RETSMØDERAPPORT
i sag 255/86 *

1. Faktiske omstændigheder

Ved kongelig anordning om handel med grønsager og frugt, der blev udstedt den 26. november 1982 og trådte i kraft den 1. april 1983, blev der i Belgien indført nogle supplerende krav i forhold til de fællesskabsretlige bestemmelser på dette område, som fastlagt i forordning (EØF) nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, og navnlig supplerende krav i forhold til de fælles kvalitetsnormer, som fastlagt i Rådets forordning nr. 23/62 og Kommissionens forordninger nr. 58/62, 183/64, 1641/71 og 778/83. Disse supplerende krav i forhold til de fællesskabsretlige var følgende:

— et krav om, at de erhvervsdrivende skulle være registreret hos Office national des débouchés agricoles et horticoles (»Det Nationale Landbrugs- og Gartneriafsætningskontor«, herefter benævnt »ONDAH«) (anordningens artikel 4);

— et krav om, at registreringsnummeret hos ONDAH skulle være angivet på den samleemballage, der blev anvendt ved afsætning i første omsætningsled (anordningens artikel 5 og artikel 6, stk. 1);

— angivelse af minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter på samleemballagen (anordningens artikel 7E, stk. 1, for så vidt angår importerede produkter, og artikel 7E, stk. 4, for så vidt angår indenlandske produkter);

— en pligt til for produkter fremstillet i Belgien at anvende bestemte former for samleemballage (anordningens artikel 7A);

— obligatorisk angivelse af oprindelseslandet på mindre emballager (anordningens artikel 7A, stk. 4, og artikel 7E, stk. 1).

Ved skrivelse af 10. januar 1984 opfordrede Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 den belgiske regering til at fremkomme med en udtalelse vedrørende en række bestemmelser i kongelig anordning af 26. november 1982, der efter Kommissionens opfattelse ville kunne stride mod de fællesskabsretlige bestemmelser om frugt og grønsager, navnlig den nævnte forordnings bestemmelser om kvalitetsnormer samt EØF-Traktatens artikel 30.

I skrivelse af 20. marts 1984 fremsatte den belgiske regering en række bemærkninger og meddelte visse oplysninger til imødegåelse af det af Kommissionen anførte.

Den 26. juli 1984 fremsatte Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse, hvori den gentog sine tidligere bemærkninger om, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne om frugt og grønsager og EØF-Traktatens artikel 30, og opfordrede Kongeriget Belgien til inden to måneder at efterkomme udtalelsen.

* Processprog: Fransk.

Ved skrivelse af 10. oktober 1984 fra Den Faste Repræsentation fremsatte den belgiske regering over for Kommissionen en række supplerende bemærkninger, hvorved den gav meddelelse om, at den agtede at ændre de omtvistede bestemmelser på visse punkter med henblik på at bringe ordningen i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Ved kongelig anordning af 12. januar 1987 om ændring af kongelig anordning af 26. november 1982 skete der en ophævelse af samtlige de omtvistede krav, bortset fra kravet om angivelse af minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter på samleemballager for indenlandske produkter, jfr. den nye artikel 7, stk. 3, i den kongelige anordning.

Følgelig angår tvisten herefter kun dette ene klagepunkt, således som det fremgår af Kommissionens svar på et spørgsmål fra Domstolen.

2. Skriftveksling og parternes påstande

Stævningen i sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 8. oktober 1986.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Kommissionen om skriftligt inden den 11. maj 1987 at besvare to spørgsmål. Kommissionen har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— det statueres i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til den fælles markedsordning for frugt og grønsager, jfr. forordning (EØF) nr. 1035/72, herunder navnlig de fælles kvalitetsnormer, som fastlagt i forordningerne nr. 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 og 778/83, samt EØF-Traktatens artikel 30 ved at indføre og opretholde en national ordning om handel med frugt og grønsager, der strider mod de nævnte bestemmelser;

— Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse.

3. Parternes anbringender og argumenter

Den belgiske regering har gjort gældende, at ændringerne i kongelig anordning af 26. november 1982 er tilstrækkelige, og anført at tvisten nu kun angår et enkelt klagepunkt fra Kommissionen, nærmere bestemt kravet om angivelse på samleemballager for indenlandske produkter af minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter.

Kommissionen har i sit svar på Domstolens spørgsmål oplyst, at den nu kun opretholder det nævnte klagepunkt. Kommissionen har herom alene anført, at den omtvistede ordning strider mod både den fælles markedsordning for frugt og grønsager derved, at der opstilles supplerende krav i forhold til

de fællesskabsretlige, og mod EØF-Traktatens artikel 30, for så vidt ordningen gælder importerede produkter, idet der herved opstilles en hindring for samhandelen, som savner hjemmel i EØF-Traktatens artikel 36 og ikke kan begrundes i ufravigelige hensyn. Da der er tale om en problemkreds, der er reguleret ved den pågældende fælles markedsordning, har medlemsstaterne ingen kompetence på dette område, hvorfor de omtvistede nationale krav er uforenelige med fællesskabsretten.

Hvad angår den påståede ufuldstændige karakter af den fællesskabsretlige regulering inden for den pågældende sektor, gør Kommissionen gældende, at den belgiske regering her undlader at sondre mellem to klart forskellige tilfælde.

— For det første kan der være tale om, at der i forbindelse med en fælles markedsordning på fællesskabsplan ikke foreligger de regler, der er nødvendige for, at markedsordningen kan fungere efter hensigten, således at det pågældende område helt eller delvis endnu ikke er reguleret. I sådanne tilfælde har Domstolen antaget, at medlemsstaterne — på midlertidig og foreløbig basis — lovligt kan gennemføre forholdsregler som de omhandlede, for så vidt disse er i overensstemmelse med den fælles markedsordnings principper.

— Forholdet er derimod et helt andet i tilfælde som det foreliggende, hvor det står klart, at den fælles markedsordning for frugt og grønsager omfatter en detaljeret regulering, for så vidt angår kvalitets- og handelsnormer. Kommissionen anfører herved, at det krav, der ved den omtvistede nationale ordning er blevet udvidet til at gælde alle produkter — dvs. kravet om en angivelse af minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter — består for visse grønsagers vedkommende, nemlig løg, artiskokker, bladselleri og hovedkål.

Såfremt man lagde en anden fortolkning til grund, ville dette indebære, at hver medlemsstat som et supplement til de gældende fællesskabsretlige regler nationalt ville kunne træffe bestemmelse om ethvert krav, den måtte finde hensigtsmæssigt, så længe et sådant krav ikke åbenbart strider mod en udtrykkelig fællesskabsretlig bestemmelse eller mod formålene med den pågældende fælles markedsordning.

Den belgiske regering har ikke bestridt, at medlemsstaterne ikke længere har en kompetence på områder, som reelt og udtømmende er reguleret ved fællesskabsretlige bestemmelser. Det må dog imidlertid være en forudsætning, at alle de nødvendige fællesskabsretlige bestemmelser er blevet udstedt, således at formålet med den pågældende fælles markedsordning fuldt ud er ført ud i livet. Blot fordi der på et område som det omhandlede, dvs. spørgsmålet om handel med frugt og grønsager, består en fælles markedsordning, følger det ikke nødvendigvis heraf, at samtlige nødvendige gennemførelsesbestemmelser er blevet udstedt. Visse gennemførelsesforanstaltninger kan fortsat mangle. I sådanne tilfælde kan medlemsstaterne lovligt udstede supplerende bestemmelser, så længe Fællesskabet endnu ikke fuldt ud har udøvet sin kompetence og opfyldt sine forpligtelser.

Det fremgår da også udtrykkeligt af Domstolens praksis, at der foreligger en sådan restkompetence for medlemsstaterne, jfr. navnlig dommene af 7. februar 1984 (Jongeneel Kaas / Nederlandene, 237/83, Sml. s. 483) og 28. marts 1984 (Pluimvesslachterijen Midden-Nederland og Van Miert, 47 og 48/83, Sml. s. 1721).

Sagsøgte har anført, at den omtvistede ordning er i fuld overensstemmelse med fællesskabsrettens krav og formålet med den fælles markedsordning for frugt og grønsager, idet den tjener et dobbelt formål, nemlig dels en opretholdelse af god handelsskik ved at skabe lige konkurrencevilkår, dels en beskyttelse af forbrugerne, der i et vist omfang opnår en klarhed med hensyn til produktet, idet at de beskyttes mod enhver form for uhæderlig eller vildledende praksis som f. eks. i form af angivelsen »brutto for netto«, der ofte anvendes i nogle medlemsstater, og hvorved der opkræves betaling for emballagen efter prisen på det produkt, denne indeholder.

I modsætning til, hvad Kommissionen hævder, og således som det fremgår af kongelig anordning af 26. november 1982, vil samleemballagen endvidere ofte som sådan passere gennem samtlige omsætningsled og dermed også nå den endelige forbruger.

Den belgiske regering har anført, at anordningen finder anvendelse på alle former for frugt og grønsager og således også på frugt og grønsager, for hvilke der ikke gælder fælles kvalitetsnormer. Sagsøgte henviser herved til, at Domstolen i flere domme har fastslået at:

»Den omstændighed, at der består en fælles markedsordning, ikke uden videre er til hinder for, at medlemsstaterne gennemfører nationale foranstaltninger vedrørende produkter omfattet af denne markedsordning, selv om disse kan påvirke handelen med de pågældende produkter, såfremt sådanne foranstaltninger ikke strider mod en særlig regel i eller et af formålene med den pågældende forordning.«

Sagsøgte gør ligeledes gældende, at det ikke fremgår af de fælles kvalitetsnormer, hvorfor kravet om angivelse af minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter på samleemballager skal gælde for visse produkter, men ikke for andre. En udvidelse af dette krav til at omfatte alle former for frugt og grønsager, der ikke en afvigelse fra den fællesskabsretlige ordning, og som tjener samme formål som denne, nemlig en beskyttelse af forbrugerne og en sikring af god handelsskik, kan derfor ikke være uforenelig med fællesskabsretten.

4. Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål

Ved skrivelse af 8. april 1987 har Domstolen anmodet Kommissionen om at præcisere sagens genstand i lyset af de af den belgiske regering fremlagte oplysninger og angive, om Kommissionen opretholder samtlige klagepunkter eller kun nogle af disse. Kommissionen er endvidere blevet anmodet om at oplyse, hvorfor de fælles kvalitetsnormer for frugt og grønsager, for så vidt angår mærkning, stiller krav om angivelse på samleemballager af minimumsnettovægten, stykantallet eller antallet af bundter for visse produkter, men ikke for andre.

Den 11. maj 1987 har Kommissionen som svar på Domstolens første spørgsmål oplyst, at den kun opretholder et enkelt af de i stævningen angivne klagepunkter. Som svar på det andet spørgsmål har Kommissionen anført, at de fælles kvalitetsnormer kun omfatter bestemmelser om mærkning af emballager, for så vidt angår løg, artiskokker, bladselleri og hovedkål, hvilket beror på de vanskeligheder, flere af medlemsstaternes delegationer har manifesteret over for Kommissionens ønsker om at udvide mærkningspligten, herunder navnlig det yderligere arbejde i form af pakning, dette ville inde-

bære, samt — for så vidt angår spørgsmålet om angivelse af vægtindholdet — risikoen for uoverensstemmelser ved varens ankomst som følge af produkternes naturlige vægttab gennem omsætningsleddene. Fællesskabet har således kun kunnet indføre en sådan obligatorisk ordning for visse frugt og grønsager, nærmere bestemt de normer, der allerede var blevet udarbejdet i begyndelsen af 50'erne af Den Økonomiske Kommission for Europa i Genève.

G. C. Rodríguez Iglesias
Refererende dommer