RETSMØDERAPPORT
i sag 128/87 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante retsregler*

a) *Fællesskabsretlige bestemmelser*

Rådets forordning nr. 1562/78 af 29. juni 1978 — om ændring af forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT L 185, s. 1) — indførte en ordning til støtte for produktion af olivenolie. Med henblik herpå indsattes der ved forordning nr. 1562/78 en ny artikel 5 i forordning nr. 136/66 (EFT 1965-1966, s. 193). Denne artikel bestemmer bl. a., at støtten ydes til olivendyrkere, der er medlemmer af en producentsammenslutning, som er anerkendt i henhold til Rådets forordning nr. 1360/78 af 19. juni 1978 om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne (EFT L 166, s. 1). I henhold til den forordnings artikel 1 har forordningen til formål at tilskynde til dannelse af producentsammenslutninger og foreninger af sådanne med henblik på at afhjælpe de strukturelle mangler på markedet for landbrugsprodukter. Forordningens afsnit II omhandler anerkendelse af producentsammenslutninger og foreninger af sådanne og fastsætter bl. a. betingelserne herfor.

Forordning nr. 1917/80 (EFT L 186, s. 1) udvidede forordning nr. 1360/78's anvendelsesområde til at omfatte olivenolie. Grækenland blev omfattet ved tiltrædelsesakten (EFT 1979, L 291, s. 127).

Med forordning nr. 1360/78 opstod der imidlertid vanskeligheder, da den skulle iværksættes på olivenolieområdet, og støtteordningen efter den nye artikel 5 kunne ikke finde rettidig anvendelse. Derfor traf Rådet visse specielle foranstaltninger for adskillige produktionsår og fastsatte midlertidige kriterier for at anerkende producentsammenslutninger (jfr. forordning nr. 2752/78, EFT L 331, s. 8, forordning nr. 2377/79, EFT L 274, s. 1, forordning nr. 2528/79, EFT L 259, s. 1, og forordning nr. 2989/81, EFT L 299, s. 15).

Den 18. maj 1982 udstedte Rådet forordning nr. 1413/82 om ændring af forordning nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT L 162, s. 6). Det fremgår af forordningens femte betragtning, at det, som følge af visse medlemsstaters vanskeligheder med at gennemføre forordning nr. 1360/78, må befrygtes, at den i nævnte forordning fastsatte ordning ikke vil blive anvendt i nær fremtid, samt at ordningen endvidere ikke synes at være særlig velegnet til de særlige strukturer i den græske olieproduktion. Det fremgår af sjette betragtning, at støtteordningen ikke kan forvaltes effektivt, fordi foranstaltningerne vedrørende producentorganisationer er foreløbige. Endelig fremgår det af syvende betragtning, at der bør indføres en særlig permanent ordning, som er baseret på olivenproducentorganisationer eller -foreninger,

* Processprog: græsk.

der skal gennemføre visse aktiviteter i forbindelse med støtteordningens anvendelse. Med henblik herpå indsattes der ved forordning nr. 1413/82 en ny artikel 20c i forordning nr. 136/66. Bestemmelsen fastsætter nye kriterier for at anerkende organisationer af olivenolieproducenter. I henhold til stk. 4 vedtager Rådet almindelige regler for gennemførelse af denne artikel.

På baggrund af denne bestemmelse udstedte Rådet forordning nr. 2261/84 af 17. juli 1984 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer (EFT L 208, s. 3). Forordningen fastsætter supplerende kriterier for at anerkende producentorganisationer og præciserer deres formål, såsom at kontrollere oplysningerne fra medlemmer, der søger om støtte, og at samordne ansøgningerne. For at sikre en harmonisk overgang mellem den gamle og den nye ordning bestemmer dens artikel 20:

»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 de 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.«

Under henvisning til artiklerne 19 og 20 i forordning nr. 2261/84 udstedte Kommissionen to gennemførelsesforordninger. Forordning nr. 2711/84 af 26. september 1984 — om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2261/84 for produktionsåret 1984/1985 for så vidt angår olivenolieproducentorganisationer og foreninger heraf (EFT L 258, s. 12) — foreskriver i artikel 5, at hvis en medlemsstat beslutter at gøre brug af den i artikel 20 i forordning nr. 2261/84 omhandlede mulighed, skal den senest den 30. september 1984 forelægge Kommissionen de pågældende supplerende kriterier for anerkendelse af producentorganisationer og foreninger heraf. Artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 3061/84 af 31. oktober 1984 — om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktionen (EFT L 288, s. 52) — præciserer, at en producentorganisation, for at kunne blive anerkendt, skal tilrettelægge sin administration således, at den kan udføre de opgaver, som kan tildeles, erhverve tilstrækkeligt kvalificeret personale, således at den kan udføre disse opgaver, udarbejde en månedlig virksomhedsberetning og føre regnskab med sine forretninger.

b) *Græske retsforskrifter*

I medfør af artikel 20 i forordning nr. 2261/84 udstedte den græske landbrugsminister bekendtgørelse nr. 330358 af 25. oktober 1989, der fastsætter supplerende kriterier for at anerkende organisationer af olivenolieproducenter i Grækenland. Bekendtgørelsens §3 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 repræ-

senteret 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.«

Kommissionen blev underrettet om bekendtgørelsen den 19. september 1984.

2. *Sagens forhistorie*

Den 20. november 1985 tilstillede Kommissionen de græske myndigheder en åbningsskrivelse i henhold til EØF-Traktatens artikel 169. Kommissionen angav, at de supplerende kriterier, fastsat af landbrugsministeren, overskred medlemsstaternes bemyndigelse i medfør af artikel 20 i forordning nr. 2261/84, og kriteriernes sammensætning ville medføre en tilfældig forskelsbehandling af producenterne efter Traktatens artikel 40, stk. 3. Kriteriernes formål og virkning er, med udelukkelse af alle andre former for sammenslutninger, kun at anerkende kooperative landbrugssammenslutninger.

Den græske regering svarede den 14. februar 1986. Ifølge denne overskrider de vedtagne kriterier hverken bemyndigelsen i artikel 20 eller tilsidesætter artikel 40, stk. 3. Tværtimod er kriterierne nødvendige for at sikre støtteordningens gnidningsløse funktion og for at hindre misbrug, der f. eks. kan opstå som følge af, at en producent, der samtidig er medlem af flere organisationer, indgiver den samme ansøgning om støtte to gange, eller at der dannes selskaber, som er tilfældige, fiktive eller sæsonbetonede, alene med det formål at deres stiftere kan tilegne sig den støtteprocentdel, der tilkommer producentorganisationen. Den græske regering har desuden gjort gældende, at Kommissionen må antages at have samtykket i kriterierne, da den først reagerede på meddelelsen om bekendtgørelsen i februar 1985, dvs. efter 4 måneder.

Kommissionen accepterede ikke den græske regerings argumenter. Den 28. november 1986 fremsatte den en begrundet udtalelse.

Den græske regering besvarede den begrundede udtalelse med skrivelse af 12. februar 1987, hvori den fastholdt sine synspunkter.

Kommissionen indbragte følgelig sagen for Domstolen i henhold til Traktatens artikel 169, stk. 2.

3. *Skriftveksling*

Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 15. april 1987.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige behandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren, Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

1) 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 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, der er oprettet i én kommune eller i nabokommuner og har status som juridiske personer, der udøver virksomhed med et økonomisk og samfundsmæssigt sigte, og som er forpligtet til at holde organisationen fuldt underrettet om deres virksomhed i landbrugssektoren;«

2) Den Hellenske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte, Den Hellenske Republik, har nedlagt følgende påstande:

1) frifindelse

2) sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Søgsmålsgrunde og væsentligste argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at Grækenlands supplerende kriterier overskrider medlemsstaternes bemyndigelse i artikel 20 i forordning nr. 2261/84 og er i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3.

For det første forklarer Kommissionen, at formålet med at ændre støtteordningen til olivenolieproduktionen var at sikre producentorganisationernes effektivitet og forbedre støtteordningens funktion. Supplerende kriterier, fastsat i medfør af forordningens artikel 20, må ikke overskride det, der er nødvendigt for at opnå formålet og for at løse de særlige problemer, som en medlemsstat møder i forbindelse med overgangen til en ny ordning. Kriterierne, som det græske Landbrugsministerium har fastsat, har imidlertid slet ikke forbindelse til sådanne særlige problemer. De tilsigter og bevirker, at anerkendelsen af producentsammenslutninger begrænses alene til at omfatte kooperativer. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen redegjort for den græske lovgivning om landbrugskooperativer. Lovgivningen bruger de samme kriterier til at definere kooperativer som dem, der bruges på producentsammenslutninger, der kan anerkendes. Kommissionen bemærker desuden, at listen over anerkendte sammenslutninger i Grækenland kun omfatter organisationer, som er kooperativer.

For det andet hævder Kommissionen, at de fastsatte supplerende kriterier har den følge, at fordelen ved EF-ordningen forbeholdes én type producentorganisation, hvilket er i

strid med Traktatens artikel 40, stk. 3. Anerkendelse nægtes især, uden gyldig begrundelse, de producentorganisationer, der ikke selv producerer eller driver handel med oliven eller olivenolie.

For så vidt angår den græske regerings argument om nødvendigheden af at bekæmpe misbrug, bemærker Kommissionen, at EF-forordningerne indeholder tilstrækkelige garantier i den henseende. Kommissionen tilføjer, at de supplerende kriterier i realiteten ikke har haft kvalitativ indflydelse på den kontrol, som EF-forordningerne kræver. En redegørelse fra EUGFL, der i Grækenland har foretaget kontrol af adskillige sammenslutninger og kooperativer, der er anerkendt som producentorganisationer, viser, at kontrollanterne fandt forsømmelser og i visse tilfælde tilsidesættelse af forpligtelserne i medfør af fællesskabsreglerne.

Ifølge den *græske regering* følger det af betragtningerne i Rådets forordninger nr. 1413/82 og 2261/84 samt Kommissionens forordninger nr. 2711/84 og 3061/84, at de supplerende kriterier på den ene side skal gøre støtteordningen til olivenolie gennemskuelig, og på den anden side, udbedre de strukturelle mangler ved producentsammenslutningerne, der påvirker udbuddet af og handelen med landbrugsprodukter ved hjælp af producentorganisationer og sammenslutninger heraf. Landbrugsministeriets kriterier svarer præcis til disse to målsætninger.

Den græske regering gør endvidere gældende, at Traktatens artikel 40, stk. 3, ikke er blevet tilsidesat. De græske myndigheder anerkender enhver juridisk person med en sådan administrativ opbygning, at den kan opfylde de tildelte opgaver, har det nødvendige og kompetente personale til at opfylde sine forpligtelser og ved sin virksomhed bidrager til at nå målsætningerne i Traktatens artikel 39, definerer fælles normer for produktionen og produkternes markedsføring samt bringer sine produkter på markedet. Ifølge den græske regering er anvendelsen af kriterierne fuldt ud begrundet ud fra målsætningen og fører derfor ikke til forskelsbehandling af producenterne.

T. Koopmans
Refererende dommer