DOMSTOLENS DOM
17. januar 1989 *

I sag 128/87,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved D. Gouloussis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik, ved E. M. Mamounas, det græske Udenrigsministeriums Juridiske Tjeneste, og ved E. Laios og M. Tsotsanis, henholdsvis juridisk konsulent og jurist i det græske Landbrugsministerium, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den græske ambassade hos Iannopoulos, Val-Sainte-Croix,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets forordning 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 olivenolieproducentorganisationer i Den Hellenske Republik kun anerkendes, såfremt de »har ret til på medlemmernes vegne og på deres ansvar at udøve enhver form for erhvervsmæssig virksomhed vedrørende indsamling, distribution og salg af olivenolieprodukter«, og såfremt »deres medlemmer — der skal være fysiske personer — enten selv deltager i organisationens virksomhed eller er repræsenteret af lokale organisationer, der er oprettet i én kommune eller i nabokommuner og som har status som juridiske personer, der udøver virksomhed med et økonomisk og samfundsmæssigt sigte«, idet medlemmerne endvidere har pligt til at holde organisationen fuldt underrettet om deres virksomhed i landbrugssektoren,

* Processprog: Græsk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene T. Koopmans og R. Joliet, dommerne Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Diez de Velasco,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 25. oktober 1988, hvorunder sagsøgte også var repræsenteret ved N. Fragakis, chef for Den Juridiske Tjeneste i Den Hellenske Republiks Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber i Bruxelles,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. november 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 15. april 1987 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det 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 producentorganisationer (EFT L 208, s. 3) samt EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, idet olivenolieproducentorganisationer i Den Hellenske Republik kun anerkendes, såfremt de

»har ret til på medlemmernes vegne og på deres ansvar at udøve enhver form for erhvervsmæssig virksomhed vedrørende indsamling, distribution og salg af olivenolieprodukter, og såfremt deres medlemmer — der skal være fysiske personer — enten selv deltager i organisationens virksomhed eller er repræsenteret af lokale

organisationer, der er oprettet i én kommune eller i nabokommuner og har status som juridiske personer, der udøver virksomhed med et økonomisk og samfundsmæssigt sigte, idet medlemmerne endvidere har pligt til at holde organisationen fuldt underrettet om deres virksomhed i landbrugssektoren«.

2 Forordning nr. 2261/84 blev udstedt med hjemmel i artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193), som ændret ved Rådets forordning nr. 1562/78 af 29. juni 1978 (EFT L 185, s. 1). Forordning nr. 136/66, der er grundforordningen på området, indførte en ordning med produktionsstøtte til olivenolie produceret i Fællesskabet.

3 Hvad angår ydelsen af produktionsstøtte og producentorganisationerne, blev grundforordningen ændret ved Rådets forordning nr. 1413/82 af 18. maj 1982 (EFT L 162, s. 6). Forordningen indførte en ny artikel 20c, der fastsætter karakteristika ved producentorganisationerne og sammenslutninger af producentorganisationer. Det befrygtes i forordningens betragtninger, at den hidtidige gældende ordning ikke vil blive anvendt i nær fremtid; ordningen synes endvidere ikke at være velegnet til de særlige strukturer i den græske olieproduktion.

4 Forordning nr. 2261/84, der er en gennemførelsesforordning på området for olivenolie, præciserer i artiklerne 4-13, hvilke betingelser organisationerne af olivenolieproducenter og sammenslutningerne heraf skal opfylde. Forordningens artikel 20, som hører under de afsluttende bestemmelser, bemyndiger Kommissionen til at træffe alle nødvendige foranstaltninger »med henblik på at sikre en harmonisk overgang mellem den nuværende ordning og den ordning, der indføres ved denne forordning«. Artikel 20, stk. 2, har følgende ordlyd:

»For at sikre overholdelsen af denne forordnings mål 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 fra og med produktionsåret 1984/1985 midlertidigt godkende de producentorganisationer og foreninger af sådanne, som ansøger herom.«

5 Med hjemmel i denne bestemmelse udstedte den græske landbrugsminister bekendtgørelse nr. 330358 af 25. oktober 1984, der fastsætter »supplerende kriterier« for at anerkende organisationer af olivenolieproducenter i Grækenland. Den ministerielle bekendtgørelses §3 indeholder den bestemmelse, som er omtvistet af Kommissionen.

6 Vedrørende de relevante retsforskrifter og sagens forhistorie samt parternes påstande, søgsmålsgrunde og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Ifølge Kommissionen har de supplerende kriterier i den ministerielle bekendtgørelse nr. 330358 såvel til formål som til følge, at anerkendelsen af producentsammenslutninger begrænses til landbrugskooperativer, såkaldte kooperativer af anden grad, og udelukker generelt a priori enhver anden form for organisation. Ved at fastsætte sådanne kriterier har den græske regering overskredet grænserne for medlemsstaternes bemyndigelse efter fællesskabsreglerne, især artikel 20 i forordning nr. 2261/84. Kriterierne medfører endvidere i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3, vilkårlig forskelsbehandling af producenterne.

8 Med henblik på at undersøge, om den græske regering har overskredet grænserne for sin bemyndigelse efter fællesskabsreglerne, må disse grænser først fastlægges.

9 Det bemærkes indledningsvis, at betragtningerne til forordning nr. 2261/84 ikke nævner medlemsstaternes bemyndigelse efter forordningens artikel 20 til at fastsætte »supplerende« kriterier i forbindelse med anerkendelsen af producentorganisationer ud over dem, der allerede er fastsat i EF-forordningerne. Artikel 20's ordlyd antyder dog, at de supplerende kriterier bør lette »en harmonisk overgang« mellem den tidligere ordning og den ved forordning nr. 2261/84 indførte, samt bør sikre overholdelsen af forordningens mål under hensyn til »de særlige problemer, der kan opstå i visse medlemsstater« i forbindelse med anvendelsen af disse bestemmelser. Der henvises til tilsvarende problemer i betragtningerne til forordning nr. 1413/82, hvoraf følger, at det nødvendige i at fastsætte nye kriterier i

forbindelse med anerkendelse af producentorganisationer bl. a. udspringer af det forhold, at den tidligere ordning ikke forekom »at være særlig velegnet til disse særlige strukturer i den græske olieproduktion«.

10 Det følger derfor af undersøgelsen af anvendelsesområdet for artikel 20 i forordning nr. 2261/84, at arten af de supplerende kriterier, som Grækenland kan fastsætte, afhænger af hvilke problemer der opstår som følge af de særlige strukturer i landets olieproduktion. Det fremgår dog ikke af sagen, hvori de særlige problemer består. Kommissionen har alene bekræftet, at det må påhvile den græske regering at præcisere problemerne. Den græske regering har alene fremhævet, at det græske territorium er topografisk uhomogent, og at olivenlundene ligger spredt, uden at den har søgt at påvise nogen sammenhæng mellem disse faktiske forhold og de retsregler, der finder anvendelse på olivenolieproducentsammenslutninger.

11 Domstolen kan derfor kun statuere, at den græske regering har overskredet grænserne for sin bemyndigelse efter fællesskabsforordningerne i det omfang, hvori det godtgøres, at de supplerende kriterier, som den græske regering har fastsat, er udtryk for åbenbar magtfordrejning.

12 Ved undersøgelsen af, om dette er tilfældet, skal det bemærkes, at Kommissionens to søgsmålsgrunde — dvs. overskridelse af bemyndigelsens grænser og forskelsbehandling af producenterne — begge bygger på antagelsen om, at de supplerende kriterier i den omtvistede bekendtgørelse er udformet således, at de udelukker enhver producentsammenslutning fra at blive anerkendt, der ikke er en sammenslutning af landbrugskooperativer, eller i det mindste en sammenslutning af kooperativt tilsnit. Kommissionens antagelse skal derfor først efterprøves.

13 Kommissionen har fremført tre argumenter til støtte for denne antagelse. Det hævdes for det første, at det fremgår af en gennemgang af den græske lovgivning, at kun sammenslutninger af landbrugskooperativer kan opfylde alle kriterierne i bekendtgørelse nr. 330358. For det andet henvises der til en liste over de producentsammenslutninger, som på baggrund af de supplerende kriterier er anerkendt i produktionsåret 1984/1985; på listen figurerer sammenslutninger af kooperativer.

Det bemærkes endeligt, at indledningen til den ministerielle bekendtgørelse, der indeholder listen (landbrugsministerens bekendtgørelse nr. 762 af 10. januar 1985), indeholder en udtrykkelig henvisning til den græske lov om landbrugskooperativer.

14 Det første argument er baseret på selve ordlyden af de supplerende kriterier i §3 i den ministerielle bekendtgørelse nr. 330358. Kommissionen hævder, at ordlyden svarer til definitionen af landbrugskooperativer i den græske lov om landbrugskooperativer.

15 Den påståede begrænsning i anerkendelsen af producentsammenslutninger til alene at omfatte landbrugskooperativer, skal således først undersøges. Ifølge Kommissionen fremgår begrænsningen af det forhold, at medlemmerne i henhold til bekendtgørelsen ikke kan deltage direkte i organisationens virksomhed, men skal være repræsenteret af lokale organisationer, der er oprettet i én kommune eller i nabokommuner. Dette beror imidlertid på en fejlagtig læsning af den omtvistede bekendtgørelse. I henhold hertil »deltager« medlemmerne, der skal være fysiske personer, enten selv i organisationens virksomhed »eller« er repræsenteret af lokale organisationer. Bekendtgørelsens tekst indeholder hermed mulighed for, at et landbrugskooperativ eller producenterne selv deltager i organisationens virksomhed.

16 Det skal herefter undersøges, om, som Kommissionen subsidiært hævder det, de supplerende kriteriers ordlyd i bekendtgørelsen udelukker anerkendelse af organisationer, som hverken er landbrugskooperativer eller sammenslutninger af kooperativer.

17 Uanset at den omtvistede bekendtgørelse begrænser anerkendelsen af producentorganisationer til organisationer, der har ret til at udøve visse former for erhvervsvirksomhed »på deres medlemmers vegne og på deres ansvar«, omtaler den ikke det, der efter græsk ret adskiller landbrugskooperativer fra andre sammenslutninger; nemlig at have »medlemmernes økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige fremgang« til formål, altså producenterne, »ved samarbejde på lige fod i én fælles virksomhed«. Det er således, at artikel 1 er formuleret i den græske lov nr. 1541 fra 1985 om kooperativer inden for landbruget (*Den Hellenske Republiks Lovtidende* I, nr. 68 af 18.4.1985).

18 Kommissionen har tillige hævdet, at bekendtgørelsens ordlyd svarer til definitionen af opgaverne for landbrugskooperativer og sammenslutninger heraf, men en gennemgang af den græske lov kan kun føre til at konstatere en svag lighed. Lovens opregning af landbrugskooperativernes aktiviteter (artikel 3 i lov nr. 1541) henviser vel til den virksomhed i kooperativerne, der består i at forestå indsamling og salg af landbrugsprodukterne fra medlemmernes virksomheder, og at sammenslutningerne af kooperativer bl. a. har til opgave at overvåge markedsføringen af medlemmernes produkter (artikel 49 i lov nr. 1541). Denne del af kooperativernes og deres sammenslutningers virksomhed indgår dog i den græske lov i en helhed af meget forskelligartede opgaver. At der er et sammenfald af visse af opgaverne med de supplerende kriterier i den omtvistede bekendtgørelse, giver ikke grundlag for at fastslå, at bekendtgørelsen begrænser anerkendelsen af producentorganisationer alene til at omfatte landbrugskooperativer eller sammenslutninger heraf.

19 Kommissionen har ikke søgt at godtgøre, at de karakteristika, der findes ved andre former for sammenslutninger eller selskaber efter græsk ret, automatisk — dersom man har valgt en sådan juridisk konstruktion — medfører, at den pågældende organisation ikke kan opfylde betingelserne i bekendtgørelsen.

20 Herefter må Kommissionens argument om, at selve ordlyden i bekendtgørelse nr. 330358 medfører, at kun sammenslutninger af kooperativer eller landbrugskooperativer kan opfylde de supplerende kriterier, afvises som ubegrundet.

21 Endelig skal der foretages en undersøgelse af de kommissionsargumenter, der bygger dels på listen over anerkendte producentorganisationer i produktionsåret 1984/1985 og dels på henvisningen i listens indledning til den græske lov om kooperativer inden for landbruget.

22 Den pågældende liste, der er fremlagt i sagen, omfatter 77 producentorganisationer, som alle er regionale sammenslutninger af landbrugskooperativer. Indledningen henviser i realiteten til loven om kooperativer inden for landbruget uden at omtale nogen anden retsforskrift. Den græske regering har hverken forklaret det ene eller det andet forhold tilfredsstillende, men blot bekræftet, at ansøgninger

indgivet af organisationer, der ikke var kooperativer, på daværende tidspunkt ikke opfyldte betingelserne i fællesskabsforordningerne og i bekendtgørelse nr. 330358.

23 I replikken har Kommissionen henvist til tre konkrete sager, hvor en producentorganisation, der ikke havde juridisk form som en sammenslutning af kooperativer (det drejede sig om to foreninger uden gevinstmæssigt formål og et aktieselskab) ikke blev anerkendt af de græske myndigheder. Den græske regering har imidlertid forklaret, hvilket Kommissionen ikke har bestridt, at de græske myndigheders begrundelse for ikke at anerkende de tre pågældende organisationer skal søges i årsager, der intet har at gøre med deres juridiske form, og at ca. ti kooperativer i øvrigt også er blevet nægtet anerkendelse.

24 Det findes at burde fastslås, at sammensætningen af anerkendte producentorganisationer på listen berettiger til den formodning, at den græske regering ønskede at forbeholde anerkendelsen af olivenolieproducentorganisationer til alene at omfatte sammenslutninger af kooperativer. Indtrykket er dog ikke blevet bestyrket af andre bevismidler. Dette ene bevis er ikke tilstrækkeligt til at begrunde den konklusion, at de supplerende kriterier i bekendtgørelse nr. 330358 udelukker anerkendelsen af andre organisationer end sammenslutninger af landbrugskooperativer. Det påståede traktatbrud tager sigte på kriterierne i bekendtgørelsen og ikke på, hvorledes disse i praksis administreres af de græske myndigheder.

25 Kommissionen har således ikke været i stand til at føre det nødvendige bevis for at godtgøre det påståede traktatbrud. Sagsøgte må derfor frifindes.

Sagens omkostninger

26 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme artikels stk. 3, kan Domstolen ophæve sagsomkostningerne, hvor der foreligger ganske særlige grunde. I nærværende sag bør denne bestemmelse finde anvendelse, da parterne ikke har givet Domstolen de for sagens pådømmelse nødvendige oplysninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Sagsøgte frifindes.**

2) **Sagens omkostninger ophæves.**

Due Koopmans Joliet Slynn

Mancini Kakouris Schockweiler Rodríguez Iglesias Diez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. januar 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident