SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 255/86 *

1. Sachverhalt

Die belgische Königliche Verordnung über den Handel mit Gemüse und Obst vom 26. November 1982, die am 1. April 1983 in Kraft trat, enthielt ergänzende Vorschriften zu der auf diesem Sachgebiet geltenden Gemeinschaftsregelung, wie sie durch die Verordnung Nr. 1035/72 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse geschaffen worden ist, im besonderen zu den in den Verordnungen Nrn. 23/62 des Rates sowie 58/62, 183/64, 1641/71 und 778/83 der Kommission näher bestimmten Qualitätsnormen. Es handelte sich um die nachstehenden Anforderungen, die zu den auf Gemeinschaftsebene festgelegten Erfordernissen hinzutraten:

— die Verpflichtung der Wirtschaftsteilnehmer, sich bei dem „Office national des débouchés agricoles et horticoles" (ONDAH; Staatliches Amt für den Absatz von landwirtschaftlichen und Gartenbauerzeugnissen) registrieren zu lassen (Artikel 4 der Königlichen Verordnung);

— die Verpflichtung desjenigen Wirtschaftsteilnehmers, der das erste Glied der Handelskette bildet, die Registernummer des ONDAH auf die Sammelverpackung zu setzen (Artikel 5 und 6 Absatz 1 der Königlichen Verordnung);

— die Angabe des Mindestnettogewichts sowie der Anzahl der Stücke oder der Bunde auf den Sammelverpackungen, und zwar sowohl bei den eingeführten (Artikel 7, E, Absatz 1 der Königlichen Verordnung) als auch bei den einheimischen Erzeugnissen (Artikel 7, E, Absatz 4 der Verordnung);

— was die in Belgien gezüchteten Erzeugnisse betrifft, die Verpflichtung, bestimmte Arten von Sammelverpackungen zu verwenden (Artikel 7, A der Königlichen Verordnung);

— die Verpflichtung, auf den kleinen Verpackungen das Ursprungsland zu vermerken (Artikel 7, A, Absatz 4, Artikel 7, E, Absatz 1 der Königlichen Verordnung).

Mit Schreiben vom 10. Januar 1984 forderte die Kommission die belgische Regierung gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf, sich zu bestimmten Vorschriften der Königlichen Verordnung vom 26. November 1982 zu äußern, die der Gemeinschaftsregelung für den Obst- und Gemüsesektor, insbesondere den in der obengenannten Gemeinschaftsverordnung enthaltenen Vorschriften über Qualitätsnormen sowie Artikel 30 EWG-Vertrag, möglicherweise zuwiderliefen.

Die belgische Regierung verteidigte ihren Standpunkt in einem Schreiben vom 20. März 1984, das eine Reihe von Bemerkungen und informatorischen Hinweisen enthielt.

Am 26. Juli 1984 gab die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie ihre Auffassung über den Verstoß des Königreichs Belgien gegen seine Verpflichtungen aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den Obst- und Gemüsesektor sowie aus Artikel 30 EWG-Vertrag bekräftigte und das Königreich Belgien aufforderte, der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nachzukommen.

* Verfahrenssprache: Französisch.

Mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 10. Oktober 1984 trug die belgische Regierung der Kommission ergänzende Ausführungen vor und gab ihre Absicht bekannt, die streitige Regelung in bestimmten Punkten zu ändern, um sie mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen.

Die belgische Königliche Verordnung vom 12. Januar 1987 zur Änderung der vorerwähnten Königlichen Verordnung vom 26. November 1982 hob alle umstrittenen Erfordernisse mit Ausnahme derjenigen auf, die für einheimische Erzeugnisse die Angabe des Mindestnettogewichts sowie der Anzahl der Stücke oder der Bunde auf den Sammelverpackungen vorschrieben (Artikel 7 Absatz 3 der Königlichen Verordnung in seiner neuen Fassung).

Gegenstand des Rechtsstreits ist infolgedessen nur noch der diesbezügliche Vorwurf, wie die Kommission in ihrer Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes eingeräumt hat.

2. Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die vorliegende Klage ist am 8. Oktober 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission aufgefordert, bis zum 11. Mai 1987 zwei Fragen zu beantworten. Die Kommission ist dieser Aufforderung fristgemäß nachgekommen.

Die *Kommission* beantragt:

— gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den nachstehend genannten Bestimmungen verstoßen hat, daß es für die Vermarktung von Obst- und Gemüseerzeugnissen innerstaatliche Vorschriften erlassen und aufrechterhalten hat, die gegen die Normen der — durch die Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 geschaffenen — gemeinsamen Marktorganisation für die genannten Erzeugnisse verstoßen, insbesondere gegen die in den Verordnungen Nrn. 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 und 778/83 näher bestimmten gemeinsamen Qualitätsnormen, und die ferner mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar sind;

— die Kosten des Verfahrens dem Königreich Belgien aufzuerlegen.

Das *Königreich Belgien* beantragt, die Klage der Kommission als unbegründet abzuweisen.

3. Vorbringen der Parteien

Die belgische Regierung rechtfertigt die an der Königlichen Verordnung vom 26. November 1982 vorgenommenen Änderungen. Sie ist der Auffassung, daß der Rechtsstreit nur noch einen einzigen Vorwurf der Kommission zum Gegenstand hat, nämlich denjenigen, der die Verpflichtung betrifft, auf den Sammelverpackungen für einheimische Erzeugnisse das Mindestnettogewicht sowie die Anzahl der Stücke oder der Bunde anzugeben.

Die Kommission stellt in ihrer Antwort auf die Fragen des Gerichtshofes klar, daß sie in der Tat nur noch diesen Vorwurf aufrechterhalte. Die streitige Regelung verstoße gegen die Regeln der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse, da sie zusätzlich zu den Anforderungen des Gemein-

schaftsrechts weitere Anforderungen aufstelle; soweit sie auf eingeführte Erzeugnisse anwendbar sei, laufe sie Artikel 30 EWG-Vertrag zuwider, da sie den Handel behindere, ohne aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag oder durch zwingende Notwendigkeiten gerechtfertigt zu sein. Da es sich um ein Sachgebiet handle, das durch die für den betroffenen Sektor geltende gemeinsame Marktorganisation geregelt und somit seiner Natur nach der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten entzogen sei, ließen sich die vorgenannten innerstaatlichen Bestimmungen nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren.

Was die angebliche Unvollständigkeit der für den Obst- und Gemüsesektor geltenden Gemeinschaftsregelung betrifft, so ist die Kommission der Ansicht, daß die belgische Regierung zwei völlig unterschiedliche Sachverhalte miteinander verwechsele:

— Der erste Sachverhalt sei dann gegeben, wenn bei einer gemeinsamen Marktorganisation gemeinschaftsrechtliche Vorschriften fehlten, die für das ordnungsmäßige Funktionieren der Organisation notwendig seien, dergestalt, daß ein Teil des Sachgebiets ungeregelt geblieben sei. Für diesen Fall habe der Gerichtshof eingeräumt, daß die Mitgliedstaaten einstweilig entsprechende vorläufige Maßnahmen treffen könnten, vorausgesetzt, daß diese mit den Grundsätzen der gemeinsamen Marktorganisation vereinbar seien.

— Ganz anders stelle sich der vorliegende Sachverhalt dar, da die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, was Qualitäts- und Vermarktungsnormen anbelange, unbestreitbar eine ins einzelne gehende Regelung enthalte. In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, daß die durch die beanstandete innerstaatliche Regelung auf alle einschlägigen Erzeugnisse erstreckte Verpflichtung zur Angabe des Mindestnettogewichts sowie der Anzahl der Stücke oder der Bunde bereits kraft Gemeinschaftsrechts für bestimmte Gemüsearten gelte, nämlich für Zwiebeln, Artischokken, Bleichsellerie und Kopfkohl.

Die gegenteilige Auffassung laufe darauf hinaus, daß die Mitgliedstaaten berechtigt wären, ergänzend zur geltenden Gemeinschaftsregelung die Vorschriften zu erlassen, die sie für zweckmäßig hielten, unter dem alleinigen Vorbehalt, daß diese Vorschriften nicht offensichtlich in Widerspruch zu einer ausdrücklichen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung oder zu den Zielen der für den betroffenen Sektor geltenden gemeinsamen Marktorganisation stehen dürften.

Die belgische Regierung bestreitet nicht, daß die Mitgliedstaaten auf Sachgebieten, die tatsächlich und vollständig vom Gemeinschaftsrecht geregelt seien, keine Befugnisse mehr ausüben könnten. Es müßten aber auch alle gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften erlassen worden sein, dergestalt, daß das mit der gemeinsamen Marktordnung angestrebte Ziel vollständig verwirklicht worden sei. Aus der bloßen Tatsache, daß ein Sachgebiet wie die Vermarktung von Obst und Gemüse Gegenstand einer gemeinsamen Marktordnung sei, folge nicht notwendigerweise, daß sämtliche Ausführungsbestimmungen erlassen worden seien; vielmehr sei denkbar, daß einige solcher Bestimmungen fehlten. In diesem Falle sei es den Mitgliedstaaten gestattet, ergänzende Maßnahmen zu treffen, solange die Gemeinschaft ihre Aufgaben und Verpflichtungen nicht sämtlich erfüllt habe.

Der Gerichtshof habe im übrigen diese Restzuständigkeit der Mitgliedstaaten ausdrücklich anerkannt, insbesondere in seinen Urteilen vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/83 (Jongeneel Kaas/Niederlande, Slg. 1984, 483) und vom 28. März 1984 in den verbundenen Rechtssachen 47 und 48/83 (Pluimveeslachterijen Midden-Nederland und Van Miert, Slg. 1984, 1721).

Nach Ansicht des Beklagten entsprechen die streitigen Verordnungsvorschriften in vollem Umfang den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts und dem von der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse angestrebten Zweck, da sie ein doppeltes Ziel verfolgten, nämlich erstens durch Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen die Redlichkeit des Handelsverkehrs zu sichern, zweitens den Verbraucher dadurch zu schützen, daß die Aufmachung des Erzeugnisses ihm ein gewisses Maß an Klarheit verschaffe, so daß er vor unlauteren oder irreführenden Praktiken bewahrt bleibe, wie z. B. dem „Brutto- für Nettogewicht", was bedeute, daß die Verpackung zum Preis des in ihr enthaltenen Erzeugnisses verkauft werde.

Wie aus der Königlichen Verordnung vom 26. November 1982 hervorgehe, sei es entgegen der Ansicht der Kommission durchaus möglich, daß die Sammelverpackung die gesamte Handelskette durchlaufe und infolgedessen bis zum Endverbraucher gelange.

Die belgische Regierung bemerkt weiterhin, daß die vorerwähnte Königliche Verordnung auf alle Obst- und Gemüsearten anwendbar sei, also auch auf diejenigen, für die es keine gemeinsamen Qualitätsnormen gebe. Der Gerichtshof habe im übrigen in mehreren Urteilen festgestellt, daß

„das Bestehen einer gemeinsamen Marktorganisation die Mitgliedstaaten nicht automatisch daran hindere, nationale Maßnahmen für den Sektor der dieser Organisation unterliegenden Erzeugnisse zu erlassen, die den Handel mit diesen Erzeugnissen beeinflussen könnten, falls diese Maßnahmen nicht zu einer spezifischen Bestimmung oder einer Zielsetzung der betreffenden Verordnung in Widerspruch stünden".

Aus den gemeinsamen Qualitätsnormen gehe nicht hervor, aus welchen Gründen die Angabe des Mindestnettogewichts sowie der Anzahl der Stücke oder der Bunde auf den Sammelverpackungen für einige Erzeugnisse vorgeschrieben würden, für andere dagegen nicht. Die Erstreckung dieser Verpflichtung auf alle Obst- und Gemüsearten weiche nicht von der Gemeinschaftsregelung ab und strebe in gleicher Weise wie diese den Schutz des Verbrauchers und des redlichen Handelsverkehrs an; sie könne daher nicht mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein.

4. Antworten der Kommission auf die Fragen des Gerichtshofes

Mit Schreiben vom 8. April 1987 hatte der Gerichtshof die Kommission aufgefordert, den Gegenstand des Rechtsstreits im Hinblick auf die von der belgischen Regierung gelieferten Informationen näher zu umreißen und hierbei klarzustellen, ob sie alle Vorwürfe oder nur einige von ihnen aufrechterhalte, sowie dem Gerichtshof mitzuteilen, weshalb die die Kennzeichnung der Waren betreffenden gemeinsamen Qualitätsnormen für Obst und Gemüse für einige Erzeugnisse die Angabe des Mindestnettogewichts sowie der Anzahl der Stücke oder der Bunde auf der Sammelverpackung vorschrieben, für andere dagegen nicht.

Am 11. Mai 1987 hat die Kommission die erste Frage dahin beantwortet, daß sie nur einen einzigen der in der Klageschrift geltend gemachten Vorwürfe aufrechterhalte. Zur zweiten Frage hat sie ausgeführt, die gemeinschaftsrechtlichen Qualitätsnormen enthielten nur für Zwiebeln, Artischocken, Bleichsellerie und Kopfkohl Bestimmungen über die Kennzeichnung der Verpackungen. Dieser Umstand erkläre sich aus dem Widerstand, den die Delegationen einiger Mitgliedstaaten den Bemühungen der Kommission entgegengesetzt hätten, die Verpflichtung zur Kennzeichnung auf weitere Erzeugnisse zu erstrecken. Der Widerstand sei damit begründet worden, daß eine solche Verpflichtung einen zusätzlichen Arbeitsauf-

wand bei der Aufmachung und Verpackung mit sich brächte; was die Gewichtsangaben betreffe, so habe man auf die Gefahr hingewiesen, daß diese Angaben bei der Ankunft der Erzeugnisse im Hinblick auf den natürlichen Gewichtsverlust, dem diese im Verlauf ihrer Vermarktung unterlägen, bestritten würden. Die Gemeinschaft habe somit diese obligatorische Normierung nur für bestimmte Obst- und Gemüsesorten durchsetzen können; hierbei habe sie auf Normen zurückgegriffen, die bereits von dem — Anfang der fünfziger Jahre in Genf gegründeten — Wirtschaftsausschuß für Europa ausgearbeitet worden seien.

G. C. Rodríguez Iglesias
Berichterstatter