te doen, zoals voorzien bij artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2638/69 van de Commissie van 24 december 1969 houdende aanvullende bepalingen betreffende de kwaliteitscontrole op groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht (PB L 327 van 1969, blz. 33), zoals gewijzigd bij verordening nr. 2150/80 van de Commissie van 18 juli 1980 (PB L 210 van 1980, blz. 5), is de Italiaanse Republiek de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2. De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 november 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 4 OKTOBER 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 17 december 1982 beroep ingesteld tegen de Italiaanse Republiek, strekkende tot vaststelling dat deze Lid-Staat de ingevolge de verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit en de aanvullende bepalingen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

I — Een van de nodzakelijke voorwaarden voor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit is gelegen in de inachtneming en eenvormige toepassing van de in de gemeenschapsverordeningen voorgeschreven kwaliteitsnormen voor

1 — Vertaald uit het Frans.

de verhandeling van die produkten binnen de Gemeenschap en de uitvoer ervan naar derde landen.

Het staat vast, dat die normen in de eerste plaats zijn gericht op bescherming van de consument.

Inachtneming ervan is echter van doorslaggevend belang voor de tenuitvoerlegging van de in de gemeenschappelijke marktordening voorziene steunmaatregelen. Wanneer de prijzen instorten als gevolg van een te groot aanbod van produkten die worden geacht aan die normen te voldoen, moeten produkten aan de markt worden onttrokken.

Zo de inachtneming van die normen niet of onvoldoende wordt gecontroleerd, bestaat het gevaar dat produkten van bedenkelijke kwaliteit de markt overspoelen. Ingevolge de prijsdaling moeten dan ten laste van de gemeenschapsbegroting produkten aan de markt worden onttrokken die niet in aanmerking komen voor steunmaatregelen.

Het ligt voor de hand dat er een verband bestaat tussen de controle op de inachtneming van de kwaliteitsnormen en de maatregelen waarbij produkten uit de handel worden genomen. De communautaire regeling aanvaardt immers de mogelijkheid, dat produkten preventief uit de handel worden genomen, ook al liggen de prijzen hoger dan de communautaire bodemprijs, indien de produkten niet voldoen aan de verhandelingsvoorschriften van de organisaties van producenten.

De wijze waarop de controle wordt verricht, heeft derhalve veeleer gevolgen voor de uitgaven ten laste van de gemeenschapsbegroting dan voor het handelsverkeer tussen de Lid-Staten.

Kennelijk hebben vooral de maatregelen waarbij in Italië produkten uit de handel werden genomen, grote financiële gevolgen gehad.

Na een briefwisseling die was begonnen met een brief aan de Italiaanse minister van Landbouw van 15 januari 1980, zond de Commissie de Italiaanse Republiek op 24 maart 1982 een met redenen omkleed advies waarin deze werd uitgenodigd, binnen twee maanden de vereiste maatregelen te nemen om zich naar dit advies te voegen.

Daaraan werd geen gevolg gegeven, waarop de Commissie bij het Hof beroep heeft ingesteld strekkende tot vaststelling dat:

— de Italiaanse Republiek, door niet de kwaliteitscontroles te verrichten op in Italië in de handel gebrachte groenten en fruit, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB L 118 van 1972, blz. 1):

— de Italiaanse Republiek, door niet de maandelijkse mededelingen te doen betreffende de in de voorgaande maand verrichte controles, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2638/69 van de Commissie van 24 december 1969 houdende aanvullende bepalingen betreffende de kwaliteitscontrole op groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht (PB L 327 van 1969, blz. 33) zoals gewijzigd bij verordening nr. 2150/80 van 18 juli 1980 (verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2638/69 houdende aanvullende bepalingen betreffende de kwaliteitscontrole op groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht, PB L 210 van 1980, blz. 5).

Deze niet-nakoming zou bevestiging vinden in klachten uit beroepskringen en in door de Commissie in die kringen verzamelde gegevens.

II — De moeilijkheden waarop de Italiaanse regering zich te harer rechtvaardiging beroept, zijn van uiteenlopende aard. In het speciaal verslag van de Re-

kenkamer inzake een aantal maatregelen betreffende het beheer van het EOGFL (dienstjaar 1978) (PB C 258 van 1980, blz. 10-12), treft men in dat verband nuttige informatie aan. Deze gegevens zijn bijzonder belangrijk, gezien het orgaan waarvan ze uitgaan.

Volgens de Rekenkamer zijn de voorschriften met betrekking tot het uit de markt nemen van produkten geïnspireerd op mechanismen die bestonden in Nederland, een land met een betrekkelijk kleine, homogene en derhalve ook in zekere mate doorzichtige markt, waar de beroepsorganisaties al heel lang een actieve rol spelen in de begeleiding, de ontwikkeling en de afzet van de produktie.

Het onderhavige geding toont aan, dat de situatie zoals die zich thans in Italië voordoet, nog lang niet die is welke eertijds in Nederland bestond. De Italiaanse markt is nog steeds verdeeld, zodat in bepaalde streken wellicht niet aan de vraag kan worden voldaan, terwijl elders produkten uit de handel worden genomen ten gevolge van transportproblemen, het gesloten karakter van de verhandelingscircuits of de betrekkingen tussen producentenverenigingen en bepaalde verdelers.

Overigens voldoen de Italiaanse producentenverenigingen niet steeds aan de in titel II van verordening nr. 1035/72 gestelde voorwaarden, met name voor wat betreft het verkopen van de gehele produktie van hun leden en de regels inzake de exclusieve aanvoer.

De voornaamste oorzaak van deze situatie is gelegen in de sterk gedecentraliseerde marktordening voor groenten en fruit in Italië; dit wordt bevestigd door de antwoorden op de vragen van het Hof.

III — Luidens artikel 5 van verordening nr. 158/66 van de Raad (verordening van 25 oktober 1966 betreffende de toepassing van de kwaliteitsnormen op groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht, PB nr. 192 van 1966, blz. 3282), dat vrijwel woordelijk is overgenomen in artikel 8 van verordening nr. 1035/72, wordt steekproefsgewijs, in alle stadia van de verhandeling, alsmede tijdens het vervoer, door de door iedere Lid-Staat aangewezen controle-instellingen nagegaan of de betrokken produkten aan de voorschriften voldoen. Deze controle dient bij voorkeur te geschieden vóór het verlaten van de produktiegebieden, tijdens het verpakken of bij het laden van de goederen. Voorts doen de Lid-Staten aan de andere Lid-Staten en aan de Commissie opgave van de door hen aangewezen controle-instellingen.

Ofschoon de verantwoordelijkheid voor de aldus voorgeschreven eenvormigheidscontrole aan de AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) en het ICE (Istituto nazionale per il commercio estero) is opgedragen, leverde de organisatie van deze controle voor de binnenlandse markt veel ernstiger problemen op dan voor de buitenlandse markt.

Het binnenlandse verbruik ligt veel hoger dan de hoeveelheden die voor de export bestemd zijn. Zoals overigens wordt vastgesteld in de considerans van verordening nr. 1360/78 van de Raad van 19 juni 1978 betreffende producentengroeperingen (PB L 166 van 1978, blz. 1), is het aanbod in Italië afkomstig van een zeer groot aantal kleine en onvoldoende georganiseerde bedrijven; slechts een gering deel van de produktie wordt door producentenverenigingen in de handel gebracht. Deze structurele situatie heeft noodzakelijkerwijs een weerslag op de organisatie van de controle.

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 158/66 (overgenomen in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1035/72) stelde de Commissie bij verordening nr. 2638/69 *aanvullende* bepalingen vast betreffende de kwaliteitscontrole op groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht.

In deze verordening werd evenwel nog niet bepaald, dat de kwaliteitscontroles ongeacht de bestemming van het produkt behoren te worden verricht, dus eveneens op de binnenlandse markt van *alle* Lid-Staten, noch dat de Lid-Staten *geregeld* bij de Commissie verslag moeten uitbrengen van de verrichte controles.

Eerst toen de Commissie op de grondslag van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1035/72 op 18 juli 1980 verordening nr. 2150/80 vaststelde, kwam de verwezenlijking van dit oogmerk *binnen bereik.*

Krachtens artikel 1, lid 3, van deze verordening kwam artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2638/69 te luiden als volgt:

„Elke Lid-Staat zendt de Commissie iedere maand een overzicht toe van het aantal in de voorafgaande maand verrichte controles, waarin tevens worden opgenomen gegevens over:

— de oorsprong van de gecontroleerde goederen,

— de bestemming van deze goederen,

— het handelsstadium waarin de controle is verricht, waarbij wordt aangegeven op hoeveel partijen de controle betrekking had,

— het aantal geconstateerde overtredingen van de geldende voorschriften."

Derhalve werd het eerst krachtens deze bepaling mogelijk, de — eveneens in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1035/72 voor dit stadium van de verhandeling voorgeschreven — controle op de inachtneming van de kwaliteitsnormen op de binnenlandse markt van de Lid-Staten te organiseren.

IV — Ik meen te moeten wijzen op een zekere tegenstrijdigheid in de schriftelijke aanmaning van het lid van de Commissie Andriessen aan de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken van 20 juli 1981 gezonden. In die brief immers gaf de Commissie te kennen, dat het uitblijven van een antwoord van de Italiaanse autoriteiten op een brief van het lid van de Commissie Gundelach van 15 januari 1980 (ten onrechte geciteerd als daterend van 15 december 1980), terwijl herinneringen van de directeur-generaal Landbouw van 28 mei en 28 juli 1980 eveneens onbeantwoord bleven, bevestigde dat de Italiaanse regering onder meer de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2638/69 van de Commissie, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 3, van haar verordening nr. 2150/80 van 18 juni 1980. Een soortgelijke brief werd gezonden aan de bevoegde autoriteiten van de overige Lid-Staten, die volgens de Commissie de gevraagde gegevens verstrekten.

De bepalingen van verordening nr. 2150/80 zijn evenwel eerst op 1 januari 1981 in werking getreden (artikel 2 van verordening nr. 2150/80); bijgevolg was het op 15 januari, 28 mei en 28 juli 1980 onmogelijk, de Italiaanse autoriteiten niet-nakoming ervan te verwijten. Bijgevolg wordt de verweten niet-nakoming pas in de brief van Andriessen van 20 juli 1981 voor het eerst duidelijk omschreven.

Mijns inziens is het in strijd met de beginselen van goed bestuur, een Lid-Staat verwijten ter zake van niet-nakoming te maken terwijl de betrokken bepalingen nog niet in werking zijn getreden, nog niet zijn bekendgemaakt of niet eens zijn vastgesteld.

V — Zoals gezegd hebben de gemeenschapsverordeningen inzake de controle op de inachtneming van de kwaliteitsnormen, op de Italiaanse markt een „atomisering" van de controleverrichtingen tot gevolg.

Terwijl Nederland — evenals België, Luxemburg, Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk — één gebied van verzending vormt dat het hele grondgebied omvat, is Italië in vijf (en Griekenland in zeven) zones verdeeld.

Zelf beschikt de Commissie niet over een vertegenwoordiger bij elke producentenvereniging.

Tenzij zij die taak zelf op zich zouden nemen, moeten derhalve de twee organen die in Italië met de controles zijn belast — en waarvan er een zich klaarblijkelijk alleen met de uitvoer bezighoudt — de noodzakelijke maar dure verificaties door beroepsmensen laten verrichten.

Eind 1981 was de controle op de inachtneming van de kwaliteitsnormen bij het verhandelen en het uit de markt nemen van produkten voor de *hele* Gemeenschap aan circa 1 300 nationale ambtenaren toevertrouwd, zodat in Italië een personeelstekort voor de hand ligt.

Voor een sneller verloop en een betere kwaliteit van de in de gemeenschapsverordeningen voorgeschreven kennisgevingen, moeten in de eerste plaats de betrokken elementen bijeen kunnen worden gebracht. Derhalve moet eerst en vooral een oplossing worden gezocht voor de problemen van de producentengroeperingen of -verenigingen, zodat die in de mogelijkheid worden gesteld de van hen verlangde gegevens te verstrekken, aangenomen dat die gegevens enkel via hun tussenkomst kunnen worden verzameld en doorgegeven. Het verantwoordelijk stellen van die organisaties veronderstelt — behoudens zelffinanciering — de toekenning van financiële steun door de Lid-Staten dan wel de Gemeenschap.

Het is uitgesloten, eenvoudig een einde te maken aan de indeling van het Italiaanse grondgebied; om tot een doeltreffende controle te komen, lijkt het echter onontbeerlijk tot een herschikking over te gaan, na overleg tussen de gemeenschapsinstanties en de betrokken autoriteiten en beroepskringen.

VI — De Commissie wijst erop, dat de bij verordening nr. 2150/80 aangebrachte wijziging van artikel 5 van verordening nr. 2638/69 in overeenstemming was met het advies van het beheerscomité voor groenten en fruit. De Italiaanse Republiek heeft de wettigheid van deze verordening ook niet rechtstreeks in geding gebracht, en ik betwijfel of een Lid-Staat op enigerlei wijze de onwettigheid kan inroepen van gemeenschapsbepalingen waarvan hem niet-nakoming wordt verweten.

De geconstateerde tegenstrijdigheid buiten beschouwing gelaten ware het volgens mij evenwel van weinig nut, vast te stellen dat een Lid-Staat zich aan niet-nakoming heeft schuldig gemaakt, wanneer niet is voldaan aan de — voor een deel van de gemeenschapsautoriteiten afhankelijke — voorwaarden voor normalisering van de situatie. Zoals bekend, wordt thans onderzocht welk systeem niet alleen in Italië maar ook in de an-

dere producerende landen een goede werking van de markt verzekert, en wordt de invoering van fundamentele wijzigingen overwogen met het oog op de toetreding van andere Middellandse-Zeelanden.

Gelet op de complexiteit van het onderhavige probleem was het mijns inziens niet realistisch, de Italiaanse regering op 24 maart 1982 een termijn van twee maanden te geven om aan de communautaire voorschriften te voldoen.

In die omstandigheden zou een vaststelling van niet-nakoming wel eens ieder nuttig effect kunnen missen. De zaken betreffende het Italiaanse wijnbouwkadaster (arrest van 4. 3. 1970, zaak 33/69, Commissie t. Italiaanse Republiek, Jurispr. 1970, blz. 93) en de Italiaanse melkcentrales (arrest van 21. 3. 1972, zaak 82/71, Sail, Jurispr. 1972, blz. 119) vormen daartoe leerrijke precedenten.

Ik concludeer tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten van het geding.