ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 255/86 *

1. Ιστορικό

Το βελγικό βασιλικό διάταγμα περί εμπορίας οπωροκηπευτικών, που εκδόθηκε στις 26 Νοεμβρίου 1982 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Απριλίου 1983, περιελάμβανε προδιαγραφές συμπληρωματικές της οικείας κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1035/72, περί κοινής οργανώσεως αγορών στον εν λόγω τομέα των οπωροκηπευτικών, και ειδικότερα των κοινών κανόνων ποιότητας που καθορίστηκαν με τους κανονισμούς 23/62 του Συμβουλίου, 58/62, 183/64, 1641/71 και 778/83 της Επιτροπής. Οι πρόσθετες αυτές απαιτήσεις απο τις προβλεπόμενες στο κοινοτικό επίπεδο ήταν οι εξής:

— η υποχρέωση εγγραφής των επιχειρηματιών στο Office national des débouchés agricoles et horticoles (ONDAH) (άρθρο 4 του βασιλικού διατάγματος)·

— η υποχρέωση για τον πρώτο επιχειρηματία του εμπορικού κυκλώματος να αναγράφει τον αριθμό εγγραφής στο ONDAH στη συσκευασία μεταφοράς (άρθρα 5 και 6, παράγραφος 1, του βασιλικού διατάγματος)·

— η αναγραφή του ελάχιστου καθαρού βάρους, του αριθμού των τεμαχίων ή του αριθμού των δεσμών στις συσκευασίες μεταφοράς των εισαγόμενων (άρθρο 7, Ε, παράγραφος 1, του βασιλικού διατάγματος) και εγχώριων προϊόντων (άρθρο 7, Ε, παράγραφος 4, του βασιλικού διατάγματος)·

— η υποχρέωση χρησιμοποιήσεως ορισμένων τύπων συσκευασιών μεταφοράς για τα προϊόντα που παράγονται στο Βέλγιο (άρθρο 7, Α, του βασιλικού διατάγματος)·

— η υποχρεωτική μνεία της χώρας καταγωγής στις μικρές συσκευασίες (άρθρα 7, Α, παράγραφος 4, και 7, Ε, παράγραφος 1, του βασιλικού διατάγματος).

Με το από 10 Ιανουαρίου 1984 έγγραφο, η Επιτροπή κάλεσε τη βελγική κυβέρνηση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, να υποβάλει τις παρατηρήσεις της σχετικά με ορισμένες διατάξεις του βασιλικού διατάγματος της 26ης Νοεμβρίου 1982, οι οποίες μπορούσαν να αντιβαίνουν προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα των οπωροκηπευτικών και, ειδικότερα, στις διατάξεις περί των κανόνων ποιότητας που περιλαμβάνονται στον προαναφερθέντα κανονισμό, αφενός, και, αφετέρου, προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Με έγγραφο της 20ής Μαρτίου 1984, η βελγική κυβέρνηση υπέβαλε διάφορες παρατηρήσεις και πληροφοριακά στοιχεία προς υπεράσπισή της.

Στις 26 Ιουλίου 1984, η Επιτροπή διατύπωσε την αιτιολογημένη γνώμη που προβλέπεται με το άρθρο 169, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, επαναλαμβάνοντας σ' αυτήν τις παρατηρήσεις της όσον αφορά την παράβαση του Βασιλείου του Βελγίου ενόψει των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κανονιστική ρύθμιση στον τομέα των οπωροκηπευτικών και το άρθρο 30 της Συνθήκης, και κάλεσε το Βασίλειο του Βελγίου να συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών.

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

Η βελγική κυβέρνηση απηύθυνε στην Επιτροπή, με το από 10 Οκτωβρίου 1984 έγγραφο της Μόνιμης Αντιπροσωπείας, συμπληρωματικές παρατηρήσεις με τις οποίες εκδήλωνε την πρόθεσή της να τροποποιήσει την εν λόγω κανονιστική ρύθμιση επι ορισμένων σημείων προκειμένου να την καταστήσει σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο.

Με το βελγικό βασιλικό διάταγμα της 12ης Ιανουαρίου 1987, με το οποίο τροποποιήθηκε το προαναφερθέν βασιλικό διάταγμα της 26ης Νοεμβρίου 1982, καταργήθηκαν όλες οι επίμαχες απαιτήσεις πλην εκείνης που αφορούσε την ένδειξη του ελάχιστου καθαρού βάρους, του αριθμού των τεμαχίων ή του αριθμού των δεσμών στις συσκευασίες μεταφοράς για τα εγχώρια προϊόντα, σύμφωνα με το νέο άρθρο 7, παράγραφος 3, του βασιλικού διατάγματος.

Κατά συνέπεια, η διαφορά αφορά πλέον τη μοναδική αυτή αιτίαση, όπως αναγνώρισε και η Επιτροπή απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου.

2. Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

Η παρούσα προσφυγή πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 8 Οκτωβρίου 1986.

Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Πάντως, κάλεσε την Επιτροπή να απαντήσει γραπτώς, πριν από τις 11 Μαΐου 1987, σε δύο ερωτήσεις. Η Επιτροπή απάντησε μέσα στην ταχθείσα προθεσμία.

Η *Επιτροπή* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, ότι, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ εθνική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της εμπορίας οπωροκηπευτικών περιλαμβάνουσα διατάξεις αντιβαίνουσες στους κανόνες της κοινής οργανώσεως αγορών στον τομέα αυτό, η οποία δημιουργήθηκε με τον κανονισμό 1035/72, και ειδικότερα στους κοινούς κανόνες ποιότητας που καθορίζονται με τους κανονισμούς 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 και 778/83, καθώς και στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις εν λόγω διατάξεις·

— να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.

Το *Βασίλειο του Βελγίου* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κρίνει την προσφυγή της Επιτροπής αβάσιμη.

3. Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Η βελγική κυβέρνηση δικαιολόγησε τις τροποποιήσεις που επέφερε στο βασιλικό διάταγμα της 26ης Νοεμβρίου 1982 και ανέφερε ότι θεωρεί ότι η διαφορά αναφέρεται πλέον σε μια και μόνον αιτίαση της Επιτροπής, δηλαδή την υποχρέωση να αναγράφονται στις συσκευασίες μεταφοράς των εγχώριων προϊόντων το ελάχιστο καθαρό βάρος, ο αριθμός των τεμαχίων ή ο αριθμός των δεσμών.

Η Επιτροπή διασαφήνισε με την απάντησή της στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου ότι ενέμενε μόνο σ' αυτήν την αιτίαση και περιορίστηκε να υπομνήσει ότι το επίμαχο κανονιστικό μέτρο είναι αντίθετο τόσο προς τους κανόνες περι κοινής οργανώσεως αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, καθόσον επιβάλλει

πρόσθετες απαιτήσεις στις προβλεπόμενες στο κοινοτικό επίπεδο, όσο και προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθόσον εφαρμόζεται στα εισαγόμενα προϊόντα, δεδομένου ότι συνιστά εμπόδιο στις συναλλαγές και, εξάλλου, δεν δικαιολογείται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ ή άλλων επιτακτικών απαιτήσεων. Εφόσον πρόκειται για θέμα ρυθμιζόμενο από την κοινή οργάνωση αγορών του οικείου τομέα και που εκ φύσεως εκφεύγει από την αρμοδιότητα των κρατών μελών, οι προαναφερόμενες εθνικές διατάξεις είναι ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο.

Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα των οπωροκηπευτικών δεν είναι πλήρης, η Επιτροπή θεωρεί ότι η βελγική κυβέρνηση συγχέει δύο καταστάσεις εντελώς διαφορετικές.

— Η πρώτη είναι η κατάσταση όπου, σε μια κοινή οργάνωση αγοράς, δεν υπάρχουν οι αναγκαίοι κοινοτικοί κανόνες για την καλή λειτουργία της κοινής οργανώσεως, υπό την έννοια ότι σημαντικό τμήμα του οικείου τομέα δεν υπάγεται στην κανονιστική ρύθμιση. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να λάβουν τέτοια μέτρα, μεταβατικού και προσωρινού χαρακτήρα, εφόσον τα μέτρα αυτά συμβιβάζονται προς τις αρχές της κοινής οργανώσεως αγοράς.

— Αντίθετα, εντελώς διαφορετική θα πρέπει να είναι η ανάλυση της προκειμένης καταστάσεως, εφόσον είναι δεδομένο ότι η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών περιλαμβάνει λεπτομερή κανονιστική ρύθμιση όσον αφορά τους κανόνες ποιότητας και εμπορίας. Στο επίπεδο αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η υποχρέωση της οποίας το πεδίο εφαρμογής γενικεύθηκε με την επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση — δηλαδή η υποχρέωση αναγραφής του ελάχιστου καθαρού βάρους, του αριθμού των τεμαχίων ή του αριθμού των δεσμών — υπάρχει για ορισμένα λαχανικά: κρεμμύδια, αγκινάρες, σέλινα με νευρώσεις και κεφαλωτές κράμβες.

Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, διαφορετική ερμηνεία οδηγεί πράγματι στο να γίνει δεκτό ότι επιτρέπεται σε κάθε κράτος μέλος να θεσπίζει οποιαδήποτε εθνική προδιαγραφή που θα έκρινε σκόπιμη, συμπληρωματική της ισχύουσας κοινοτικής ρυθμίσεως, υπό μόνη την επιφύλαξη ότι δεν είναι προφανώς αντίθετη προς ρητή κοινοτική διάταξη ή προς τους στόχους της κοινής οργανώσεως αγοράς στον οικείο τομέα.

Η βελγική κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να ασκούν αρμοδιότητα σε τομέα ο οποίος ρυθμίζεται πλήρως και πραγματικά από κοινοτικούς κανόνες. Θα πρέπει όμως να έχουν θεσπιστεί όλοι οι κοινοτικοί κανόνες, ώστε ο στόχος που επιδιώκεται με την ενιαία ρύθμιση της αγοράς να επιτυγχάνεται ολοσχερώς. Το γεγονός ότι ένας τομέας όπως αυτός της εμπορίας οπωροκηπευτικών είναι αντικείμενο ενιαίας ρυθμίσεως της αγοράς δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη ότι έχουν θεσπιστεί όλοι οι κανόνες εφαρμογής· μπορεί να ελλείπουν ορισμένα μέτρα εφαρμογής. Η κατάσταση αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν συμπληρωματική κανονιστική ρύθμιση, εφόσον η Κοινότητα δεν έχει εκπληρώσει πλήρως τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις της.

Εξάλλου, αυτή η εναπομένουσα αρμοδιότητα των κρατών μελών αναγνωρίστηκε ρητά από το Δικαστήριο, ιδίως με τις αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1984 (Jongeneel Kaas κατά Κάτω Χωρών, 237/83, Συλλογή 1984, σ. 483) και της 28ης Μαρτίου 1984 (Pluimveeslachterijen Midden-Nederland και Van Miert, 47 και 48/83, Συλλογή 1984, σ. 1721).

Το καθού θεωρεί ότι το επίμαχο κανονιστικό μέτρο ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου και στο στόχο που επιδιώκεται με την κοινή οργάνωση αγοράς των οπωροκηπευτικών, δεδομένου ότι έχει διττό στόχο: να διασφαλίσει την εντιμότητα στις εμπορικές συναλλαγές δημιουργώντας ίσους όρους ανταγωνισμού και να προστατεύσει τον καταναλωτή προσφέροντας σ' αυτόν ορισμένη διαφάνεια στην παρουσίαση του προϊόντος, ώστε να τον προφυλάσσει έναντι οποιασδήποτε ανέντιμης πρακτικής ή πρακτικής που θα μπορούσε να τον παραπλανήσει, όπως η ένδειξη « μικτό βάρος αντί καθαρό βάρος », συνήθης σε ορισμένα κράτη μέλη, και η οποία συνίσταται στην πώληση της συσκευασίας στην τιμή του προϊόντος που περιέχει.

Η βελγική κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι, όπως προκύπτει από το βασιλικό διάταγμα της 26ης Νοεμβρίου 1982, η συσκευασία μεταφοράς, αντίθετα από την άποψη της Επιτροπής, μπορεί να διέρχεται ολόκληρο το εμπορικό κύκλωμα και, κατά συνέπεια, να εμφανίζεται στον τελικό καταναλωτή.

Η βελγική κυβέρνηση παρατηρεί ότι το προαναφερθέν βασιλικό διάταγμα εφαρμόζεται σε όλα τα οπωροκηπευτικά και, επομένως, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τα οπωροκηπευτικά για τα οποία δεν θεσπίστηκαν κοινοί κανόνες ποιότητας. Εξάλλου, υπενθυμίζει ότι με διάφορες αποφάσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« η ύπαρξη κοινής οργανώσεως αγοράς δεν εμποδίζει αυτόματα τα κράτη μέλη να θεσπίζουν εθνικά μέτρα σχετικά με τον τομέα των προϊόντων που υπόκεινται στην οργάνωση αυτή και ικανά να επηρεάσουν το εμπόριο των εν λόγω προϊόντων, αν τα μέτρα αυτά δεν αντιβαίνουν προς ειδικό κανόνα ή σκοπό του οικείου κανονισμού ».

Επίσης, το καθού θεωρεί ότι από τους κοινούς κανόνες ποιότητας δεν προκύπτει για ποιο λόγο η υποχρεωτική αναγραφή του ελάχιστου καθαρού βάρους, του αριθμού των τεμαχίων ή των δεσμών στη συσκευασία μεταφοράς, ορίζεται για ορισμένα μόνον προϊόντα και όχι για άλλα· επομένως, η επέκταση της υποχρεώσεως αυτής σε όλα τα οπωροκηπευτικά, υποχρέωση η οποία δεν παρεκκλίνει από το κοινοτικό καθεστώς και η οποία τείνει προς τον ίδιο σκοπό προστασίας του καταναλωτή και εντιμότητας των εμπορικών συναλλαγών, δεν μπορεί να είναι ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο.

4. Απαντήσεις της Επιτροπής στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου

Με το από 8 Απριλίου 1987 έγγραφο, το Δικαστήριο κάλεσε την Επιτροπή να περιορίσει το αντικείμενο της διαφοράς ενόψει των πληροφοριών που παρέσχε η βελγική κυβέρνηση, διασαφηνίζοντας αν εμμένει σε όλες τις αιτιάσεις ή μόνο σε ορισμένες από αυτές, και να γνωρίσει στο Δικαστήριο τους λόγους για τους οποίους οι σχετικοί με τη σήμανση κοινοί κανόνες ποιότητας για τα οπωροκηπευτικά επιβάλλουν να αναγράφεται στη συσκευασία μεταφοράς το ελάχιστο καθαρό βάρος, ο αριθμός των τεμαχίων ή ο αριθμός των δεσμών για ορισμένα προϊόντα και όχι για άλλα.

Στις 11 Μαΐου 1987, η Επιτροπή απάντησε στην πρώτη ερώτηση του Δικαστηρίου διασαφηνίζοντας ότι εμμένει σε μια μόνον από τις αιτιάσεις που αποτελούν το αντικείμενο της προσφυγής της. Όσον αφορά τη δεύτερη ερώτηση, η Επιτροπή ανέφερε ότι οι κοινοτικοί κανόνες ποιότητας δεν περιλαμβάνουν διατάξεις σχετικές με τη σήμανση των συσκευασιών παρά μόνο για τα κρεμμύδια, τις αγκινάρες, τα σέλινα με ραβδώσεις και τις κεφαλωτές κράμβες, εξήγησε δε την κατάσταση αυτή από τις δυσχέρειες που παρενέβαλαν ορισμένες αντιπροσωπείες των κρατών μελών στις προσπάθειες της Επιτροπής να επεκτείνει τις υπο-

χρεώσεις σημάνσεως, κυρίως λόγω της πρόσθετης εργασίας για τη συσκευασία που θα συνεπάγονταν οι υποχρεώσεις αυτές και — όσον αφορά την αναγραφή του βάρους — λόγω του κινδύνου αμφισβητήσεων κατά την άφιξη, ως συνέπεια της φυσικής απώλειας βάρους των προϊόντων που επρόκειτο να διατεθούν στο εμπόριο, ώστε η Κοινότητα δεν μπόρεσε να επιβάλει την υποχρεωτική αυτή τυποποίηση παρά μόνο για ορισμένο αριθμό οπωροκηπευτικών, επαναλαμβάνοντας τους κανόνες που είχε ήδη επεξεργαστεί η Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη η οποία είχε δημιουργηθεί στη Γενεύη στις αρχές της δεκαετίας του '50.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής