ARREST VAN HET HOF
3 december 1987 *

In zaak 136/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het tribunal d'instance te Saintes (Charente-Maritime), om een prejudiciële beslissing in het aldaar aanhangig geding tussen

Bureau national interprofessionnel du cognac, te Cognac,

en

Yves Aubert, te Saint-Porchaise,

over de verenigbaarheid met artikel 85 EEG-Verdrag van bepaalde maatregelen tot invoering van afzet- en opslagquota voor alcohol,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, waarnemend voor de president, O. Due en J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresidenten, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— het Bureau national interprofessionnel du cognac, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door P. Calmels,

— Yves Aubert, verweerder in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door C. Thiollet, advocaat te Angoulême,

* Procestaal: Frans.

— de Britse regering, vertegenwoordigd door D. Donaldson, Queen's Counsel van Gray's Inn,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Marenco als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 2 juni 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 september 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 26 mei 1986, ingekomen ten Hove op 4 juni daaraanvolgend, heeft het tribunal d'instance te Saintes (Frankrijk) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 85 EEG-Verdrag ten einde te kunnen beoordelen, of het vaststellen van produktiequota voor cognac-brandewijnen en van bijdragen bedoeld om de naleving daarvan te verzekeren, verenigbaar is met de mededingingsregels.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen het Bureau national interprofessionnel du cognac (hierna: BNIC), gevestigd te Cognac, en Y. Aubert, wijnbouwer te Saint-Porchaise. Het BNIC heeft Aubert aangesproken tot betaling van een bedrag van 7 916,02 FF ter zake van de bijdrage die deze wijnbouwer verschuldigd zou zijn wegens overschrijding van het afzetquotum, dat onder de hierna te onderzoeken voorwaarden was vastgesteld.

3 Blijkens het verwijzingsvonnis en de stukken van de zaak is het BNIC een bedrijfsorganisatie in de sector cognac-wijnen en -brandewijnen, die is opgericht bij een ministerieel besluit van 5 januari 1941. Zijn inkomsten verkrijgt het BNIC uit parafiscale heffingen. In het ten tijde van de feiten geldende besluit van de minister van Landbouw van 18 februari 1975 (JORF van 26.2.1975) wordt bepaald:

„Het BNIC wordt samengesteld als volgt:

a) twee personen, waarvan de ene de wijnbouw en de andere de handel uit de bij decreet van 1 mei 1909 afgebakende streek vertegenwoordigt;

b) op voordracht van de betrokken beroepsorganisaties:

— negentien afgevaardigden van de wijnbouwers en van de distillatiecoöperaties;

— negentien afgevaardigden van de handelaren en van de beroepsstokers;

— een afgevaardigde van het syndicaat van de distillatiewijnen;

— een afgevaardigde van de producenten van pineau des Charentes;

— een afgevaardigde van de makelaars;

— een afgevaardigde van de verwante bedrijfstakken;

— een afgevaardigde van het kaderpersoneel en de meesters (handel);

— een afgevaardigde van de arbeiders in de cognac-kelders;

— een wijntechnicus;

— een wijnbouwarbeider.

Geen enkele handelaar, makelaar, stoker of beoefenaar van een daarmee samenhangend beroep kan de producenten vertegenwoordigen en omgekeerd.

De leden van het bureau worden voor drie jaar benoemd bij besluit van de minister van Landbouw. Zij zijn herkiesbaar.

De besprekingen van het bureau worden bijgewoond en aan de debatten kan met raadgevende stem worden deelgenomen door:

— de directeuren landbouw van het departement en de directeuren van de belastingdiensten van de Charente en de Charente-Maritime;

— de afdelingsinspecteur van de fiscale recherche;

— de ambtenaren belast met de economische en financiële controle van het bureau."

Verder benoemt de minister een voorzitter en een regeringscommissaris.

4 Volgens het ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende huishoudelijk reglement van het BNIC worden de leden in twee „groepen" ondergebracht, de groep handel en de groep wijnbouw. De groepen kunnen, nadat zij na interne onderhandelingen bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen hun respectieve standpunten hebben bepaald, een overeenkomst sluiten, die volgens wet nr. 75-600 van 10 juli 1975 inzake de bedrijfsorganisatie in de landbouw, aangevuld en gewijzigd bij wet nr. 80-502 van 4 juli 1980, gericht kan zijn op de verbetering van: de kennis van vraag en aanbod, de aanpassing en de regulering van het aanbod, de invoering, onder staatstoezicht, van regels voor de afzet, de prijzen en betalingsvoorwaarden; de kwaliteit van de produkten, de relaties binnen de bedrijfsorganisatie in de betrokken sector en de stimulering van de verkoop van het produkt op de binnenlandse en de buitenlandse markt.

5 Ingevolge artikel 5 juncto artikel 2 van dezelfde wet kan de overeenkomst op verzoek van de plenaire vergadering van het BNIC bij ministerieel besluit worden „uitgebreid". Door deze „uitbreiding" wordt de overeenkomst verbindend voor alle leden van de beroepen waaruit deze bedrijfsorganisatie is samengesteld.

6 Volgens artikel 3, eerste alinea, van dezelfde wet „hebben de in artikel 1 bedoelde erkende bedrijfsorganisaties het recht om van alle leden van de beroepsgroepen waaruit de organisatie bestaat, bijdragen te heffen voortvloeiende uit overeenkomsten die volgens de in het voorgaande artikel vastgestelde procedure zijn uitgebreid. Hoewel deze bijdragen verplicht zijn, blijven zij privaatrechtelijke schuldvorderingen".

7 Op 29 oktober 1979 heeft de bij het BNIC benoemde regeringscommissaris op basis van het op 18 oktober 1979 binnen deze organisatie gevoerde overleg een „besluit" genomen, waarin voor het oogstjaar 1979/1980 bepaalde maatregelen werden getroffen. Er werd een produktiequotum vastgesteld, bestaande uit een afzetquotum en een opslagquotum voor zuivere alcohol per hectare, alsmede bijdragen die verschuldigd zouden zijn in geval van overschrijding van deze quota. De inkomsten die uit de toepassing van dit besluit zouden voortvloeien, werden in de eerste plaats bestemd voor het verlenen van een subsidie van 300 FF per hectoliter

zuivere alcohol aan wijnbouwers die hun „afzetquotum" in het geheel niet of slechts gedeeltelijk hadden kunnen verhandelen en die ervan afzagen om deze hoeveelheid tot cognac te verwerken, en in de tweede plaats voor de financiering van met name onderzoek naar nieuwe afzetmogelijkheden (andere dan verwerking tot cognac en „pineau des Charentes") voor most en witte wijnen van de „région délimitée" van cognac.

8 De belangrijkste punten uit dit besluit werden overgenomen in een op 23 november 1979 binnen het BNIC gesloten overeenkomst.

9 Deze overeenkomst werd krachtens voornoemde wet nr. 75-600 bij ministerieel besluit van 2 januari 1980 algemeen verbindend verklaard.

10 Op grond van deze bepalingen heeft het BNIC Aubert voor het tribunal d'instance gedagvaard en betaling van bijdragen gevorderd wegens overschrijding van het afzetquotum. Deze rechter heeft het Hof de twee navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Zijn bepalingen tot invoering van een produktiequotum, bestaande uit een afzetquotum en een opslagquotum, verenigbaar met artikel 85 EEG-Verdrag, wanneer zij ertoe strekken de produktie van een bepaald produkt te beperken ten einde de kwaliteit ervan te handhaven ?

2) Zo neen, is dan een op basis van een dergelijk quotum berekende bijdrage verenigbaar met artikel 85 EEG-Verdrag ?"

11 De vragen van de nationale rechter houden in wezen in of:

— een tussen twee groepen van economische subjecten, in het kader en volgens de procedure van een lichaam als het BNIC gesloten overeenkomst, welke voorziet in de betaling van een bijdrage ingeval een produktiequotum voor zuivere alcohol per hectare wordt overschreden, in strijd is met artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag;

— een ministerieel besluit waarbij een dergelijke overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, in strijd is met de verplichtingen die op de Lid-Staten rusten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, gelezen in samenhang met de artikelen 3, sub f, en 85 van dat Verdrag.

De verenigbaarheid van de overeenkomst met artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag

12 Allereerst voert het BNIC aan, dat artikel 85, lid 1, in casu niet van toepassing is, omdat hier geen sprake is van een overeenkomst, maar van een overheidsmaatregel.

13 Dit argument kan niet worden aanvaard. Zoals het Hof reeds in zijn arrest van 30 januari 1985 heeft beslist (zaak 123/83, BNIC, Jurispr. 1985, blz. 391), heeft de omstandigheid dat een overeenkomst tussen twee groepen economische subjecten, zoals de „groep" wijnbouw en de „groep" handel, wordt gesloten in het kader van een lichaam als het BNIC, niet tot gevolg dat deze overeenkomst aan de toepassing van artikel 85 EEG-Verdrag wordt onttrokken.

14 Volgens het BNIC zou artikel 85, lid 1, voorts toepassing missen, omdat voornoemde overeenkomst landbouwprodukten betreft die onder een nationale marktordening vallen. Deze produkten zouden weliswaar zijn onderworpen aan de mededingingsregels van het Verdrag, maar onder de voorwaarden gesteld in verordening nr. 26 van de Raad van 4 april 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten (PB 1962, blz. 993). Artikel 2 van deze verordening bepaalt: „Artikel 85, lid 1, van het Verdrag is niet van toepassing op de in het voorgaande artikel bedoelde overeenkomsten, besluiten en gedragingen die een wezenlijk bestanddeel uitmaken van een nationale marktorganisatie of die vereist zijn voor de verwezenlijking van de in artikel 39 van het Verdrag omschreven doelstellingen."

15 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat het produktiequotum en de bijdrage betrekking hebben op brandewijnen. Blijkens bijlage II bij het Verdrag (ex. 22.09) zijn deze uitdrukkelijk uitgesloten van de categorie landbouwprodukten en moeten zij als industriële produkten worden aangemerkt. Het feit dat een deel van de opbrengst van de bijdragen bestemd is voor acties ten behoeve van wijn en most is niet van belang voor de vraag, welke mededingingsregels van toepassing zijn.

16 Vervolgens moet worden onderzocht, of de betrokken overeenkomsten de mededinging kunnen beperken en de handel tussen Lid-Staten ongunstig kunnen beïnvloeden.

17 Door iedere produktietoename met een sanctie te treffen, leidt de in het geding zijnde overeenkomst tot een bevriezing van de bestaande situatie en maakt zij het voor een producent moeilijker om zijn concurrentiepositie op de markt te verbeteren. Bijgevolg kan deze overeenkomst de mededinging tussen producenten beperken.

18 Het is weliswaar juist, dat de overeenkomst betrekking heeft op brandewijn die bij de cognacbereiding wordt gebruikt, dat wil zeggen op een halfprodukt dat normaliter de Cognacstreek niet verlaat; dit neemt echter niet weg, dat dit produkt de grondstof vormt voor een ander produkt, te weten cognac, dat in de gehele Gemeenschap wordt verhandeld. Bijgevolg kunnen overeenkomsten, welke bij overschrijding van afzetquota verplichten tot betaling van bijdragen, de handel tussen Lid-Staten ongunstig beïnvloeden.

19 Hieruit volgt, dat voornoemde overeenkomst door artikel 85, lid 1, van het Verdrag verboden wordt.

20 Voorts voert het BNIC aan, dat de vastgestelde regels niet onverenigbaar kunnen zijn met artikel 85, lid 1, van het Verdrag, omdat zij bedoeld zijn om het hoofd te bieden aan de stagnerende verkopen en de stijgende voorraden van cognacbrandewijnen, door te zorgen voor een economisch evenwicht in een streek waar 63 000 wijnbouwers en ongeveer 9 000 werknemers bij de handelsondernemingen voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van de wijnbouw.

21 In dit verband moet worden opgemerkt, dat het BNIC deze omstandigheden eventueel had kunnen aanvoeren ter ondersteuning van een verzoek aan de Commissie om de bepalingen van artikel 85, lid 1, overeenkomstig lid 3 van dit artikel buiten toepassing te verklaren. Een dergelijk verzoek is echter niet aan de Commissie gedaan.

De verenigbaarheid van het besluit tot algemeen verbindendverklaring met artikel 5 EEG-Verdrag

22 Dienaangaande moet worden onderzocht of, en in hoeverre, Lid-Staten in strijd handelen met de verplichtingen die op hen rusten krachtens artikel 5 van het Verdrag, gelezen in samenhang met de artikelen 3, sub f, en 85, wanneer zij een overeenkomst die in strijd is met laatstgenoemd artikel, door middel van een overheidshandeling algemeen verbindend verklaren.

23 Volgens vaste rechtspraak hebben de artikelen 85 en 86 van het Verdrag betrekking op de gedragingen van ondernemingen en niet op de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen van de Lid-Staten; nochtans legt het Verdrag de Lid-Staten eveneens de verplichting op geen maatregelen te nemen of te handhaven welke die bepalingen hun nuttig effect kunnen ontnemen (arrest van 16 november 1977, zaak 13/77, Inno, Jurispr. 1977, blz. 2115).

24 Dit is met name het geval, wanneer een Lid-Staat door een besluit tot algemeen verbindendverklaring de gevolgen van met artikel 85 strijdige overeenkomsten versterkt.

25 Op de vragen van de nationale rechter moet dus worden geantwoord dat:

— een overeenkomst tussen twee groepen van economische subjecten, gesloten in het kader en volgens de procedure van een lichaam als het BNIC, welke overeenkomst voorziet in de betaling van een bijdrage ingeval een produktiequotum voor zuivere alcohol per hectare wordt overschreden, in strijd is met artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag;

— een ministerieel besluit waarbij een dergelijke overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, in strijd is met de verplichtingen die op de Lid-Staten rusten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, gelezen in samenhang met de artikelen 3, sub f, en 85 van dat Verdrag.

Kosten

26 De kosten door de Britse 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 de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het tribunal d'instance te Saintes bij vonnis van 26 mei 1986 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Een overeenkomst tussen twee groepen van economische subjecten, gesloten in het kader en volgens de procedure van een lichaam als het BNIC, welke overeenkomst voorziet in de betaling van een bijdrage ingeval een produktiequotum voor zuivere alcohol per hectare wordt overschreden, is in strijd met artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag.**

2) **Een ministerieel besluit waarbij een dergelijke overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, is in strijd met de verplichtingen die op de Lid-Staten rusten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, gelezen in samenhang met de artikelen 3, sub f, en 85 van dat Verdrag.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 december 1987

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart