FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO
fremsat den 17. november 1988 *

Høje Domstol

1. Rådets forordning nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer indførte en ordning til støtte for produktion af olivenolie. Forordningen foreskriver i udgaven af 18. maj 1982 [Rådets forordning nr. 1413/82 (EFT L 162 af 12.6.1982, s. 6)] i artikel 5, stk. 2, følgende:

»Støtten ydes:

— til olivendyrkere, der er medlemmer af en producentorganisation, som er anerkendt i medfør af denne forordning, i forhold til den mængde olie, der faktisk er produceret;

— til andre olivendyrkere, i forhold til antallet af oliventræer, disses produktionskapacitet og udbyttet heraf...«

2. Artikel 20c, stk. 1, opstiller syv kriterier, som producentorganisationerne skal opfylde for at kunne anerkendes. Det første er, at

»[producentorganisationer skal] bestå af individuelle olivendyrkere og organisationer, der producerer og udnytter oliven og olivenolie, og som udelukkende omfatter olivendyrkere«.

3. Selv om producentorganisationerne allerede kan være dannet som »producentorganisationer«, kan de også danne »foreninger«, der kan anerkendes officielt (se især artikel 5, stk. 3, og artikel 20c, stk. 2).

4. Rådets forordning nr. 2261/84 af 17. juli 1984, som blev udstedt på grundlag af forordning nr. 136/66, fastsatte almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 208 af 3.8.1984, s. 3). Forordningen fastsætter supplerende kriterier for at anerkende producentorganisationer og foreninger heraf og indeholder i artikel 20, stk. 2, følgende overgangsbestemmelse:

»For at sikre overholdelsen af denne forordnings formål og under hensyn til de *særlige problemer*, der kan opstå i visse medlemsstater i forbindelse med anvendelsen af disse bestemmelser, kan de pågældende medlemsstater efter høring af Kommissionen og under hensyn til *supplerende kriterier* i en overgangsperiode på tre produktionsår midlertidigt godkende de producentorganisationer og foreninger af sådanne, som ansøger herom.« [1]

5. Hverken denne forordning eller Kommissionens forordning nr. 2711/84 af 26. september 1984 — om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2261/84 for produktionsåret 1984/1985 for så vidt angår olivenolieproducentorganisationer og foreninger heraf (EFT L 258 af 27.9.1984, s. 12) — bestemmer, at kun kooperativer kan anerkendes som producentorganisationer.

5. I medfør af artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2261/84 underrettede Den Hellenske Republik Kommissionen om de »supplerende kriterier« ved telex af 19. septem-

* Originalsprog: fransk.

1 — O. a.: Koncipistens fremhævelse.

ber 1984. Den græske landbrugsminister underskrev den 25. oktober 1984 bekendtgørelse nr. 330358, der gør kriterierne til betingelser for at blive anerkendt som producentorganisation. Tidsrummet mellem meddelelsen af kriterierne og udstedelsen af den ministerielle bekendtgørelse var formentlig ikke tilstrækkeligt for Kommissionen til at gennemgå kriterierne grundigt og fremsætte sine bemærkninger over for de græske myndigheder. Men Kommissionen har under alle omstændigheder først i slutningen af januar måned 1985 taget stilling hertil.

7. Den Hellenske Republik har med rette gjort gældende, at Kommissionen herved har vist, at den ikke handlede tilstrækkeligt hurtigt (se herom især dom af 11. december 1973, sag 120/73, Lorenz mod Tyskland, Sml. s. 1471).

8. Jeg kan imidlertid ikke dele Den Hellenske Republiks synspunkt om, at sagen er blevet grundløs, da kriterierne ikke længere er gældende på det tidspunkt, hvor Domstolen afsiger dom. Det fremgår faktisk af Domstolens praksis, at selv i tilfælde af, at et traktatbrud er bragt til ophør efter udløbet af fristen i artikel 169, stk. 2 (den frist, Kommissionen fastsætter i den begrundede udtalelse), bevares den retlige interesse i sagsanlægget. Denne interesse kan især bestå i at fastlægge grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat kan ifalde over for retssubjekter, der støtter ret på det pågældende traktatbrud (se især dom af 7. februar 1973, sag 39/72, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 111).

9. Dette må så meget mere være tilfældet, når sagen blev anlagt på et tidspunkt, hvor de omtvistede bestemmelser i nærværende sag, endnu var gældende (15. april 1987).

10. Jeg vil nu beskæftige mig med sagens realitet, som opstod som følge af §3 i den ministerielle bekendtgørelse af 25. oktober 1984, hvilken har følgende ordlyd:

»Producentorganisationer, der omfattes af §§1 og 2, har ret til på medlemmernes vegne og på deres ansvar at udøve enhver form for erhvervsmæssig virksomhed vedrørende indsamling, distribution og salg af olivenolieprodukter. Deres medlemmer — der skal være fysiske personer — deltager enten selv i organisationens virksomhed eller er repræsenteret af lokale organisationer, som er oprettet i én kommune eller i nabokommuner og har status som juridiske personer, der udøver virksomhed med et økonomisk og samfundsmæssigt sigte. Medlemmerne er endvidere forpligtet til at holde organisationen fuldt underrettet om deres virksomhed i landbrugssektoren. Denne bestemmelse gælder for tre (3) produktionsår at regne fra 1984/1985.«

11. Kommissionen mener, at disse supplerende kriterier overskrider medlemsstaternes bemyndigelse efter artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2261/84. Kombinationen af kriterierne hævdes at bevirke, at de indfører vilkårlig forskelsbehandling af producen-

terne, hvorved EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, tilsidesættes. De omhandlede kriterier relaterer sig ikke reelt til særlige problemer, men har til virkning at begrænse anerkendelsen af producentsammenslutninger til alene at omfatte foreninger af landbrugskooperativer (kaldet kooperativer af anden grad). De udelukker på forhånd generelt alle andre former for producentorganisationer, der kan stille de nødvendige garantier.

12. På sin side udtaler Den Hellenske Republik, at »det eneste formål med at opstille supplerende kriterier var at opnå klarhed og objektivitet over oliemøllernes virksomhed, herunder deres producentorganisationer« (duplikken, punkt 3, afsnit 3). Den sagsøgte stat hævder altså ikke, at der i Grækenland har eksisteret særlige problemer (i forordning nr. 2261/84, artikel 20, stk. 2's forstand), der ville gøre det nødvendigt at »overveje supplerende kriterier« med det formål eller den virkning at udskille visse former for producentorganisationer. Den græske regering bestrider endvidere, at den skulle have haft til hensigt kun at anerkende kooperativer og udelukke handelsselskaber. Den anerkender derfor Kommissionens opfattelse af, at Rådet, da det udstedte de omhandlede retsakter, ikke beskæftigede sig med producentorganisationernes retlige form, men alene deres effektivitet i relation til produktionsstøtteordningens korrekte funktion.

13. Sagen drejer sig følgeligt alene om, hvorvidt de af Kommissionen citerede retsakter, uanset den græske regerings principielle hensigter, har til *virkning*, at olivenolieproducentorganisationer med en anden retlig form end et kooperativ forhindres i at blive anerkendt.

14. Jeg vil starte med at sige, at Den Hellenske Republik ikke kan bebrejdes, at den har begrænset anerkendelsen af producentorganisationer til »anden grad«, dvs. organisationer, der består af andre organisationer. Andet led i punkt 3 i den ministerielle bekendtgørelse har da også følgende ordlyd: »Deres medlemmer — der skal være fysiske personer — *deltager* enten selv... *eller* er repræsenteret af lokale organisationer«. Sidestillingen af begreberne for deltagelse og repræsentation åbner mulighed for at anerkende organisationer, hvor fysiske personer deltager direkte.

15. Det eneste problem bliver derfor at afgøre, om de producentorganisationer, der kan anerkendes i Grækenland, kun kan være kooperativer eller sammenslutninger af kooperativer.

16. Det græske ministerium har defineret organisationerne således:

»Producentorganisationer... har ret til på deres medlemmers vegne og på deres ansvar at udøve enhver form for erhvervsmæssig virksomhed vedrørende indsamling, distribution og salg af olivenolieprodukter.«

17. Det er klart, at ordene »enhver form for erhvervsmæssig virksomhed verørende indsamling, distribution og salg af olivenolieprodukter« henviser til artikel 18, stk. 3, i den græske lov nr. 1541 om landbrugskooperativer, hvori det hedder:

»Kooperativet er ansvarlig for den produktion, som overgives medlemmerne i henhold til artikel 11, stk. 3; produktionen distribue-

res og markedsføres i henhold til beslutninger truffet af den kooperative landbrugssammenslutning, som det er del af, og som generelt træffes med hensyn til de pågældende produkters markedsføring af den centrale kooperative sammenslutning for pågældende branche.«

18. I øvrigt foreskriver lovens artikel 49, stk. 2, litra b), at den kooperative *sammenslutning*

»varetager distribution, reklame og markedsføring af medlemmernes produkter. Artikel 18, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse«.

19. Ligheden mellem den ministerielle bekendtgørelse og loven udgør dog ikke i sig selv det afgørende argument, da man dårligt kan forestille sig anden nytte af en producentorganisation end at indsamle, distribuere og sælge de landbrugsprodukter, medlemmerne har dyrket eller høstet.

20. Det, der imidlertid slår mig, er citatet fra den ministerielle bekendtgørelse om, at organisationen kun kan handle på *medlemmernes* ansvar. Uanset at teksten må siges at være noget tvetydig, mener jeg, at udtrykket »deres ansvar« henviser til »medlemmer« og ikke »producentorganisationer«, som Kommissionen formentlig antager (jfr. s. 7 i stævningens franske tekst). Denne form udelukker således anerkendelsen af enhver organisation i form af et selskab, hvor aktionærerne kun bærer selskabets tab med deres indskud i selskabet (et aktieselskab i medfør af artikel 33 i den græske lov om handelsforhold af 1835), eller hvor alene selskabet svarer for selskabets gæld med sin formue (selskab med begrænset ansvar; artikel 1, stk. 1 i lov nr. 3190/1955).

21. Artikel 17 i lov nr. 1541/85 om landbrugskooperativer foreskriver følgende:

»1) Medlemmerne er bundet af kooperativets aftaler med tredjemand inden for tre gange værdien af deres selskabsandel og med et tilsvarende beløb for hvert enkelt medlems gæld. Vedtægterne kan indeholde mulighed for at udvide medlemmernes ansvar ved beslutning truffet på en generalforsamling af medlemmerne, under iagttagelse af reglerne om særligt quorum samt flertal, jfr. artikel 25, stk. 2 [2].

2) Medlemmernes personlige ansvar over for kooperativets kreditorer indtræder kun i det omfang, kreditorerne ikke dækkes af kooperativets aktiver eller kautionister. Ansvaret består også for gæld stiftet inden medlemmernes indtræden i kooperativet.

3) Medlemmet er efter at have forladt kooperativet tilsvarende ansvarlig for gæld stiftet, mens han var medlem. Krav fra tredjemænd over for medlemmet forældes efter et år efter hans udtræden.

2 — Quorum på 2/3 af samtlige medlemmer, kvalificeret flertal af 2/3 af de tilstedeværende medlemmer.

4) Medlemmets ansvar ophører et år efter selskabets likvidation, medmindre der i løbet af dette år er blevet anlagt sag imod medlemmet.

5) Medlemmet kan ikke underkastes frihedsberøvelse for kooperativets gæld til tredjemand eller til staten.«

22. Denne tekst foreskriver vel heller ikke et ubegrænset ansvar for kooperativets medlemmer. Deres ansvar går ud over deres indskud. Fremstillingen i den ministerielle bekendtgørelse kan dog anføres som støtte for Kommissionens påstand.

23. Endelig kan jeg konstatere, at den ministerielle bekendtgørelse af 10. januar 1985, der fastsætter listen over organisationer og foreninger af sådanne, der er anerkendt for produktionsåret 1984/1985, i præamblen kun citerer loven om landbrugskooperativer, men ikke lovgivningen om andre selskabsformer. Den Hellenske Republiks indvending om, at det ikke var nødvendigt at nævne denne lovgivning, da faktisk kun kooperativer optrådte på listen, virker ikke overbevisende på mig. En sådan tekst, der skal anvendes flere på hinanden følgende gange, bør have en tidløs form og henvise til al gældende lovgivning på området, uanset om dele af teksten ikke finder anvendelse på et givet år.

24. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen i øvrigt anført det forhold, at det faktisk alene er kooperativer, der er blevet anerkendt, mens samtlige ansøgninger fra aktieselskaber er blevet afvist. Den Hellenske Repubik har hertil anført, at de pågældende aktieselskaber ikke opfyldte betingelserne i fællesskabsforordningerne. *Jeg* mener nu, at listen over anerkendte organisationer, der omfatter navnene på 77 sammenslutninger eller foreninger af kooperativer, men ikke ét navn på et handelsselskab, er et bevis for, at definitionen på producentorganisationer i første punktum i punkt 3 i den ministerielle bekendtgørelse nr. 330358 af 25. oktober 1984 faktisk udelukker visse former for producentorganisationer alene på grund af deres retlige form [3]. Dette er en ulovlig indskrænkning af anvendelsesområdet for Rådets forordning nr. 2261/84. En sådan begrænsning er også i strid med princippet om ligebehandling af landbrugsproducenter i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, som medlemsstaterne er bundet af, når de træffer foranstaltninger til gennemførelse af den fælles markedsordning på landbrugsområdet i henhold til en EF-forordning [4].

25. Det er derfor spørgsmålet, om det også skal undersøges, hvorledes den ministerielle bekendtgørelse definerer de lokale organisationer, hvorigennem de enkelte olivendyrkere kan være repræsenteret i producentorganisationerne. Det finder jeg ikke absolut nødvendigt, da anerkendelsesproblemet kun vedrører producentorganisationer i egentlig forstand og ikke »organisationer, der producerer og driver forretning med oliven og olivenolie, og som udelukkende omfatter olivendyrkere«, som de førstnævnte, i hen-

3 — Se dom af 18. december 1986, Villa Banfi, sag 312/85, Sml. s. 4039, og dom af 24. februar 1988, Sammenslutningen af bomuldsproducenter »Omada Paragogon Vamvakiou Andrianou-Gizinou & Sia Thiva / EGA« mod Den Hellenske Republik, sag 8/87, Sml. s. 1001.

4 — Se dom af 26. april 1988, Apesco, sag 207/86, Sml. s. 2151.

hold til artikel 20c, stk. 1, litra a), i forordning nr. 136/66, kan være sammensat af.

26. Alene med henblik på det tilfælde, at Domstolen ikke måtte dele mit synspunkt, vil jeg knytte et par bemærkninger til dette andet aspekt.

27. Kommissionen har fastholdt, at ordene »lokale organisationer, som er oprettet i én kommune eller i nabokommuner og har status som juridiske personer, der udøver virksomhed med et økonomisk og samfundsmæssigt sigte« hidrører fra forskellige bestemmelser i den græske lov om landbrugskooperativer. Artikel 1 i loven definerer da også et landbrugskooperativ som »et frivilligt kooperativ af landmænd, hvis formål er at skabe *økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige fremskridt* for medlemmerne ved hjælp af deres ligeværdige og gensidige samarbejde«. Artikel 4 bestemmer, at kooperativet stiftes lokalt (i én kommune eller i nabokommuner).

28. Uagtet at der stadig består en vis tvivl, må det derfor kunne fastslås, at kooperativer er de eneste lokale organisationer, der kan opfylde kriterierne i den ministerielle bekendtgørelse.

29. Jeg *foreslår* derfor Domstolen at give Kommissionen medhold i dens påstand. Det bør statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2261/84 af 17. juli 1984 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer samt EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, idet olivenolieproducenter i Den Hellenske Republik kun anerkendes, såfremt de »har ret til på deres medlemmers vegne og på deres ansvar at udøve enhver form for erhvervsmæssig virksomhed vedrørende indsamling, distribution og salg af produkter fremstillet af olivenolie, og såfremt deres medlemmer — der skal være fysiske personer — enten selv deltager i organisationens virksomhed eller er repræsenteret af lokale organisationer, som er oprettet i én kommune eller i nabokommuner og har status som juridiske personer, der udøver virksomhed med et økonomisk og samfundsmæssigt sigte«.

30. På baggrund af ovennævnte bør Den Hellenske Republik betale sagens omkostninger.