SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO vom 17. November 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Verordnung Nr. 136/66 des Rates über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette führte eine Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl ein. Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 1413/82 des Rates vom 18. Mai 1982 (ABl. L 162 vom 12. 6. 1982, S. 6) bestimmt:

„Die Beihilfe wird gewährt:

— Olivenbauern, die Mitglieder einer nach dieser Verordnung anerkannten Erzeugerorganisation sind, nach Maßgabe der tatsächlich erzeugten Olivenölmenge;

— anderen Olivenbauern je nach der Anzahl, dem Erzeugungspotential ... der von ihnen gepflanzten Olivenbäume ...“

2. Artikel 20 c Absatz 1 legt insgesamt sieben Kriterien für die Anerkennung fest, die Erzeugerorganisationen erfüllen müssen. Das erste Kriterium lautet:

„Die ... Erzeugerorganisationen ... müssen sich zusammensetzen aus einzelnen Olivenbauern und/oder Oliven- und Olivenölerzeugungs- und -verarbeitungsorganisationen, in denen nur Olivenbauern zusammengeschlossen sind.“

3. Wenn daher Erzeugerorganisationen bereits als Zusammenschluß von Erzeugerorganisationen gegründet werden können, so können sie sich darüber hinaus auch noch zu „Vereinigungen“ zusammenschließen, die ihrerseits ebenfalls amtlich anerkannt werden können (vgl. insbesondere Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 20 c Absatz 2).

4. Die auf Grund der Verordnung Nr. 136/66 erlassene Verordnung Nr. 2261/84 des Rates vom 17. Juli 1984 legt die Grundregeln für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl fest (ABl. L 208 vom 3.8.1984, S. 3). Sie sieht zusätzliche Kriterien für die Anerkennung von Erzeugerorganisationen und ihrer Vereinigungen vor und enthält in Artikel 20 Absatz 2 folgende Übergangsbestimmung:

„Um die Einhaltung der Ziele dieser Verordnung sicherzustellen und um den *spezifischen Problemen,* die in einigen Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Bestimmungen auftreten können, Rechnung zu tragen, können die betreffenden Mitgliedstaaten nach Anhörung der Kommission unter Berücksichtigung *zusätzlicher Kriterien* während einer mit dem Wirtschaftsjahr 1984/85 beginnenden Übergangszeit von drei Wirtschaftsjahren den Erzeugerorganisationen und ihren Vereinigungen, die einen entsprechenden Antrag stellen, eine vorläufige Anerkennung erteilen.“

5. Weder diese Verordnung noch die Verordnung Nr. 2711/84 der Kommission vom 26. September 1984 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 2261/84

* Originalsprache: Französisch.

für die Olivenölerzeugerorganisationen und deren Vereinigungen für das Wirtschaftsjahr 1984/85 (ABl. L 258 vom 27. 9. 1984, S. 12) legen fest, daß lediglich Genossenschaften als Erzeugerorganisationen anerkannt werden können.

6. Gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 teilte die Griechische Republik der Kommission mit Fernschreiben vom 19. September 1984 „zusätzliche Kriterien" mit. Am 25. Oktober 1984 machte dann der griechische Minister für Landwirtschaft mit der Verordnung Nr. 330358 die Anerkennung von Erzeugerorganisationen von diesen Kriterien abhängig. Der Zeitraum zwischen der Mitteilung der Kriterien und der Ministerialverordnung reichte wahrscheinlich für die Kommission nicht aus, um diese Kriterien gründlich zu untersuchen und den griechischen Behörden ihren Standpunkt bekanntzugeben. Die Kommission hat jedenfalls erst Ende Januar 1985 Stellung genommen.

7. Die Griechische Republik weist zu Recht darauf hin, daß die Kommission damit nicht die gebührende Sorgfalt an den Tag gelegt hat (vgl. zu diesem Begriff insbesondere das Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/83, Lorenz/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1973, 1471).

8. Nicht teilen kann ich hingegen die Auffassung der Griechischen Republik, die Klage sei gegenstandslos geworden, weil die zusätzlichen Kriterien bereits vor dem Zeitpunkt des Erlasses des Urteils des Gerichtshofes keine Rechtsgeltung mehr hätten. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich nämlich, daß auch für den Fall, daß eine Vertragsverletzung nach der gemäß Artikel 169 Absatz 2 (von der Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme) festgelegten Frist beseitigt wird, ein Interesse an der Rechtsverfolgung auf dem Klageweg bestehen bleibt. Dieses Interesse kann z. B. in der Schaffung einer Grundlage für die Haftung eines Mitgliedstaates gegenüber denjenigen bestehen, die aus dieser Vertragsverletzung Rechte ableiten (vgl. insbesondere das Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 39/72, Kommission/Italien, Slg. 1973, 111).

9. Das gilt erst recht, wenn die Klage wie vorliegend zu einem Zeitpunkt erhoben wurde, in dem die streitige Bestimmung noch in Geltung war (15. April 1987).

10. Kommen wir nun zum Gegenstand dieses Rechtsstreits, der durch § 3 der vorgenannten Ministerialverordnung vom 25. Oktober 1984 gebildet wird, der wie folgt lautet:

„Die Erzeugerorganisationen gemäß §§ 1 und 2 müssen befugt sein, für Rechnung ihrer Mitglieder und mit ihrer Haftung Geschäfte aller Art im Bereich der Sammlung, des Vertriebs oder des Verkaufs von Ölerzeugnissen zu tätigen. Ihre Mitglieder — natürliche Personen — müssen entweder an der Organisation selbst beteiligt oder durch örtliche Organisationen vertreten sein, die auf der Ebene einer Gemeinde oder benachbarter Gemeinden als juristische Personen gebildet werden und wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen. Die Mitglieder müssen sich verpflichten, der Organisation Auskünfte über ihre gesamten landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu erteilen. Dieser Paragraph gilt für drei (3) Wirtschaftsjahre, beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 1984/85."

11. Die Kommission ist der Meinung, daß diese zusätzlichen Kriterien die Grenzen der Befugnisse überschritten, die den Mitgliedstaaten in Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 zugestanden worden seien. Darüber hinaus bewirken diese Krite-

rien insgesamt gesehen nach Auffassung der Kommission gegen Artikel 40 Absatz 3 verstoßende willkürliche Diskriminierungen von Erzeugern. Die betreffenden Kriterien stünden nicht in Zusammenhang mit besonderen Problemen, sondern beschränkten im Ergebnis die Anerkennung auf Zusammenschlüsse von landwirtschaftlichen Genossenschaften (sog. Genossenschaften zweiter Stufe). Sie schlössen a priori und ganz allgemein jede andere Form der Organisation von Erzeugern aus, die die notwendigen Garantien bieten könnten.

12. Die Griechische Republik hebt ihrerseits hervor, daß „das einzige Ziel der Schaffung zusätzlicher Kriterien die Transparenz und die Objektivität der Tätigkeit der Ölerzeuger sowie derjenigen der Erzeugerorganisationen" gewesen sei (Gegenerwiderung, Punkt 3, Absatz 3). Der beklagte Mitgliedstaat bringt daher nicht vor, daß es in Griechenland „besondere Probleme" (im Sinne des Artikels 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84) gegeben habe, die die „Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien" erforderlich gemacht hätten, mit denen die Ausschaltung bestimmter Formen von Erzeugerorganisationen bezweckt oder bewirkt worden wäre. Er bestreitet im übrigen, die Absicht gehabt zu haben, nur Genossenschaften anzuerkennen und die Handelsgesellschaften auszuschließen. Er folgt daher der These der Kommission, wonach der Rat beim Erlaß der betreffenden Vorschriften nicht die Rechtsform der Erzeugerorganisationen, sondern ausschließlich ihre Wirksamkeit im Hinblick auf ein einwandfreies Funktionieren der Beihilfenregelung für die Erzeugung im Auge gehabt habe.

13. Der Rechtsstreit läßt sich mithin auf die Frage reduzieren, ob die von der Kommission angeführten Vorschriften trotz der grundsätzlichen Position der griechischen Regierung *bewirken*, die Anerkennung von Olivenölerzeugerorganisationen mit einer anderen Rechtsform als der der Genossenschaft zu verhindern.

14. Es sei sogleich bemerkt, daß der Griechischen Republik nicht vorgeworfen werden kann, die Anerkennung auf Erzeugerorganisationen „der zweiten Stufe", d. h. auf aus anderen Organisationen gebildete Organisationen beschränkt zu haben. § 3 Satz 2 der Ministerialverordnung lautet nämlich:

„Ihre Mitglieder — natürliche Personen — müssen entweder an der Organisation *selbst beteiligt oder* durch örtliche Organisationen *vertreten sein,* die auf der Ebene einer Gemeinde oder benachbarter Gemeinden als juristische Personen gebildet werden und wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen ..."

Die Gegenüberstellung der Begriffe der Beteiligung und der Vertretung läßt die Möglichkeit der Anerkennung von Organisationen offen, denen natürliche Personen unmittelbar angehören.

15. Das einzige Problem besteht mithin in der Frage, ob die in Griechenland anerkennungsfähigen Erzeugerorganisationen nur Genossenschaften oder Zusammenschlüsse von Genossenschaften sein können.

16. Die vom griechischen Minister zugrunde gelegte Begriffsbestimmung lautet wie folgt:

„Die Erzeugerorganisationen gemäß §§ 1 und 2 müssen befugt sein, für Rechnung ihrer Mitglieder und mit ihrer Haftung Geschäfte aller Art im Bereich der Sammlung, des Vertriebs oder des Verkaufs von Ölererzeugnissen zu tätigen."

17. Ohne Zweifel erinnert die Wendung „Geschäfte aller Art im Bereich der Sammlung, des Vertriebs oder des Verkaufs von Ölerzeugnissen" stark an die des Artikels 18 Absatz 3 des griechischen Gesetzes Nr. 1541 über die landwirtschaftlichen Genossenschaften, in dem wir folgendes lesen:

„Die Genossenschaft übernimmt die Erzeugnisse der Genossen, die ihr gemäß Artikel 11 Absatz 3 angeliefert werden; sie ver-

treibt und vermarktet sie nach Maßgabe der Beschlüsse der Vereinigung landwirtschaftlicher Genossenschaften, der sie angehört, und in dem allgemeinen, von der zentralen genossenschaftlichen Vereinigung der betreffenden Branche für die Vermarktung des betreffenden Erzeugnisses festgelegten Rahmen."

18. Im übrigen bestimmt Artikel 49 Absatz 2 Buchstabe b des Gesetzes:

„Die genossenschaftliche *Vereinigung* trägt für den Vertrieb, die Werbung und die Vermarktung der Erzeugnisse ihrer Mitglieder Sorge. Die Bestimmung des Artikels 18 Absatz 3 findet daher Anwendung."

19. Diese Ähnlichkeit des Wortlauts der Ministerialverordnung mit dem des Gesetzes kann jedoch für sich allein kein entscheidendes Argument sein, da kaum zu erkennen ist, welchen anderen Zwecken eine Erzeugerorganisation — welche Rechtsform sie auch haben mag — dienen könnte als der Sammlung, dem Vertrieb und dem Verkauf der von ihren Mitgliedern angebauten oder geernteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

20. Was mir aber an dem zitierten Abschnitt der Ministerialverordnung auffällt, ist der Umstand, daß die Organisation nur mit Haftung ihrer *Mitglieder* tätig werden kann. Obgleich der Wortlaut eine gewisse Mehrdeutigkeit aufweist, glaube ich doch, daß sich die Wendung „mit ihrer Haftung" auf „Mitglieder" und nicht auf „Erzeugerorganisationen" bezieht, wie die Kommission zu denken scheint (vgl. S. 7 der Klageschrift in der französischen Fassung). Mit dieser Wendung wird mithin die Anerkennung jeder Organisation ausgeschlossen, die die Rechtsform einer Gesellschaft hat, bei der die Gesellschafter nur mit ihrer Einlage haften (Aktiengesellschaft des griechischen Rechts; Artikel 33 des Handelsgesetzes vom 19. April 1835) oder allein die Gesellschaft mit ihrem Vermögen für die Gesellschaftsschulden einzustehen hat (Gesellschaft mit beschränkter Haftung; Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 3190/1955).

21. Artikel 17 des Gesetzes Nr. 1541/85 lautet wie folgt:

„1) Die Mitglieder haften für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft Dritten gegenüber bis zum dreifachen Betrag ihres Geschäftsanteils und zu einem der Schuld jedes einzelnen entsprechenden Anteil. Die Satzung kann eine Erhöhung der Haftung der Genossen durch Beschluß der Generalversammlung vorsehen, der mit dem besonderen Quorum und der in Artikel 25 Absatz 2 bestimmten Mehrheit zu fassen ist [1].

2) Eine persönliche Haftung der Genossen gegenüber den Gläubigern der Genossenschaft besteht nur insoweit, als die Gläubiger nicht aus den Aktiva der Genossenschaft oder durch Bürgen befriedigt werden; sie besteht auch für Schulden, die vor ihrem Beitritt zur Genossenschaft entstanden sind.

3) Der Genosse haftet auch nach Austritt aus der Genossenschaft für die zur Zeit seiner Zugehörigkeit zur Genossenschaft entstandenen Schulden. Ansprüche Dritter gegen den Genossen verjähren ein Jahr nach seinem Austritt.

4) Die Haftung des Genossen erlischt ein Jahr nach Beginn der Liquidation der Genossenschaft, falls nicht im Verlauf dieses Jahres eine Klage gegen sie anhängig gemacht worden ist.

1 — Quorum von zwei Dritteln aller Mitglieder und qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln aller anwesenden Mitglieder.

5) Wegen Schulden der Genossenschaft gegenüber Dritten oder dem Staat findet eine Schuldhaft gegen den Genossen nicht statt."

22. Auch diese Bestimmung sieht allerdings keine unbeschränkte Haftung der Mitglieder der Genossenschaft vor. Deren Haftung geht jedoch über ihren Geschäftsanteil hinaus. Die Fassung der Ministerialverordnung kann daher als Argument zur Stützung der These der Kommission herangezogen werden.

23. Ich muß ferner feststellen, daß die Ministerialverordnung vom 10. Januar 1985, die die Liste der für das Ölwirtschaftsjahr 1984/85 anerkannten Organisationen und Zusammenschlüssen von Organisationen festlegt, in ihrer Einleitung nur das Gesetz über die landwirtschaftlichen Genossenschaften und keine Gesetze über andere Gesellschaftsformen anführt. Der Einwand der griechischen Regierung, es sei nicht notwendig gewesen, die letztgenannten Gesetze anzuführen, da in der Liste tatsächlich nur Genossenschaften vertreten seien, scheint mir nicht überzeugend zu sein. Eine solche Verordnung, die auf wiederholte Anwendung angelegt ist, sollte nach meiner Auffassung eine zeitlose Gestaltung erfahren und die gesamten einschlägigen Rechtsvorschriften anführen, auch wenn ein Teil von ihnen während eines bestimmten Jahres keine Anwendung finden sollte.

24. Zur Stützung ihrer These beruft sich die Kommission auf den Umstand, daß tatsächlich nur Genossenschaften anerkannt und die Anträge aller Aktiengesellschaften abgelehnt wurden. Dem hält die griechische Regierung entgegen, daß die betreffenden Aktiengesellschaften die Voraussetzungen der Gemeinschaftsverordnungen nicht erfüllten. Ich meinerseits glaube, daß auch die Liste der anerkannten Organisationen, die die Namen von 77 genossenschaftlichen Zusammenschlüssen oder Vereinigungen und keinen Namen einer Handelsgesellschaft enthält, beweist, daß die Definition der Erzeugerorganisationen in § 3 Satz 1 der Ministerialverordnung Nr. 330358 vom 25. Oktober 1984 bestimmten Arten der Erzeugerorganisationen tatsächlich lediglich aus Gründen ihrer Rechtsform ausschließt [2], was eine unangemessene Einschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 2261/84 des Rates darstellt. Eine solche Einschränkung läuft auch dem in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung landwirtschaftlicher Erzeuger zuwider, der die Mitgliedstaaten bindet, wenn sie Maßnahmen bezüglich gemeinsamer landwirtschaftlicher Marktorganisationen in Anwendung einer Gemeinschaftsverordnung ergreifen [3].

25. Bedarf es unter diesen Umständen noch einer Prüfung der Frage, wie die Ministerialverordnung die örtlichen Organisationen definiert, über die einzelne Ölbauern in den Erzeugerorganisationen vertreten werden können? Das scheint mir nicht unerläßlich zu sein, da das Problem der Anerkennung nur die eigentlichen Erzeugerorganisationen betrifft und nicht die „Organisationen zur Erzeugung oder Verwertung von Oliven und Olivenöl, in denen ausschließlich Ölbauern zusammengeschlossen sind" und aus denen sich gemäß Artikel 20 c Absatz 1

2 — Siehe das Urteil vom 18. Dezember 1986 in der Rechtssache 312/85, SpA Villa Banfi/Region Toskana u. a., Slg. 1986, 4039, sowie das Urteil vom 24. Februar 1988 in der Rechtssache 8/87, Vereinigte Baumwollerzeuger, Slg. 1988, 1001.

3 — Siehe das Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 207/86, Apesco, Slg. 1988, 2151.

Buchstabe a der Verordnung Nr. 136/66 die erstgenannten zusammensetzen können.

26. Nur für den Fall, daß Sie diese Meinung nicht teilen sollten, möchte ich noch ein Wort zu diesem zweiten Aspekt sagen.

27. Die Kommission hebt hervor, daß auch die Wendung „örtliche Organisationen ..., die auf der Ebene einer Gemeinde oder benachbarter Gemeinden als juristische Person gebildet werden und wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen" einzelnen Bestimmungen des griechischen Gesetzes über die landwirtschaftlichen Genossenschaften entnommen sei. Artikel 1 dieses Gesetzes definiert in der Tat die landwirtschaftliche Genossenschaft als „einen freiwilligen Zusammenschluß von Landwirten mit dem Ziel der *wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung* seiner Mitglieder innerhalb eines gemeinsamen Unternehmens auf Grund gleichberechtigter Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistands." Artikel 4 bestimmt, daß die Genossenschaft auf örtlicher Ebene (auf der Ebene einer Gemeinde oder benachbarter Gemeinden) gebildet wird.

28. Ich bin daher der Meinung, daß man — auch wenn Zweifel bleiben — die Genossenschaften als die einzigen örtlichen Organisationen ansehen kann, die das Kriterium der Ministerialverordnung erfüllen können.

29. Ich schlage Ihnen daher vor, der Klage der Kommission stattzugeben und festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Pflichten aus der Verordnung (EWG) Nr. 2261/84 des Rates vom 17. Juli 1984 mit Grundregeln für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und für die Olivenölerzeugerorganisationen sowie aus Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Anerkennung auf Olivenölerzeugerorganisationen beschränkt hat, die „befugt sein (müssen), für Rechnung ihrer Mitglieder und mit ihrer Haftung Geschäfte aller Art im Bereich der Sammlung, des Vertriebs oder des Verkaufs von Ölerzeugnissen zu tätigen [und deren] Mitglieder — natürliche Personen — ... entweder an der Organisation selbst beteiligt oder durch örtliche Organisationen vertreten sein (müssen), die auf der Ebene einer Gemeinde oder benachbarter Gemeinden als juristische Personen gebildet und wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen", und damit bestimmte Arten von Erzeugerorganisationen allein wegen ihrer Rechtsform ausgeschlossen hat.

30. Die Kosten des Verfahrens sind mithin der Griechischen Republik aufzuerlegen.