van deze produkten te treffen als is vervat in de thans in Nederland geldende wettelijke regeling, te weten de Landbouwkwaliteitswet van 8 april 1971, Stbl. 371, het Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten van 2 december 1981, Stbl. 726, de Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten van 28 december 1981, Stcrt. 251, het Keuringsreglement COZ kaasprodukten, goedgekeurd bij ministeriële beschikking van 2 juni 1982, Stcrt. nr. 105, en het Heffingenreglement COZ, goedgekeurd bij ministeriële beschikking van 15 juni 1982, Stcrt. nr. 118?

b) Zo neen, dient artikel 30 dan wel artikel 34 van het EEG-Verdrag dan te worden uitgelegd in die zin dat zij een Lid-Staat beletten om, met het oog op het bevorderen van de afzet van kaas en kaasprodukten, eenzijdig een regeling te treffen inzake de kwaliteit van deze produkten, gelijk deze in de sub a genoemde wettelijke regelingen is vervat?

c) Zo neen, dient dan de sub a genoemde verordening dan wel dienen dan de sub b genoemde artikelen aldus te worden uitgelegd, dat zij een

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Lid-Staat beletten een regeling te treffen volgens welke het bedrijfsmatig bereiden van kaasprodukten uitsluitend is toegestaan aan aangeslotenen bij een controle-instelling, gelijk zulks is bepaald in artikel 12 van het Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten?

d) Komt aan algemene rechtsbeginselen en met name aan een „evenredigheidsbeginsel" als waarop eiseressen doelen, rechtstreekse werking toe in een geding als het onderhavige?

2. Tot goed begrip van het geschil zullen wij eerst een onderzoek moeten instellen naar de hoofdtrekken van de Nederlandse regeling, die volgens eiseressen niet met het gemeenschapsrecht te rijmen zijn en dus op hen geen toepassing kunnen vinden. Ik wijs erop, dat het een bijzonder complex systeem is, dat onder meer vier niveaus omvat, terwijl de regelingen voor de onderscheiden niveaus elkander overlappen en doorkruisen. Er een duidelijk overzicht van te geven valt niet mee.

De top van de pyramide vormt de Landbouwkwaliteitswet van 8 april 1971, Stbl. 1971 (5761, 371), die een geheel nieuwe regeling bracht die in de plaats kwam van de Landbouwuitvoerwet van 1938, Stbl. 600, waarin de regering werd gemachtigd voor bepaalde, voor export bestemde landbouw- en visserijprodukten kwaliteitsvoorschriften te geven. In de considerans van de wet van 1971 staat te lezen „dat het wenselijk is ter bevordering van de afzet een algemene regeling vast te stellen betreffende de kwaliteit van voortbrengselen van de landbouw en de visserij". Voor melk en zuivelprodukten is die regeling thans te vinden in vier secundaire rechtsbronnen: a) het Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten van 2 december 1981 en b) de Landbouwkwaliteitsbeschikking van 28 december 1981, die beide de kwaliteit van kaasprodukten betreffen; c) en d) twee reglementen, onderscheidenlijk de keuring van die produkten en de daarop toegepaste heffingen betreffende, welke reglementen zijn opgesteld door het COZ en bij ministeriële beschikkingen van 2 en 15 juni 1982 zijn goedgekeurd.

Het koninklijk besluit van 2 december 1981 bestrijkt het tweede niveau der pyramide en geeft een reeks voorschriften betreffende de bereiding van kaasprodukten. Het was bedoeld om de tot dan toe bestaande bepalingen (die met name berustten op de Kaasmerkenwet van 1911 en de Landbouwuitvoerwet van 1938) te vervangen, en het geeft een normatief kader dat deels bepalingen omvat betreffende de aan in Nederland gefabriceerde kaasprodukten te stellen minimum-kwaliteitseisen, deels ook bepalingen waarin een tweeledig keuringsstelsel is neergelegd.

Tot de eerste groep behoren de artikelen 3-6. Volgens artikel 3 dienen „kaasprodukten ... de voor hun soort specifieke kleur, geur, smaak en consistentie te hebben" (lid 1). Artikel 4 stelt aan de verpakking van genoemde produkten bepaalde eisen. Artikel 6, dat als de kern van de nieuwe regeling is te beschouwen, bepaalt de inhoud van de door de minister vast te stellen uitvoeringsvoorschriften; er moeten met name regelen worden

gegeven met betrekking tot: a) de oorsprong, de vorm, de afwerking, de maat en het gewicht van kaasprodukten, de inrichting van bedrijfsgebouwen en vervoermiddelen, grondstoffen en toevoegingen, de be- of verwerkingswijze, het gebruik van machines, werktuigen en gereedschappen, de hoedanigheid en het gebruik van verpakkingsmiddelen; b) de verschillende typen van kaasprodukten; c) de regels voor de verwerking van de grondstoffen. Met name de op al deze punten zeer minutieuze regeling van de ministeriële besluiten (dat van 27 december 1981 telt maar liefst 172 artikelen!) grijpt diep in in de belangen van de betrokken ondernemingen en heeft de aanleiding gegeven tot het hoofdgeding.

In de tweede groep bepalingen, met name vervat in de artikelen 10-14, gaat het om de keuringen. In artikel 10 is de instelling van een orgaan *ad hoc*, het reeds genoemde COZ, voorzien, dat is belast met het toezicht op de naleving van de kwaliteitsvoorschriften door fabrikanten van en handelaren in kaasprodukten. Deze moeten bij het COZ zijn aangesloten om bedrijfsmatig kaas te mogen bereiden (artikel 12). Maar in ander opzicht gaat het ook in de artikelen 8 en 9 om de keuringen. Volgens die artikelen mag op kaasprodukten het ook voor andere waren geldende stelsel worden toegepast, volgens hetwelk er bij ministerieel besluit merken, tekenen en bewijsstukken mogen worden vastgesteld voor de kaassoorten die aan de eisen van genoemd artikel 6 voldoen. Het spreekt wel vanzelf dat elk produkt waarvoor een bepaald merk wordt gebruikt, aan de desbetreffende specifieke eisen moet voldoen (vgl. artikel 9, lid 1).

De voorschriften die in deze drie categorieën van bepalingen zijn te vinden, zijn bindend; dit volgt uit artikel 2, dat verbiedt:

a) de bedrijfsmatige bereiding van kaasprodukten, wanneer daarbij de krachtens artikel 6, lid 1, vastgestelde voorschriften inzake de bereiding niet worden in acht genomen, i.e. anders dan in bedrijfsgebouwen in de zin van dat artikel (lid 1, *a);*

b) het vervoer van die produkten anders dan overeenkomstig artikel 6, lid 1, *b);*

c) de verhandeling dier produkten anders dan met inachtneming van de artikelen 3, 4, 5, 6, *a* en *b* (lid 6).

Als gezegd, vormen de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 december 1981, waarin aan de Landbouwkwaliteitswet uitvoering wordt gegeven, op hun beurt de rechtsgrondslag van meer gedetailleerde voorschriften. Deze zijn te vinden in de ministeriële beschikking van 28 december 1981. Daarin gaat het eveneens om de kwaliteit van kaasprodukten, en wel met name om de grondstoffen welke ter bereiding van kaas worden gebruikt (artikelen 3-10), de rijkskaasmerken (artikelen 11-17), fabriekskaas (artikelen 18-83), boerenkaas (artikelen 84-100), kwark, al of niet met eet- en drinkwaren (artikelen 101-116), kaaspoeder en smeltkaaspoeder (artikelen 137-152), wederuitvoer van niet in Nederland bereide kaasprodukten (artikel 166). Deze uiterst minutieuze voorschriften wijken aanzienlijk van de eerdere regeling af.

Op het vierde niveau tenslotte zijn er de COZ-reglementen. Het eerste reglement werd bij ministeriële beschikking van 2 juni 1982 goedgekeurd en regelt de controle op de naleving van genoemde voorschriften. Het tweede reglement werd bij ministeriële beschikking van 15 juni 1982 goedgekeurd: bij het COZ aangesloten ondernemers (praktisch gesproken: alle ondernemers in de betrokken sector) hebben, ter bestrijding van de kosten die aan de keuringen zijn verbonden, aan hun produktieomvang geëvenredigde heffingen op te brengen.

3. Dat was dan het Nederlandse systeem. Van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen verdienen uiteraard de artikelen 30 en 34 van het Verdrag de aandacht, maar ook 's Raads verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (en tot die zuivelprodukten behoort ook kaas). Er worden de instrumenten in genoemd van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat in het kader van bedoelde ordening moet worden gevoerd ter verwezenlijking van de in artikel 39 omschreven doelstellingen.

Enkele voorbeelden: de jaarlijkse vaststelling van interventieprijzen voor Grana-Padanokaas en Parmigiano-Reggianokaas (artikel 5, lid 1, *e*); de vaststelling van de drempelprijs (artikel 4) en van de heffingen (artikel 14); de verlening van steun voor particuliere opslag (artikel 8, lid 3); het nemen van specifieke interventiemaatregelen voor bewaarkaas (artikel 9, lid 1); de invoering van andere interventiemaatregelen wanneer er overschotten ontstaan of dreigen te ontstaan (artikel 12); de verplichte overlegging van in- en uitvoercertificaten in het handelsverkeer met derde landen (artikel 13); de betaling van restituties bij uitvoer naar die landen (artikel 17, lid 1); een regeling van het actieve veredelingsverkeer, waarvan de toepassing geheel of gedeeltelijk kan worden uitgesloten (artikel 18); een regeling van het vrije handelsverkeer met derde landen (artikel 18) en binnen de Gemeenschap (artikel 22); de bevoegdheid tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen (artikel 21).

4. In de beide eerste vragen (a en b) gaat het erom, of de Nederlandse rechtsvoorschriften die ik hiervoor trachtte samen te vatten, zich met het gemeenschapsrecht verdragen. De verwijzende rechter wenst met name te weten, of zij in strijd komen met verordening nr. 804/68 dan wel met de artikelen 30 en 34 van het Verdrag. Onder a) wordt een bijzonder nauwkeurige omschrijving van het nationale stelsel gegeven; het lijkt wel of de rechter u verzoekt het als zodanig te willen beoordelen; mocht dit zo zijn, dan kan hem in formele zin slechts een *fin de non recevoir* worden tegengeworpen; immers, wij hebben kennis te nemen van een krachtens artikel 177 gedaan verzoek en, ofschoon het tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling soms de schijn had van het tegendeel, niet van een beroep, wegens schending van het Verdrag en afgeleid recht door de Commissie tegen Nederland ingesteld.

Maar formalisme mag ons er de ogen niet voor doen sluiten dat wij in ieder geval, gezien de omvang en de zeer complexe aard van de nationale rechtsvoorschriften waarop de vragen betrekking hebben, te maken hebben met een prejudiciële zaak die in sterke mate *sui generis* mag heten. Zij verlangt, kort en goed, een substantiële beoordeling van de Nederlandse regeling, althans in grote lijnen. Wij behoeven ons daarentegen

niet te begeven in een minutieuze bespreking van de afzonderlijke bepalingen, hetgeen met name ook geldt voor de voorschriften waarin de algemene regelen op bepaalde punten alleen maar worden uitgewerkt.

5. Ik vraag dus uw aandacht voor verordening nr. 804. Volgens eiseressen zouden met name drie soorten bepalingen van de nationale regeling hiermee in strijd komen: die welke de produktie tot een aantal kaassoorten beperken, die waarin de kwaliteitskenmerken van bepaalde kaassoorten strikt worden geregeld, en die betreffende het rijpingsproces, de verpakking en het vervoer, welke voorschriften behelzen die de vrijheid der Nederlandse fabrikanten en handelaren in ander opzicht sterk aan banden zouden leggen.

Over dit een en ander kom ik aanstonds te spreken. Het lijkt mij nuttig er eerst op te wijzen, dat bedoelde voorschriften geen betrekking hebben op uit andere landen ingevoerde kaas; het belang hiervan zal nog blijken. Het koninklijk besluit van 1981 zegt het met zoveel woorden: de verboden, in artikel 2 op de bereiding en verhandeling van kaas gesteld, zijn naar luid van lid 4 van dat artikel „niet van toepassing op binnengekomen douanegoederen in de zin van de algemene wet inzake de douane en de accijnzen, tenzij de goederen zijn geplaatst onder de regeling ‚actieve veredeling', als bedoeld in de richtlijn van de Raad ... van 4 maart 1969 ... nr. 69/73 ..., zoals deze is of zal worden gewijzigd".

Keren wij thans terug tot de grieven der eiseressen. De feiten staan onomstotelijk vast. De fabricage van kaassoorten welker bereiding tot 1981 zonder meer geoorloofd was, is verboden: zoutarme dieetkaas, Goudse gatenkaas (type Emmenthal); brosse kaas. De Nederlandse ondernemingen worden hierdoor ernstig benadeeld: uitgesloten van de produktie van kaassoorten die in andere Lid-Staten vrijelijk worden aangemaakt (zoals de Italiaanse kaassoorten in België), kunnen zij hun bedrijf niet uitbreiden door bepaalde produkten waar vraag naar is, op de markt te brengen.

Voorts wordt het op de bereiding van bepaalde kaassoorten gestelde verbod geflankeerd door het verbod om ook maar de geringste wijziging te brengen in de samenstelling en het produktieproces der toegestane soorten. Dit geldt bijvoorbeeld voor Cheddar, een kaassoort die in Nederland niet meer dan 38 % vocht mag bevatten, welk maximum in Engeland op 39 % is gesteld. Dit brengt een kostenstijging mee voor de Nederlandse fabrikant, die aan de Cheddar 1 % vet moet toevoegen. Tenslotte zijn daar de voorschriften betreffende rijping en vervoer. Wanneer kaas waarvan de rijping niet voltooid is, volgens artikel 64 van de beschikking van 27 december 1981 in Nederland moet blijven, dan betekent dit, al weer tot nadeel van de ondernemingen, dat er van een onverwijlde verzending en snelle afzet in andere Lid-Staten geen sprake kan zijn.

Dat het een ingrijpend en, het moet gezegd, ook een log systeem is, leidt dus geen twijfel. Maar komt het daardoor ook in strijd met het gemeenschapsrecht? Eiseressen zijn er zeker van. Zij willen ons op het hart binden, dat hier van een absolute incompatibiliteit, in de zin van strijd met algemene beginselen, sprake is. Er zijn sectoren, zo betoogt hun raads-

man, waarin de instelling van een gemeenschappelijke markt met communautaire instanties waaraan beleidsmiddelen zijn toevertrouwd met behulp waarvan een geïntegreerd systeem tot stand moet komen, die Lid-Staten definitief iedere interventiemogelijkheid heeft ontnomen. Juist het landbouwbeleid in het algemeen en de markt voor kaasprodukten in het bijzonder bieden hiervan een voorbeeld. De staten mogen er zich niet mee inlaten, met name niet wanneer er voor de sector communautaire regelen gelden.

Een minder star standpunt neemt de Commissie in. De redenering van haar raadsman kan, ofschoon enigszins „ambigu", als volgt worden samengevat: de verwezenlijking van de in artikel 39 omschreven doelstellingen moet worden nagestreefd met behulp van de agrarische beleidsinstrumenten die in het Verdrag worden voorzien; het is dus uitgesloten dat de staten eenzijdig voor deze of gene sector een marktordening scheppen, althans het kan blijkens artikel 43, lid 3, slechts bij wijze van hoge uitzondering en indien aan strenge voorwaarden is voldaan. Maar in zoverre is de Nederlandse regeling tegen kritiek bestand. Zelfs de grootste tegenstanders ervan kunnen niet staande houden dat zij op een werkelijke marktordening voor kaasprodukten neerkomt, of anders gezegd, dat de Nederlandse overheid zich in de plaats heeft gesteld van de communautaire gezagsorganen op een gebied waarop deze bij uitsluiting bevoegd zijn.

Dit standpunt kan echter niet worden aanvaard, ook niet in zijn minder radicale versie. Men zie slechts de arresten waarop de eiseressen zich beroepen, te weten die van 18 mei 1977 (zaak 111/76, Van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901), 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347) en 26 juni 1979 (zaak 177/78, Pigs and Bacon, Jurispr. 1979, blz. 2161), waarin is overwogen dat wanneer de Gemeenschap zich van artikel 40 bedient om voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke ordening der markten in het leven te roepen, de Lid-Staten zich dienen te onthouden „van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken". Kortom, het is de nationale overheden niet verboden zich met de regeling van een markt in te laten wanneer de communautaire instanties daartoe al zijn overgegaan. Het tegendeel is waar: zolang zij maar niet tegen de regeling der communautaire gezagsorganen ingaan, zijn interventies toegestaan.

Ik acht dit een juist uitgangspunt. Het ware zinloos de staten bevoegd te verklaren marktordeningen in te richten als ook de Gemeenschap reeds marktordenende maatregelen heeft genomen. Het zou echter irreëel zijn, aan te nemen dat een staat zover gaat dat hij maatregelen neemt die de gemeenschapsvoorschriften volledig verdringen. De werkelijkheid is anders, daarvan zijn er voorbeelden genoeg. Een staat moge nog zo vergaande maatregelen nemen, dit wil nog niet zeggen dat daarmede een werkelijke marktordening wordt geschapen. Of zulke maatregelen door de beugel kunnen, hangt er dus helemaal van af of dit inderdaad „nog niet" het geval is. Hoever mag men gaan en voorbij welk punt mag men niet gaan? Dit lijken mij de vragen

te zijn waarvoor de Nederlandse regeling ons stelt.

6. De Commissie heeft een, naar ik vrees niet zeer succesvolle, poging ondernomen ze te beantwoorden. Wij zagen dat zij niet wil weten van het door eiseressen voorgedragen standpunt, dat een gemeenschappelijke ordening de staten geen enkele bevoegdheid laat. Haars inziens zijn de staten evenwel in tweeërlei opzicht grenzen gesteld: nationaal recht mag niet a) de goede werking van de markt beïnvloeden, b) het beginsel dat de markt vrij toegankelijk moet zijn, aantasten. Ik acht dit standpunt echter innerlijk tegenstrijdig. Wie een staat verbiedt de goede werking van de markt te beïnvloeden, stelt die staat geen grens, immers ook de meest bescheiden maatregel sorteert enig effect; op die manier zou de staat dus toch iedere interventie worden verboden; aldus ontneemt men de staat met de ene hand de restbevoegdheden die men hem met de andere hand geeft.

Was haar uitgangspunt voorzichtiger dan dat van eiseressen, uiteindelijk gaat zij er even drastisch tegen aan, en vindt dan 's Hofs jurisprudentie op haar weg. Ik blijf in zoverre bij hetgeen ik heb opgemerkt over de zaken Van den Hazel, Pigs Marketing Board, Pigs and Bacon (en in dezelfde zin andere, meer genuanceerde of minder heldere uitspraken; men zie de arresten van 29. 3. 1979, 29. 6. 1978, 6. 11. 1979 en 18. 10. 1979, respectievelijk in de zaken 231/78, Commissie t. Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 1447, 154/77, Echmann, Jurispr. 1978, blz. 1573, 10/79, Toffoli, Jurispr. 1979, blz. 3201, en 5/79, Buys, Jurispr. 1979, blz. 3203). In beginsel mogen de staten geen interventiemaatregelen nemen wanneer er een gemeenschappelijke ordening met eigen specifieke bevoegdheden bestaat, maar dit beginsel is niet voor uitbreiding vatbaar en laat een zekere speelruimte. Wordt er niet van de gemeenschappelijke ordening afgeweken, wordt er aan het gemeenschappelijk marktbeleid geen afbreuk gedaan, wordt de verwezenlijking van de doeleinden der marktordening niet in gevaar gebracht, dan zijn de nationale maatregelen legitiem.

Het komt mij voor, dat de woorden afwijking en schade in dezen een sleutelfunctie kunnen vervullen. Het gaat er dus niet om, of er aan het ingrijpen van de nationale overheid gevolgen voor produktie en handel zijn verbonden; het gaat erom, of die gevolgen — die in ieder geval niet uitblijven — indruisen tegen de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening of aan de verwezenlijking van die doelstellingen in de weg staan. Bij het onderzoek waartoe het Hof mij uitnodigt, heb ik, met andere woorden, niet te zoeken naar de grens tussen de bevoegdheden van de communautaire instanties en de nationale overheden — zoals de Commissie in overweging geeft —; integendeel, van geval tot geval zal moeten worden nagegaan in hoeverre de nationale maatregel de belangen van de Gemeenschap in gevaar brengt.

Maar wat betreft de andere grens die volgens de Commissie aan nationale interventies moet worden gesteld, zeg ik: *nulla quaestio.* De gemeenschappelijke ordeningen berusten, zo betoogt de Commissie, op het beginsel van de open markt, die voor iedere producent toegan-

kelijk moet zijn; de staten mogen die vrijheid niet inperken. Dit is juist en volgt uit uw jurisprudentie (zie het reeds genoemde arrest Pigs and Bacon, inzonderheid r.o. 57 en 58), en ik moge eraan toevoegen dat dit geen toeval is. Waar de Commissie dit beginsel formuleert, verlegt zij haar betoog van het formele (en steriele) plan van de bevoegdheden naar het (u meer interesserende) wezenlijke domein van de gevolgen die er van de interventie op de goede werking van de markt uitgaan.

Ik kom dus tot de slotsom dat nationale rechtsvoorschriften zich niet met het gemeenschapsrecht verdragen zodra er nadeel voor het beleid en de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening aan verbonden is, en dat zulk een nadeel *in re ipsa* is gelegen wanneer de toegankelijkheid van de markt, ofwel het recht van bedoelde ondernemers om te produceren, in te voeren en uit te voeren, wordt ingeperkt. Laat ons thans nagaan of dit van de Nederlandse regeling kan worden gezegd.

7. Ik zou willen vooropstellen dat vooral de navolgende vier aspecten de regeling omstreden doen zijn: het verbod kaassoorten die niet op een beperkte, gesloten, soortenlijst voorkomen, te produceren; het verbod in samenstelling en produktieproces der op de lijst vermelde kaassoorten ook maar de geringste wijziging aan te brengen; de regeling van merken en aanduidingen in verband met de kwaliteitsvoorschriften; het verplichte lidmaatschap der producenten van het Centraal Orgaan (maar hierover heeft de verwijzende rechter, onder c, een aparte vraag gesteld).

De soortenlijst. Hij is, zoals gezegd, beperkt: tal van kaassoorten zoals, om er maar enkele te noemen, bewaarkaas (Emmenthal, Gruyère), de verschillende soorten Provolone, Pecorino enz. vallen erbuiten. De Commissie brengt er drie bezwaren tegen in: zulk een beperkte lijst zou in strijd komen met het in deze sector door de gemeenschappelijke marktordening gevoerde beleid, dat de vraag naar kaas wil stimuleren, opdat er door de markt grotere hoeveelheden zuivelprodukten worden opgenomen; zij zou in strijd komen met het beginsel dat de gemeenschappelijke ordeningen niet tussen de producenten van de Gemeenschap mogen discrimineren (men zie artikel 40, lid 3, laatste alinea); zij zou de interventieregeling (steun voor opslag, restituties) van verordening nr. 804, zoals die in een reeks bijzondere maatregelen uitvoering vond, in gevaar brengen.

De raadsman van de Nederlandse regering is het hiermede uiteraard niet eens. Waar het tot nu toe niet tot een communautaire regeling voor kaasprodukten is gekomen, zouden de Lid-Staten over een marge beschikken waarbinnen zij mogen interveniëren. Nederland zou met de bepalingen die *sub iudice* zijn, was deze gelegenheid gebruik hebben gemaakt om de consument de zekerheid van hoogwaardiger — en daardoor beter te verhandelen — produkten te verschaffen.

Welnu, het Nederlandse uitgangspunt is juist: de inspanningen der Commissie ten spijt, zijn er nog steeds geen communautaire voorschriften betreffende de kwaliteit van kaasprodukten, de staten hebben dus in het algemeen hun wetgevende bevoegdheden behouden. Het is echter al

evenzeer waar, dat deze vaststellingen het probleem niet oplossen, maar op een ander niveau wederom doen rijzen. Immers, mag de uitoefening van die bevoegdheid zover gaan, dat het aantal voor produktie in aanmerking komende kaassoorten drastisch wordt ingeperkt, zij het slechts omdat daardoor — ongetwijfeld — een betere kwaliteit kan worden verzekerd? Wordt op die manier de verkoop van Nederlandse kaas niet in gevaar gebracht en wordt er niet tussen de eigen producenten en die in de andere Lid-Staten gediscrimineerd? Ik geloof dat deze vragen in bevestigende zin moeten worden beantwoord.

Het is wel duidelijk waarom. De Commissie heeft er (in bijlage 2 bij de op 20 mei 1983 gedeponeerde akte) op gewezen, dat de vooruitzichten van de markt van kaasprodukten rooskleurig zijn. De uitvoer naar derde landen neemt toe en binnen de Gemeenschap stijgt het verbruik van kaas per inwoner gestadig, hetgeen de fijnproevers, waartoe ik mij reken, slechts kan verheugen, maar vooral bemoedigend is voor wie zich over buitensporig grote melkoverschotten in onze sector bezorgd maken. Geeft men zich hiervan rekenschap, dan wordt het nonsensicaal te willen volhouden dat een beleid dat gericht is op beperking van het assortiment der voor fabricage in aanmerking komende kaassoorten, de verkoop bevordert. Integendeel, het brengt de verkoop in gevaar en doet om diezelfde reden afbreuk aan de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening.

Als het dan bovendien geen betoog behoeft dat er ten nadele van de Nederlandse producenten wordt gediscrimineerd, dan zijn de bepalingen betreffende bedoelde lijst stellig onwettig. Het komt mij dan ook onnodig voor, de ongerijmdheden welke de Commissie in de systematiek van restituties en steunverlening meent te ontwaren, een voor een te onderzoeken. Het zijn, welbeschouwd, slechts verschillende aspecten van een en dezelfde „vice d'origine", waarover ik meen het nodige te hebben gezegd.

8. Bezien wij thans het tweede omstreden aspect van de regeling *de qua:* de vrijheid der producenten zou ook worden beperkt door de minutieuze omschrijving van de eisen waaraan de op de lijst vermelde kaassoorten zouden moeten voldoen. Natuurlijk zijn ook die bepalingen onwettig. Zij zijn dat echter alleen omdat zij, waar de beperkte en gesloten lijst op zichzelf reeds aan een welbepaald belang van de Gemeenschap afbreuk doet, de betrokkenen nog meer aan banden leggen. Zou men niet door zulk een lijst zijn gebonden, dan zou het oordeel anders kunnen uitvallen. Immers, bij gebreke van communautaire rechtsvoorschriften verhindert niets aan te nemen dat nationale voorschriften ter verzekering van een goede kaaskwaliteit zich met de doelstellingen — en met de goede werking — der gemeenschappelijke ordening verdragen.

9. In de derde plaats zou ook de verplichting om van bepaalde „merken en tekenen" gebruik te maken, onwettig zijn. De Commissie meent dat de verplichting vooral de uitvoer naar Lid-Staten en derde landen in gevaar brengt. Maar als men het probleem zo stelt, krijgen wij te maken met artikel 34 van het Verdrag; en dat artikel wordt in de tweede vraag specifiek aan de orde gesteld. Op dit ogenblik interesseert ons echter of die verplichting zich met de gemeenschappelijke ordening der markten verdraagt.

De Commissie ontwikkelt te dezen twee grieven: voor zover de verplichting mer-

ken of tekenen te gebruiken de handel belemmert, wordt de afzet er ongunstig door beïnvloed, hetgeen met de bedoelingen van de gemeenschappelijke ordening in strijd komt. Voorts wordt in artikel 13 van verordening nr. 804 het recht op uitvoer naar derde landen van het bezit van een titel *ad hoc* afhankelijk gesteld, hetgeen impliceert dat de afgifte van andere stukken geen voorwaarde voor die export kan zijn.

Deze argumenten overtuigen mij niet. Het tweede argument niet, omdat het vereiste van een exportvergunning nog niet wil zeggen dat de staten geen andere certificaten mogen verlangen; het eerste argument niet, omdat niet is aangetoond dat van de voorgeschreven merken een negatief effect op de afzet uitgaat, welk effect stellig niet *in re ipsa* is gelegen. Van het merkensysteem had men wel iets anders kunnen beweren, namelijk dat het leidt tot een nog striktere bepaling van de kaassoorten die mogen worden geproduceerd, en daardoor het gevaar voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nog vergroot. In zoverre zou dan moeten worden herhaald hetgeen hiervoor met betrekking tot de kwaliteitsgarantie werd opgemerkt. De onwettigheid ervan is niet in de voorschriften als zodanig gelegen, maar in het feit dat zij ertoe strekken de in bedoelde lijst vervatte, intrinsiek onwettige beperking nog stringenter te maken.

Een laatste probleem betreft de exportdocumenten. Volgens de ministeriële beschikking van 15 juni 1982 moet er terzake van de afgifte dier documenten een heffing worden betaald. Het lijkt mij duidelijk dat ook die last als onwettig is te beschouwen, voor zover zij tot minder verkopen leidt, maar dit moet van geval tot geval worden nagegaan. Voorts is die last, wanneer zij niet ook binnenslands verhandelde produkten treft, met artikel 12 van het Verdrag onverenigbaar te achten (vgl. het arrest van 10. 3. 1981, gevoegde zaken 36 en 71/80, Irish Creamery, Jurispr. 1981, blz. 735).

10. De tweede vraag betreft de verenigbaarheid van voorschriften als de Nederlandse met de artikelen 30 en 34. De verwijzende rechter stelt ze, voor het geval de eerste vraag in ontkennende zin mocht worden beantwoord. Ik heb u voorgesteld die vraag bevestigend te beantwoorden, zij het met een bepaald *„distinguo"*, maar omdat u het daarover met mij niet eens zoudt kunnen zijn, meen ik ook bij de problemen welke de verwijzende rechter sub *b* aan de orde heeft gesteld, te moeten stilstaan.

Ik heb hiervóór (onder 5) gezegd, dat de Nederlandse wettelijke regeling niet voor ingevoerde kaas geldt, zodat er van strijd met artikel 30 geen sprake kan zijn. Moeilijker vragen rijzen er in verband met artikel 34. De bepalingen *de quibus* gelden voor de produktie en de verhandeling in Nederland, de Lid-Staten en derde landen van in Nederland gefabriceerde kaas; men mag zich derhalve afvragen of zij als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen zijn te beschouwen. De Nederlandse regering betwist dit met een beroep op uw jurisprudentie. Het zou het Hof erom gaan, dat er niet tussen de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat wordt gediscrimineerd op een wijze die de nationale producenten bevoordeelt ten opzichte van die uit andere Lid-Staten. Het heeft dan ook beslist dat artikel 34 slechts geldt voor maatregelen welke de uitvoerhandel beperken (zie de arresten van 8. 11. 1977,

14. 7. 1981 en 1. 4. 1982, onderscheidenlijk in de zaken 15/79, Groenveld, Jurispr. 1979, blz. 3409, 155/80, Oebel, Jurispr. 1981, blz. 1993 en 141-143/80, Holdijk, Jurispr. 1982, blz. 2399).

Dit verweer komt mij gegrond voor. Wettig of onwettig, de restricties die in het voorgaande ter sprake kwamen, gelden voor de binnenlandse handel zo goed als voor de uitvoer. Zo is het met de lijst, met de kwaliteitsvoorschriften, met het stelsel van merken en tekenen. Ik wijs er met name op, dat een eenvormige behandeling ook bij dit stelsel vooropstaat, hetgeen aan de verwijzing door de Commissie naar de arresten van 16 maart en 3 februari 1977 (respectievelijk zaak 68/76, Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515 en zaak 53/76, Bouhelier, ibid. blz. 197) haar belang ontneemt.

11. In de derde vraag gaat het om de verenigbaarheid van artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 december 1981 (*recte:* van een dergelijke bepaling) met verordening nr. 804 en, wederom, met de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag. Ik herinner eraan, dat in artikel 12 de bedrijfsmatige bereiding van kaas is voorbehouden aan leden van het bij artikel 10 voorziene controleorgaan COZ.

Ik acht die beperking onwettig. De ervaring leert ten duidelijkste dat produktie — en a fortiori, bedrijfsmatige produktie — alleen zin heeft als de producent met zijn produkt aan de markt komt. Door niet-aangeslotenen de produktie te verbieden, maakt artikel 12 tevens de verhandeling onmogelijk, hetgeen wederom een schending inhoudt van het beginsel dat door u werd geformuleerd in het arrest van 26 februari 1980 (zaak 94/79, Vriend, Jurispr. 1980, blz. 327). Het ging toen om de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt (verordening nr. 234/68), en u achtte het met de eisen van die ordening onverenigbaar dat een nationale regeling waarbij een controleorgaan was ingesteld, aan niet-leden de verhandeling van planten en bloemen, ongeacht kwaliteit, verbood.

12. De vierde en laatste vraag betreft de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, en wel met name het evenredigheidsbeginsel. De verwijzende rechter wenst te weten of het gemeenschapsrecht in een geschil als het onderhavige rechtstreeks toepasselijk is.

Het antwoord kan slechts bevestigend luiden. De algemene beginselen welke volgens het Hof besloten liggen in onze primaire en afgeleide rechtsbronnen, maar vooral in de grote verworvenheden die aan de stelsels der Lid-Staten gemeen zijn, maken deel uit van de communautaire rechtsorde; particulieren kunnen er derhalve in een geding voor de nationale rechter een beroep op doen, en een ieder weet dat de nationale rechter tevens gemeenschapsrechter is. Er is evenwel één beperking: bedoelde beginselen gelden alleen waar het om de toepassing van materiële bepalingen van gemeenschapsrecht gaat, meer expliciet gezegd: niet in ieder geval, doch slechts wanneer er een verwevenheid met de communautaire orde bestaat, kunnen die beginselen door particulieren worden ingeroepen en zullen zij door de rechter in aanmerking worden genomen.

In het arrest van 11 november 1981 in zaak 203/80 (Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595) werd duidelijk bepaald binnen

welke grenzen het evenredigheidsbeginsel in de nationale rechtssfeer kan worden ingeroepen. Het ging erom in hoeverre de Lid-Staten vrij zijn strafbepalingen betreffende het verkeer van goederen en het personenverkeer vast te stellen of in stand te houden. Administratieve en strafmaatregelen mogen, zo overwoog het Hof, de grenzen van het „strikt nodige" niet te buiten gaan; een straf wordt dus onwettig wanneer zij „zo zeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij de vrijheid gaat belemmeren" (r.o. 27). *Mutatis mutandis* zal de verwijzende rechter zich naar deze regel hebben te gedragen.

13. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen, door de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage bij vonnis van 14 september 1982 gesteld in de door Jongeneel Kaas BV te Bodegraven en 14 andere ondernemingen tegen de Staat der Nederlanden en de Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ) aanhangig gemaakte zaak, te beantwoorden als volgt:

1. *Vraag a:* Verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, is in die zin te verstaan dat zij een Lid-Staat belet om, ter bevordering van de afzet van kaas en kaasprodukten, eenzijdig een regeling te treffen inzake de kwaliteit van die produkten waarbij: de fabricage wordt verboden van kaassoorten die niet zijn vermeld op een beperkte lijst en niet zijn bereid met inachtneming van de rigoureuze voorschriften — betreffende grondstoffen, produktieproces, conservering en vervoer —, zoals die voor de onderscheiden op de lijst vermelde soorten zijn gegeven; het gebruik van merken en tekenen wordt voorgeschreven, met dien verstande dat de verhandeling der produkten ervan afhankelijk is gesteld, en wel zulks zodra een en ander tot een, zij het ook slechts potentiële, beperking van de afzet leidt; de uitvoer van de afgifte van speciale vergunningen afhankelijk wordt gesteld, indien zulks tot een beperking van de afzet leidt; er ter zake van de afgifte van de vergunning rechten moeten worden betaald, indien zulke lasten niet ook worden gelegd op produkten die in het land van produktie worden verhandeld.

2. *Vraag b:* De artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag zijn in die zin te verstaan dat zij een Lid-Staat niet beletten om, ter bevordering van de afzet van kaasprodukten, eenzijdig een regeling inzake de kwaliteit van produkten als onder 1) omschreven te treffen. Zulk een regeling leidt niet tot een verschil in behandeling van de binnenlandse handel van bedoelde Lid-

Staat en zijn uitvoerhandel; zij verschaft aan nationale produkten derhalve geen bijzonder voordeel ten koste van de produkten van andere Lid-Staten.

3. *Vraag c:* Verordening nr. 804/68 en de artikelen 30 en 34 van het EEG-Verdrag zijn in die zin te verstaan dat zij een Lid-Staat beletten een regeling te treffen volgens welke het bedrijfsmatig bereiden van kaasprodukten uitsluitend is toegestaan aan degenen die bij een controle-instelling zijn aangesloten.

4. *Vraag d:* De algemene rechtsbeginselen, en met name het „evenredigheidsbeginsel", werken rechtstreeks; zij moeten derhalve door de nationale rechter worden toegepast, wanneer de feiten met het oog waarop zij worden ingeroepen, met het communautaire systeem in verband blijken te staan.