CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 20 april 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze prejudiciële vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main is gerezen in een geding over de vraag, of verzoekster krachtens het gemeenschapsrecht voor het verkoopseizoen 1983/1984 recht heeft op produktiesteun voor kersen geconserveerd in siroop.

2. De feiten van deze zaak zijn in de verwijzingsbeschikking niet uiteengezet, maar, naar het schijnt, kocht verzoekster, de firma Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG (hierna: Stute KG) in juli 1983 van de firma Rudolf Bargstedt, Hamburg, Obsterzeugerorganisation GmbH (hierna: Bargstedt GmbH) een partij kersen voor verwerking tot kersen geconserveerd in siroop.

3. De relevante basisverordening in deze zaak is verordening nr. 516/77 van de Raad van 14 maart 1977 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB 1977, L 73, blz. 1). Deze verordening is gewijzigd bij verordening nr. 1152/78 van de Raad van 30 mei 1978 (PB 1978, L 144, blz. 1) die een regeling van steun bij de produktie voor bepaalde op basis van groenten en fruit verwerkte produkten invoerde. De redenen voor de invoering van deze regeling worden in de considerans van de verordening uiteengezet als volgt:

„Overwegende dat de producentenprijzen van sommige op basis van groenten en fruit verwerkte produkten die bijzonder belangrijk zijn voor de Middellandse-Zeegebieden van de Gemeenschap, aanzienlijk hoger zijn dan die van derde landen; dat dit prijsverschil tijdens de volgende verkoopseizoenen dreigt aan te houden; dat bijgevolg de concurrentiepositie van de communautaire produkten moet worden versterkt door middel van maatregelen die het mogelijk maken deze produkten te verkopen tegen prijzen waardoor zij met die van de voornaamste producerende derde landen kunnen concurreren...;

Overwegende dat daartoe een regeling inzake verlening van steun bij de produktie moet worden ingesteld waardoor de betrokken produkten kunnen worden geproduceerd tegen een lagere prijs dan die welke het resultaat zou zijn als een lonende prijs aan de producenten van de verse produkten zou worden betaald; dat deze regeling moet worden gebaseerd op contracten die de verwerkende bedrijven een regelmatige voorziening en de producenten een door de verwerkende bedrijven te betalen minimumprijs waarborgen."

4. De belangrijkste bepalingen van deze regeling van produktiesteun waren neergelegd in artikel 2 van verordening nr. 1152/78,

* Oorspronkelijke taal: Engels.

waarbij de nieuwe artikelen 3 bis, 3 ter en 3 quater in de basisverordening werden ingevoegd. Artikel 3 bis, lid 1, bepaalde dat met ingang van het verkoopseizoen 1978/1979 voor de in bijlage I bis genoemde produkten, verkregen op basis van in de Gemeenschap geoogste groenten en fruit, een regeling inzake verlening van steun bij de produktie werd ingesteld. Artikel 3 bis, lid 2, luidde als volgt:

„De in lid 1 bedoelde regeling is gebaseerd op contracten tussen enerzijds producenten of erkende verenigingen of groeperingen daarvan, en anderzijds verwerkende bedrijven of wettelijk opgerichte verenigingen of groeperingen daarvan, in de Gemeenschap. In deze contracten, die voor een nader te bepalen minimumperiode gelden, moeten worden aangegeven: de hoeveelheden grondstoffen waarop de contracten betrekking hebben, de spreiding van de leveringen aan de verwerkende bedrijven en de aan de producenten te betalen prijzen. Zodra deze contracten zijn afgesloten, worden zij toegezonden aan de door de betrokken Lid-Staten aangewezen organen, die de uitvoering van de contracten moeten controleren."

Artikel 3 bis, lid 3, bepaalde de methode voor de berekening van de minimumprijs voor de leveringen op basis van deze contracten.

5. Artikel 3 ter bepaalde de methode voor de berekening van het bedrag van de steun. Artikel 3 quater voorzag in de procedure voor de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 3 bis en 3 ter, daaronder begrepen de vaststelling van het steunbedrag en de minimumprijs.

6. Verordening nr. 1152/78 was niet van toepassing op kersen geconserveerd in siroop. Deze kwamen niet voor onder de produkten genoemd in bijlage I bis, die bij artikel 3 van deze verordening in de basisverordening was ingevoegd. De produktiesteunregeling werd op dat produkt van toepassing verklaard bij verordening nr. 1639/79 van de Raad van 24 juli 1979 (PB 1979, L 192, blz. 3), die de basisverordening wijzigde en kersen geconserveerd in siroop in bijlage I bis opnam.

7. Verweerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, zou het verzoek van Stute KG om produktiesteun voor de overeenkomst met Bargstedt GmbH hebben afgewezen, op grond dat deze laatste, ofschoon zij voldeed aan de overige voorwaarden van verordening nr. 516/77 zoals gewijzigd, niet kon worden beschouwd als een erkende vereniging van producenten voor de toepassing van deze voorwaarden. Volgens het Bundesamt werd Bargstedt GmbH gecontroleerd door haar hoofdaandeelhouder Rudolf Bargstedt, die groothandelaar en geen producent van groenten en fruit was. Op het relevante tijdstip beschikte hij volgens de vennootschapsakte over 68 van de in totaal 103 stemmen.

8. Stute KG stelde daarentegen, dat Bargstedt GmbH door de vrije hanzestad Hamburg, de ter zake bevoegde autoriteit, was erkend als telersvereniging voor de toepassing van de interventieregeling neergelegd in verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1972, L 118, blz. 1). Verder zou de positie van de hoofdaandeel-

houder de hoedanigheid van telersvereniging van Bargstedt GmbH niet aantasten. De controlerechten van de producenten zouden voldoende zijn om Bargstedt GmbH als telersvereniging te kunnen aanmerken. De hoofdaandeelhouder kon op zijn eentje geen beslissingen nemen; de bedrijfsleiding berustte bij een „Beirat" (raad van toezicht), die uitsluitend uit producenten bestond en vetorecht had.

9. Gelet op een en ander stelde het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main het Hof de volgende prejudiciële vragen:

„1) Aan welke minimumvoorwaarden moet worden voldaan door een erkende producenten- of telersvereniging in de zin van artikel 3 bis, lid 2, van verordening nr. 516/77 van de Raad van 14 maart 1977 (PB 1977, L 73, blz. 1), artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 988/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 103, blz. 11) en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 426/86 van de Raad van 24 februari 1986 (PB 1986, L 49, blz. 1)?

Moet de in artikel 3 bis van verordening nr. 516/77 bedoelde producentenvereniging met betrekking tot deze minimumvoorwaarden worden gedefinieerd in de zin van artikel 13 van verordening nr. 1035/72 van de Raad of in de zin van artikel 4 van verordening nr. 1360/78 van de Raad ?

2) Is één van deze minimumvoorwaarden, dat de producenten over een meerderheid van stemmen beschikken waarmee zij de besluiten van de erkende vereniging in de door hen gewenste richting kunnen beïnvloeden en wordt daaraan niet voldaan wanneer een lid van een dergelijke producentengroepering dat de meerderheid van stemmen heeft, zelf geen producent is, of volstaat het, dat de producenten als minderheidsaandeelhouders controlemogelijkheden en vetorechten hebben ?

3) Is de inachtneming van deze minimumvoorwaarden een voorwaarde voor het recht op steun, indien aan alle andere voorwaarden voor steun is voldaan, met name indien de bevoegde autoriteit de producentengroepering heeft erkend ? Worden de producentengroepering en haar kopers in dat geval beschermd wanneer zij te goeder trouw zijn ?"

10. De opmerkingen van Stute KG, de Duitse regering, de Griekse regering en de Commissie betreffen niet alleen de uitlegging van de artikelen 3 bis, 3 ter en 3 quater van de basisverordening zoals gewijzigd, maar ook de uitlegging van een hele reeks andere verordeningen die in uiteenlopende contexten definities geven van producentenverenigingen en daarmee samenhangende begrippen. Bijzondere aandacht is besteed aan verordening nr. 1035/72, waarvan titel II betrekking heeft op de „telersverenigingen". Artikel 13 van deze verordening definieert dit begrip als volgt:

„Onder ‚telersvereniging' wordt in de zin van deze verordening verstaan elke vereniging van telers van groenten en fruit, die

op initiatief van de telers zelf is opgericht om met name:

— voor één of meer van de in artikel 1 bedoelde produkten de concentratie van het aanbod en de regulering van de producentenprijzen te bevorderen,

— geschikte technische hulpmiddelen voor verpakking en commercialisatie van de betrokken produkten ter beschikking van de aangesloten telers te stellen,

en die de aangesloten telers ertoe verplicht:

— de gehele produktie van het produkt of de produkten waarvoor zij zich hebben aangesloten, via de telersvereniging te verkopen, waarbij zij evenwel voor bepaalde hoeveelheden door de vereniging van deze verplichting kunnen worden ontheven,

— ten aanzien van produktie en commercialisatie de regels toe te passen, die door de telersvereniging zijn vastgesteld met het oog op de verbetering van de kwaliteit der produkten en de aanpassing van de aangeboden hoeveelheden aan de eisen van de markt".

Opgemerkt zij evenwel, dat deze definitie uitdrukkelijk voor die verordening is vastgesteld. Het is niet duidelijk of deze definitie ook in een ander verband kan worden gebruikt. Volgens artikel 14 van de verordening kunnen de Lid-Staten aan telersverenigingen steun verlenen ten einde de oprichting ervan te bevorderen en hun werking te vergemakkelijken; blijkens artikel 13 hebben deze verenigingen een belangrijke taak bij het beheer van de markt in de sector groenten en fruit. Men zou derhalve nadere bepalingen betreffende de aard en de functie van deze verenigingen verwachten.

11. In artikel 3 bis, lid 2, van verordening nr. 516/77 gaat het helemaal niet om dat soort telersverenigingen. Daar is ook niet sprake van telersverenigingen, maar van „producenten of erkende verenigingen of groeperingen daarvan". De invoeging van een produktiesteunregeling in de basisverordening voor op basis van groenten en fruit verwerkte produkten had enkel ten doel de producenten van dergelijke produkten in staat te stellen de betrokken groenten en fruit te kopen van producenten in de Gemeenschap, wier prijzen zonder produktiesteun door de invoer uit derde landen zouden worden onderboden. Dit bleef zo, toen de basisverordening verder werd gewijzigd bij verordening nr. 988/84 van de Raad (PB 1984, L 103, blz. 11), waarnaar in de prejudiciële vragen eveneens wordt verwezen, aangezien in het (nieuwe) artikel 3 bis in wezen dezelfde term „producenten, erkende producentenverenigingen of groeperingen" wordt gebruikt. Verordening nr. 426/86 van de Raad (PB 1986, L 49, blz. 1) trok verordening nr. 516/77 in en verving haar als basisverordening betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten. Titel I regelt de produktiesteun en in artikel 3, lid 1, worden opnieuw dezelfde woorden gebruikt.[1] In deze bepalingen

1 — NvdV: Niet in de Nederlandse tekst, die spreekt van telers, erkende telersverenigingen, of groeperingen daarvan.

wordt als voornaamste eis gesteld, dat het gaat om produkten verkregen uit groenten en fruit die in de Gemeenschap zijn geoogst en zijn gekocht in het kader van contracten tussen de telers en de verwerkende bedrijven. Mijns inziens is er dan ook geen enkel bijzonder vereiste waaraan producenten, erkende producentenverenigingen of groeperingen daarvan met het oog op de in deze bepalingen gestelde voorwaarden moeten voldoen. Derhalve ben ik van mening, dat de in andere verordeningen voorkomende bepalingen betreffende telersverenigingen en dergelijke, in casu van geen belang zijn. De enige relevante voorwaarde is, dat de verkoper een producent, een producentenvereniging of een groepering daarvan is, welke begrippen mijns inziens in hun gewone betekenis moeten worden begrepen.

12. Het is juist, dat er in de latere regelingen wel een band valt te zien tussen het begrip telersvereniging en de begrippen vereniging of groepering van producenten. Met betrekking tot steun voor verwerkte produkten op basis van tomaten wordt het begrip „telersvereniging" in artikel 1 van verordening nr. 722/88 van de Commissie van 18 maart 1988 (PB 1988, L 74, blz. 49) gedefinieerd als volgt:

„Voor de toepassing van artikel 3, lid 1 bis, van verordening (EEG) nr. 426/86 worden als telersverenigingen aangemerkt:

— de organisaties van producenten die overeenkomstig artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1035/72 zijn opgericht en erkend,

— de verenigingen die met het oog op de sluiting van de in voornoemd artikel 3 bedoelde contracten zijn opgericht; deze verenigingen worden erkend door de betrokken Lid-Staat, voor zover hun leden geen deel uitmaken van krachtens artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1035/72 erkende organisaties van producenten en zij zich ertoe verbinden hun produktie noch geheel, noch gedeeltelijk door andere verenigingen te laten overnemen."

In de eerdere regeling ontbrak evenwel een dergelijke definitie van „producenten of erkende verenigingen of groeperingen daarvan" en het bestaan van een bijzondere definitie voor een ander produkt op een later tijdstip, waarbij ongetwijfeld rekening is gehouden met de bijzondere omstandigheden van de markt voor dat produkt op dat tijdstip, bevestigt mijns inziens slechts, dat de in de eerdere regeling gebruikte termen in hun gewone betekenis moeten worden verstaan.

13. De verwijzing naar „erkende" verenigingen of groeperingen heeft mogelijkerwijze verwarring veroorzaakt in verband met het vereiste dat telersverenigingen moeten zijn erkend. Artikel 2 van verordening nr. 3284/83 van de Raad van 14 november 1983 (PB 1983, L 325, blz. 1) wijzigde artikel 13 van verordening nr. 1035/72 in die zin, dat het aan de reeds genoemde vereisten het vereiste toevoegde dat de telersvereniging „door de betrokken Lid-Staat" moet zijn „erkend". Het bepaalde, dat deze erkenning moet worden verleend, wanneer de verenigingen voldoende waarborg bieden voor de duur en de doelmatigheid van hun optreden. Volgens de considerans van deze verordening was die wijziging nodig om te zorgen voor een betere naleving van de

vastgestelde voorwaarden door de telersverenigingen en voor een meer nauwkeurige en passende vaststelling van de periode van toekenning van de steun. Ook deze definitie gold voor de verlening van steun aan de telersverenigingen zelf.

14. Mijns inziens kan evenmin rechtstreeks steun worden ontleend aan verordening nr. 1360/78 van de Raad van 19 juni 1978 betreffende producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen (PB 1978, L 166, blz. 1); deze verordening wordt weliswaar in de prejudiciële vragen genoemd, maar geldt slechts voor bepaalde gebieden van de Gemeenschap buiten de Bondsrepubliek Duitsland, namelijk voor België, Italië en bepaalde delen van Frankrijk, en ook slechts voor bepaalde produkten, die, behalve voor Italië, geen op basis van groenten en fruit verwerkte produkten omvatten. Artikel 5 van deze verordening bepaalt, dat producentengroeperingen met name uit afzonderlijke producenten moeten zijn samengesteld. Artikel 5, lid 2, luidt als volgt: „De betrokken Lid-Staten kunnen, wanneer hun nationale voorschriften hierin voorzien, producentengroeperingen erkennen waarvan ook andere dan de in lid 1 bedoelde personen deel uitmaken. In dat geval moeten de statuten van deze groeperingen waarborgen dat de in lid 1 bedoelde leden de controle behouden over de groeperingen en over de besluiten ervan." Artikel 5, lid 3, bepaalt, dat de unies zijn samengesteld uit erkende producentengroeperingen en op grotere schaal dezelfde doeleinden als deze groeperingen nastreven. Ook deze verordening heeft een heel ander doel, daar zij is gericht op het verhelpen van zeer ernstige structurele tekortkomingen in het aanbod van bepaalde landbouwprodukten in bepaalde gebieden, tekortkomingen die voortvloeien uit het feit dat de produktie op de markt wordt gebracht door een zeer groot aantal kleine en onvoldoende georganiseerde bedrijven.

15. Mijns inziens betekent het begrip „erkende" verenigingen of groeperingen in de context van artikel 3 bis van de basisverordening enkel, dat de vereniging of groepering een bepaalde graad van permanentie moet vertonen, en niet ad hoc mag zijn opgericht om het mogelijk te maken dat de betrokken transacties aan de voorwaarden voor produktiesteun voldoen. Evenmin kunnen de door de Commissie genoemde bepalingen voor andere sectoren en voor andere produkten in de onderhavige zaak enige steun bieden.

16. Ik meen derhalve, dat het in deze zaak eigenlijk gewoon gaat om de vraag, of een vennootschap als Bargstedt GmbH moet worden beschouwd als een producent of vereniging of groepering van producenten in de zin van artikel 3 bis van verordening nr. 516/77, en dat de verwijzing naar de bepalingen van andere regelingen irrelevant is. Mijns inziens sluiten de minimumvoorwaarden waaraan een erkende vereniging of groepering van producenten volgens artikel 3 bis moet voldoen niet uit, dat ook een niet-producent lid van een dergelijke vereniging of groepering kan zijn, mits de vereniging of groepering hoofdzakelijk uit producenten bestaat en deze de werking ervan controleren. Wanneer niet wordt aangetoond dat aan deze voorwaarden is voldaan, kan een rechtspersoon waarin een groothandelaar de meerderheid van de aandelen bezit, niet als producent of vereniging of groepering van producenten worden aangemerkt. Om de reeds genoemde redenen is het feit dat de rechtspersoon voor de toepassing van andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen als telersvereniging is erkend, van geen belang.

17. Met betrekking tot de vraag, of de erkenning van Bargstedt GmbH als telersvereniging voor de toepassing van andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen gewettigde verwachtingen in het leven kan roepen, meen ik, dat een rechtspersoon die niet de hoedanigheid van een producent of vereniging of groepering van producenten heeft, deze hoedanigheid niet kan verkrijgen door het feit dat hij door de autoriteiten van een Lid-Staat is erkend. Anders zou een Lid-Staat door eenzijdige erkenning zijn handelaren het recht op produktiesteun uit gemeenschapsmiddelen kunnen verlenen. Wat er ook van zij, de prejudiciële vraag gaat uit van de veronderstelling, dat Bargstedt GmbH voor de toepassing van andere bepalingen is erkend, en het is de vraag, of een dergelijke erkenning gewettigde verwachtingen kan doen ontstaan. Wanneer een verwerkend bedrijf door de gedragingen van de autoriteiten van een Lid-Staat tot de overtuiging wordt gebracht, dat het voldoet aan de vereisten voor het verkrijgen van produktiesteun — en ik beweer niet, dat zulks in casu is gebeurd — en het vertrouwend op dit gedrag heeft gehandeld, kan het mijns inziens op grond van het nationale recht van de nationale autoriteiten vergoeding van de daardoor geleden schade vorderen. Maar zelfs in dat geval kan een dergelijke vordering mijns inziens alleen op het nationale recht berusten; niet kan worden betoogd, dat het gemeenschapsrecht zelf de grondslag voor een dergelijke vordering vormt.

18. Mitsdien meen ik, dat de door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gestelde vragen dienen te worden beantwoord als volgt:

„1) De minimumvoorwaarden waaraan een erkende vereniging of groepering van producenten volgens artikel 3 bis van verordening nr. 516/77 moet voldoen, houden in dat die vereniging of groepering hoofdzakelijk uit producenten bestaat en dat deze de werking ervan controleren. Het bepaalde in artikel 13 van verordening nr. 1035/72 en artikel 4 van verordening nr. 1360/78 is niet relevant.

2) Deze minimumvoorwaarden sluiten niet uit, dat ook een niet-producent lid van een dergelijke vereniging of groepering kan zijn, mits de vereniging of groepering hoofdzakelijk uit producenten bestaat en deze de werking ervan controleren. Wanneer niet wordt aangetoond, dat aan deze voorwaarden is voldaan, kan een rechtspersoon waarin een groothandelaar de meerderheid van de aandelen bezit, niet als producent of vereniging of groepering van producenten in de zin van genoemde bepalingen worden aangemerkt.

3) Voldoet een rechtspersoon niet aan de minimumvoorwaarden voor een vereniging of een groepering van producenten in de zin van artikel 3 bis van verordening nr. 516/77, dan maakt het feit, dat hij voor de toepassing van andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen als telersvereniging is erkend, hem niet tot een vereniging of groepering van producenten in de zin van artikel 3 bis van verordening nr. 516/77. Dienaangaande rijst er naar gemeenschapsrecht geen probleem van gewettigd vertrouwen."