RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 255/86 *

1. De feiten

Het Belgisch Koninklijk Besluit van 26 november 1982 betreffende de handel in groenten en fruit, in werking getreden op 1 april 1983, bevat voorschriften ter aanvulling van de gemeenschapsregeling welke is vastgesteld bij verordening nr. 1035/72/EEG houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, en die met name verder gaan dan de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen zoals omschreven in de verordeningen nrs. 23/62 van de Raad en 58/62, 183/64, 1641/71 en 778/83 van de Commissie. Die bijkomende eisen zijn de volgende:

— de verplichte registratie van producenten en handelaars bij de Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten (artikel 4 van het Koninklijk Besluit);

— de verplichting voor de eerste persoon in de handelscyclus om het registratienummer op de groeperingsverpakking aan te brengen (artikelen 5 en 6, lid 1, van het Koninklijk Besluit);

— de vermelding bij in te voeren produkten (artikel 7, B, lid 1, van het Koninklijk Besluit) en bij Belgische produkten (artikel 7, A, lid 4, van het Koninklijk Besluit) van het minimum nettogewicht, het aantal stuks of het aantal bossen;

— de verplichting om voor in België geteelde produkten bepaalde typen groeperingsverpakkingen te bezigen (artikel 7, A, van het Koninklijk Besluit);

— de verplichte vermelding bij kleinverpakkingen van het land van oorsprong (artikelen 7, A, lid 4, en 7, B, lid 1, van het Koninklijk Besluit).

Bij brief van 10 januari 1984 nodigde de Commissie de Belgische regering krachtens artikel 169 EEG-Verdrag uit, haar opmerkingen te maken aangaande bepaalde voorschriften van het Koninklijk Besluit van 26 november 1982, die in strijd zouden kunnen zijn met de gemeenschapsregeling in de sector groenten en fruit, inzonderheid de bepalingen betreffende de kwaliteitsnormen van voornoemde verordening, en met artikel 30 EEG-Verdrag.

De Belgische regering verdedigde zich in een brief van 20 maart 1984, waarin zij een aantal opmerkingen formuleerde en nadere inlichtingen gaf.

De Commissie bracht op 26 juli 1984 overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag een met redenen omkleed advies uit, waarin zij wederom tot de conclusie kwam, dat het Koninkrijk België zijn verplichtingen op grond van de marktordening in de sector groenten en fruit en van artikel 30 EEG-Verdrag niet was nagekomen, en waarin zij het Koninkrijk België aanmaande het advies binnen twee maanden op te volgen.

* Procestaal: Frans.

De Belgische regering liet de Commissie bij brief van 10 oktober 1984 van de Permanente Vertegenwoordiging nadere opmerkingen toekomen, waarin zij haar voornemen te kennen gaf de betrokken regeling op bepaalde punten te wijzigen, ten einde ze met het gemeenschapsrecht in overeenstemming te brengen.

Bij Koninklijk Besluit van 12 januari 1987 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 26 november 1982 werden alle hiervóór beschreven verplichtingen opgeheven, met uitzondering van de verplichting om bij nationale produkten het netto minimumgewicht, het aantal stuks of het aantal bossen op de groeperingsverpakking te vermelden (nieuw artikel 7, lid 3, van het Koninklijk Besluit).

Zoals de Commissie in antwoord op een vraag van het Hof heeft verklaard, is dus nog slechts dit ene punt in geding.

2. Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

Het beroep is op 8 oktober 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. De Commissie is echter uitgenodigd vóór 11 mei 1987 schriftelijk twee vragen te beantwoorden. Hieraan is binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag vast te stellen dat het Koninkrijk België, door een nationale wettelijke regeling betreffende de handel in groenten en fruit vast te stellen en te handhaven, waarvan sommige bepalingen in strijd zijn met de voorschriften inzake de gemeenschappelijke ordening van de markten in die sector zoals voorzien door verordening (EEG) nr. 1035/72 — inzonderheid met de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen neergelegd in de verordeningen nrs. 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 en 778/83 — alsook met artikel 30 EEG-Verdrag, de krachtens die bepalingen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.

Het *Koninkrijk België* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep van de Commissie te verwerpen.

3. Middelen en argumenten van partijen

De *Belgische regering* heeft de wijzigingen in het Koninklijk Besluit van 26 november 1982 toegelicht en verklaard, dat voor haar het geschil nog maar betrekking heeft op één grief van de Commissie, namelijk die betreffende de verplichting om op groeperingsverpakkingen van binnenlandse produkten het netto minimumgewicht, het aantal stuks of het aantal bossen te vermelden.

De *Commissie* heeft in haar antwoord op de vragen van het Hof gepreciseerd dat zij nog enkel die ene grief handhaafde, en zich overigens beperkt tot de opmerking, dat de bestreden wettelijke maatregel zowel in strijd is met de voorschriften inzake de gemeenschappelijke ordening van de markten in de

sector groenten en fruit omdat zij bijkomende voorwaarden stelt naast die welke in communautair verband zijn voorzien, als met artikel 30 EEG-Verdrag wanneer zij wordt toegepast op ingevoerde produkten, doordat zij een belemmering van het handelsverkeer vormt die niet gerechtvaardigd is op grond van artikel 36 EEG-Verdrag of op grond van dwingende vereisten. Aangezien het hier om een materie gaat die door de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector wordt geregeld en die derhalve naar haar aard aan de bevoegdheid van de Lid-Staten is onttrokken, zijn de nationale wettelijke bepalingen onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

Wat de bewering betreft, dat de gemeenschapsregeling in de sector groenten en fruit onvolledig zou zijn, meent de Commissie, dat de Belgische regering twee totaal verschillende situaties met elkaar verwart, namelijk:

— de situatie waarin in een bestaande gemeenschappelijke marktordening bepalingen ontbreken die voor haar goede werking noodzakelijk zijn in die zin dat voor een heel onderdeel van de materie geen regeling is voorzien. In dat geval aanvaardt het Hof, dat de Lid-Staten, in afwachting van communautaire voorschriften, dergelijke maatregelen nemen, mits die verenigbaar zijn met de beginselen van de gemeenschappelijke marktordening;

— en de onderhavige situatie, waarin vaststaat dat de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit een gedetailleerde regeling inzake kwaliteits- en handelsnormen bevat, en waarin zich een gans andere analyse opdringt. In dit verband herinnert de Commissie eraan, dat de verplichting om het netto minimumgewicht, het aantal stuks of het aantal bossen te vermelden, die volgens de gemeenschapsregeling enkel bestaat voor bepaalde groenten (namelijk uien, artisjokken, bleekselderij en sluitkool), door de bestreden nationale wettelijke bepaling tot een algemene verplichting is gemaakt.

Elke andere uitlegging zou erop neerkomen, dat iedere Lid-Staat naast de geldende gemeenschapsregeling alle nationale wettelijke bepalingen zou mogen vaststellen die hem wenselijk voorkomen, voor zover die althans niet kennelijk in strijd zijn met een uitdrukkelijke gemeenschapsbepaling of met de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector.

De *Belgische regering* bestrijdt niet dat de Lid-Staten niet meer bevoegd zijn voor een materie die inderdaad geheel door het gemeenschapsrecht is geregeld. Maar dan dienen ook alle gemeenschapsbepalingen te zijn vastgesteld, zodat het door de gemeenschappelijke marktordening beoogde doel volledig wordt verwezenlijkt. Uit het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening, bij voorbeeld voor de sector groenten en fruit, is niet noodzakelijk af te leiden dat alle uitvoeringsmaatregelen zijn genomen; het is mogelijk dat bepaalde uitvoeringsmaatregelen ontbreken. In een dergelijke situatie en zolang de Gemeenschap haar taken en verplichtingen niet volledig heeft uitgevoerd, mogen de Lid-Staten een aanvullende regeling vaststellen.

Deze restbevoegdheid van de Lid-Staten is overigens uitdrukkelijk door het Hof erkend, met name in de arresten van 7 februari 1984 (zaak 237/83, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483) en 28 maart 1984 (gevoegde zaken 47 en 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland en Van Miert, Jurispr. 1984, blz. 1721).

De bestreden regeling beantwoordt volledig aan de vereisten van het gemeenschapsrecht en aan de tweeledige doelstelling van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit, namelijk het waarborgen van de eerlijke handelsgebruiken door het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden, en de bescherming van de consument door een duidelijke presentatie van het produkt, zodat hij niet het slachtoffer wordt van oneerlijke of bedrieglijke praktijken, zoals de in sommige Lid-Staten bestaande gewoonte om in plaats van het nettogewicht het brutogewicht te vermelden, zodat men ook de verpakking verkoopt voor dezelfde prijs per gewichtseenheid als het erin verpakte produkt.

De Belgische regering stelt verder dat, zoals uit het Koninklijk Besluit van 26 november 1982 blijkt, de groeperingsverpakking — anders dan de Commissie beweert — voor het gehele handelscircuit kan dienen en dus ook voor de presentatie aan de eindverbruiker.

Het genoemde koninklijk besluit geldt voor alle groenten en fruit, daaronder begrepen groenten en fruit waarvoor geen gemeenschappelijke kwaliteitsnormen zijn vastgesteld. Het Hof heeft overigens in verscheidene arresten verklaard, dat:

„het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening niet automatisch betekent, dat de Lid-Staten geen nationale maatregelen voor de betrokken produktensector zouden mogen vaststellen, die de handel in die produkten kunnen beïnvloeden, voor zover die maatregelen niet met een specifiek voorschrift dan wel met het oogmerk van de verordening in strijd zijn".

Uit de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen valt voorts niet af te leiden, waarom de verplichting om het netto minimumgewicht, het aantal stuks of het aantal bossen op alle groeperingsverpakkingen te vermelden, wel voor sommige produkten geldt, maar niet voor andere. Het kan derhalve niet met het gemeenschapsrecht in strijd zijn om die verplichting uit te breiden tot alle groenten en fruit; de uitbreiding wijkt immers niet van het gemeenschapsstelsel af en heeft dezelfde doelstelling als het gemeenschapsstelsel, namelijk bescherming van de consument en verzekering van de eerlijke handelspraktijken.

4. Antwoorden van de Commissie op de vragen van het Hof

Bij schrijven van 8 april 1987 heeft het Hof de Commissie verzocht, het voorwerp van het geschil nader te bepalen, rekening houdend met de door de Belgische regering verstrekte inlichtingen, en te preciseren of zij al haar grieven handhaaft dan wel slechts enkele daarvan. Tevens is de Commissie verzocht uiteen te zetten, waarom de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen voor groenten en fruit voor bepaalde produkten wel de vermelding van netto minimumgewicht, aantal stuks en aantal bossen op de groeperingsverpakking vereisen, doch voor andere niet.

Op de eerste vraag heeft de Commissie op 11 mei 1987 geantwoord, dat zij nog slechts één grief handhaaft. Met betrekking tot de tweede vraag heeft zij meegedeeld dat de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen slechts etiketteringsvoorschriften omvatten voor uien, artisjokken, bleekselderij en sluitkool, omdat de delegaties van verscheidene Lid-Staten bezwaar hadden gemaakt over de pogingen van de Commissie om de merkplicht uit te breiden; het verpakken zou te arbeidsintensief zijn en de gewichtsaanduiding zou bij aankomst op de markt tot problemen kunnen leiden ten gevolge van

het natuurlijke gewichtsverlies van de produkten in de loop van de verhandeling. Daardoor had de Gemeenschap de verplichte normalisatie slechts voor een beperkt aantal soorten groenten en fruit kunnen doorvoeren, aan de hand van de normen die reeds waren uitgewerkt door de in het begin van de jaren 50 te Genève opgerichte Economische Commissie voor Europa.

G. C. Rodríguez Iglesias
rechter-rapporteur