CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 17 november 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij verordening nr. 136/66 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten, is een produktiesteun voor olijfolie ingesteld. Artikel 5, lid 2, van deze verordening, luidt in de versie van verordening nr. 1413/82 van de Raad van 18 mei 1982 (PB 1982, L 162, blz. 6) als volgt:

„De steun:

— wordt op basis van de werkelijk geproduceerde hoeveelheid olijfolie toegekend aan olijfproducenten die lid zijn van een producentenorganisatie die overeenkomstig deze verordening is erkend;

— wordt aan de andere olijfproducenten toegekend op basis van het aantal en het produktiepotentieel van de door hen geteelde olijfbomen..."

2. Artikel 20 quater, lid 1, noemt een reeks van zeven criteria waaraan producentenorganisaties moeten voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen. Het eerste criterium luidt als volgt:

„De... producentenorganisaties moeten... bestaan uit individuele olijfproducenten en organisaties voor de produktie en valorisatie van olijven en olijfolie, waarbij uitsluitend olijfproducenten zijn aangesloten."

3. Een producentenorganisatie kan dus bestaan uit meerdere „organisaties voor de produktie" en meerdere producentenorganisaties samen kunnen weer een „unie" vormen, die eveneens in aanmerking kan komen voor officiële erkenning (zie met name artikel 5, lid 3, en artikel 20 quater, lid 2).

4. Verordening nr. 2261/84 van de Raad van 17 juli 1984, vastgesteld krachtens verordening nr. 136/66, bevat algemene voorschriften inzake de toekenning van de produktiesteun voor olijfolie (PB 1984, L 208, blz. 3). Zij voorziet ook aanvullende voorwaarden voor de erkenning van producentenorganisatie en unies daarvan. Artikel 20, lid 2, van deze verordening bevat de volgende overgangsbepaling:

„Om te verzekeren dat de doelstellingen van deze verordening worden nageleefd, en gelet op de *specifieke problemen* die zich bij de toepassing van deze bepalingen in bepaalde Lid-Staten kunnen voordoen, mogen de betrokken Lid-Staten, na raadpleging van de Commissie, met inachtneming van *aanvullende criteria,* voor een overgangsperiode van drie verkoopseizoenen, die aanvangt met het verkoopseizoen 1984/1985, producentenorganisaties en unies daarvan die daarom verzoeken op voorlopige basis erkennen."

5. Noch deze verordening, noch verordening nr. 2711/84 van de Commissie van 26 september 1984 tot vaststelling van zekere uitvoeringsbepalingen van verordening

* Oorspronkelijke taal: Frans.

nr. 2261/84 voor het verkoopseizoen 1984/1985 ten aanzien van olijfolieproducentenorganisaties en de unies daarvan (PB 1984, L 258, blz. 12) is bepaald, dat alleen coöperaties als producentenorganisaties zouden kunnen worden erkend.

6. Overeenkomstig artikel 20, tweede alinea, van verordening nr. 2261/84 stelde de Griekse regering de Commissie per telexbericht van 19 september 1984 op de hoogte van een aantal „aanvullende criteria". Vervolgens, op 25 oktober 1984, ondertekende de Griekse minister van Landbouw besluit nr. 330358 waarbij die aanvullende criteria als voorwaarden voor erkenning van producentenorganisaties werden gesteld. De periode tussen de kennisgeving van de criteria aan de Commissie en de vaststelling van het ministeriële besluit was voor de Commissie waarschijnlijk te kort om die criteria grondig te kunnen bestuderen en haar opmerkingen aan de Griekse autoriteiten kenbaar te maken. In elk geval heeft de Commissie eerst tegen het einde van de maand januari 1985 haar standpunt bepaald.

7. Terecht stelt de Helleense Republiek, dat de Commissie dusdoende niet met de nodige voortvarendheid is opgetreden (zie voor dit begrip met name het arrest van 11 december 1973, zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1471).

8. Daarentegen deel ik niet de opvatting van de Helleense Republiek, dat het beroep zonder voorwerp is geraakt, nu de aanvullende criteria niet meer zullen gelden tegen de tijd, dat het arrest van het Hof wordt gewezen. Blijkens de rechtspraak van het Hof kan immers ook wanneer het verzuim na ommekomst van de in artikel 169, tweede alinea, bedoelde termijn (de termijn die de Commissie stelt in haar met redenen omkleed advies) is opgeheven, voortzetting van de actie van belang blijven. Dit belang kan met name zijn gelegen in het vaststellen van de grondslag van de aansprakelijkheid die een Lid-Staat te dragen kan krijgen jegens degenen die aan de niet-nakoming rechten ontlenen (zie met name het arrest van 7 februari 1973, zaak 39/72, Commissie/Italië, Jurispr. 1973, blz. 111).

9. Dit geldt zeker, nu het beroep in casu is ingesteld toen de in geding zijnde bepaling nog van kracht was (namelijk op 15 april 1987).

10. Hiermede kom ik op het geschil zelf, dat zijn oorsprong vindt in punt 3 van het ministeriële besluit van 25 oktober 1984, dat als volgt luidt:

„De in de eerste en tweede alinea genoemde producentenorganisaties dienen te zijn gemachtigd om voor rekening van hun leden, en voor hun verantwoordelijkheid, elke commerciële handeling te verrichten in verband met het inzamelen, verdelen en verkopen van olijfolieprodukten. De leden van deze organisaties — natuurlijke personen — zijn bij de organisatie aangesloten of worden vertegenwoordigd door plaatselijke organisaties, die zijn opgericht per gemeente of groep van naburige gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezitten en sociaal-economische doeleinden nastreven. De leden nemen de verplichting op zich, de organisatie van al hun landbouwactiviteiten op de hoogte te houden. Deze alinea geldt voor drie verkoopseizoenen, te beginnen met het verkoopseizoen 1984/1985."

11. De Commissie meent dat deze aanvullende criteria de grenzen van de aan de Lid-Staten bij artikel 20, tweede alinea, van verordening nr. 2261/84 toegekende bevoegdheden overschrijden. Bovendien leiden deze criteria in onderlinge samenhang tot een

willekeurige discriminatie van producenten, zulks in strijd met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag. De bedoelde criteria houden eigenlijk geen verband met specifieke problemen, maar hebben tot gevolg dat erkenning slechts voorbehouden blijft aan verenigingen van landbouwcoöperaties (zogenoemde topcoöperaties). Alle andere vormen van producentenorganisaties die de nodige waarborgen kunnen bieden, worden bij voorbaat en zonder onderscheid uitgesloten.

12. De Helleense Republiek brengt daartegen in, dat de aanvullende criteria uitsluitend zijn bedoeld om de doorzichtigheid en objectiviteit van de activiteiten (en schriftelijke opgaven) van de perserijen en van de producentenorganisaties te verzekeren. Verweerster stelt dus niet dat „specifieke problemen" in Griekenland (in de zin van artikel 20, tweede alinea, van verordening 2261/84) de „inachtneming van aanvullende criteria" noodzakelijk maakten, die de uitsluiting van bepaalde vormen van producentenorganisaties ten doel of tot gevolg hadden. Griekenland ontkent trouwens dat het alleen coöperaties wilde erkennen, en commerciële vennootschappen wilde uitsluiten. Daarmee erkent het de juistheid van de stelling van de Commissie, dat voor de Raad bij de vaststelling van de in geding zijnde bepalingen de rechtsvorm van de producentenorganisaties niet van belang was, maar uitsluitend de doelmatigheid, ten einde de juiste werking van de produktiesteunregeling te waarborgen.

13. Derhalve is het enige punt van geschil nog, of de door de Commissie gewraakte wetgeving, hoewel dit in beginsel niet de bedoeling van de Griekse regering was, tot *gevolg* heeft dat olijfproducentenorganisaties die een andere rechtsvorm hebben dan die van coöperatie, geen erkennning krijgen.

14. Ik wil allereerst opmerken, dat de Helleense Republiek niet kan worden verweten dat zij erkenning heeft willen voorbehouden aan „tweedelijns-organisaties" van producenten, dat wil zeggen uit meerdere organisaties samengestelde organisaties. De tweede zin van de derde alinea van het ministeriële besluit luidt immers als volgt: „De leden van deze organisaties — natuurlijke personen — *zijn aangesloten bij* de organisatie *of* worden *vertegenwoordigd* door plaatselijke organisaties..." Het feit dat de termen „aangesloten" en „vertegenwoordigd" naast elkaar worden gebezigd, laat de mogelijkheid open dat ook organisaties waarbij natuurlijke personen zijn aangesloten, kunnen worden erkend.

15. De enige vraag die overblijft is dus, of producentenorganisaties die in Griekenland voor erkenning in aanmerking komen, slechts coöperaties of verenigingen van coöperaties kunnen zijn.

16. De Griekse minister hanteert de volgende definitie voor producentenorganisaties:

„De... producentenorganisaties moeten zijn gemachtigd om voor rekening van hun leden en voor hun verantwoordelijkheid elke commerciële handeling te verrichten in verband met het inzamelen, verdelen en verkopen van olijfolieprodukten."

17. Zonder twijfel herinneren de bewoordingen „elke commerciële handeling in verband met het inzamelen, verdelen en verkopen" sterk aan die in artikel 18, lid 3, van Griekse wet nr. 1541 op de landbouwcoöperaties, waarin men het volgende kan lezen:

„De coöperatie neemt de zorg op zich voor de door de aangesloten leden overeenkomstig artikel 11, lid 3, bij haar ingeleverde

produkten; zij verzorgt de distributie en de verkoop, een en ander in overeenstemming met de besluiten van de vereniging van coöperaties waartoe zij behoort, en in het algemene kader dat voor de verkoop van het betrokken produkt door de centrale vereniging van coöperaties van de desbetreffende sector is vastgesteld."

18. Voorts bepaalt artikel 49, lid 2, sub b, van genoemde wet, dat de *vereniging* van coöperaties:

„zorgt voor de distributie, reclame en de verkoop van de produkten van haar leden. Het bepaalde in artikel 18, lid 3, is overeenkomstig van toepassing".

19. Deze overeenkomst in bewoordingen van het ministeriële besluit en van de wet is op zichzelf nog geen doorslaggevend argument, want men kan zich nu eenmaal moeilijk voorstellen waarmee een producentenorganisatie, ongeacht haar rechtsvorm, zich anders zou moeten bezighouden dan met het inzamelen, verdelen en verkopen van de door haar leden geteelde of geoogste produkten.

20. Meer problemen heb ik daarentegen met de geciteerde passage in het ministeriële besluit, waarin staat dat een organisatie slechts voor verantwoordelijkheid van haar *leden* kan handelen. Ook al is de tekst niet geheel vrij van een zekere dubbelzinnigheid, meen ik toch dat de woorden „voor hun verantwoordelijkheid" betrekking heeft op de *leden* en niet op de „producentenorganisaties", zoals de Commissie lijkt te denken. Deze formule sluit dus de erkenning uit van elke organisatie in de vorm van een vennootschap, waar de aandeelhouders slechts risico dragen tot de hoogte van hun inbreng in de vennootschap (naamloze vennootschap naar Grieks recht; artikel 33 van de Handelswet van 19.4.1835) of waarbij alleen de vennootschap met haar vermogen aansprakelijk is voor de schulden van de onderneming (vennootschap met beperkte aansprakelijkheid; artikel 1, lid 1, van wet nr. 3190/1955).

21. Artikel 17 van wet nr. 1541/85 op de landbouwcoöperaties bepaalt het volgende:

„1) Voor de verbintenissen van de coöperatie zijn de leden aansprakelijk tot maximaal driemaal de waarde van hun aandeel, en voor de schuld van ieder van hen zijn zij ieder voor een gelijk deel aansprakelijk. In de statuten kan de mogelijkheid worden voorzien, dat de aansprakelijkheid van de leden kan worden verhoogd bij besluit van de algemene ledenvergadering, genomen met het bijzondere quorum en de meerderheid van stemmen, bedoeld in artikel 25, lid 2.[1]

2) De persoonlijke aansprakelijkheid van de vennoten tegenover crediteuren van de coöperatie ontstaat eerst, wanneer de crediteuren niet voldaan worden uit de activa van de coöperatie of van de borgen; deze aansprakelijkheid geldt ook voor schulden die zijn aangegaan voor hun intreding in de coöperatie.

3) De vennoot is ook, nadat hij uit de coöperatie is uitgetreden, op gelijke wijze aansprakelijk voor schulden die tijdens zijn lidmaatschap van de coöperatie zijn aangegaan. Vorderingen van derden jegens de vennoot verjaren na verloop van één jaar na zijn uittreding.

1 — Quorum van tweederde van alle leden, versterkte meerderheid van tweederde van de aanwezige leden.

4) De aansprakelijkheid van de vennoot eindigt één jaar na de datum van ontbinding van de coöperatie, behoudens wanneer binnen dat jaar een vordering tegen hem is ingesteld.

5) De vennoot kan niet gegijzeld worden voor schulden van de coöperatie aan derden of aan de Staat."

22. In deze tekst is weliswaar evenmin sprake van een onbeperkte aansprakelijkheid voor de leden van de coöperatie. Hun aansprakelijkheid gaat echter wel verder dan het bedrag van hun aandeel. De formulering in het ministeriële besluit kan dus als argument ten gunste van de stelling van de Commissie worden gebruikt.

23. Ten slotte stel ik vast, dat het ministeriële besluit van 10 januari 1985, waarin de lijst van erkende organisaties en unies van organisaties is vastgesteld voor het verkoopseizoen 1984/1985, in de preambule slechts de Wet op de landbouwcoöperaties noemt, en geen wetgeving over andere vennootschapsvormen. De tegenwerping van de Griekse regering, dat deze andere wetgeving niet behoefde te worden vermeld, omdat in feite alleen coöperaties op die lijst voorkomen, lijkt mij niet overtuigend. Een dergelijke tekst die meerdere keren dienst moet doen, behoort naar mijn mening een vaste inkleding te hebben, en een verwijzing bevatten naar de gehele relevante wetgeving, ook al zou een deel daarvan in een bepaald jaar geen toepassing vinden.

24. De Commissie voert ter ondersteuning van haar stelling trouwens ook aan, dat in feite alleen coöperaties zijn erkend, en dat de aanvragen van alle naamloze vennootschappen zijn afgewezen. De Griekse regering brengt hiertegen in, dat de betrokken vennootschappen niet aan de eisen van de verordeningen voldeden. Ik van mijn kant meen dat de lijst van erkende organisaties, waarop de namen van 77 verenigingen of unies van coöperaties voorkomen en niet één van een commerciële vennootschap, eveneens kan dienen als bewijs, dat de omschrijving van producentenorganisaties in de eerste zin van de derde alinea van ministerieel besluit nr. 330358 van 25 oktober 1984 daadwerkelijk bepaalde typen producentenorganisaties enkel vanwege hun rechtsvorm uitsluit[2], hetgeen het toepassingsgebied van verordening nr. 2261/84 van de Raad ten onrechte beperkt. Deze beperking is eveneens in strijd met het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen landbouwproducenten, waaraan de Lid-Staten gebonden zijn, wanneer zij ter uitvoering van een gemeenschapsverordening maatregelen treffen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.[3]

25. Moet ik, gezien deze stand van zaken, nog ingaan op de wijze waarop in hetzelfde ministeriële besluit de plaatselijke organisaties zijn omschreven, via welke de individuele olijftelers in de producentenorganisaties kunnen worden vertegenwoordigd? Dat lijkt mij niet nodig, aangezien het vraagstuk van de erkenning uitsluitend de eigenlijke producentenorganisaties betreft en niet de „organisaties voor de produktie en valorisatie van olijven en olijfolie, waarbij uitsluitend olijfproducenten zijn aangesloten", waaruit blijkens artikel 20 quater, lid 1, sub a, van verordening nr. 136/66 de

2 — Zie de arresten van 18 december 1986, zaak 312/85, Villa Banfi, Jurispr. 1986, blz. 4039, en van 24 februari 1988, zaak 8/87, Groupement de producteurs de coton, Jurispr. 1988, blz. 1001.

3 — Zie het arrest van 26 april 1988, zaak 207/86, Apesco, Jurispr. 1988, blz. 2151.

eerstbedoelde producentenorganisaties kunnen bestaan.

26. Uitsluitend voor het geval, dat het Hof deze opvatting niet mocht delen, wil ik nog enkele woorden aan dit tweede aspect wijden.

27. De Commissie beweert dat de bewoordingen „plaatselijke organisaties, die zijn opgericht per gemeente of groep van naburige gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezitten en sociaal-economische doeleinden nastreven", eveneens aan verschillende bepalingen uit de Griekse Wet op de landbouwcoöperaties zijn ontleend. Artikel 1 van deze wet omschrijft namelijk een landbouwcoöperatie als „een vrijwillige vereniging van landbouwers, gericht op de *economische, sociale en culturele ontwikkeling* van haar leden door middel van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en wederzijdse bijstand binnen een gemeenschappelijke onderneming". Artikel 4 bepaalt, dat de coöperatie op plaatselijk niveau wordt opgericht (per gemeente of groep van naburige gemeenten).

28. Ik geloof dan ook dat men mag aannemen, al blijft twijfel mogelijk, dat coöperaties de enige plaatselijke organisaties zijn, die aan het in het ministeriële besluit neergelegde criterium kunnen beantwoorden.

29. Als *conclusie* geef ik het Hof in overweging, het beroep van de Commissie te ontvangen, en te verklaren dat de Helleense Republiek, door uitsluitend die organisaties van olijfproducenten te erkennen die „gemachtigd zijn om voor rekening van hun leden en voor hun verantwoordelijkheid elke commerciële handeling in verband met het inzamelen, verdelen en verkopen van olijfolieprodukten te verrichten", en waarvan „de leden — natuurlijke personen — bij de organisatie zijn aangesloten of worden vertegenwoordigd door plaatselijke organisaties die zijn opgericht per gemeente of groep van naburige gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezitten, en sociaal-economische doeleinden nastreven", bepaalde vormen van producentenorganisaties enkel op grond van hun rechtsvorm heeft uitgesloten, en dientengevolge de verplichtingen niet is nagekomen, die op haar rusten krachtens verordening nr. 2261/84 van de Raad van 17 juli 1984 houdende algemene voorschriften inzake de toekenning van produktiesteun voor olijfolie en de steun aan de producentenorganisaties, alsmede krachtens artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag.

30. Bijgevolg dient de Helleense Republiek in de kosten te worden verwezen.