men hat und nicht die monatlichen Mitteilungen über die im Vormonat durchgeführten Kontrollen gemacht hat, die in Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2638/69 der Kommission vom 24. Dezember 1969 über zusätzliche Bestimmungen bezüglich der Qualitätskontrolle von Obst und Gemüse, das innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht wird, (ABl. L 327, S. 33) in der Fassung der Verordnung Nr. 2150/80 der Kommission vom 18. Juli 1980 (ABl. L 210, S. 5) vorgeschrieben sind.

2. Die Kosten werden der Italienischen Republik auferlegt.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. November 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 4. OKTOBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Ihnen liegt eine Klage vor, die die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 17. Dezember 1982 gegen die Italienische Republik erhoben hat, mit dem Antrag festzustellen, daß dieser Mitgliedstaat gegen die Verpflichtungen verstoßen hat, die ihm aufgrund der Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse und der ergänzenden Vorschriften obliegen.

I — Eine der Bedingungen für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse ist die Einhaltung und die einheitliche Anwendung der Qualitätsnormen, die das Gemeinschaftsrecht für das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

in der Gemeinschaft und für ihre Ausfuhr nach Drittländern aufgestellt hat.

Es steht fest, daß Zweck dieser Vorschriften vor allem der Schutz der Verbraucher ist.

Ihre Einhaltung ist jedoch auch für den Erlaß der in der gemeinsamen Organisation vorgesehenen Maßnahmen zur Stützung der Märkte entscheidend. Im Falle eines Preiseinbruchs aufgrund eines Überangebots an Erzeugnissen, die diesen Normen entsprechen, können Rücknahmemaßnahmen ergriffen werden.

Wird die Einhaltung dieser Normen nicht oder nur unzureichend kontrolliert, so besteht die Gefahr, daß Erzeugnisse zweifelhafter Qualität den Markt überschwemmen. Das Absinken der Preise führt dann zu Rücknahmemaßnahmen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts für Erzeugnisse, für die kein Anspruch auf Stützungsmaßnahmen besteht.

Der Zusammenhang zwischen der Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsnormen und den Rücknahmemaßnahmen ist offenkundig, zumal das Gemeinschaftsrecht ein Verfahren der vorsorglichen Rücknahme kennt, das auch dann Anwendung finden kann, wenn die Preise den gemeinschaftlichen Rücknahmepreis übersteigen, sofern die Erzeugnisse nicht den von den Erzeugergemeinschaften erlassenen Vertriebsbedingungen entsprechen.

Die Art und Weise der Durchführung der Kontrollen wirkt sich somit weniger auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten als auf die Ausgaben zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts aus.

Offenbar haben die in Italien getroffenen Rücknahmemaßnahmen bedeutende finanzielle Auswirkungen gehabt.

Nach einem Schriftwechsel, der am 15. Januar 1980 mit der Übermittlung eines Schreibens an den italienischen Landwirtschaftsminister begann, übersandte die Kommission der Italienischen Republik am 24. März 1982 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte sie auf, binnen zwei Monaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme nachzukommen.

Da dies nicht erfolgte, hat die Kommission Klage zum Gerichtshof erhoben und beantragt festzustellen, daß

— die italienischen Behörden gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 [1] verstoßen haben, indem sie keine Qualitätskontrollen an dem im italienischen Hoheitsgebiet in den Verkehr gebrachten Obst und Gemüse vorgenommen haben;

— daß dieselben Behörden gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2638/69 der Kommission vom 24. Dezember 1969 [2] in der Fassung der Verordnung Nr. 2150/80 vom 18. Juli 1980 [3] verstoßen haben, indem sie nicht die monatlichen Mitteilungen über die im Vormonat durchgeführten Kontrollen gemacht haben.

Diese Unterlassungen seien durch Beschwerden der berufsständischen Kreise und die Auskünfte, die die Kommission von ihnen erhalten habe, bestätigt worden.

II — Die italienische Regierung beruft sich zu ihrer Rechtfertigung auf Schwierigkeiten verschiedener Art. Nützliche Hinweise enthält insoweit der vom Rech-

1 — Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 118 vom 29. 5. 1972, S. 1).

2 — Verordnung über zusätzliche Bestimmungen bezüglich der Qualitätskontrolle von Obst und Gemüse, das innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht wird (ABl. L 327 vom 30. 12. 1969, S. 33).

3 — Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 2638/69 über zusätzliche Bestimmungen bezüglich der Qualitätskontrolle von Obst und Gemüse, das innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht wird (ABl. L 210 vom 13. 8. 1980, S. 5)

nungshof veröffentlichte Sonderbericht über verschiedene Maßnahmen im Zusammenhang mit der Haushaltsführung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Haushaltsjahr 1978 [1]. Da sie von dieser Einrichtung stammen, sind diese Hinweise von ganz besonderem Interesse.

Der Rechnungshof bemerkt, daß die Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Rücknahme auf Mechanismen zurückgingen, die in den Niederlanden angewandt würden, einem Land, dessen Markt verhältnismäßig klein und homogen und daher ziemlich transparent sei und in dem die Berufsverbände seit langem eine bedeutende Rolle bei der Regulierung der Erzeugung und der Vermarktung spielten.

Der vorliegende Rechtsstreit zeigt, daß die Voraussetzungen, die ursprünglich in den Niederlanden gegeben waren, in Italien bis heute nicht erfüllt sind. In diesem Mitgliedstaat existieren noch Kräfte, die den Markt so stark abschotten, daß der Nachfrage stellenweise nicht nachgekommen werden kann, während an anderen Stellen wegen Transportschwierigkeiten, geschlossenen Vermarktungskanälen oder der Bindung von Erzeugergruppen an bestimmte Vertriebskanäle eine Rücknahme aus dem Markt erfolgt.

Zudem erfüllen die italienischen Erzeugergemeinschaften nicht immer die Voraussetzungen des Titels II der Verordnung Nr. 1035/72, insbesondere im Hinblick auf die Vermarktung der gesamten Produktion ihrer Mitglieder und die Ausnahmeregeln für Erzeugnisschwemmen.

Der hauptsächliche Grund dafür liegt in der sehr starken Dezentralisierung der Marktorganisation für Obst und Gemüse in Italien. Dies wird durch die Antworten, die auf die Fragen des Gerichtshofes gegeben wurden, bestätigt.

III — Nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 158/66 des Rates [2], der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 1035/72 fast wörtlich übernommen wurde, führen die von den einzelnen Mitgliedstaaten bezeichneten Stellen auf allen Handelsstufen sowie während des Transports eine Kontrolle der in Rede stehenden Erzeugnisse mittels Stichproben durch. Diese soll vorzugsweise vor dem Abtransport aus den Anbaugebieten bei der Verpackung oder der Verladung der Waren erfolgen. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission die von ihnen bezeichneten, für die Kontrolle verantwortlichen Stellen mitteilen.

Zwar wurde die Verantwortung für die vorgeschriebene Qualitätskontrolle der AIMA [3] und dem ICE [4] übertragen; die Durchführung dieser Kontrolle warf jedoch für den Inlandsmarkt viel schwierigere Probleme auf als für den Auslandsmarkt.

Der Inlandsverbrauch übersteigt die für die Ausfuhr bestimmten Mengen bei weitem. Auch stammt das Angebot der Erzeugnisse in Italien, wie es in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1360/78 des Rates vom 19. Juni 1978 über die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigung [5] heißt, von einer sehr hohen Anzahl kleiner, ungenügend organisierter Betriebe; nur ein kleiner Teil der Produktion wird von Erzeugergemeinschaften vermarktet. Diese strukturelle Situation hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Durchführung der Kontrolle.

1 — ABl. C 258 vom 6. 10. 1980, S. 10 bis 12.

2 — Verordnung vom 25. Oktober 1966 über die Anwendung der Qualitätsnormen auf Obst und Gemüse, das innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht wird (ABl. Nr. 192 vom 27. 10. 1966, S. 3282).

3 — Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo.

4 — Istituto nazionale per il commercio estero.

5 — ABl. L 166 vom 23. 6. 1978, S. 1.

Entsprechend der Vorschrift des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 158/66 [1] erließ die Kommission in der Verordnung Nr. 2638/69 *zusätzliche* Bestimmungen bezüglich der Qualitätskontrolle von Obst und Gemüse, das innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht wird.

Diese Verordnung enthielt jedoch noch keine Vorschrift dahin gehend, daß die Qualitätskontrollen unabhängig vom Bestimmungsort der Ware, also auch auf dem Inlandsmarkt *aller* Mitgliedstaaten vorgenommen werden müßten oder daß die Mitgliedstaaten die Kommission *regelmäßig* über die durchgeführten Kontrollen zu unterrichten hätten.

Die Erreichung dieses Ziels wurde erst durch den Erlaß der Verordnung Nr. 2150/80 der Kommission vom 18. Juli 1980, die aufgrund von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1035/72 erging, ermöglicht.

Nach Artikel 1 Absatz 3 dieser Verordnung erhält Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2638/69 folgende Fassung, die ich Ihnen im Wortlaut vorlesen muß. Sie lautet wie folgt:

„Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission monatlich eine Aufstellung der im Vormonat durchgeführten Kontrollen, die insbesondere Angaben enthält über

— den Ursprung der kontrollierten Ware,

— die Bestimmung der Ware,

— die Handelsstufe, auf welcher die Kontrolle stattgefunden hat, unter Angabe der Anzahl der Partien, auf welche sie sich erstreckte,

— die Anzahl der festgestellten Verstöße gegen die geltenden Vorschriften."

1 — Diese Bestimmung wurde in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1035/72 übernommen.

Es war also diese Bestimmung, die es erstmals ermöglicht hat, auf dem Inlandsmarkt der Mitgliedstaaten die Kontrolle der Qualitätsnormen, die durch Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 auch auf dieser Handelsstufe vorgesehen war, durchzuführen.

IV — Ich möchte zunächst auf einen gewissen Widerspruch im Wortlaut des Mahnschreibens selbst hinweisen, das der Kommissar Andriessen am 20. Juli 1981 an den italienischen Außenminister gerichtet hat. In diesem Schreiben vertrat die Kommission insbesondere die Auffassung, der Umstand, daß die italienischen Behörden auf ein früheres, an sie gerichtetes Schreiben des Kommissars Gundelach vom 15. Januar 1980 [2] sowie auf die Erinnerungsschreiben des Generaldirektors für Landwirtschaft vom 28. Mai und 28. Juli 1980 nicht geantwortet hätten, bestätige, daß die italienische Regierung unter anderem gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2638/69 der Kommission in der Fassung des Artikels 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2150/80 der Kommission vom 18. Juli 1980 verstoßen habe. Ein entsprechendes Schreiben sei an die zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten gerichtet worden, die, wie die Kommission vorträgt, die erbetenen Auskünfte erteilt hätten.

Die Verordnung Nr. 2150/80 ist jedoch erst am 1. Januar 1981 in Kraft getreten [3]; den italienischen Behörden konnte also am 15. Januar, 28. Mai und 28. Juli 1980 nicht vorgeworfen werden, daß sie diese nicht anwendeten. Die beanstandete Vertragsverletzung wird demnach erstmals in dem Schreiben des Kommissars Andriessen vom 20. Juli 1981 klar bezeichnet.

2 — Dessen Datum irrtümlich mit dem 15. Dezember 1980 angegeben wird.

3 — Artikel 2 der Verordnung Nr. 2150/80.

Meines Erachtens zeugt es nicht von einer guten Verwaltungsführung, in einen Dialog mit einem Mitgliedstaat wegen eines Vertragsverstoßes einzutreten, wenn die genauen Vorschriften, deren Nichtbeachtung diesem Staat vorgeworfen wird, nicht in Kraft getreten sind, nicht veröffentlicht oder nicht einmal erlassen worden sind.

V — Die Gemeinschaftsvorschriften über die Kontrolle der Qualitätsnormen auf dem italienischen Markt haben, wie ich bereits bemerkte, zu einer „Atomisierung" der konkreten Kontrollmaßnahmen geführt.

Während die Niederlande — wie auch Belgien, Luxemburg, Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich — nur ein Versandgebiet besitzen, das das gesamte Staatsgebiet umfaßt, ist Italien in fünf Gebiete aufgeteilt (Griechenland in sieben).

Die Kommission besitzt selbst keine Beauftragten, die bei jeder Erzeugerorganisation tätig sind.

Somit müssen in Italien die beiden Behörden, die mit den Kontrollen beauftragt sind und von denen eine sich offensichtlich nur mit den Ausfuhren befaßt, die unerläßlichen, aber kostspieligen Überprüfungen, wenn sie sie nicht selbst vornehmen, von berufsmäßigen Kontrolleuren durchführen lassen.

Wenn man davon ausgeht, daß die Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsnormen für die Vermarktung und die Rücknahmemaßnahmen Ende 1981 in der *ganzen* Gemeinschaft insgesamt 1 300 nationalen Beauftragten übertragen war, ist klar, daß dieses Personal nicht ausreicht.

Um die Schnelligkeit und den Umfang der in den Gemeinschaftsbestimmungen vorgeschriebenen Mitteilungen zu erhöhen, müßte man zunächst eine Erhebung der Daten, die Gegenstand der Mitteilungen sind, ermöglichen und sich daher insbesondere dem Problem der Erzeugergemeinschaften oder -organisationen zuwenden, damit diese in die Lage versetzt werden, die Daten, die man von ihnen erwartet, beizubringen, sofern man davon ausgeht, daß diese Daten nur durch sie erhoben und weitergeleitet werden können. Die Übertragung von Verantwortung auf diese Organisationen setzt schließlich, außer im Fall der Eigenfinanzierung, die Gewährung finanzieller Hilfen durch die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft voraus.

Es kann sich nicht darum handeln, einfach auf jede Aufteilung des italienischen Hoheitsgebiets zu verzichten; um eine ernsthafte Kontrolle zu ermöglichen, erscheint es jedoch unerläßlich, eine Neuordnung nach Modalitäten, über die sich die Gemeinschaftsbehörden mit den betroffenen Stellen und Berufskreisen einigen müssen, vorzunehmen.

VI — Die Kommission trägt vor, daß die Änderung des Artikels 5 ihrer Verordnung Nr. 2638/69 durch ihre Verordnung Nr. 2150/80 der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses für Obst und Gemüse entsprochen habe. Die Italienische Republik hat die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung auch nicht direkt in Frage gestellt, und ich bezweifle, daß ein Mitgliedstaat sich gewissermaßen auf die Rechtswidrigkeit derjenigen Gemeinschaftsvorschriften berufen kann, deren Nichtbeachtung ihm vorgeworfen wird.

Aber auch unabhängig von dem festgestellten Widerspruch wäre es meines Erachtens einigermaßen unnötig, den Vertragsverstoß eines Mitgliedstaats festzustellen, während die Voraussetzungen für die Normalisierung der Lage, die teilweise von den Gemeinschaftsbehörden abhängen, nicht erfüllt sind. Auch finden bekanntlich zur Zeit Diskussionen darüber statt, welche Art von Organisation vorzusehen ist, um das ordnungsge-

mäße Funktionieren des Marktes nicht nur in Italien, sondern auch in den übrigen Erzeugerstaaten zu gewährleisten; ferner sind im Hinblick auf den Beitritt anderer Mittelmeerstaaten grundlegende Änderungen geplant.

Schließlich war es meiner Meinung nach angesichts der Vielschichtigkeit des Problems unrealistisch, der italienischen Regierung am 24. März 1982 eine Frist von zwei Monaten zur Befolgung der Vorschriften zu setzen.

Somit besteht die Gefahr, daß die Feststellung einer Vertragsverletzung unter diesen Umständen keine nützliche Wirkung hätte. Insoweit stellen die den italienischen Weinbaukataster [1] und die italienischen Milchzentralen [2] betreffenden Rechtssachen lehrreiche Präzedenzfälle dar.

Ich beantrage daher, die Klage abzuweisen und die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

1 — Urteil vom 4. März 1970 in der Rechtssache 33/69, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1970, 93.

2 — Urteil vom 21. März 1972 in der Rechtssache 82/71, SAIL, Slg. 1972, 119.