



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 23. travnja 2013.¹

Predmet C-500/11

Fruition PO Limited
protiv
Minister for Sustainable Farming and Food and Animal Health

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Ujedinjena Kraljevina))

„Zajednička organizacija tržišta voća i povrća – Uredba (EZ) br. 2200/96 – Članak 11. – Organizacije proizvođača – Uvjeti za priznanje – Kontrola nad vanjskim izvršiteljima“

1. Predmetnim zahtjevom za prethodnu odluku, High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Ujedinjena Kraljevina) traži smjernice o tumačenju članka 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2200/96 od 28. listopada 1996. o zajedničkoj organizaciji tržišta voća i povrća [neslužbeni prijevod]².

2. Od Suda se prvi put traži da protumači uvjete koje Uredba br. 2200/96 predviđa za priznanje organizacija proizvođača (ili, u daljnjem tekstu: OP-ova) od strane država članica. Glavno je pitanje, u biti, mora li OP, i ako mora, u kojem stupnju, zadržati kontrolu nad vanjskim izvršiteljima kojima povjerava obavljanje aktivnosti koje su bitne da bi bio priznat kao OP u skladu s tom uredbom (u daljnjem tekstu: bitne aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96).

3. Povijesno gledano, zakonodavac Europske unije (u daljnjem tekstu: Unija) zamislio je da OP-ovi budu strateški igrači na poljoprivrednim tržištima, osobito u sektoru voća i povrća. Kako bi potaknuo njihovo osnivanje i omogućio im da svoje zadatke obavljaju na način koji doprinosi postizanju željenih rezultata, pružio im je značajnu financijsku pomoć. Relevantni zahtjevi koje OP-ovi moraju ispuniti kako bi mogli učinkovito obavljati svoje zadatke te kako bi se osiguralo da se ne rasipaju javna sredstva koja su im odobrena predstavljaju – kako ćemo vidjeti – bit predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku.

I – Pravni okvir

4. U članku 1. stavku 1. Uredbe br. 2200/96 navedeno je da se tom uredbom uspostavlja zajednička organizacija tržišta voća i povrća.

5. U glavi II. Uredbe br. 2200/96, koja se sastoji od članaka 11. do 18., predviđena su pravila o organizacijama proizvođača.

1 – Izvorni jezik: engleski

2 – SL 1996., L 297, str. 1.

6. „Organizacija proizvođača” je u članku 11. stavku 1. definirana kao svaka pravna osoba:

„(a) koja je osnovana na vlastitu inicijativu uzgajivača sljedećih kategorija proizvoda navedenih u članku 1. stavku 2.:

(i) voća i povrća

[...]

(b) koja posebno ima za cilj:

(1) osiguravanje da se proizvodnja planira i prilagođava potražnji, posebno s obzirom na kakvoću i količinu;

(2) promicanje koncentracije ponude i plasman proizvoda koje su proizveli njezini članovi;

(3) smanjenje proizvodnih troškova i stabiliziranje proizvođačkih cijena;

(4) promicanje uporabe postupaka uzgoja, proizvodnih postupaka i za okoliš prihvatljivog gospodarenja otpadom [...];

(c) čiji statut posebice obvezuje proizvođače članove da:

[...]

(3) cijelu svoju proizvodnju plasiraju putem organizacije proizvođača.

[...]

(d) čiji statut predviđa odredbe koje se odnose na:

[...]

(3) pravila koja proizvođačima članovima omogućuju da na demokratski način nadziru svoju organizaciju i njezine odluke;

[...]

(e) koju je u skladu s uvjetima iz stavka 2. priznala odnosna država članica.” [neslužbeni prijevod]

7. U članku 11. stavku 2. predviđeno je da:

„2. Države članice priznaju kao organizacije proizvođača u smislu ove Uredbe sve skupine proizvođača koje podnesu zahtjev za takvim priznanjem pod uvjetom da:

(a) ispunjavaju uvjete određene u stavku 1. i pruže odgovarajuće dokaze [...];

(b) postoji dovoljno dokaza da mogu zadovoljavajuće obavljati svoju aktivnost, i u smislu trajnosti i u smislu učinkovitosti;

(c) svojim članovima učinkovito omogućuju dobivanje tehničke pomoći u korištenju za okoliš prihvatljivih postupaka uzgoja;

(d) s jedne strane, svojim članovima učinkovito pružaju tehnička sredstva za skladištenje, pakiranje i plasman njihovih proizvoda i, s druge strane, da osiguraju pravilno trgovačko, računovodstveno i proračunsko upravljanje svojim aktivnostima.” [neslužbeni prijevod]

8. Te se odredbe moraju tumačiti s obzirom na uvodne izjave 7. i 16. u preambuli Uredbe br. 2200/96, koje glase:

„(7) budući da organizacije proizvođača predstavljaju osnovne elemente zajedničke organizacije tržišta, čije decentralizirano djelovanje osiguravaju na svojoj razini; budući da, u okolnostima sve veće koncentracije potražnje, usmjeravanje ponude kroz te organizacije više nego ikad predstavlja gospodarsku nužnost kako bi se osnažio položaj proizvođača na tržištu; budući da se okupljanje proizvođača mora provesti na dobrovoljnoj osnovi te da se njegova korisnost mora pokazati u vidu opsega i učinkovitosti usluga koje organizacije proizvođača nude svojim članovima; [...]

(16) budući da je za stabilizaciju cijena poželjno da organizacije proizvođača mogu intervenirati na tržištu, posebice na način da određene količine odluče ne stavljati u prodaju u određenim razdobljima [...].” [neslužbeni prijevod]

9. U Uredbi Komisije (EZ) br. 1432/2003 od 11. kolovoza 2003.³ predviđena su detaljna pravila za primjenu Uredbe br. 2200/96 u pogledu uvjeta za priznanje organizacija proizvođača te preliminarno priznanje skupina proizvođača.

10. U članku 6. Uredbe br. 1432/2003, koji se odnosi na strukture i aktivnosti organizacija proizvođača, predviđeno je sljedeće:

„1. Države članice se brinu da organizacije proizvođača raspolažu neophodnim osobljem, infrastrukturom i opremom za ostvarenje ciljeva utvrđenih člankom 11. Uredbe (EZ) br. 2200/96 i osiguravaju njihovo osnovno funkcioniranje [...]

2. Države članice određuju uvjete pod kojima organizacija proizvođača može provedbu zadataka navedenih u članku 11. Uredbe (EZ) br. 2200/96 povjeriti trećoj osobi.” [neslužbeni prijevod]

11. Preambula Uredbe br. 1432/2003 u relevantnim dijelovima glasi:

„(7) Moguće je da organizacija proizvođača nije u stanju izravno i na učinkovit način osigurati obavljanje svih svojih aktivnosti. Države članice trebaju imati mogućnost propisivanja odgovarajućih pravila.

(8) Glavne i bitne aktivnosti organizacije proizvođača trebaju se odnositi na proizvodnju koju vrše njezini članovi. Međutim, organizacijama proizvođača treba se dopustiti da unutar određenih granica obavljaju i druge aktivnosti, neovisno o tome jesu li te aktivnosti komercijalne naravi ili nisu.” [neslužbeni prijevod]

II – Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

12. Glavni postupak odnosi se na odluku United Kingdom Rural Payments Agency (Agencija Ujedinjene Kraljevine za plaćanja u poljoprivredi, u daljnjem tekstu: RPA) kojom je društvu Fruition PO Limited (u daljnjem tekstu: Fruition) ukinut status OP-a u skladu s Uredbom br. 2200/96.

3 — Uredba Komisije (EZ) br. 1432/2003 od 11. kolovoza 2003. kojom se utvrđuju detaljna pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2200/96 u pogledu uvjeta za priznanje organizacija proizvođača te preliminarno priznanje skupina proizvođača [neslužbeni prijevod] (SL 2003., L 203, str. 18.)

13. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Fruition, u zahtjevu koji je 2003. podnio RPA-u za priznanje statusa OP-a, pružio sljedeće informacije o svojoj strukturi, načinu donošenja odluka i aktivnostima:

„[Fruition] nema društvo majku niti društva kćeri, ali je sklopio tržišni sporazum s Northcourt Group Ltd, društvom u kojem su većina članova (ali ne svi) isti kao i u [Fruitionu]. Northcourt Group Ltd kao trgovačkog zastupnika koristi društvo Worldwide Fruit (WWF) (u kojem ima 20 % udjela)⁴. Zaposlenici službe za marketing, tehničke službe, službe osiguranja kvalitete, informatičke službe, službe za planiranje i administrativne službe WWF-a pružaju usluge [Fruitionu].

[...]

Odluke koje se odnose na tekuće poslove donosi upravni odbor koji imenuju i biraju članovi. [...] Pravo glasa članova odbora određuje se s obzirom na proizvodni kapacitet članova [Fruitiona], ali nijedan član ne može imati više od 10 % ukupnog broja glasova.

[...]

Planove skladištenja, pakiranja i stavljanja na tržište utvrđuje osoblje WWF-a, a odobravaju Northcourt Group i [Fruition]. Usluge skladištenja i pakiranja za više od 100 članova [Fruitiona] osigurane su putem trideset lokacija skladišta i deset lokacija za pakiranje, koje su sve u vlasništvu pojedinačnih članova [...]

14. Fruition je u studenome 2003. podnio zahtjev za sredstva Unije kojima je upravljao RPA. U prosincu 2003. RPA je Fruitionu priznao status OP-a u skladu s Uredbom br. 2200/96 te je, u siječnju 2004., prihvaćen operativni program koji je Fruition izložio, čime su mu odobrena tražena sredstva Unije.

15. Godine 2005. i 2006. službe Komisije provele su dvije revizije u Ujedinjenoj Kraljevini koje su pokazale da više OP-ova nije, u određenim pogledima, ispunjavalo uvjete za priznanje predviđene Uredbom br. 2200/96. Komisija je, s obzirom na te revizije, odbila uplatiti puni iznos potpora koje su odobrene OP-ovima u Ujedinjenoj Kraljevini. Komisija je u komunikaciji tijelima Ujedinjene Kraljevine u vezi Fruitiona navela, među ostalim:

„101 član [Fruitiona] ima u vlasništvu skoro sve udjele u Northcourt Fruit Ltd. To društvo ima u vlasništvu 50 % udjela u Worldwide Fruit (WWF). Preostalih 50 % ima društvo čiji su vlasnici poljoprivredni proizvođači s Novog Zelanda. Ne postoji nikakav sporazum između [Fruitiona] i tog društva. WWF plasira skoro cjelokupnu proizvodnju [Fruitiona] na tržište. WWF je zadužen i za organizaciju prijevoza, razvrstavanje, pakiranje i osiguranje kvalitete proizvoda te posebno za kontrolu cjelokupne proizvodnje za račun [Fruitiona]. Tehničke usluge i izdavanje računa također osigurava WWF. Te se usluge naplaćuju od [Fruitiona] u iznosu od otprilike 150 000 funti sterlinga (GBP). Razvidno je da je WWF u središtu organizacije i da stvarno provodi sve aktivnosti koje bi organizacija proizvođača normalno sama trebala provoditi. [...]

Službe Komisije smatraju da [Fruition] ne ispunjava uvjete koji se traže za priznavanje statusa jer sve aktivnosti provodi WWF, iako ga Fruition nije u tu svrhu posebno ovlastio. Osim tog pitanja ostaje i problem strukture, u smislu da proizvođači članovi Fruitiona nemaju većinu glasova koja bi im omogućila utjecaj na odluke WWF-a, što je suprotno članku 11. stavku 1. točki (d) podtočki 3. Uredbe br. 2200/96.”

16. RPA je nakon Komisijinih revizija prvo odlučio zamrznuti, a potom ukinuti priznanje Fruitiona kao OP-a.

4 — Međutim, Northcourt je u vrijeme ukidanja priznanja imao 50 % udjela u WWF-u.

17. Fruition je protiv te odluke pokrenuo sudski postupak osporavajući tvrdnju da proizvođači članovi OP-a moraju, u skladu s Uredbom br. 2200/96, imati konačnu kontrolu nad aktivnostima koje OP može povjeriti vanjskom izvršitelju.

18. High Court u svojoj odluci kojom je uputio prethodno pitanje naglašava složenu činjeničnu pozadinu predmeta. U biti, nije bilo moguće jasno utvrditi sve aspekte odnosa između Fruitiona, Northcourta i WWF-a.

19. Između Fruitiona i Northcourta postojao je samo nacrt tržišnog sporazuma koji je sklopljen u siječnju 2004., ali nikada nije izvršen. U članku 7. tog nacrta sporazuma bilo je predviđeno da Northcourt ima „potpunu diskreciju, koja ne podliježe nadzoru, u pogledu načina na koji ispunjava svoje obveze iz sporazuma te u tom smislu može, ako mu se to čini prikladnim, angažirati i platiti podzastupnike ili neovisne vanjske izvršitelje”.

20. Nacionalni sud nije mogao utvrditi ni je li postojao ikakav ugovorni odnos između Fruitiona i WWF-a. S druge strane, što se tiče odnosa između Northcourta i WWF-a, High Court je zaključio da je postojao sporazum, sklopljen 2000., koji je „WWF-u davao istu kontrolu nad Northcourtom kakvu je Northcourt imao nad Fruitionom na temelju nacrta sporazuma iz 2004.”

21. S obzirom na to da je imao dvojbe u pogledu toga mora li OP – kako bi ispunio uvjete za priznanje iz Uredbe br. 2200/96 – zadržati kontrolu nad aktivnostima svojih vanjskih izvršitelja, i ako mora, u kojem stupnju, High Court je odlučio prekinuti postupak i uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. U slučaju da

- a. je država članica prihvatila priznati pravnu osobu kao organizaciju proizvođača u smislu članka 11. Uredbe br. 2200/96;
- b. su ciljevi i statut pravne osobe zadovoljili zahtjeve iz članka 11. Uredbe br. 2200/96;
- c. su proizvođači članovi pravne osobe primili sve usluge koje im organizacija proizvođača normalno treba pružiti sukladno članku 11. Uredbe br. 2200/96; i da
- d. je pravna osoba znatan dio tih usluga pružila putem vanjskih izvršitelja

treba li članak 11. Uredbe br. 2200/96 tumačiti, poštujući načelo pravne sigurnosti, na način da pravna osoba mora imati određeni stupanj kontrole nad vanjskim izvršiteljima?

2. U slučaju pozitivnog odgovora na prvo pitanje, koji stupanj kontrole zahtijeva članak 11. Uredbe br. 2200/96?

3. Posebno, može li se smatrati da je pravna osoba imala određeni stupanj kontrole koji eventualno zahtijeva članak 11. Uredbe br. 2200/96 ako

- a. su vanjski izvršitelji bili
 - (1) društvo u kojem su 93 % udjela imali članovi pravne osobe; i
 - (2) društvo u kojem je 50 % udjela imalo prvo društvo i čiji je statut određivao da se odluke donose jednoglasno;
- b. nijedno od društava nije imalo ugovornu obvezu slijediti upute pravne osobe vezane uz odnosne aktivnosti, ali

c. su zbog opisane strukture kapitala pravna osoba i vanjski izvršitelji djelovali na temelju konsenzusa?

4. Je li za davanje odgovora na gore navedena pitanja bitno da

- a. je članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1432/03, kojom se utvrđuju detaljna pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2200/96 u pogledu uvjeta za priznanje organizacija proizvođača, u vrijeme nastanka činjeničnog stanja izričito propisivao da „države članice određuju uvjete” pod kojima organizacija proizvođača može trećim osobama povjeriti provedbu svojih zadataka;
- b. država članica navedena u prvom pitanju nije utvrdila te uvjete u vrijeme nastanka činjeničnog stanja?”

22. Fruition, Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina i Europska komisija podnijeli su pisana i usmena očitovanja u ovom postupku.

III – Analiza

A – Uvodne napomene

23. Prije nego što započnem svoju pravnu analizu, nakratko ću razmotriti koja je tradicionalno bila narav i svrha OP-ova u okviru zajedničke poljoprivredne politike (u daljnjem tekstu: ZPP) jer to može pružiti važne uvide za potrebe tumačenja relevantnih odredbi Uredbe br. 2200/96.

24. Jedan od glavnih ciljeva nekadašnje Europske ekonomske zajednice bio je, osobito od kasnih sedamdesetih godina, potaknuti grupiranje proizvođača⁵ kako bi se nadvladali određeni strukturni nedostaci primijećeni na europskim poljoprivrednim tržištima. Dok je u sektorima prerade i prodaje poljoprivrednih proizvoda već tada postojala značajna razina koncentracije i organizacije, sektor proizvodnje često je bio fragmentiran te nedovoljno homogen i usklađen. Posljedica toga je bila, osobito, da je primarni sektor bio u relativno podređenom i slabom položaju u usporedbi sa sekundarnim i tercijarnim sektorom.

25. U skladu s tim, Uredba Vijeća (EEZ) br. 1360/78 od 19. lipnja 1978. o skupinama proizvođača i njihovim udruženjima [neslužbeni prijevod]⁶ usvojena je radi poticanja veće centralizacije ponude poljoprivrednih proizvoda u državama članicama u kojima su tržište opskrbljivala brojna malena poljoprivredna gospodarstva ili neadekvatno organizirana udruženja. Kako je navedeno u preambuli te uredbe, takvi strukturni nedostaci predstavljali su prepreku ostvarenju ciljeva ZPP-a u smislu da su otežavali povećanje poljoprivredne produktivnosti, promicanje tehničkog napretka, osiguravanje racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalne uporabe čimbenika proizvodnje, osiguravanje primjerenog životnog standarda poljoprivredne zajednice i stabilizaciju tržišta⁷.

5 — Zakonodavac je u različitim pravnim instrumentima koristio pojmove „organizacije proizvođača” i „skupine proizvođača” za, kako se čini, u biti isti pojam. U vezi toga, vidjeti Olmi, G., *Politique agricole commune*, Sveučilište u Bruxellesu, Bruxelles, 1991², str. 109.

6 — SL 1978., L 166, str. 1.

7 — SL 1978., L 166, str. 1. Osobito vidjeti uvodne izjave 2. do 8. u preambuli Uredbe br. 1360/78.

26. Odredbe o OP-ovima postojale su i u brojnim drugim uredbama o uspostavi zajedničkih organizacija tržišta (u daljnjem tekstu: ZOT) za pojedine poljoprivredne sektore: dudov svilac⁸, pamuk⁹, banane¹⁰, maslinovo ulje i stolne masline¹¹, hmelj¹², vino¹³ i – što je važno za ovaj predmet – voće i povrće.

27. U Uredbi br. 2200/96 OP-ovi su opisani kao „osnovni elementi [ZOT-a], čije decentralizirano djelovanje osiguravaju na svojoj razini”¹⁴. Tom su uredbom OP-ovima povjereni određeni zadaci i dodijeljene odgovarajuće ovlasti – među kojima treba istaknuti ovlast odlučivanja o povlačenju određenih poljoprivrednih proizvoda s tržišta¹⁵. Osim toga, OP u posebnim okolnostima može od države članice zahtijevati da određena pravila koja je taj OP usvojio učini obvezujućima i za proizvođače koji imaju poslovni nastan na istom području, ali ne pripadaju tom OP-u¹⁶.

28. Istodobno, zakonodavac Unije predvidio je da se OP-ovima osigura značajna financijska potpora u okviru Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (u daljnjem tekstu: EFSJP)¹⁷. Osobito, članak 14. Uredbe br. 2200/96 dopušta državama članicama da odobre potpore novoosnovanim OP-ovima kako bi potaknule njihovo osnivanje i olakšale njihovo administrativno djelovanje, kao i potpore radi pokrića dijela ulaganja potrebnog kako bi im se priznao taj status, pri čemu trošak takvih potpora nadoknađuje Europska unija. Nadalje, u članku 15. Uredbe br. 2200/96 predviđeno je da Zajednica OP-ovima koji osnivaju operativni fond pruža financijsku pomoć, koja se može upotrijebiti za financiranje operativnih programa koje su nadležna nacionalna tijela prethodno odobrila. Taj potonji oblik financiranja može biti osobito koristan jer može, općenito govoreći, pokriti i do 50 % nastalih troškova.

29. Stoga, čini se da je zakonodavac Unije oduvijek davao OP-ovima važnu ulogu u okviru ZPP-a¹⁸ i, točnije, u okviru Uredbe 2200/96. Kako bi im se omogućilo da učinkovito ispunjavaju tu ulogu, OP-ovima su dodijeljene određene ovlasti i pristup značajnim javnim sredstvima.

8 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 707/76 od 25. ožujka 1976. o priznavanju skupina proizvođača dudovog svilca [neslužbeni prijevod] (SL 1976., L 84, str. 1.)

9 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 389/82 od 15. veljače 1982. o skupinama proizvođača i njihovim udruženjima u sektoru pamuka [neslužbeni prijevod] (SL 1982., L 51, str. 1.)

10 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 404/93 od 13. veljače 1993. o zajedničkoj organizaciji tržišta banana [neslužbeni prijevod] (SL 1993., L 47, str. 1.)

11 — Uredba Vijeća (EZ) br. 865/2004 od 29. travnja 2004. o zajedničkoj organizaciji tržišta maslinovog ulja i stolnih maslina i izmjeni Uredbe (EEZ) br. 827/68 [neslužbeni prijevod] (SL 2004., L 161, str. 97.)

12 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1952/2005 od 23. studenoga 2005. o zajedničkoj organizaciji tržišta hmelja i stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 1696/71, (EEZ) br. 1037/72, (EEZ) br. 879/73 i (EEZ) br. 1981/82 [neslužbeni prijevod] (SL 2005., L 314, str. 1.)

13 — Uredba Vijeća (EZ) br. 479/2008 od 29. travnja 2008. o zajedničkoj organizaciji tržišta vina, o izmjeni uredbi (EZ) br. 1493/1999, (EZ) br. 1782/2003, (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 3/2008 i o stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 2392/86 i (EZ) br. 1493/1999 [neslužbeni prijevod] (SL 2008., L 148, str. 1.)

14 — Vidjeti uvodnu izjavu 7. u preambuli uredbe.

15 — Vidjeti članak 23. i uvodnu izjavu 16. Uredbe br. 2200/96.

16 — Vidjeti članak 18. i uvodnu izjavu 14. Uredbe br. 2200/96. Osim toga, u skladu s člankom 22. te uredbe, država članica koja je priznala OP i odlučila proširiti primjenu njegovih pravila također može, u određenim okolnostima, odlučiti da pojedinci ili skupine koji nisu njegovi članovi moraju istom plaćati sve ili dio novčanih doprinosa koje mu plaćaju njegovi članovi.

17 — Vidjeti članak 52. stavak 1. Uredbe br. 2200/96.

18 — To također vrijedi, *mutatis mutandis*, i u pogledu zajedničke ribarstvene politike: vidjeti, primjerice, članke 5. do 12. Uredbe Vijeća (EZ) br. 104/2000 od 17. prosinca 1999. o zajedničkom uređenju tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture (SL 2000., L 17, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 7.).

30. Brz pogled u postojeće zakonodavstvo potvrđuje da takva situacija postoji čak i danas. U biti, relevantne odredbe „Uredbe o jedinstvenom ZOT-u”¹⁹ – kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 361/2008²⁰ (kojom je ujedno i Uredba br. 2200/96 stavljena izvan snage) – u najvećem su dijelu ekvivalentne odredbama koje su ranije bile na snazi. Naime, i nove odredbe daju OP-ovima snažan položaj u okviru europskih poljoprivrednih tržišta²¹. OP-ovima je tako povjereno ostvarenje važnih ciljeva, osobito u sektoru voća i povrća²² te isti dobivaju veliku financijsku pomoć i iz proračuna Unije i, ovisno o slučaju, iz proračuna država članica²³.

31. Zanimljivo je da Uredba o jedinstvenom ZOT-u sadrži pravila o povjeravanju aktivnosti OP-ova vanjskim izvršiteljima. U članku 125.d te uredbe izričito je predviđeno da „[d]ržave članice mogu priznato[*m* OP-u] u sektoru voća i povrća ili priznatom udruženju [OP-ova] u tom sektoru dopustiti da [...] bilo koje od [svojih] aktivnosti povjeri vanjskim izvršiteljima, uključujući društvima kćerima, pod uvjetom da državi članici predoči dostatne dokaze da je takav postupak primjeren način za postizanje ciljeva dotičn[og OP-a] ili udruženja [OP-ova]”.

32. Ključni problem na koji se odnose prethodna pitanja u ovom predmetu jest počiva li Uredba br. 2200/96 na ekvivalentnoj pretpostavci, unatoč tomu što ne sadrži nikakve izričite odredbe u tom pogledu²⁴.

B – Prvo pitanje

33. Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita zahtijeva li članak 11. Uredbe br. 2200/96 da OP koji je u skladu s tom uredbom obavljanje svojih bitnih aktivnosti povjerio vanjskim izvršiteljima zadrži kontrolu nad svojim vanjskim izvršiteljima kako bi osigurao učinkovito obavljanje tih aktivnosti.

34. Zbog razloga koje navodim u nastavku, smatram da se na to pitanje treba potvrdno odgovoriti. Po mojemu mišljenju, iz strukture Uredbe br. 2200/96 i iz teksta njezinog članka 11. u biti proizlazi, a to ću dodatno objasniti u nastavku, da OP-ovi moraju zadržati određeni stupanj kontrole nad svojim vanjskim izvršiteljima kako bi osigurali da se uvjeti za priznanje iz te uredbe nastave ispunjavati.

19 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.)

20 — Uredba Vijeća (EZ) br. 361/2008 od 14. travnja 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1234/2007 o uspostavi zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2008., L 121, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 35., str. 33.)

21 — Općenito, vidjeti von Rintelen, G., u Mögele, R., i Erlbacher, F. (urednici), *Single Common Market Organisation – Article by Article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the European Union*, C. H. Beck i dr., München, 2011., str. 527. do 583., na str. 538.

22 — U članku 122. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u predviđeno je da države članice priznaju proizvođačke organizacije koje (među ostalim): „(c) djeluju na postizanju posebnog cilja, koji se naročito može, a u sektoru voća i povrća mora, odnositi na jedan ili više sljedećih ciljeva:
(i) osiguravanje da se proizvodnja planira i prilagođava u odnosu na potražnju, posebno u smislu kakvoće i količine;
(ii) koncentracija ponude i stavljanje na tržište proizvoda svojih članova;
(iii) optimiziranje troškova proizvodnje i stabiliziranje cijena proizvođača.”

23 — Osobito vidjeti članak 103.a i prateće članke Uredbe o jedinstvenom ZOT-u.

24 — Slična su se pitanja javljala i u okviru drugih postupaka pred nacionalnim sudovima. Primjerice, Inner House of the Scottish Court of Session razmatrao je propise o OP-ovima u predmetu *The Scottish Ministers/Angus Growers Limited* (2012., CSIH 92). Međutim, glavni pravni problem u tom predmetu bio je drugačiji od ključnog problema u predmetnom postupku jer se odnosio na pitanje je li nepoštovanje kriterija za priznanje od strane OP-a bilo „značajno”. Osim toga, pravne odredbe koje su bile relevantne u tom predmetu nalazile su se u pravnim instrumentima koji nisu primjenjivi na predmetni postupak (Uredba Vijeća (EZ) br. 1182/2007 od 26. rujna 2007. kojom se utvrđuju posebna pravila u pogledu sektora voća i povrća, te se izmjenjuju direktive 2001/112/EZ i 2001/113/EZ i uredbe (EEZ) br. 827/68, (EZ) br. 2200/96, (EZ) br. 2201/96, (EZ) br. 2826/2000, (EZ) br. 1782/2003 i (EZ) br. 318/2006 i stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 2202/96 [neslužbeni prijevod] (SL 2007., L 273, str. 1.); i Uredba Komisije (EZ) br. 1580/2007 od 21. prosinca 2007. kojom se utvrđuju pravila za provedbu uredbi Vijeća (EZ) br. 2200/96, (EZ) br. 2201/96 i (EZ) br. 1182/2007 u sektoru voća i povrća [neslužbeni prijevod] (SL 2007., L 350, str. 1.).

35. Prije nego što se posvetim tim pitanjima, za početak moram naglasiti da sloboda proizvođača da se zajedno udružuju i svoje poslove vode na način koji smatraju prikladnim nije upitna. Ovaj se predmet odnosi samo na proizvođače koji su dobrovoljno odlučili osnovati OP te su podnijeli zahtjev da se isti prizna kao takav u skladu s odredbama Uredbe br. 2200/96.

36. Uredba br. 2200/96 ne sadrži odredbu koja, izričito ili implicitno, zabranjuje ili ograničava vrste aktivnosti čije obavljanje OP-ovi mogu povjeriti vanjskim izvršiteljima. Upravo suprotno, Uredbom br. 1432/2003 takva je mogućnost otvoreno predviđena²⁵. Stoga se slažem s Fruitionom da odluka OP-a o tome hoće li i na koji način angažirati vanjskog izvršitelja kako bi potonji obavljao određene aktivnosti za njegov račun predstavlja poslovnu odluku, koja načelno spada u opseg poslovne slobode tog OP-a.

37. Međutim, to ne znači da takav prijenos aktivnosti ne podliježe ograničenjima i uvjetima, koji mogu biti obvezujući na temelju pravila o priznanju OP-ova. Naime, takvo priznanje od strane nadležnih nacionalnih tijela u slučaju kada su relevantni uvjeti ispunjeni proizvodi niz posljedica. Kako je gore navedeno, OP-ovi priznati na temelju Uredbe br. 2200/96 imaju posebnu ulogu na tržištu, koja se ne mora odnositi samo na ostvarivanje kolektivnih interesa njihovih članova. To je razlog zbog kojeg, u određenim okolnostima, pravila koja OP-ovi za svoje članove usvoje u pogledu važnih pitanja, kao što su proizvodnja, plasman na tržište i zaštita okoliša, mogu, ako OP-ovi to zatraže, postati obvezujuća i za druge proizvođače, koji nisu članovi tih organizacija, ali posluju u istoj regiji²⁶.

38. Stoga se može reći da postoji poseban javni interes za to da OP-ovi obavljaju posebne zadatke i ostvaruju određene rezultate. U tu svrhu OP-ovi mogu na temelju priznanja nadležnih tijela dobiti pristup značajnim javnim sredstvima.

39. S obzirom na navedeno, zakonodavac Unije predvidio je pravila za organizacije koje žele biti priznate kao OP-ovi. Ta se pravila odnose, među ostalim, na ciljeve OP-ova kako su određeni u njihovim statutima; na njihove unutarnje propise; i na njihove glavne aktivnosti. U zakonodavstvu je predviđeno i provjeravanje ispunjenja tih uvjeta.

40. Glavni je cilj normativnog okvira osigurati da OP-ovi budu u stanju obavljati bitne aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96 na takav način da se odnosni opći interesi mogu učinkovito ostvarivati te da se korištena javna sredstva ne rasipaju, zlouporabljaju ili prijevarno prenamjenjuju.

41. Nakon što dobije priznanje, OP postaje jedini subjekt koji je nacionalnim tijelima i tijelima Unije odgovoran za obavljanje bitnih aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96 te je ujedno i jedini odgovoran za korištenje dobivenih javnih sredstava²⁷.

42. Ako bi OP-ovi mogli trećim stranama pustiti da samostalno, bez ikakvog miješanja OP-ova, obavljaju aktivnosti koje su povjerene tim OP-ovima, jamstva koja je zakonodavac Unije predvidio radi pravilnog i učinkovitog obavljanja tih aktivnosti bila bi ozbiljno ograničena. Naravno, OP-ovi bi i dalje bili pravno odgovorni za eventualne manjkavosti, ali ih *de facto* ne bi mogli ispraviti jer u praksi nikako ne bi mogli utjecati na način obavljanja odnosnih aktivnosti, niti osigurati da se javna sredstva koja su im odobrena doista koriste radi ostvarenja ciljeva koje predviđa Uredba br. 2200/96. U tom kontekstu

25 — Vidjeti članak 6. stavak 2. i uvodnu izjavu 7. Uredbe br. 1432/2003.

26 — Vidjeti članak 18. Uredbe br. 2200/96.

27 — U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 10. Uredbe br. 2200/96 također se naglašava da se OP-ovima mora dati „veća odgovornost za njihove financijske odluke” [neslužbeni prijevod].

mora se naglasiti da OP-ovi, tražeći priznanje, preuzimaju posebnu obvezu prema nacionalnim tijelima i tijelima Unije i da, posljedično, ta tijela redovito nadziru poštuju li OP-ovi mjerodavne propise te mogu OP-ove, u slučaju nepoštivanja, kazniti ili im odrediti sankcije²⁸. Međutim, ta tijela nemaju takve ovlasti kontrole ili prisile u pogledu vanjskih izvršitelja (ili podizvršitelja) koje OP-ovi angažiraju.

43. Stoga se čini da Uredba br. 2200/96 nužno zahtijeva da OP-ovi zadrže određeni stupanj kontrole nad vanjskim izvršiteljima (te, ovisno o slučaju, nad podizvršiteljima) koje su u skladu s Uredbom br. 2200/96 angažirali za obavljanje bitnih aktivnosti.

44. Najvažnije od svega, taj uvjet u pogledu kontrole odnosi se samo na aktivnosti koje udruženje proizvođača mora obavljati kako bi bilo priznato kao OP (primjerice, plasman na tržište cjelokupne proizvodnje njegovih članova i pružanje tehničkih sredstava za skladištenje i pakiranje njihovih proizvoda)²⁹.

45. Ovdje je potrebno dodati da se OP-ovi, unutar određenih granica, mogu baviti i drugim aktivnostima – neovisno o tome jesu li te aktivnosti komercijalne naravi ili ne – pored onih koje predviđa Uredba br. 2200/96³⁰. Čini mi se da se zahtjev u pogledu kontrole nužno ne primjenjuje na takve dodatne aktivnosti. Odnosno, ako obavljanje tih aktivnosti ne utječe, izravno ili neizravno, na pravilno izvršavanje bitnih aktivnosti u skladu s tom uredbom, nije potrebno dodatno ograničavati poslovnu slobodu OP-ova.

46. Naposljetku, mojem zaključku o tome da u članku 11. Uredbe br. 2200/96 postoji zahtjev u pogledu kontrole ne idu u prilog samo struktura i cilj te uredbe. Naime, kako su tvrdile vlada Ujedinjene Kraljevine i nizozemska vlada, kao i Komisija, takav zaključak proizlazi i iz kontekstualnog tumačenja same te odredbe. Ta se tvrdnja temelji na dvije hipoteze.

47. S jedne strane, u članku 11. stavku 1. točki (d) podtočki 3. navodi se da statuti OP-ova moraju „proizvođačima članovima tih OP-ova omogućiti da na demokratski način nadziru svoju organizaciju i njezine odluke”. Tu je odredbu teško pomiriti s idejom da OP može putem ugovornog sporazuma vanjskom izvršitelju dati potpunu samostalnost pri obavljanju zadataka koji su mu povjereni: naime, ako bi OP to učinio, proizvođači članovi bili bi tijekom trajanja sporazuma *de facto* lišeni svake ovlasti nadzora odluka koje vanjski izvršitelj donese za OP-ov račun.

48. Točno je – kako Fruition tvrdi – da bi odluka o tome može li se i pod kojim uvjetima vanjski izvršitelj angažirati i dalje podlijegala demokratskom nadzoru. Međutim, to se čini kao vrlo usko tumačenje članka 11. stavka 1. točke (d) podtočke 3. jer bi se područje primjene te odredbe ograničilo samo na osnovne odluke koje OP donosi. Opći tekst te odredbe ne ide u prilog tako uskom tumačenju.

49. I članak 11. stavak 2. podupire tvrdnju navedenu u gornjoj točki 46. Ta odredba naglašava dva ključna pojma u strukturi Uredbe br. 2200/96: (i) učinkovitost aktivnosti koje OP-ovi moraju obavljati za svoje članove i (ii) postojanje dovoljno odgovarajućih dokaza o tome.

28 — Vidjeti, među ostalim, članak 14. stavke 5. i 6., članak 16. stavak 5., članak 18. stavak 6. Uredbe br. 2200/96 i članak 13. stavak 3. i članak 21. Uredbe br. 1432/2003.

29 — Vidjeti članak 11. stavak 1. točku (c) podtočku 3. Uredbe br. 2200/96 kao i uvodnu izjavu 11. u njezinoj preambuli. Također vidjeti članak 6. stavak 1. Uredbe br. 1432/2003.

30 — Vidjeti uvodnu izjavu 8. u preambuli Uredbe br. 1432/2003.

50. Što se tiče prvog pojma, u članku 11. stavku 2. predviđeno je da OP-ovi moraju „svojim članovima učinkovito omogućiti dobivanje tehničke pomoći u korištenju za okoliš prihvatljivih postupaka uzgoja”, „svojim članovima učinkovito pružiti tehnička sredstva za skladištenje, pakiranje i plasman njihovih proizvoda” i „osigurati pravilno trgovačko, računovodstveno i proračunsko upravljanje svojim aktivnostima”³¹. Što se tiče drugog pojma, članak 11. stavak 2. od OP-ova zahtijeva da pruže „odgovarajuće dokaze [o ispunjavanju uvjeta za priznanje]” i „dovoljno odgovarajućih dokaza da mogu zadovoljavajuće obavljati svoju aktivnost, i u smislu trajnosti i u smislu učinkovitosti”.

51. Čini mi se da OP-ovi ne bi mogli osigurati učinkovito i zadovoljavajuće izvršavanje tih aktivnosti, niti bi o tome mogli pružiti odgovarajuće dokaze, ako ne bi zadržali određenu mogućnost nadzora nad aktivnostima čije su obavljanje povjerali vanjskim izvršiteljima.

52. Taj je pristup usvojio i Opći sud prilikom tumačenja pravila Unije u vezi EFSJP-a. Potvrdio je odluku Komisije u kojoj se navodilo, među ostalim, da plasman proizvodnje na tržište u smislu članka 11. Uredbe br. 2200/96 podrazumijeva da OP-ovi imaju stvarnu kontrolu nad prodajom i prodajnim cijenama. Opći je sud također zaključio da mogućnost prijenosa aktivnosti na treću stranu predstavlja posebnu metodu izvršavanja dotične obveze te da ne oslobađa OP od njegovih obveza³².

53. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud članak 11. Uredbe br. 2200/96 protumači na način da zahtijeva da OP koji je obavljanje bitnih aktivnosti povjerio vanjskim izvršiteljima ima određeni stupanj kontrole nad tim izvršiteljima kako bi osigurao učinkovito obavljanje tih aktivnosti.

C – Drugo i treće pitanje

54. Drugo i treće pitanje suda koji je uputio zahtjev, koja se mogu zajedno razmatrati, odnose se na stupanj kontrole koji OP mora imati nad svojim vanjskim izvršiteljima kako bi ispunio uvjete iz članka 11. Uredbe br. 2200/96. Osobito, sud koji je uputio zahtjev pita ima li OP potreban stupanj kontrole kada OP i njegovi vanjski izvršitelji imaju iste dioničare te se, posljedično, odluke donose na temelju konsenzusa, iako vanjski izvršitelj nema ugovornu obvezu slijediti OP-ove upute u vezi s aktivnostima koje se trebaju izvršavati.

55. Po mojemu mišljenju, odgovor na ta pitanja može se dobiti na temelju sveobuhvatnog tumačenja gore razmatranih odredbi. U nastavku ću objasniti zašto smatram da uvjet u pogledu kontrole nije ispunjen kada OP nema stvarnu mogućnost nadzirati aktivnosti svojeg vanjskog izvršitelja te, po potrebi, intervenirati kako bi osigurao učinkovito izvršavanje bitnih aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96.

56. U odgovoru koji sam predložio na prvo pitanje pokušao sam ilustrirati da OP mora imati određeni stupanj kontrole nad svojim vanjskim izvršiteljima kako bi osigurao učinkovito obavljanje tih aktivnosti.

57. U tom pogledu, pravni zahtjevi iz članka 11. moraju biti ispunjeni ne samo u trenutku kada OP podnese zahtjev za priznanje nego i tijekom čitavog postojanja tog OP-a. Jedine iznimke od tog pravila posebno su predviđene u uredbi³³.

31 — Radi cjelovitosti ističem da se taj zahtjev u pogledu učinkovitosti spominje i u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 2200/96 te u članku 6. stavku 1. i uvodnoj izjavi 6. Uredbe br. 1432/2003.

32 — Presuda od 30. rujna 2009. u predmetu T-432/07, Francuska/Komisija, Zb., str. II-188., t. 56. do 59.

33 — Vidjeti, primjerice, članak 13. uredbe koji OP-ovima priznata na temelju prethodnog pravnog instrumenta (Uredba (EEZ) br. 1035/72 od 18. svibnja 1972. o zajedničkoj organizaciji tržišta voća i povrća [neslužbeni prijevod] (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku, 1972. (II), str. 437.)) dopušta da nastave djelovati tijekom prijelaznog razdoblja, čak i ako ne ispunjavaju sve uvjete iz članka 11. Osim toga, u članku 14. predviđa se prijelazno razdoblje za novoosnovane OP-ove i OP-ove koji prije nisu bili priznati na temelju Uredbe br. 1035/72.

58. U tu svrhu OP-ovi moraju biti u stanju u bilo kojem trenutku predočiti dokaz da ispunjavaju relevantne uvjete. U biti, u članku 11. stavku 2. točki (b) jasno se navodi da mora, primjerice, postojati dovoljno dokaza da OP-ovi mogu zadovoljavajuće obavljati svoje aktivnosti „u smislu trajnosti”. Osim toga, u članku 12. Uredbe br. 2200/96 predviđeno je da države članice moraju provoditi redovite provjere kako bi utvrdile ispunjavaju li priznati OP-ovi, još uvijek, uvjete iz te uredbe. Na temelju tih provjera moguće je, ako se utvrdi da uvjeti nisu ispunjeni, i izreći kazne koje mogu uključivati čak i ukidanje priznanja³⁴.

59. Zbog tih razloga smatram da OP ne ispunjava uvjete iz članka 11. Uredbe br. 2200/96 ako ne može u bilo kojem trenutku intervenirati u aktivnosti svojih vanjskih izvršitelja (i podizvršitelja) kako bi osigurao zadovoljavajuće obavljanje aktivnosti koje su istima povjerene.

60. Čini mi se da postoje dva načina na koja se takve ovlasti nadzora i intervencije od strane OP-ova mogu osigurati: kao prvo, to je moguće kada je vanjski izvršitelj u isključivom vlasništvu OP-a te ta vlasnička struktura ostane nepromijenjena tijekom čitavog razdoblja u kojem vanjski izvršitelj obavlja aktivnosti koje mu je OP povjerio. Smatram da je kriterij u pogledu kontrole u tom slučaju ispunjen – podložno provjeri da, u skladu s nacionalnim propisima, OP doista može, zahvaljujući takvom vlasništvu, vršiti neposredan i odlučujući utjecaj na svoje društvo kćer. U toj situaciji vanjski izvršitelj djeluje kao OP-ova produžena ruka te raspodjela zadataka između različitih razina korporativne strukture predstavlja tek pitanje unutarnjeg ustroja. Vanjski izvršitelj nužno provodi volju OP-a te ne postoji rizik od neslaganja ili suprotstavljenih poslovnih interesa između odnosna dva subjekta. Kao drugo, OP može potreban stupanj kontrole imati na temelju ugovornog sporazuma. Naime, smatram da bi izričit sporazum između stranaka imao pozitivna obilježja stabilnosti i pravne sigurnosti, koja su važna kako bi se osiguralo da OP tijekom čitavog trajanja ugovora zadrži relevantne ovlasti nadzora i, po potrebi, intervencije.

61. Oblik takvog sporazuma i stupanj kontrole koji se može smatrati dovoljnim ovise o konkretnim okolnostima pojedinog slučaja te se stoga ne mogu općenito i *a priori* opisati.

62. Po mojemu mišljenju, pravila Unije ne zahtijevaju da sporazum ima neki poseban oblik. U biti, čak nije potrebno ni da se takav ugovorni sporazum uvijek uključi u pisani dokument. Dovoljan je usmeni ugovor ako to dopušta nacionalno pravo, ali se u tom slučaju mogu pojaviti poteškoće u pogledu pružanja odgovarajućih dokaza o njegovu postojanju³⁵.

63. U svakom slučaju, neovisno o obliku sporazuma, dovoljan stupanj kontrole ne postoji osim ako PO na temelju sporazuma može svojim vanjskim izvršiteljima izdavati obvezujuće upute, barem u pogledu bitnih aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96. U nedostatku takvog prava OP nema načina za pravodobnu intervenciju kako bi osigurao trajno ispunjavanje zahtjeva koje OP-ovima nameću relevantna pravila Unije. Kako sam Fruition priznaje u svojim očitovanjima, u tom bi slučaju OP-ovi imali samo ovlasti *ex post* intervencije: primjerice, neproduljenje ili prijevremeni raskid ugovora ili, ako je to primjenjivo, pokretanje sudskog postupka radi naknade ugovorne ili izvanugovorne štete.

64. Stoga, pravna sredstva koja Fruition navodi ne mogu se smatrati dostatnima. Kao prvo, ona u najboljem slučaju mogu ograničiti negativne posljedice koje proizađu iz činjenice da je vanjski izvršitelj povrijedio ugovor ili zakon. Ni proizvođači članovi OP-a ni uprava OP-a ne bi mogli *sprječiti* povredu od strane vanjskog izvršitelja, čak i ako bi bili svjesni njegovih namjeravanih postupaka te ako bi im se otvoreno protivili. Kao drugo, eventualna naknada štete koju bi OP mogao ostvariti sudskim

34 — U tom pogledu također vidjeti članke 20. i 21. Uredbe br. 1432/2003.

35 — U vezi tog pitanja, Fruition se u svojem zahtjevu za priznanje iz 2003. pozvao na postojeći tržišni sporazum s Northcourtom. Međutim, High Court of Justice pronašao je samo dokaze o (neizvršenom) nacrtu sporazuma koje su te dvije stranke sklopile 2004. Na nacionalnom sudu ostaje da utvrdi postojanje i sadržaj sporazuma spomenutog u zahtjevu koji je Fruition podnio 2003.

postupkom možda bi mogla naknaditi njegove gubitke, ali ne bi mogla ispraviti štetu koja bi eventualno nastala na tržištu kao takvom. Kako je gore navedeno, svrha OP-ova nije samo da ostvaruju kolektivne interese svojih članova: predviđeno je i da provode određene aktivnosti u korist tržišta kao cjeline.

65. Što se tiče stvarnog stupnja kontrole koji OP mora zadržati, smatram da to uvelike ovisi o naravi i opsegu aktivnosti čije je obavljanje povjereno vanjskim izvršiteljima, kao i o svim relevantnim okolnostima slučaja (kao što je tržišna situacija, poslovne strategije i potrebe, trajanje ugovora itd.). Unatoč tomu, ne vidim zašto se OP nužno mora sam baviti detaljima svakodnevnih poslovnih aktivnosti koje su povjerene vanjskim izvršiteljima. U normalnim okolnostima, jednostavna ovlast intervencije u (naj)osnovnije odluke koje je potrebno donositi u okviru aktivnosti povjerenih vanjskim izvršiteljima može se smatrati dostatnom za ispunjenje zahtjeva iz članka 11. Uredbe br. 2200/96.

66. Smatram da nacionalni sud mora u svakom pojedinom slučaju provjeriti, nakon ocjene svih relevantnih činjenica, je li OP zadržao stupanj kontrole koji se u skladu s člankom 11. Uredbe br. 2200/96 smatra dostatnim.

67. Unatoč tomu, budući da sud koji je uputio zahtjev u svojem drugom i trećem pitanju u biti pita postoji li u okolnostima kakve su prisutne u predmetu koji se pred njim vodi dostatan stupanj kontrole u skladu s člankom 11. Uredbe br. 2200/96, nastojat ću mu pomoći u tom pogledu.

68. Smatram da okolnosti koje sud koji je uputio zahtjev opisuje nisu, same po sebi, dovoljne da bi se uvjet u pogledu kontrole predviđen u članku 11. smatrao ispunjenim. Naime, po mojem shvaćanju, ni Northcourt ni WWF nisu u isključivom vlasništvu Fruitiona; niti su ta društva ugovorno obvezna slijediti OP-ove upute.

69. Što se tiče prvonavedenog pitanja, puka činjenica da i vanjski izvršitelj i OP imaju iste dioničare te zajedničke i/ili povezane upravne organe nije – za razliku od situacije u kojoj je OP isključivi vlasnik – dostatno jamstvo u tom pogledu. Štoviše, korporativna struktura i vlasnički udjeli mogu se mijenjati tijekom vremena te između interesa dvaju poduzetnika, koji se u određenom trenutku savršeno poklapaju, u budućnosti može doći do razilaženja. Još važnije, čak i kada (neki ili svi) proizvođači članovi OP-a drže većinu udjela vanjskog izvršitelja, i dalje postoji nesigurnost hoće li konačne odluke koje potonji donosi uvijek odražavati volju većine proizvođača članova. Kako sud koji je uputio zahtjev pravilno ističe, zbog razlike u članstvu između dvaju subjekata, koja ovisi o različitim udjelima koje pojedini proizvođači imaju u tim dvama subjektima³⁶, te zbog mogućnosti da pojedini članovi imaju različite interese, mogući su slučajevi u kojima stajalište većine proizvođača članova OP-a postaje manjinsko mišljenje među dioničarima vanjskog izvršitelja³⁷.

70. Nadalje, sama praksa, koju usvoje OP i njegov vanjski izvršitelj, da će se odluke donositi na temelju konsenzusa ne pruža jamstvo da će se taj sustav donošenja odluka uvijek poštovati. Sumnjam da bi se kontrola koju OP zadržava, čak i ako bi postojala obvezujuća ugovorna odredba između stranaka koja propisuje jednoglasnost, mogla smatrati dostatnom u skladu s Uredbom br. 2200/96. Kako sud koji je uputio zahtjev pravilno ističe, ugovorne odredbe kojima se zahtijeva jednoglasnost mogu dovesti do paralize subjekta: *status quo* se prolongira osim ako sve stranke prihvate drugi smjer djelovanja. U takvim okolnostima, OP ne bi mogao poduzeti nikakve radnje kako bi osigurao poštovanje relevantnih pravnih i ugovornih pravila ako se sam vanjski izvršitelj ne bi složio s radnjama koje OP zahtijeva.

36 — U tom kontekstu ističem da, u skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 1432/2003, „[n]ijedan član organizacije proizvođača ne može imati više od 20 % glasačkih prava. Međutim, država članica može taj postotak povećati do najviše 49 % proporcionalno udjelu kojeg u vrijednosti proizvodnje koju [OP] stavlja na tržište čini količina koju odnosni član proizvodi” [neslužbeni prijevod].

37 — U tom pogledu, članak 14. stavak 1. Uredbe br. 1432/2003, koji nosi naslov „Demokratska odgovornost organizacija proizvođača”, predviđa da „države članice poduzimaju mjere koje su potrebne da bi se izbjegla zloraba utjecaja koji jedan ili više članova imaju na upravljanje i vođenje organizacije proizvođača”. To se pravilo odražava u uvodnoj izjavi 14. te uredbe u skladu s kojom „države članice trebaju poduzeti korake kako bi osigurale da manjina članova koji proizvode većinu ukupne proizvodnje organizacije proizvođača ne može imati odlučujući utjecaj na njezino upravljanje i vođenje” [neslužbeni prijevod]. Te odredbe tumačim na način da *a fortiori* impliciraju da većina proizvođača članova OP-a ne mogu postati manjina kada je riječ o donošenju ključnih odluka u vezi djelovanja OP-a.

Učinak pravila koja predviđaju konsenzus ili jednoglasnost je takav da odnosna dva subjekta u biti stavljaju u simetričan položaj, a odnos između OP-a i njegova vanjskog izvršitelja zapravo mora biti asimetričan. U skladu s Uredbom br. 2200/96, OP je taj koji treba zadržati ovlasti kontrole nad vanjskim izvršiteljem, a ne obratno. Drugim riječima, kako je Ujedinjena Kraljevina istaknula na raspravi, OP mora biti taj koji donosi konačnu odluku u slučaju neslaganja između subjekata.

71. Što se tiče drugonavedenog pitanja, koje se odnosi na postojanje ugovorne obveze između stranaka, ističem da uređenje iz članka 7. nacrtu tržišnog sporazuma između Fruitiona i Northcourta nikako ne omogućuje stupanj kontrole koji je potreban u skladu s člankom 11. Uredbe br. 2200/96. U članku 7. tog nacrtu sporazuma predviđeno je da Northcourt ima „potpunu diskreciju, koja ne podliježe nadzoru, u pogledu načina na koji ispunjava svoje obveze iz sporazuma te u tom smislu može, ako mu se to čini prikladnim, angažirati i platiti podzastupnike ili neovisne vanjske izvršitelje”. Takva potpuna diskrecija, koja ne podliježe nadzoru, u očitoj je suprotnosti s pojmom kontrole iz članka 11. Osim toga, neograničena diskrecija u pogledu angažiranja podizvršitelja ponekad se može pokazati problematičnom, osim ako se ujedno predvidi i određeni oblik kontrole nad tim podizvršiteljima. Naime, postoji značajan rizik da bi postojanje lanca vanjskih izvršitelja i podizvršitelja dodatno smanjilo ikakvu stvarnu mogućnost nadzora i intervencije od strane OP-a.

72. Unatoč tomu, Fruition tvrdi da bi takvo tumačenje članka 11. Uredbe br. 2200/96 u biti zanemarilo tržišnu stvarnost zato što OP u praksi ne može, s obzirom na dinamičnost prodaje voća i povrća, kontrolirati sve detalje svake poslovne transakcije. Fruition dalje tvrdi da bi takvo tumačenje uredbe negiralo pravo zastupnika da obveže svojeg nalogodavca, čime bi se zanemarila standardna ugovorna praksa.

73. Ti mi argumenti nisu uvjerljivi. Za početak, Uredbom br. 2200/96 zahtijeva se tek toliki stupanj kontrole koliki je potreban da bi se osiguralo da OP-ovi ispunjavaju uvjete iz uredbe. To ne znači da OP-ovi moraju imati mogućnost miješati se u sve aspekte uobičajenog tijeka poslovanja svojih vanjskih izvršitelja; niti znači da vanjski izvršitelji ne mogu imati (više ili manje) široku marginu prosudbe pri izvršavanju zadataka koji su im povjereni (kao što je određivanje cijena i izbor kupaca). Također, to ne znači ni da se vanjskom izvršitelju ne može dati svojstvo zastupnika da kao takav sklapa ugovore u ime svojeg nalogodavca te da time obvezuje OP.

74. U biti, da bi OP-ovi ispunili zahtjev u pogledu kontrole iz članka 11., nije čak potrebno ni da doista koriste svoje ovlasti kontrole: smatram da je sama činjenica da to mogu učiniti dovoljna kako bi se zadovoljio taj zahtjev. Međutim, ključno je da OP-ovi zadrže mogućnost intervencije kako bi, ako je to prikladno, osigurali učinkovito izvršavanje bitnih aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96.

75. Stoga, zaključujem da potreban stupanj kontrole u skladu s Uredbom br. 2200/96 postoji ako je vanjski izvršitelj, tijekom čitavog trajanja sporazuma, u isključivom vlasništvu OP-a te ako OP doista može, zahvaljujući takvom vlasništvu, vršiti neposredan i odlučujući utjecaj na svoje društvo kćer; ili ako postoji ugovorni sporazum koji OP-u omogućuje da vanjskom izvršitelju izdaje obvezujuće upute.

76. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na drugo i treće pitanje odgovori na način da članak 11. Uredbe br. 2200/96 zahtijeva od OP-a da zadrži ovlast nadzora nad svojim vanjskim izvršiteljima te da, ako je to prikladno, intervenira kako bi osigurao učinkovito izvršavanje bitnih aktivnosti u skladu s tom uredbom. Na nacionalnom je sudu da u svakom pojedinom slučaju utvrdi ispunjava li stupanj kontrole koji OP zadržava taj zahtjev. Puka činjenica da i OP i njegovi vanjski izvršitelji imaju iste dioničare te da se, posljedično, odluke donose na temelju konsenzusa ne ispunjava uvjet u pogledu kontrole koji predviđa gore navedena odredba.

D – Četvrto pitanje

77. Svojim četvrtim pitanjem nacionalni sud želi utvrditi ima li činjenica da država članica nije provela članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1432/2003 – koji od država članica zahtijeva da utvrde uvjete pod kojima OP-ovi mogu obavljanje svojih aktivnosti povjeriti trećim stranama – ikakav utjecaj na odgovore na prethodna pitanja.

78. To se pitanje odnosi na činjenicu da Ujedinjena Kraljevina nije donijela nikakvo provedbeno pravilo u tom pogledu prije prosinca 2009., što je bilo znatno nakon što je RPA odlučio Fruitionu ukinuti priznanje.

79. Stajališta sam da nedostatak bilo kakvog domaćeg pravila kojim se provodi članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1432/2003 nema nikakav utjecaj na tumačenje ili primjenu članka 11. Uredbe br. 2200/96.

80. Kako je već navedeno, zahtjev da OP mora imati određeni stupanj kontrole nad svojim vanjskim izvršiteljima proizlazi izravno iz strukture i – makar samo implicitno – teksta članka 11. Uredbe br. 2200/96.

81. Stupanj kontrole koji zahtijeva Uredba br. 2200/96 predstavlja minimalan prag koji zakonodavac Unije smatra nužnim kako bi se osiguralo ispunjenje uvjeta koji su u toj osnovnoj uredbi predviđeni u pogledu funkcioniranja OP-ova.

82. Članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1432/2003 pak dopušta državama članicama da uvedu daljnja pravila kojima bi zahtijevale veći stupanj kontrole te da donesu postupovne odredbe ili odredbe koje se odnose na dokazivanje. Drugim riječima, države članice mogu preći navedeni minimalni prag iz članka 11. Uredbe br. 2200/96, ili mogu samo pojasniti i definirati opseg i granice unutar kojih OP-ovi mogu obavljanje bitnih aktivnosti u skladu s Uredbom br. 2200/96 povjeriti vanjskim izvršiteljima. Ta mogućnost država članica da uvedu daljnja provedbena pravila u skladu je s činjenicom da je sustav uspostavljen Uredbom br. 2200/96 djelomično decentraliziran. Među ostalim, države članice obvezne su razmotriti zahtjeve OP-ova za priznanje te o istima donijeti odluke, odobriti sredstva koja OP-ovi zatraže te redovito vršiti provjere kako bi osigurale poštovanje relevantnih pravila.

83. Međutim, budući da se članak 6. stavak 2. nalazi u provedbenoj uredbi, ne može utjecati ni na jednu obvezu predviđenu odredbom iz osnovne uredbe, kao što je to članak 11. Uredbe br. 2200/96³⁸. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se provedbena uredba mora, ako je moguće, tumačiti u skladu s osnovnom uredbom³⁹.

84. Stoga, nasuprot tvrdnjama Fruitiona, iz uporabe obvezujuće formulacije („određuju”) u članku 6. stavku 2. Uredbe br. 1432/2003 nije moguće zaključiti da ta odredba nameće formalnu obvezu čije neispunjenje poništava obvezu koju OP-ovima nameće osnovni zakonodavni instrument.

85. Nadalje, ništa u Uredbi br. 2200/96 ne upućuje na to da zahtjev u pogledu kontrole ovisi o usvajanju provedbenih pravila od strane dotične države članice. Još važnije, drugačije tumačenje članka 6. stavka 2. Uredbe br. 1432/2003 ne bi se moglo pomiriti s duhom i strukturom Uredbe br. 2200/96, kako je gore opisano.

86. Naposljetku, nije mi uvjerljiv Fruitionov argument da bi tumačenje koje se ovdje predlaže predstavljalo nedopuštenu retroaktivnu primjenu smjernica koja su tijela Ujedinjene Kraljevine izdala u prosincu 2009. te da bi, kao takvo, bilo u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti.

38 — U tom pogledu vidjeti, među mnogima, presudu od 14. studenoga 1989. u spojenim predmetima 6/88 i 7/88, Španjolska i Francuska/Komisija, Zb., str. 3639., t. 15., i presudu od 18. lipnja 1996. u predmetu C-303/94, Parlament/Vijeće, Zb., str. I-2943., t. 23.

39 — Presuda od 24. lipnja 1993. u predmetu C-90/92, Dr Tretter, Zb., str. I-3569., t. 11., i presuda od 26. veljače 2002. u predmetu C-32/00 P, Komisija/Boehringer, Zb. str. I-1917., t. 53.

87. Dovoljno je istaknuti, još jednom, da je zahtjev u pogledu kontrole neraskidivo povezan s člankom 11. Uredbe br. 2200/96: to je odredba predviđena u zakonodavnom aktu Europske unije te je, posljedično, na temelju članka 288. UFEU-a, u cijelosti obvezujuća i izravno primjenjiva u svim državama članicama. Osim toga, Uredba br. 2200/96, koja je propisno objavljena u *Službenom listu Europske unije*, donesena je prije nastanka činjeničnog stanja u glavnom postupku. Usputno ističem da članak 21. stavak 2. Uredbe br. 1432/2003 pruža određenu pravnu zaštitu onim organizacijama kojima je, unatoč tomu što su postupale u dobroj vjeri, priznanje ukinuto⁴⁰.

88. Zbog tih razloga predlažem da Sud u odgovoru na četvrto pitanje nacionalnog suda navede da činjenica da država članica nije provela članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1432/2003, koji od država članica zahtijeva da utvrde uvjete pod kojima OP-ovi mogu obavljati svoje aktivnosti povjeriti trećim stranama, nema nikakav utjecaj na odgovore na prethodna pitanja.

IV – Zaključak

89. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodna pitanja koja mu je uputio High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Ujedinjena Kraljevina):

- (1) Članak 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2200/96 od 28. listopada 1996. o zajedničkoj organizaciji tržišta voća i povrća mora se protumačiti na način da zahtijeva da organizacija proizvođača, koja je obavljala aktivnosti koje su, u skladu s tom uredbom, bitne za njezino priznanje povjerila vanjskim izvršiteljima, ima određeni stupanj kontrole nad tim izvršiteljima kako bi osigurala učinkovito obavljanje tih aktivnosti.
- (2) Članak 11. Uredbe br. 2200/96 zahtijeva od organizacije proizvođača da zadrži ovlast nadzora nad svojim vanjskim izvršiteljima te da, ako je to prikladno, intervenira kako bi osigurala učinkovito izvršavanje bitnih aktivnosti u skladu s tom uredbom. Na nacionalnom je sudu da u svakom pojedinom slučaju utvrdi ispunjava li stupanj kontrole koji OP zadržava taj zahtjev. Puka činjenica da i organizacija proizvođača i njezini vanjski izvršitelji imaju iste dioničare te da se, posljedično, odluke donose na temelju konsenzusa ne ispunjava uvjete u pogledu kontrole koje predviđa ta odredba.
- (3) Činjenica da država članica nije provela članak 6. stavak 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1432/2003 od 11. kolovoza 2003. kojom se utvrđuju detaljna pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2200/96 u pogledu uvjeta za priznanje organizacija proizvođača te preliminarno priznanje skupina proizvođača, koji od država članica zahtijeva da utvrde uvjete pod kojima organizacija proizvođača može obavljati svoje aktivnosti povjeriti trećim stranama, nema nikakav utjecaj na odgovore na prethodna pitanja.

40 — Ta odredba, u dijelovima koji su relevantni za ovaj predmet, glasi: „Priznata organizacija proizvođača koja je postupala u dobroj vjeri u cijelosti zadržava prava koja proizlaze iz njezina priznanja sve do trenutka kada joj se to priznanje ukine te, u slučaju programa potpora iz članka 2. i 6.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/96, kao i članka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2202/96, do kraja tekuće tržišne godine.” [neslužbeni prijevod]