τους διενεργηθέντες ελέγχους κατά τη διάρκεια του προηγούμενου μήνα, που προβλέπονται από το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2638/69 της Επιτροπής, της 24ης Δεκεμβρίου 1969, περί συμπληρωματικών διατάξεων σχετικά με τον ποιοτικό έλεγχο των οπωροκηπευτικών, τα οποία τίθενται σε εμπορία στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σσ. 36 και επ.), όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2150/80 της Επιτροπής, της 18ης Ιουλίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/030, σσ. 72 και επ.), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη συνθήκη.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlman Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 15 Νοεμβρίου 1983.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

J. Mertens de Wilmars

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIMONE ROZÈS ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 4 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1983 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, στις 17 Δεκεμβρίου 1982, ενώπιόν σας και κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των κανονισμών περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών και συμπληρωματικών διατάξεων.

I — Μια από τις αναγκαίες για την καλή λειτουργία της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών προϋποθέσεις, συνίσταται στην τήρηση και στην ομοιόμορφη εφαρμογή των ποιοτικών κανόνων που έχουν θεσπιστεί από την κοι-

1 — Μετάφραση από τα γαλλικά.

νοτική ρύθμιση για τη διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων αυτών εντός της Κοινότητας και για την εξαγωγή τους προς τρίτες χώρες.

Είναι δεδομένο ότι οι κανόνες αυτοί έχουν πρωταρχικό σκοπό την προστασία των καταναλωτών.

Αλλά η τήρησή τους είναι επίσης καθοριστική για τη θέση σε εφαρμογή των μέτρων στηρίξεως των αγορών που προβλέπονται από την κοινή οργάνωση. Όταν οι τιμές καταρρέουν, κατόπιν πληθώρας προσφορών προϊόντων που συμφωνούν με τους κανόνες αυτούς, λαμβάνονται μέτρα αποσύρσεως των προϊόντων αυτών.

Όταν ο έλεγχος των κανόνων αυτών είναι ανύπαρκτος ή όταν δεν εφαρμόζεται κατά τρόπο ικανοποιητικό, προϊόντα αμφίβολης ποιότητας υπάρχει κίνδυνος να κατακλύσουν την αγορά. Η πτώση των τιμών συνεπιφέρει τότε μέτρα αποσύρσεως εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού για προϊόντα για τα οποία δεν υπάρχει δικαίωμα λήψεως μέτρων στηρίξεως.

Η σχέση που υφίσταται μεταξύ του ελέγχου των ποιοτικών κανόνων και των μέτρων αποσύρσεως είναι πρόδηλη, εφόσον η κοινοτική ρύθμιση ακολουθεί σύστημα προληπτικής αποσύρσεως που μπορεί να επέμβει ακόμα και όταν οι τιμές είναι ανώτερες από την κοινοτική τιμή αποσύρσεως στην περίπτωση που τα προϊόντα δεν ανταποκρίνονται στους κανόνες εμπορίας που έχουν θεσπιστεί από τις οργανώσεις των παραγωγών.

Ο τρόπος με τον οποίο διενεργείται ο έλεγχος έχει επομένως επιπτώσεις λιγότερο στο επίπεδο των εμπορικών ανταλλαγών μεταξύ κρατών μελών, παρά στο επίπεδο των δαπανών εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Φαίνεται ότι τα μέτρα αποσύρσεως που ελήφθησαν στην Ιταλία προκάλεσαν τα σημαντικότερα οικονομικά αποτελέσματα.

Μετά από ανταλλαγή αλληλογραφίας που άρχισε με την αποστολή εγγράφου προς τον ιταλό υπουργό γεωργίας στις 15 Ιανουαρίου 1980, η Επιτροπή απεύθυνε, στις 24 Μαρτίου 1982, προς την Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη καλώντας την να λάβει, εντός προθεσμίας δύο μηνών, τα απαιτούμενα μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή.

Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν συμμορφώθηκε η Επιτροπή άσκησε ενώπιόν σας προσφυγή για να αναγνωριστεί ότι:

— μη διενεργώντας τους ποιοτικούς ελέγχους για τα οπωροκηπευτικά που τίθενται στο εμπόριο εντός του ιταλικού εδάφους, οι ιταλικές αρχές παρέβηκαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1035/72 του Συμβουλίου της 18ης Μαΐου 1972 [1]·

— μη προβαίνοντας στις μηνιαίες ανακοινώσεις σχετικά με τους ελέγχους που έχουν διενεργηθεί κατά τη διάρκεια του προηγουμένου μηνός, οι αρχές αυτές παρέβηκαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2638/69 της Επιτροπής της 24ης Δεκεμβρίου 1969 [2], που τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2150/80 της 18ης Ιουλίου 1980 [3].

Οι παραλείψεις αυτές επιβεβαιώθηκαν από καταγγελίες προερχόμενες από τους επαγγελματικούς κύκλους καθώς και από τις πληροφορίες που συγκέντρωσε από τους κύκλους αυτούς η Επιτροπή.

II — Οι δυσχέρειες που αναφέρει η ιταλική κυβέρνηση για να δικαιολογηθεί, είναι πολυειδείς. Χρήσιμες διευκρινίσεις αναφέρονται επί του θέματος αυτού στην ειδική

1 — Κανονισμός περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σσ. 250 και επ.

2 — Κανονισμός περί συμπληρωματικών διατάξεων σχετικά με τον ποιοτικό έλεγχο των οπωροκηπευτικών τα οποία τίθενται σε εμπορία στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σσ. 36 και επ.

3 — Κανονισμός περί τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2638/69 «περί συμπληρωματικών διατάξεων όσον αφορά τον έλεγχο ποιότητας των οπωροκηπευτικών που τίθενται σε εμπορία στο εσωτερικό της Κοινότητας», ΕΕ ειδ. έκδ. 03/030, σσ. 72 και επ.

έκθεση περί διαφόρων μέτρων που αφορούν τη διαχείριση του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων για το οικονομικό έτος 1978 που δημοσίευσε το Ελεγκτικό Συνέδριο [1]. Οι ενδείξεις αυτές προερχόμενες από το εν λόγω θεσμικό όργανο παρουσιάζουν ξεχωριστά ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρατηρεί ότι η κοινοτική ρύθμιση στον τομέα της αποσύρσεως εμπνέεται από μηχανισμούς που ισχύουν στις Κάτω Χώρες, όπου η αγορά είναι σχετικά μικρή, ομοιογενής και, συνεπώς, αρκετά διαφανής και όπου οι επαγγελματικές ενώσεις διαδραματίζουν από μακρού χρόνου σημαντικό ρόλο στη ρύθμιση της παραγωγής και του εμπορίου.

Η υπό κρίση διαφορά καταδεικνύει ότι οι προϋποθέσεις που ίσχυαν από την αρχή στις Κάτω Χώρες δεν ισχύουν ούτε σήμερα στην Ιταλία· στο τελευταίο αυτό κράτος μέλος εξακολουθούν να υφίστανται στοιχεία που επιφέρουν τη στεγανοποίηση της αγοράς κατά τέτοιο τρόπο ώστε η ζήτηση είναι δυνατό να μην ικανοποιείται σε ορισμένες περιοχές, ενώ αποσύρσεις πραγματοποιούνται σε άλλες περιοχές λόγω δυσχερειών στη μεταφορά, του κλειστού χαρακτήρα των εμπορικών ρευμάτων ή των σχέσεων που υφίστανται μεταξύ ορισμένων ομάδων παραγωγών και του ενός ή του άλλου διανομέα.

Εξάλλου, οι ιταλικές οργανώσεις παραγωγών δεν συγκεντρώνουν πάντα τις προϋποθέσεις που θέτει ο τίτλος ΙΙ του κανονισμού 1035/72, ιδίως όσον αφορά τη διάθεση στο εμπόριο του συνόλου της παραγωγής των μελών και των κανόνων περί πωλήσεως του συνόλου της παραγωγής μέσω των οργανώσεων.

Η κύρια αιτία της καταστάσεως αυτής πραγμάτων οφείλεται στη μεγάλη αποκέντρωση που διακρίνει την οργάνωση της αγοράς οπωροκηπευτικών στην Ιταλία· οι απαντήσεις που δόθηκαν στις ερωτήσεις που υποβάλατε, επιβεβαιούν το γεγονός αυτό.

III — Κατά τα άρθρο 5 του κανονισμού 158/66 του Συμβουλίου [2], που επαναλαμβάνεται σχεδόν αυτούσιο στο άρθρο 8 του κανονισμού 1035/72, διενεργείται δειγματοληπτικός έλεγχος ποιότητας των εν λόγω προϊόντων, σε όλα τα στάδια εμπορίας καθώς και κατά τη μεταφορά, από τους οργανισμούς που ορίζει κάθε κράτος μέλος. Κατά προτίμηση, ο έλεγχος αυτός πρέπει να διενεργείται πριν από την αναχώρηση από τις ζώνες παραγωγής, κατά τη συσκευασία ή τη φόρτωση του εμπορεύματος. Τέλος, τα κράτη μέλη οφείλουν να ανακοινώνουν στα άλλα κράτη μέλη και στην Επιτροπή τους οργανισμούς που όρισαν ως υπεύθυνους για τον έλεγχο.

Αν και η ευθύνη του ελέγχου ποιότητας που με αυτόν τον τρόπο έχει θεσπιστεί ανατέθηκε στο AIMA [3] και στο ICE [4], η διενέργεια του ελέγχου έθεσε, για το εσωτερικό εμπόριο, προβλήματα πολύ σοβαρότερα από εκείνα που έθεσε για το εξωτερικό εμπόριο.

Η εσωτερική κατανάλωση είναι κατά πολύ μεγαλύτερη από τις ποσότητες που προορίζονται για εξαγωγή. Εξάλλου, και η διαπίστωση αυτή αναφέρεται στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1360/78 του Συμβουλίου της 19ης Ιουνίου 1978, που αφορά τους ομίλους παραγωγών και τις ενώσεις τους [5], η προσφορά των προϊόντων στην Ιταλία προέρχεται από πολύ μεγάλο αριθμό μικρών και ανεπαρκώς οργανωμένων εκμεταλλεύσεων· μόνο μικρό μέρος της παραγωγής διατίθεται στο εμπόριο από τις οργανώσεις παραγωγών. Η διαρθρωτική αυτή κατάσταση έχει αναγκαστικά επιπτώσεις επί της οργανώσεως του ελέγχου.

1 — JO C 258 της 6. 10. 1980, σσ. 10 έως 12.

2 — Κανονισμός της 25ης Οκτωβρίου 1966, περί εφαρμογής ποιοτικών κανόνων στα οπωροκηπευτικά που διατίθενται στο εμπόριο στο εσωτερικό της Κοινότητας, JO 192 της 27. 10. 1966, σ. 3282.

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

4 — Istituto nazionale per il commercio estero.

5 — JO L 166 της 23. 6. 1978, σ. 1.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του κανονισμού 158/66 [1], η Επιτροπή, με τον κανονισμό 2638/69, θέσπισε *συμπληρωματικές* διατάξεις σχετικά με τον ποιοτικό έλεγχο των οπωροκηπευτικών τα οποία τίθενται σε εμπορία στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Πάντως, ο εν λόγω κανονισμός δεν περιελάμβανε ακόμα διάταξη που να επιβάλλει τη διενέργεια ποιοτικών ελέγχων ανεξαρτήτως του προορισμού του εμπορεύματος, επομένως και στην εσωτερική αγορά *όλων* των κρατών μελών, ούτε την *κανονική* ενημέρωση της Επιτροπής από τα κράτη μέλη σχετικά με τους διενεργούμενους ελέγχους.

Μόνο μετά από τη θέσπιση από την Επιτροπή του κανονισμού 2150/80 της 18ης Ιουλίου 1980, 6άσει του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1035/72, κατέστη *δυνατή* η επίτευξη του σκοπού αυτού.

Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού, το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2638/69 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο, που είναι απαραίτητο να σας αναγνώσω· ορίζει ότι:

«Κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει κάθε μήνα στην Επιτροπή περιληπτική κατάσταση του αριθμού των ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν τον προηγούμενο μήνα, η οποία περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενδείξεις:

— την καταγωγή του ελεγχθέντος εμπορεύματος,

— τον προορισμό του εμπορεύματος αυτού,

— το στάδιο εμπορίας κατά τη διάρκεια του οποίου πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος, καθορίζοντας τον αριθμό των παρτίδων στις οποίες έγινε ο έλεγχος,

— τον αριθμό των διαπιστωθεισών περιπτώσεων μη συμφωνίας προς τις ισχύουσες προδιαγραφές.»

Επομένως, αυτή η διάταξη, για πρώτη φορά, επέτρεψε την εφαρμογή στην εσωτερική αγορά του ποιοτικού ελέγχου που προβλέπεται σ' αυτό το στάδιο εμπορίας από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1035/72.

IV — Θα προβάλω καταρχάς την ύπαρξη κάποιας αντιφάσεως στην ίδια τη διατύπωση της όχλησης που απεύθυνε στις 20 Ιουλίου 1981 ο επίτροπος Andriessen στον ιταλό υπουργό εξωτερικών. Πράγματι, στο έγγραφο αυτό, η Επιτροπή θεωρούσε ιδίως ότι η έλλειψη απάντησης των ιταλικών αρχών σε προηγούμενο έγγραφο του επίτροπου Gundelach της 15ης Ιανουαρίου 1980 [2] απευθυνόμενο προς τις ίδιες αρχές, καθώς και στις υπομνήσεις του γενικού διευθυντή γεωργίας της 28ης Μαΐου και 28ης Ιουλίου 1980, επιβεβαίωνε ότι η ιταλική κυβέρνηση, μεταξύ άλλων, είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2638/69 της Επιτροπής, που τροποποιήθηκε από το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού της 2150/80 της 18ης Ιουλίου 1980. Παρόμοιο έγγραφο έχει απευθυνθεί στις αρμόδιες αρχές όλων των κρατών μελών, τα οποία, κατά την Επιτροπή, έδωσαν τις αιτηθείσες πληροφορίες.

Όμως, οι διατάξεις του κανονισμού 2150/80 δεν τέθηκαν σε ισχύ παρά την 1η Ιανουαρίου 1981 [3]· κατά συνέπεια, ήταν αδύνατο, στις 15 Ιανουαρίου, 28 Μαΐου και 28 Ιουλίου 1980, να προσαφθεί στις ιταλικές αρχές η μομφή ότι δεν τις εφάρμοσαν. Επομένως, μόνο το έγγραφο του επιτρόπου Andriessen της 20ής Ιουλίου 1981 για πρώτη φορά επισημαίνει σαφώς την προσαπτόμενη παράλειψη.

1 — Διάταξη που επαναλαμβάνεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 8 του κανονισμού 1035/72.

2 — Που εσφαλμένα αναφέρεται ότι φέρει ημερομηνία 15 Δεκεμβρίου 1980.

3 — Άρθρο 2 του κανονισμού 2150/80.

Δεν νομίζω ότι αποτελεί χρηστή διοίκηση ο διάλογος με ένα κράτος μέλος περί παραβάσεως όταν οι ειδικές διατάξεις των οποίων η μη τήρηση του προσάπτεται δεν έχουν τεθεί σε ισχύ, δεν έχουν δημοσιευτεί ή ακόμα δεν έχουν καν θεσπιστεί.

V — Έχω αναφέρει ότι η κοινοτική ρύθμιση στον τομέα του ποιοτικού ελέγχου στην ιταλική αγορά οδηγούσε σε «εξατομίκευση» των επιμέρους φυσικών πράξεων του ελέγχου.

Ενώ οι Κάτω Χώρες — όπως συμβαίνει επίσης με το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο, τη Δανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο — δεν έχουν παρά μία ζώνη αποστολής που καλύπτει το σύνολο του εθνικού εδάφους, η Ιταλία είναι χωρισμένη σε πέντε περιφέρειες (η Ελλάδα σε επτά).

Η ίδια η Επιτροπή δεν διαθέτει υπαλλήλους που να ασκούν τα καθήκοντά τους σε κάθε οργάνωση παραγωγών.

Στην Ιταλία, οι δύο οργανισμοί που έχουν επιφορτιστεί με τους ελέγχους — από τους οποίους ο ένας προφανώς δεν ασχολείται παρά με τις εξαγωγές — οφείλουν επομένως, εκτός αν ασχοληθούν οι ίδιοι, να αναθέτουν σε επαγγελματίες τις απαραίτητες αλλά δαπανηρές εξακριβώσεις.

Αν και είναι γνωστό ότι στο τέλος του 1981 ο έλεγχος της εφαρμογής των ποιοτικών κανόνων για τη διάθεση στο εμπόριο και την απόσυρση είχε ανατεθεί για *το σύνολο* της Κοινότητας σε 1 300 συνολικά εθνικούς υπαλλήλους περίπου, η ανεπάρκεια του δυναμικού αυτού είναι προφανής.

Για να βελτιωθεί η ταχύτητα και η έκταση των ανακοινώσεων που προβλέπει η κοινοτική ρύθμιση, θα έπρεπε καταρχάς να επιτραπεί η συλλογή των στοιχείων που αποτελούν το αντικείμενο των ανακοινώσεων αυτών και επομένως να αντιμετωπιστεί κυρίως το πρόβλημα των ομίλων ή οργανώσεων παραγωγών ούτως ώστε να καταστεί δυνατό σ' αυτούς να παράσχουν τα αναμενόμενα από αυτούς στοιχεία υπό την προϋπόθεση να γίνει δεκτό ότι τα στοιχεία αυτά δεν θα μπορούν να συγκεντρώνονται και να διαβιβάζονται παρά διαμέσου αυτών. Το να καταστούν οι οργανώσεις αυτές υπεύθυνες προϋποθέτει τελικά, εκτός της περιπτώσεως αυτοχρηματοδοτήσεως, τη χορήγηση ενισχύσεων χρηματοδοτούμενων είτε από τα κράτη μέλη είτε από την Κοινότητα.

Δεν μπορεί να γίνει λόγος περί απλής καταργήσεως κάθε διαχωρισμού του ιταλικού εδάφους, αλλά, για να επιτραπεί ένας σοβαρός έλεγχος, φαίνεται ότι είναι απαραίτητη η νέα διαρρύθμιση κατά τρόπο που θα συμφωνηθεί μεταξύ των κοινοτικών αρχών και των ενδιαφερομένων αρχών και επαγγελματικών κύκλων.

VI — Η Επιτροπή αναφέρει ότι η τροποποίηση του άρθρου 5 του κανονισμού της 2638/69 από τον κανονισμό της 2150/80, ήταν σύμφωνη με τη γνώμη της επιτροπής διαχειρίσεως οπωροκηπευτικών. Η νομιμότητα του κανονισμού αυτού δεν έχει αμφισβητηθεί απευθείας από την Ιταλική Δημοκρατία και αμφιβάλλω αν είναι δυνατό ένα κράτος μέλος να προβάλλει κατά κάποιο τρόπο την έλλειψη νομιμότητας των κοινοτικών διατάξεων η μη τήρηση των οποίων του προσάπτεται.

Αλλά, ακόμα και αν δεν ληφθεί υπόψη η αντίφαση που επεσήμανα, είναι, κατά τη γνώμη μου, κατά κάποιο τρόπο ανώφελη η διαπίστωση παραβάσεως εις βάρος κράτους μέλους ενώ οι απαραίτητες για τη διευθέτηση της καταστάσεως προϋποθέσεις — που εξαρτώνται εν μέρει από τις κοινοτικές αρχές — δεν συντρέχουν. Εξάλλου, είναι γνωστό ότι διεξάγονται συζητήσεις ως προς τη μορφή της οργανώσεως που πρέπει

να προβλεφθεί ώστε να διασφαλιστεί η καλή λειτουργία της αγοράς, όχι μόνο στην Ιταλία, αλλά και στα άλλα παραγωγικά κράτη και ότι βασικές τροποποιήσεις αντιμετωπίζονται με την προοπτική προσχωρήσεως άλλων μεσογειακών κρατών.

Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη τον περίπλοκο χαρακτήρα του προβλήματος, θεωρώ ότι ήταν εξωπραγματικό, στις 24 Μαρτίου 1982 να ταχθεί στην ιταλική κυβέρνηση προθεσμία δύο μηνών για να τακτοποιηθεί.

Η διαπίστωση παραβάσεως υπό τις συνθήκες αυτές ενέχει τον κίνδυνο να αποδειχθεί ως στερούμενη πρακτικού αποτελέσματος. Σχετικά, οι υποθέσεις του ιταλικού αμπελουργικού κτηματολογίου [1], ή των ιταλικών εταιρειών γάλακτος [2] αποτελούν διδακτικά προηγούμενα.

Προτείνω την απόρριψη της προσφυγής και την επιβολή των εξόδων εις βάρος της Επιτροπής.

1 — Απόφαση της 4ης Μαρτίου 1970, υπόθεση 33/69, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Recueil σ. 93.

2 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1972, υπόθεση 82/71, SAIL, Recueil σσ. 119 και επ.