CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 3 december 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. A — Het probleem waarom het in deze zaak in wezen gaat, is of een Lid-Staat een nationale regeling voor de handel in groenten en fruit mag vaststellen zoals is vervat in artikel 7, lid 3, van het Belgische Koninklijk Besluit van 26 november 1982 [1] in de versie van het Koninklijk Besluit van 12 januari 1987, waarbij bepaalde eisen die volgens de gemeenschapsregeling slechts voor enkele produkten gelden, ook voor andere produkten toepasselijk zijn verklaard. Die gemeenschapsregeling is met name die van de verordeningen van de Raad nrs. 1035/72 van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit [2], en 23/62 van 4 april 1962, alsmede de verordeningen van de Commissie nrs. 58/62 van 15 juni 1962, 183/64 van 17 november 1964, 1641/71 van 27 juli 1971 en 778/83 van 30 maart 1983. [3]

2. In de administratieve fase, zo blijkt uit het rapport ter terechtzitting, had de Commissie aanvankelijk bezwaar gemaakt tegen verscheidene bepalingen van het Koninklijk Besluit van 26 november 1982, waarin allerlei eisen werden gesteld die in de gemeenschapsregeling niet voorkwamen.

3. Na de bekendmaking van het Koninklijk Besluit van 12 januari 1987, waarin nagenoeg alle bijkomende vereisten van het Koninklijk Besluit van 26 november 1982 werden afgeschaft, kon de Commissie de meeste van haar bezwaren terugnemen. De enige grief die bleef, had betrekking op de verplichte vermelding van het netto minimumgewicht, het aantal stuks of het aantal bossen op groeperingsverpakkingen van in België geteelde produkten.

4. Nu de redenen voor een eventuele toepassing van artikel 30 van het Verdrag zijn weggevallen, gaat het in casu enkel nog om de vraag of de Belgische regeling op dat punt verenigbaar is met de bepalingen van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit zoals vervat in verordening nr. 1035/72, en in het bijzonder met de in de andere hiervóór genoemde verordeningen vastgestelde kwaliteitsnormen.

5. Of om het nauwkeuriger te formuleren: laat een gemeenschapsregeling in het kader van een gemeenschappelijke marktordening in een agrarische sector nog ruimte voor een normatieve bevoegdheid van de Lid-Staten op hetzelfde gebied ?

6. **B** — De *Belgische regering* betoogt dienaangaande, dat de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit niet volledig is, voor zover zij voorschrijft dat bovengenoemde gegevens vermeld moeten worden op de verpakking van slechts vier produkten: uien, artisjokken, knolselderij en sluitkool.

* Vertaald uit het Portugees.

1 — Belgisch Staatsblad van 16 februari 1983.

2 — PB 1972, L 118, blz. 1.

3 — Respectievelijk PB 1962, blz. 965; PB 1962, blz. 1606; PB 1964, L 192, blz. 321; PB 1971, L 172, blz. 1; PB 1983, L 86, blz. 14.

7. Door die verplichting uit te breiden tot andere onder de marktordening vallende produkten, zou België die ordening hebben gecompleteerd krachtens de restbevoegdheid die de Lid-Staten volgens het Hof in dergelijke gevallen hebben [4]; België zou dus een maatregel hebben getroffen die niet in strijd is met de gemeenschapsnorm, maar die de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening juist volledig beoogt te verwezenlijken. Concreet gezegd zou de in geding zijnde maatregel de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van de consumenten moeten waarborgen.

8. Daarentegen meent de *Commissie*, dat de verwerende staat in zijn betoog twee totaal verschillende situaties door elkaar haalt:

a) de ene situatie is die waarin de voor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening noodzakelijke communautaire voorschriften ontbreken, zodat men tot de slotsom kan komen, dat de materie gedeeltelijk ongeregeld is gebleven;

b) de andere situatie is die van een gemeenschappelijke marktordening die een gedetailleerde en volledige regeling van alle betrokken materies omvat.

9. Enkel in het eerste geval zouden de Lid-Staten volgens 's Hofs rechtspraak regels mogen stellen om het „verzuim" van de gemeenschapsinstellingen te herstellen; die regels moeten echter wel verenigbaar zijn met de beginselen van de gemeenschappelijke marktordening.

4 — Arrest van 7 februari 1984, zaak 237/83, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483, r. o. 13; arrest van 28 maart 1984, gevoegde zaken 47 en 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland en Van Miert, Jurispr. 1984, blz. 1721.

10. Dit geval zou zich echter niet voordoen bij de kwaliteitsnormen van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit, die door het gemeenschapsrecht volledig zijn geregeld.

11. C — a) De rechtspraak van het Hof verschaft ons voldoende aanknopingspunten om het geschil te kunnen oplossen.

12. b) Aanvankelijk was het Hof in het algemeen van oordeel [5], dat „op de gebieden waarvoor een gemeenschappelijke marktordening geldt — a fortiori wanneer deze ordening uitgaat van een gemeenschappelijke prijsregeling —, de Lid-Staten niet meer door eenzijdig vastgestelde nationale bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme zoals dit uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit".

13. c) Later heeft het Hof, de onvolledigheid van bepaalde marktordeningen erkennend, de mogelijkheid aanvaard dat de Lid-Staten eigen aanvullende uitvoeringsmaatregelen vaststellen, mits zij daarbij bepaalde voorwaarden in acht nemen.

14. Al in het arrest Van der Hulst van 23 januari 1975 [6], waarin het ging om bepaalde door de Nederlandse autoriteiten toegepaste heffingen bij de handel in bloembollen, erkende het Hof, na te hebben vastgesteld dat de bestanddelen van het nationale interventiestelsel aan de gemeenschapsregels moesten worden getoetst, dat een stelsel zoals ingericht door de Nederlandse regeling, een reële bijdrage kon leveren tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening (concreet: een rationele afzet van de produktie en de stabiliteit van de markt kon be-

5 — Arrest van 23 januari 1975, zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47, r. o. 15 en dictum nr. 1.

6 — Zaak 51/74, Jurispr. 1975, blz. 79, r. o. 28 en 29.

vorderen). Maar in rechtsoverweging 25 van het arrest had het Hof er al op gewezen, dat „wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 40 van het Verdrag een regeling voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke ordening der markten in een bepaalde sector heeft vastgesteld, de Lid-Staten zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking ervan af te wijken of er inbreuk op te maken". Hetzelfde verbod is te lezen in de arresten van 18 mei 1977 (Van den Hazel) [7], 29 november 1978 (Pigs Marketing Board) [8] en 26 juni 1979 (Pigs and Bacon Commission) [9], en ten slotte in het arrest van 7 februari 1984 (Jongeneel Kaas). [10]

15. In het arrest van 2 februari 1977 (Amsterdam Bulb) [11] oordeelde het Hof, dat met het gemeenschapsrecht onverenigbaar was een Nederlandse bepaling betreffende een door een gemeenschappelijke marktordening geregelde materie, waarbij minimumprijzen waren vastgesteld voor de export naar derde landen van andere variëteiten bloembollen dan die waarvoor minimumprijzen golden ingevolge verordening nr. 369/75 van de Commissie (r. o. 30).

16. Men lette echter wel op de omstandigheden tegen de achtergrond waarvan deze beslissing van het Hof moet worden gezien.

17. In de eerste plaats was het Hof van oordeel, dat de betrokken maatregel niet afweek van het gemeenschapsstelsel, de draagwijdte daarvan niet beperkte en hetzelfde doel had (r. o. 30).

18. Verder nam het Hof in aanmerking a) dat geen enkele bepaling van de gemeenschapsregeling een dergelijke maatregel uitdrukkelijk verbood; b) dat uit de gemeenschapsregeling als geheel niet kon worden afgeleid, dat de Commissie impliciet had bedoeld dat de andere produkten tegen marktprijzen moesten worden uitgevoerd; c) dat integendeel uit de door de Commissie vastgestelde uitvoeringsmodaliteiten van het stelsel van minimumprijzen mocht worden afgeleid, dat de Lid-Staten minimum-exportprijzen konden blijven voorschrijven totdat de Commissie had besloten, op communautair niveau zelf dergelijke prijzen op te leggen.

19. Nadien erkende het Hof in het arrest Jongeneel Kaas, dat het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening voor kaas (verordening nr. 804/68) de Lid-Staten niet belet, onder bepaalde voorwaarden (zie r. o. 13 en dictum van het arrest) eenzijdig kwaliteitsvoorschriften voor op hun grondgebied vervaardigde kaas vast te stellen, dit met het doel de verkoop van kaas en kaasprodukten te bevorderen (r. o. 16).

20. Dat arrest had evenwel betrekking op een marktordening die toen nog geen voorschriften inzake aanduidingen en kwaliteit noch een interventieregeling omvatte (r. o. 9). In die omstandigheden meende het Hof, dat „uit het stilzwijgen van de betrokken regeling met betrekking tot de aanduiding en de kwaliteit van kaas niet kan worden afgeleid, dat de Gemeenschap bewust en onontkoombaar heeft besloten de Lid-Staten te verplichten een stelsel van volkomen produktievrijheid in acht te nemen".

21. Ook in het arrest Prantl [12] van 13 maart 1984 oordeelde het Hof, dat de

7 — Zaak 111/76, Jurispr. 1977, blz. 901, r. o. 13.
8 — Zaak 83/78, Jurispr. 1978, blz. 2347.
9 — Zaak 177/78, Jurispr. 1979, blz. 2161, r. o. 14.
10 — Zaak 237/83, Jurispr. 1984, blz. 483, r. o. 12.
11 — Zaak 50/76, Jurispr. 1977, blz. 137, 149 en 150.
12 — Zaak 16/83, Jurispr. 1984, blz. 1299, 1324 tot 1326.

gemeenschapswetgever met het vaststellen van bepalingen inzake de bescherming van een bepaald type wijnfles uit de Elzas maar een gedeeltelijk gebruik had gemaakt van de bevoegdheid op het gebied van de omschrijving en de aanbiedingsvorm van wijn, hem verleend bij artikel 54, lid 1, van verordening nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt.

22. Daarom — en omdat gemeenschappelijke regels, waarover al jaren werd onderhandeld, nog niet waren goedgekeurd — mochten de Lid-Staten ingevolge dezelfde bepaling eigen regels voor andere typen flessen handhaven, wanneer zij maar niet in strijd waren met de artikelen 30 en volgende van het Verdrag.

23. Het Hof kwam dus tot de slotsom, dat de gemeenschapswetgever niet uitsluitend die Elzasser wijnfles had willen beschermen (r. o. 16).

24. Het kwam echter tot dit oordeel na eerst in algemene termen te hebben verklaard, dat „de Lid-Staten, zodra een verordening houdende een gemeenschappelijke marktordening als een sluitend systeem is te beschouwen, in zoverre hun bevoegdheden verliezen, tenzij met zoveel woorden het tegendeel mocht zijn bepaald" (r. o. 13).

25. Eveneens wegens lacunes in het gemeenschapsrecht oordeelde het Hof in zijn arrest Midden-Nederland van 28 maart 1983 [13], dat met artikel 2 van verordening nr. 2777/75 van de Raad van 29 maart 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee, verenigbaar waren nationale kwaliteits- en handelsnormen voor slachtpluimvee en bepalingen waarin overtreding van die normen met straf werd bedreigd.

26. In die zaak ging het overigens om een situatie waarin de Raad nagenoeg volledig in gebreke was gebleven: in een sector waarvoor sinds 1967 een gemeenschappelijke marktordening gold, waren de voorschriften die voor een normale werking van die ordening noodzakelijk waren, in strijd met het bepaalde in genoemd artikel nog steeds niet vastgesteld, en ook de Commissie had wegens de weerstand die haar ontwerpverordeningen in de Raad ontmoetten, die voorstellen teruggetrokken (r. o. 21).

27. Ook in die zaak omschreef het Hof de voorwaarden waaronder het optreden van de Lid-Staten toelaatbaar is: de getroffen maatregelen kunnen enkel van tijdelijke en voorlopige aard zijn, want de Lid-Staten nemen ze niet op grond van een eigen bevoegdheid, maar uit hoofde van de plicht tot samenwerking, die artikel 5 van het Verdrag hun oplegt (r. o. 23); de nieuw vastgestelde of gehandhaafde bepalingen dienen verenigbaar te zijn met de beginselen van de gemeenschappelijke marktordening en mogen de invoer niet belemmeren (r. o. 24-27).

28. Ten slotte citeer ik het arrest in zaak 148/85 (Forest) [14], waarin het Hof voor recht verklaarde, dat de bepalingen van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, er niet aan in de weg staan, dat een Lid-Staat een contingenteringsstelsel voor het malen van tarwe invoert, dat enkel betrekking heeft op de binnenlandse menselijke consumptie in de betrokken Lid-Staat (r. o. 15).

13 — Jurispr. 1984, blz. 1721, r. o. 29.

14 — Arrest van 25 november 1986, Jurispr. 1986, blz. 3449.

29. Het ging daar echter om een bedrijfstak — de maalderij-sector — waarvoor de gemeenschapswetgever geen regelingen had getroffen (r. o. 14), en bovendien had het Hof kunnen vaststellen dat de totale hoeveelheid contingenten in dat stelsel zo veel groter was dan nodig was ter dekking van de binnenlandse consumptie, dat er geen sprake was van een beperking van de tarweproduktie of van een ongunstig effect voor de produktiviteit in de landbouw.

30. d) Het geval dat ons vandaag bezighoudt, is anders.

31. Zoals gezegd, is slechts voor vier soorten groenten de vermelding van gewicht en aantal stuks of bossen op de verpakking verplicht, maar de gewraakte nationale regeling breidt die verplichting tot alle produkten uit.

32. Het is echter 's Hofs rechtspraak zelf die de conclusie toelaat dat het in casu niet gaat om een aan een onzorgvuldigheid van de wetgever te wijten leemte.

33. In het arrest van 13 december 1983 (Apple and Pear) [15] overwoog het Hof immers „dat de regeling inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit een uitputtend stelsel van kwaliteitsnormen... bevat", hetgeen (behoudens andersluidende bepaling) de Lid-Staten belet eenzijdig bepalingen op dat gebied vast te stellen (r. o. 23). Dergelijke bepalingen kunnen enkel volgens de vaste communautaire procedures tot stand komen.

34. Het Hof bevestigde dit in zijn arrest van 25 november 1986 (zaak 218/85, Cerafel, Jurispr. 1986, blz. 3513) met de verklaring, dat „het in strijd is met het uitputtende karakter van het gemeenschappelijke stelsel van kwaliteitsnormen, dat door telersverenigingen vastgestelde regelingen betreffende het sorteren, de grootte, het gewicht en de aanbiedingsvorm van produkten waarvoor verordening nr. 1035/72 geldt, voor niet [bij die verenigingen] aangesloten telers verplicht worden gesteld, aangezien die verbindendverklaring door de bepalingen van het gemeenschapsrecht ter zake niet wordt voorzien" (r. o. 16).

35. Ik wijs erop dat nagenoeg alle op deze marktordening betrekking hebbende verordeningen gedetailleerde bepalingen en uitgebreide bijlagen betreffende kwaliteitsnormen voor een groot aantal produkten bevatten, daaronder met name ook met betrekking tot verplichte vermeldingen op de verpakking, en men kan dus zelfs niet spreken van een schijnbare leemte. Het enige is dat de kwaliteitsnormen voor de verschillende produkten niet dezelfde zijn.

36. Verder heeft de Commissie het Hof een toelichting verschaft over de ontstaansgeschiedenis van de gemeenschapsbepalingen betreffende de op de verpakking van de hierbedoelde produkten te vermelden gegevens. Daaruit blijkt dat de gemeenschapswetgever er welbewust voor heeft gekozen, de desbetreffende verplichting voorlopig tot vier produkten te beperken.

37. De Commissie had de vermelding van gewicht en hoeveelheid ook voor andere produkten willen voorschrijven, maar heeft daarvan afgezien in verband met de sterke weerstand daartegen van het beheerscomité voor groenten en fruit. Die weerstand was een gevolg van het feit, dat sommige Lid-Staten die uitbreiding maar moeilijk konden aanvaarden; zij vreesden dat het verpakken te arbeidsintensief zou worden en dat het mogelijke gewichtsverlies van het produkt

15 — Zaak 222/82, Jurispr. 1983, blz. 4083, r. o. 23.

tijdens het transport, kon leiden tot geschillen bij aankomst van de produkten op de plaats van bestemming.

38. Dat de Commissie de verplichting die voor vier onder de marktordening vallende produkten geldt, niet tot andere produkten heeft uitgebreid, is dus een bewuste keuze geweest en niet een toevallig verzuim, en ook niet het gevolg van een politieke impasse.

39. Om gelijksoortige redenen — „het ontbreken van maatregelen om eventueel produkten uit de markt te nemen, is niet terug te voeren op een omissie of op de bedoeling om dergelijke maatregelen aan de beoordeling van de Lid-Staten over te laten, maar komt voort uit een bewuste keuze van economisch beleid" — oordeelde het Hof in het arrest Van den Hazel (reeds aangehaald), dat nationale maatregelen ter beperking van de produktie van slachtpluimvee onverenigbaar waren met verordening nr. 123/67 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee.

40. Waar het gaat om een materie waarvoor de Gemeenschap bevoegd is, mogen de Lid-Staten geen andere of nieuwe verplichtingen opleggen en geen verschillende regelingen op hetzelfde gebied vaststellen.

41. **D** — Gelet op het voorgaande, is het zelfs niet nodig in te gaan op wat de Belgische regering aanvoert met betrekking tot de eerlijkheid van de handelstransacties en de bescherming van de consumenten, of met betrekking tot de overeenkomstige toepassing van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker.

42. Afgezien van het feit dat het in casu verpakkingen betreft die in de regel bestemd zijn voor gebruik in het groothandelsstadium, zijn de voorgebrachte argumenten niet relevant tegenover de volledige regeling van de gemeenschappelijke marktordening; misschien zouden ze meer ter zake zijn in een discussie over artikel 30 van het Verdrag, maar zoals de Commissie ter terechtzitting herhaaldelijk heeft beklemtoond, dat artikel is thans niet in geding.

43. **E** — Mitsdien geef ik het Hof in overweging, vast te stellen dat het Koninkrijk België, door in artikel 7, lid 3, van het Koninklijk Besluit van 12 januari 1987 bepalingen vast te stellen en te handhaven waarbij de vermelding van het netto minimumgewicht en het aantal stuks of bossen op groeperingsverpakkingen van in België geteelde produkten verplicht wordt gesteld, terwijl de gemeenschapsregeling deze verplichting slechts voor vier produkten kent, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens het Verdrag en in het bijzonder krachtens de verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, met name 's Raads verordeningen nrs. 1035/72 van 18 mei 1972 en 23/62 van 4 april 1962 en de verordeningen van de Commissie nrs. 58 van 15 juni 1962, 183/64 van 17 november 1964, 1641/71 van 27 juli 1971 en 778/83 van 30 maart 1983.

44. Het Koninkrijk België zal bijgevolg in de kosten moeten worden veroordeeld.