FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
fremsat den 3. december 1987 *

Høje Domstol.

1. **A** — Det afgørende problem i denne sag er, hvorvidt en medlemsstat lovligt kan indføre en national ordning om handel med frugt og grønsager som den, der i øjeblikket gælder i Belgien i henhold til artikel 7, stk. 3, i kongelig anordning af 26. november 1982 [1], som affattet ved kongelig anordning af 12. januar 1987, der udstrækker visse krav, som i henhold til fællesskabsretten kun gælder visse produkter, til også at omfatte andre. Den ordning, der gælder efter fællesskabsretten, er navnlig fastlagt i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager [2] og Rådets forordning nr. 23/62 af 4. april 1962 samt i Kommissionens forordninger nr. 58/62 af 15. juni 1962, 183/64 af 17. november 1964, 1641/71 af 27. juli 1971 og 778/83 af 30. marts 1983 [3].

2. Som det fremgår af retsmøderapporten, anfægtede Kommissionen under den administrative procedure i første omgang en hel række bestemmelser i kongelig anordning af 26. november 1982, som opstillede forskellige supplerende krav i forhold til de fællesskabsretlige bestemmelser.

3. Efter offentliggørelsen af kongelig anordning af 12. januar 1987, hvorved der skete en ophævelse af næsten samtlige de supplerende krav i henhold til kongelig anordning af 26. november 1982, frafaldt Kommissionen de fleste af sine klagepunkter, således at den nu kun opretholder det, der vedrører kravet om på samleemballager for produkter fremstillet i Belgien at angive minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter.

4. Der er derfor ikke længere nogen grund til at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt Traktatens artikel 30 finder anvendelse, og jeg kan derfor begrænse mig til at undersøge, hvorvidt belgisk lovgivning på det pågældende punkt er forenelig med bestemmelserne om den fælles markedsordning for frugt og grønsager i forordning nr. 1035/72, og navnlig med de i de andre nævnte forordninger fastlagte kvalitetsnormer.

5. Nærmere bestemt må det undersøges, hvorvidt den omstændighed, at der gælder en fællesskabsretlig ordning i form af en fælles markedsordning for en gruppe af landbrugsprodukter, medfører, at medlemsstaterne ikke længere kan udstede regler på det pågældende område.

6. **B** — Den *belgiske regering* har om dette spørgsmål gjort gældende, at den fælles markedsordning for frugt og grønsager ikke er en fuldstændig regulering, idet kravet om de nævnte angivelser på emballager efter denne kun gælder fire produkter, nemlig løg, artiskokker, bladselleri og hovedkål.

* Oversat fra portugisisk.

1 — *Moniteur belge* af 16.2.1983.

2 — EFT 1972 II, s. 423.

3 — Henholdsvis EFT 1959-1962, s. 91, EFT 1959-1962, s. 180, EFT 1963-1964, s. 213, EFT 1971 II, s. 553, og EFT L 86 af 31.3.1983, s. 14.

7. Ved at udstrække dette krav til andre produkter omfattet af den fælles markedsordning har Belgien suppleret denne ved at gøre brug af den restkompetence, som Domstolen allerede har fastslået, at medlemsstaterne i sådanne tilfælde [4] har, idet man har indført bestemmelser, der ifølge sagsøgte ikke strider mod de fællesskabsretlige regler og har til formål fuldt ud at virkeliggøre målsætningerne med den fælles markedsordning. Ordningen har konkret til formål at sikre god handelsskik og beskytte forbrugerne.

8. *Kommissionen* har heroverfor gjort gældende, at sagsøgte herved sammenblander to ganske forskellige tilfælde:

a) Der kan for det første være tale om tilfælde, hvor der ikke på fællesskabsplan er udstedt de regler, der er nødvendige for, at en fælles markedsordning kan fungere efter hensigten, og hvor man derfor kan hævde, at en del af det pågældende område ikke er reguleret.

b) For det andet kan der være tale om tilfælde, hvor der består en fælles markedsordning omfattende en detaljeret og fuldstændig regulering af det pågældende område.

9. Det er kun i de førstnævnte tilfælde, at medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis kan udstede bestemmelser, der har til formål at opveje fællesskabsinstitutionernes »passivitet«, og disse bestemmelser skal være i overensstemmelse med den fælles markedsordnings principper.

4 — Dom af 7. februar 1984 i sag 237/83, Jongeneel Kaas, Sml. s. 483, jfr. præmis 13, og dom af 28. marts 1984 i de forenede sager 47 og 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland og Van Miert, Sml. s. 1721.

10. For så vidt angår de i Belgien udstedte regler, set i forhold til de i den fælles markedsordning for frugt og grønsager fastlagte kvalitetsnormer, foreligger der imidlertid ikke en sådan situation, idet der ved markedsordningen er sket en udtømmende fællesskabsretlig regulering af spørgsmålet.

11. C — a) Det fremgår i tilstrækkeligt omfang af Domstolens praksis, hvorledes sagen bør afgøres.

12. b) Oprindelig udtalte Domstolen i sin praksis generelt [5], at »medlemsstaterne på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning — og så meget desto mere når denne ordning hviler på et fælles prissystem — ikke længere ensidigt kan udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning«.

13. c) Senere fastslog Domstolen under hensyntagen til visse fælles markedsordningers ufuldstændige karakter, at der lovligt kan gennemføres supplerende nationale gennemførelsesforanstaltninger til eller foranstaltninger til uddybning af sådanne markedsordninger, såfremt visse forudsætninger er opfyldt.

14. I dommen af 23. januar 1975 i Van der Hulst-sagen [6], der vedrørte en afgift, som de nederlandske myndigheder opkrævede i forbindelse med handel med blomsterløg, antog Domstolen således — idet den dog herved udtalte, at der også må ske en vurdering af indholdet af den pågældende nationale interventionsordning i forhold til de fællesskabsretlige regler — at en ordning som den, der var blevet indført i nederlandsk lovgivning, faktisk kunne bidrage til at virkeliggøre målsætningerne med den fælles markedsordning (konkret var der tale om at bidrage til en rationel afsætning af produk-

5 — Dom af 23. januar 1975 i sag 31/74, Galli, Sml. s. 47, jfr. præmis 29 og punkt 1 i domskonklusionen.

6 — Sag 51/74, Sml. 1975, s. 79, 95, jfr. præmisserne 28 og 29.

tionen og til at skabe stabile markedsforhold). Tidligere i dommen, nemlig i præmis 25, havde Domstolen dog allerede fremhævet, at »når Fællesskabet i henhold til Traktatens artikel 40 har vedtaget oprettelsen af en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, er medlemsstaterne dermed forpligtet til at undlade enhver foranstaltning, som kan ændre denne ordning eller påvirke dens rækkevidde«. Den gentog samme forbud i dommen af 18. maj 1977 i Van den Hazel-sagen [7], i dommen af 29. november 1978 i Pigs Marketing Board-sagen [8] og dommen af 26. juni 1979 i Pigs and Bacon Commission-sagen [9], og senere i dommen af 7. februar 1984 i Jongeneel Kaas-sagen [10].

15. I dommen af 2. februar 1977 i Amsterdam Bulb-sagen [11] antog Domstolen, at det ikke var uforeneligt med fællesskabsretten, at der i Nederlandene var blevet udstedt en bestemmelse på et område omfattet af en fælles markedsordning, hvorved der fastsættes mindstepriser ved eksport til tredjelande af bestemte varieteter af andre blomsterløg end dem, for hvilke Kommissionen havde fastsat mindstepriser i forordning nr. 369/75 (præmis 30).

16. Jeg finder det vigtigt at anføre de omstændigheder, der lå til grund for denne afgørelse.

17. For det første fandt Domstolen, at den omtvistede ordning ikke fraveg den fællesskabsretlige, at den ikke begrænsede dens rækkevidde, og at den tjente samme formål (præmis 30).

18. For det andet lagde Domstolen vægt på, a) at ingen fællesskabsretlig bestemmelse udtrykkeligt forbød en sådan ordning, b) at det ikke af den fællesskabsretlige ordning som helhed kunne udledes, at Kommissionen stiltiende havde truffet bestemmelse om, at ikke-omfattede produkter skulle eksporteres til markedsprisen, og c) at det tværtimod måtte antages at fremgå af de af Kommissionen godkendte gennemførelsesbestemmelser til ordningen med mindstepriser, at medlemsstaterne fortsat kunne træffe bestemmelse om mindstepriser ved eksport, indtil Kommissionen — på fællesskabsplan — måtte beslutte selv at fastsætte sådanne priser.

19. Senere, nemlig i dommen i Jongeneel Kaas-sagen, antog Domstolen, at den omstændighed, at der gjaldt en fælles markedsordning for ost, jfr. forordning nr. 804/68, ikke var til hinder for, at medlemsstaterne (jfr. præmis 13 og domskonklusionen) under visse omstændigheder ensidigt kunne indføre bestemmelser vedrørende kvaliteten af indenlandsk fremstillet ost, med det formål at fremme afsætningen af ost og osteprodukter (præmis 16).

20. Denne sag angik imidlertid en fælles markedsordning, der dengang hverken indeholdt regler om betegnelser og kvalitet, for så vidt angår oste, eller en interventionsordning for oste (jfr. præmis 9 i dommen). Under disse omstændigheder fandt Domstolen, at det ikke af det forhold, »at markedsordningen ikke indeholder regler om ostes benævnelser og kvalitet, [kan] udledes, at Fællesskabet bevidst og nødvendigvis har besluttet at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til inden for den pågældende sektor at anvende et system, der indebærer absolut produktionsfrihed«.

21. På samme måde antog Domstolen i dommen af 13. marts 1984 i Prantl-sagen [12],

7 — Sag 111/76, Sml. 1977, s. 901, jfr. præmis 13.
8 — Sag 83/78, Sml. 1978, s. 2347.
9 — Sag 177/78, Sml. 1979, s. 2161, 2188, jfr. præmis 14.
10 — Sag 237/83, Sml. 1984, s. 483, 501 og 502, jfr. præmis 12.
11 — Sag 50/76, Sml. 1977, s. 137, 149 og 150.
12 — Sag 16/83, Sml. 1984, s. 1299, 1324-1326.

at fællesskabslovgiver ved at udstede bestemmelser om beskyttelse, for så vidt angår en bestemt flasketype, der anvendes til Alsace-vine, ikke havde udtømt den kompetence, som fællesskabslovgiver har i henhold til artikel 54, stk. 1, i Rådets forordning nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin, for så vidt angår spørgsmålet om betegnelse og præsentation af vin.

22. Medlemsstaterne kunne derfor i medfør af denne bestemmelse — og når henses til, at der endnu ikke var udstedt fællesskabsretlige regler (som der var blevet forhandlet om i en årrække) — opretholde nationale regler om andre flasketyper, såfremt disse ikke stred mod Traktatens artikler 30 ff.

23. Domstolen lagde således til grund, at de fællesskabsretlige bestemmelser ikke tilsigtede at beskytte den pågældende flasketype fra Alsace som den eneste (jfr. præmis 16).

24. Forinden udtalte Domstolen dog generelt, at »når et regelsæt for en fælles markedsordning kan anses for udtømmende, har medlemsstaterne ikke længere kompetence på området, medmindre andet måtte være udtrykkeligt bestemt« (præmis 13).

25. Tilsvarende fandt Domstolen det i dommen af 28. marts 1984 i Midden-Nederlandsagen [13] — henset til manglende fællesskabsretlige bestemmelser — foreneligt med artikel 2 i Rådets forordning nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød, at der var udstedt nationale bestemmelser om kvalitets- og handelsnormer for slagtet fjerkræ med sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse.

26. Forholdet i denne sag var nærmere bestemt det, at Rådet inden for en sektor, der siden 1967 havde været omfattet af en fælles markedsordning, stadig ikke (på trods af bestemmelsen herom i den nævnte forordnings artikel 2) havde udstedt de fornødne regler til, at markedsordningen kunne fungere efter hensigten. Selv Kommissionen havde i lyset af den modstand, den mødte i Rådet, trukket de forslag til bestemmelser, som den havde fremsat, tilbage (jfr. præmis 21).

27. I denne dom præciserede Domstolen endnu engang de nærmere kriterier for, hvornår medlemsstaterne kan udstede bestemmelser på det pågældende område, idet den udtalte, at sådanne kun kan have midlertidig og foreløbig karakter, da de ikke henhører under medlemsstaternes egen kompetence, men må henføres under den pligt til samarbejde, der påhviler medlemsstaterne i henhold til Traktatens artikel 5 (jfr. præmis 23), og at de bestemmelser, der udstedes eller opretholdes, skal være i overensstemmelse med den fælles markedsordnings principper, ligesom de ikke må opstille hindringer for importen (jfr. præmisserne 24-27).

28. Lad mig endelig nævne dommen i sag 148/85, Marie-Louise Forest [14], hvori Domstolen antog, at bestemmelserne i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn ikke var til hinder for, at en medlemsstat indførte en kvoteordning for formaling af hvede, som kun omfattede konsum på hjemmemarkedet (jfr. præmis 15).

13 — Sml. 1984, s. 1721, 1740, jfr. præmis 29.

14 — Dom af 25. november 1986, Sml. s. 3449.

29. Der var imidlertid her tale om et område, nemlig møllerisektoren, hvor fællesskabslovgiver endnu ikke havde gennemført nogen regulering (jfr. præmis 14), og hvor Domstolen endvidere efter de i sagen fremlagte oplysninger kunne lægge til grund, at den samlede kvotemængde efter ordningen var så meget større end, hvad der var nødvendigt for at dække konsumet på hjemmemarkedet, at ordningen ikke begrænsede hvedeproduktionen og ikke påvirkede landbrugets produktivitet i negativ retning.

30. d) Forholdet er et andet i den sag, jeg behandler i dag.

31. Som bekendt er kun visse grønsager (fire) omfattet af kravet om på emballagen at angive vægten, stykantallet eller antallet af bundter, og det er dette krav, den omtvistede nationale bestemmelser udstrækker til at omfatte samtlige grønsager.

32. I dette tilfælde foreligger der ingen lovgivningsmæssig lakune, der skyldes en manglende forudseenhed fra lovgivers side, hvilket klart fremgår af Domstolens praksis.

33. Domstolen fastslog således i dommen af 13. december 1983 i Apple and Pear-sagen [15], at »reglerne om den fælles markedsordning for frugt og grønsager indeholder et udtømmende system af kvalitetsnormer«, hvilket (medmindre der foreligger en bestemmelse om det modsatte) er til hinder for, at medlemsstaterne ensidigt udsteder bestemmelser på dette område (præmis 23), idet sådanne bestemmelser kun kan udstedes efter de fastlagte fællesskabsretlige procedurer.

34. Domstolen gentog dette princip i dommen af 25. november 1986 i sag 218/85, Association comité économique agricole régional, Sml. s. 3513, idet den udtalte, at »det strider mod den fællesskabsretlige ordning om kvalitetsnormers udtømmende karakter, at producentorganisationernes forskrifter om sortering, størrelsessortering, vejning og præsentation for produkter, der er omfattet af forordning nr. 1035/72, tillægges bindende virkning for producenter, som ikke er medlemmer af organisationen, idet en sådan udvidelse af reglernes anvendelse ikke har hjemmel i de fællesskabsretlige bestemmelser, der regulerer området« (præmis 16).

35. Det må fremhæves, at næsten alle forordningerne vedrørende denne markedsordning indeholder detaljerede regler og udførlige bilag om kvalitetsnormer for en lang række produkter, herunder også regler om obligatoriske angivelser på emballager, hvorfor man ikke på nogen måde kan tale om en lakune. Forholdet er ganske enkelt det, at kvalitetsnormerne ikke er de samme for de forskellige produkter.

36. I øvrigt har Kommissionen for Domstolen fremlagt oplysninger om forarbejderne til de fællesskabsretlige normer om angivelser på emballager for de i sagen omhandlede produkter. Det fremgår heraf, at når der kun gælder regler for fire produkter, er dette under de nuværende omstændigheder et bevidst og velovervejet valg fra fællesskabslovgivers side.

37. Det fremgår således, at Kommissionen ville udstrække pligten til at angive vægt og mængde til også at omfatte andre produkter, men at den frafaldt dette som følge af den voldsomme modstand herimod i Forvaltningskomitéen for Frugt og Grønsager. Denne modstand gik nærmere ud på, at nogle medlemsstater vanskeligt kunne acceptere en sådan udvidelse af pligten, idet dette ville medføre yderligere arbejde i form af pakning og risiko for uoverensstemmelser ved varernes ankomst til bestemmelsesstedet

15 — Sag 222/82, Sml. 1983, s. 4083, 4121, præmis 23.

som følge af et eventuelt vægttab under transporten.

38. Det er således ud fra et bevidst valg og ikke en tilfældig undladelse eller simpelthen en politisk blokering, at Kommissionen ikke har udstrakt de krav, der er fastlagt for fire produkter omfattet af den fælles markedsordning, til andre produkter.

39. Det var på et tilsvarende grundlag — »at den omstændighed, at [der ikke foreligger] foranstaltninger, der i givet fald skal trække produkterne tilbage fra markedet, ikke beror på en undladelse eller et ønske om at overlade sådanne foranstaltninger til medlemsstaterne vurdering, men er resultatet af et velovervejet økonomisk-politisk valg« — at Domstolen i dommen i Van den Hazel-sagen, jfr. ovenfor, statuerede, at en national ordning med slagtekvoter for fjerkræ var uforenelig med forordning nr. 123/67 om den fælles markedsordning for fjerkrækød.

40. Da der er tale om et område, hvor kompetencen er tillagt Fællesskabet, kan medlemsstaterne ikke opstille uhjemlede krav, således at der gælder forskellige regler på ét og samme område.

41. **D** — Det er herefter ikke nødvendigt at undersøge den belgiske regerings argumenter vedrørende god handelsskik og forbrugerbeskyttelse, eller hvad den har anført om en analog anvendelse af Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger.

42. Rent bortset fra, at der i sagen er tale om emballager, som i almindelighed er bestemt til anvendelse i engros-leddet, kan sagsøgtes argumenter ikke tillægges vægt, når henses til den fælles markedsordnings normer, der udgør en udtømmende regulering. De ville have været mere relevante i forbindelse med en drøftelse af problemet på grundlag Traktatens artikel 30, som der — hvilket Kommissionen bekræftede flere gange under den mundtlige forhandling — ikke i sagen er spørgsmål om.

43. **E** — Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen statuerer, at Kongeriget Belgien — ved at indføre og opretholde bestemmelser, jfr. artikel 7, stk. 3, i kongelig anordning af 12. januar 1987, hvorefter der på samleemballager for produkter fremstillet i Belgien skal angives minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter, selv om dette krav efter de fællesskabsretlige bestemmelser kun gælder fire produkter — har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Traktaten, og særlig i henhold til forordningerne om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, herunder navnlig Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 og Rådets forordning nr. 23 af 4. april 1962 samt Kommissionens forordninger nr. 58 af 15. juni 1962, 183/64 af 17. november 1964, 1641/71 af 27. juli 1971 og 778/83 af 30. marts 1983.

44. Kongeriget Belgien bør følgelig tilpligtes at betale sagens omkostninger.