kontrol, jfr. artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2638/69 af 24. december 1969 om supplerende bestemmelser vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet (EFT 1969 II, s. 593), som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2150/80 af 18. juli 1980 (EFT L 210, s. 5), har Den italienske Republik undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten.

2. Den italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. november 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 4. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol.

Domstolen skal tage stilling til en sag, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har anlagt den 17. december 1982 mod Den italienske Republik med påstand om, at det statueres, at denne medlemsstat har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler den i medfør af visse forordninger om den fælles markedsordning for frugt og grønsager og af hertil knyttede supplerende bestemmelser.

I — En af de nødvendige forudsætninger for, at den fælles markedsordning for frugt og grønsager kan fungere efter hensigten, er, at de kvalitetsnormer, der i henhold til forordningen gælder for handelen inden for Fællesskabet med disse produkter og for deres udførsel til

1 — Oversat fra fransk.

tredjelande, overholdes og anvendes ensartet.

Der er enighed om, at formålet med disse normer først og fremmest er at beskytte forbrugerne.

Normernes overholdelse er imidlertid også afgørende for, om den fælles markedsordnings støttemekanismer træder i funktion. Hvis prisen på et produkt, der angiveligt opfylder disse normer, falder på grund af et stort udbud, sættes der ind med tilbagekøbsforanstaltninger.

Når kontrollen med overholdelsen af normerne mangler eller kun udøves på utilstrækkelig måde, er der fare for, at produkter af tvivlsom kvalitet trænger ind på markedet. I så fald har et prisfald den virkning, at der over Fællesskabets budget bruges penge på tilbagekøb af produkter, der ikke retmæssigt kan gøres til genstand for støtteforanstaltninger.

Sammenhængen mellem kontrollen med overholdelsen af kvalitetsnormerne og tilbagekøbsforanstaltningerne bliver åbenbar, når det betænkes, at de fællesskabsretlige regler indbefatter et forebyggende tilbagekøbssystem, der kan træde i funktion, selv når priserne ligger over den fælles tilbagetagelsespris, nemlig når et produkt ikke længere opfylder de krav til afsætning, som er opstillet af producentorganisationerne.

Den måde, kontrollen udføres på, har således i mindre grad indflydelse på samhandelen mellem medlemsstaterne end på de udgifter, der afholdes over Fællesskabets budget.

De tilbagekøb, der er sket i Italien, synes at have haft store finansielle virkninger.

Efter en brevveksling, der påbegyndtes med afsendelsen af en skrivelse til det italienske landbrugsministerium den 15. januar 1980, fremsatte Kommissionen den 24. marts 1982 en begrundet udtalelse til Den italienske Republik og anmodede denne om inden for en frist af to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen.

Da dette ikke skete, anlagde Kommissionen nærværende sag med påstand om, at Domstolen statuerer følgende:

— ved ikke at gennemføre kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der bringes i handelen på italiensk område, har de italienske myndigheder undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler dem i medfør af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 [1],

— ved ikke at give de månedlige meddelelser om den i den forløbne måned gennemførte kontrol har de italienske myndigheder undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2638/69 af 24. december 1969 [2], som ændret ved forordning nr. 2150/80 af 18. juli 1980 [3].

Disse undladelser skal være blevet konstateret gennem klager, hidrørende fra erhvervskredse samt ved oplysninger, Kommissionen har indhentet hos disse.

II — Den italienske regering har til sit forsvar henvist til en række forskellige vanskeligheder. Nærmere oplysninger herom findes i den særberetning vedrø-

1 — Forordning om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, EFT 1972 II, s. 423.

2 — Forordning om supplerende bestemmelser vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet, EFT 1969 II, s. 593.

3 — Forordning om ændring af forordning nr. 2638/69 om supplerende bestemmelser vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet, EFT L 210 af 13. 8. 1980, s. 5.

rende forskellige foranstaltninger i forbindelse med forvaltningen af EUGFL, garantisektionen (regnskabsåret 1978), som Revisionsretten har afgivet [1]. Netop fordi disse oplysninger stammer fra dette organ, frembyder de en ganske særlig interesse.

Revisionsretten bemærker, at de fællesskabsretlige regler om tilbagekøb er inspireret af ordninger, der fandtes i Nederlandene, et land, hvor markedet er forholdsvist lille, ensartet og derfor ret overskueligt, og hvor erhvervsorganisationerne længe har spillet en vigtig rolle med hensyn til produktionens regulering og afsætning.

Nærværende tvist viser, at de betingelser, der oprindeligt fandtes i Nederlandene, selv ikke i dag eksisterer i Italien. I denne medlemsstat er der stadig en geografisk opdeling af markedet, således at man kan komme ud for, at efterspørgslen i visse områder overstiger udbudet, selv om der i andre områder må foretages tilbagekøb. Sådanne situationer opstår på grund af afsætningskanalernes lukkethed eller på grund af den meget faste tilknytning, som visse grupper af producenter har til bestemte forhandlere.

Herudover opfylder de italienske producentorganisationer ikke altid betingelserne i afsnit II i forordning nr. 1035/72, navnlig kravet om, at afsætningen af de tilsluttede producenters samlede produktion udelukkende sker gennem producentorganisationen.

Disse forhold skyldes først og fremmest, at markedet for frugt og grønsager i Italien er meget decentraliseret, hvilket bekræftes af svarene på de spørgsmål, Domstolen har stillet.

1 — EFT C 258 af 6. 10. 1980, s. 10-12.

III — Ifølge artikel 5 i Rådets forordning nr. 158/66 [2], som er næsten ordret gentaget i artikel 8 i forordning nr. 1035/72, skal der i alle handelsled og under transporten af de pågældende produkter af de organer, som de enkelte medlemsstater har udpeget hertil, foretages en stikprøvekontrol med henblik på at konstatere, om produkterne opfylder de fastlagte kvalitetsnormer. Kontrollen skal fortrinsvis finde sted forud for transporten fra dyrkningsområderne, ved produktets emballering eller indladning. Endelig skal medlemsstaterne give de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om organer, de har udpeget som ansvarlige for kontrollen.

Ansvaret for den således foreskrevne kvalitetskontrol blev ganske vist overdraget til henholdsvis AIMA [3], og ICE [4], men gennemførelsen af denne kontrol skulle vise sig at rejse betydeligt større problemer med hensyn til hjemmemarkedet end med hensyn til eksportmarkedet.

Forbruget på hjemmemarkedet overstiger langt de mængder, der udføres. Herudover må det fremhæves, og dette fremgår også af betragtningerne til Rådets forordning nr. 1360/78 af 19. juni 1978 om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne [5], at udbudet af produkter i Italien stammer fra mange små og utilstrækkeligt organiserede bedrifter, og at kun en ringe andel af produktionen afsættes gennem producentorganisationer. Denne markedsstruktur må nødvendigvis få betydning for den måde, kontrollen organiseres på.

2 — Forordning af 25. 10. 1966 vedrørende anvendelse af kvalitetsnormer for frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet, JO 192, s. 3282.

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

4 — Istituto nazionale per il commercio estero.

5 — EFT L 166 af 23. 6. 1978, s. 1.

Ved forordning nr. 2638/69 udstedte Kommissionen i medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 158/66 [1] *supplerende* bestemmelser vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet.

Denne forordning indeholdt imidlertid endnu ingen bestemmelser, der påbød kvalitetskontrol uafhængigt af varens bestemmelsessted, dvs. i alle tilfælde, hvor den var bestemt til afsætning på en af medlemsstaternes hjemmemarked, *uanset hvilket,* ligesom der ikke var nogen pligt for medlemsstaterne til *regelmæssigt* at give Kommissionen meddelelse om den udførte kontrol.

Det var først med vedtagelsen af Kommissionens forordning nr. 2150/80 af 18. juli 1980, der blev udstedt med hjemmel i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1035/72, at der blev skabt i *hvert fald en mulighed for,* at disse mål kan nås.

Denne forordnings artikel 1, stk. 3, erstatter artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2638/69 med følgende bestemmelse, der er så væsentlig, at jeg her gengiver den:

»Medlemsstaterne sender hver måned Kommissionen en oversigt over antallet af tilfælde, hvor der er foretaget kontrol i den foregående måned, samt oplysninger om

— de kontrollerede varers oprindelse,

— disse varers bestemmelse,

— i hvilket afsætningsled kontrollen er foretaget med angivelse af det antal partier, som den har omfattet,

— antallet af konstaterede overtrædelser af de gældende forskrifter.«

Det var således med denne bestemmelse, at der for første gang blev skabt et grundlag for at iværksætte den kontrol med overholdelsen af kvalitetsnormerne på medlemsstaternes hjemmemarkeder, der også for dette omsætningsleds vedkommende var foreskrevet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1035/72.

IV — Lad mig allerførst påpege, at den åbningsskrivelse, som kommissær Andriessen den 20. juli 1981 tilstillede det italienske udenrigsministerium, indeholder en vis selvmodsigelse. I denne skrivelse anførte Kommissionen navnlig, at når de italienske myndigheder hverken havde svaret på en tidligere skrivelse af 15. januar 1980 fra kommissær Gundelach [2] eller på rykkerskrivelser af 28. maj og 28. juli 1980 fra generaldirektøren for landbrug, bekræftede dette, at den italienske regering bl.a. havde undladt at opfylde sine forpligtelser i medfør af artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2638/69, som ændret ved artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2150/80 af 18. juli 1980. En tilsvarende skrivelse var blevet tilstillet de pågældende myndigheder i alle de andre medlemsstater, som ifølge Kommissionen afgav de udbedte oplysninger.

Forordning nr. 2150/80 trådte imidlertid først i kraft den 1. januar 1981 [3], hvorfor det ikke, hverken den 15. januar, 28. maj eller 28. juli 1980, kunne bebrejdes de italienske myndigheder, at de ikke anvendte den. Det er således først med kommissær Andriessen's skrivelse af 20. juli 1981, at det påklagede traktatbrud kan antages at være blevet klart angivet.

1 — Bestemmelsen er gentaget i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1035/72.

2 — Fejlagtigt anført som dateret den 15. 12. 1980.

3 — Artikel 2 i forordning nr. 2150/80.

Det forekommer mig ikke at være i overensstemmelse med god forvaltningsskik at åbne en dialog med en medlemsstat om et traktatbrud, når de specifikke retsregler, som hævdes ikke at være blevet overholdt, ikke er trådt i kraft, ikke er blevet offentliggjort eller endog endnu ikke er blevet vedtaget.

V — Jeg nævnte tidligere, at de fællesskabsretlige regler vedrørende kontrol med overholdelsen af kvalitetsnormerne på det italienske marked førte til en »opsplitning« af den faktiske udførelse af kontrolforanstaltningerne.

Mens Nederlandene — således som det også er tilfældet i Belgien, Luxembourg, Danmark, Irland og Det forenede Kongerige — kun udgør et enkelt kontrolområde, der dækker hele landet, er Italien således opdelt i fem områder (Grækenland i syv).

Kommissionen har ikke egne ansatte ved hver producentorganisation.

Medmindre de selv er i stand til det, må de to organer i Italien, der varetager kontrolopgaverne — og hvoraf det ene udelukkende beskæftiger sig med eksportforretninger — således lade de helt uomgængelige, men kostbare kontrolopgaver udføre af sagkyndige udefra.

Når man betænker, at kontrollen med overholdelsen af kvalitetsnormerne i forbindelse med afsætning og tilbagekøb ved slutningen af 1981 for *hele* Fællesskabet varetoges af et samlet antal på omkring i 1 300 nationale kontrollører, er det åbenbart, at dette antal er helt utilstrækkeligt.

For at fremskynde fremsendelsen og forbedre indholdet af de meddelelser, der skal afgives i henhold til de fællesskabsretlige regler, er det i første række nødvendigt, at der skabes mulighed for at indsamle de oplysninger, som disse meddelelser skal omhandle, og opmærksomheden må derfor navnlig rettes mod producentsammenslutningerne og -organisationerne. Hvis det nemlig forudsættes, at de nævnte oplysninger kun kan indsamles af og videregives gennem disse, er det nødvendigt, at de også rent faktisk bliver sat i stand til selv at kunne tilvejebringe de oplysninger, som man således forventer af dem. Skal disse organisationer leve op til et sådant ansvar, forudsætter det, medmindre man forestiller sig en finansiering af dette fra organisationernes egen side, at der ydes finansiel bistand enten fra medlemsstaterne eller fra Fællesskabet.

Det er urealistisk at forestille sig, at man simpelt hen kan ophæve enhver geografisk opsplitning af det italienske marked, og vil man alligevel have en seriøs kontrol, forekommer det uomgængeligt nødvendigt, at der iværksættes et reformarbejde efter retningslinjer, udarbejdet i et samarbejde mellem Fællesskabets myndigheder og de berørte erhverv og deres repræsentanter.

VI — Kommissionen anfører, at den ved forordning nr. 2150/80 foretagne ændring af artikel 5 i Kommissionens forordning nr. 2638/69 var i overensstemmelse med udtalelsen fra forvaltningskomiteen for frugt og grønsager. Denne forordnings lovlighed er heller ikke direkte blevet draget i tvivl af Den italienske Republik, og jeg tvivler på, at en medlemsstat så at sige kan rejse indsigelse imod lovligheden af de fællesskabsretlige bestemmelser, hvis manglende overholdelse den er indklaget for.

Rent bortset fra den tidligere nævnte selvmodsigelse, ville det efter min opfattelse imidlertid under alle omstændigheder næppe tjene noget formål at statuere, at en medlemsstat har overtrådt sine forpligtelser, når de nødvendige forudsætninger herfor — der bl.a. skal tilvejebringes af Fællesskabets myndigheder — ikke foreligger. I øvrigt føres der som bekendt i øjeblikket drøftelser om arten af de foranstaltninger, der bør gennemføres for at sikre, at markedsord-

ningerne kan fungere efter hensigten ikke alene i Italien, men også i de andre producentlande, og der forudses i forbindelse med andre middelhavslandes tilslutning til Fællesskabet grundlæggende ændringer.

I betragtning af problemets indviklede karakter forekommer det mig endelig urealistisk den 24. marts 1982 at give den italienske regering en frist på to måneder til at bringe forholdet i orden.

Under disse omstændigheder er der fare for, at en dom om traktatbrud ikke får den tilsigtede virkning. I denne forbindelse udgør sagerne om den italienske vinavlsmatrikel [1] og om de italienske mælkecentraler [2] lærerige fortilfælde.

Jeg må herefter konkludere, at sagsøgte bør frifindes, og at Kommissionen bør tilpligtes at betale sagens omkostninger.

1 — Dom af 4. 3. 1970, sag 33/69, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml., s. 19.

2 — Dom af 21. 3. 1972, sag 82/71, SAIL, Sml., s. 43.