



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2013 r.¹

Sprawa C-500/11

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Zjednoczone Królestwo)]

Wspólna organizacja rynku owoców i warzyw — Rozporządzenie (WE) nr 2200/96 — Artykuł 11 — Organizacje producentów — Warunki uznania — Kontrola nad wykonawcami

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Zjednoczone Królestwo) zmierza do uzyskania wskazówek dotyczących wykładni art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw².
2. Trybunał został poproszony przez państwa członkowskie o dokonanie wykładni nałożonych rozporządzeniem nr 2200/96 warunków uznawania organizacji producentów (zwanymi dalej także „OP”) po raz pierwszy. Należy zasadniczo ustalić, czy – a jeżeli tak, to w jakim stopniu – OP powinna zachowywać kontrolę nad wykonawcami, których angażuje do prowadzenia działalności istotnej dla uznania jej za OP na podstawie tego rozporządzenia (zwanej dalej „zasadniczą działalnością w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96”).
3. Historycznie prawodawca Unii Europejskiej (zwanej dalej „Unią”) uznawał OP za strategicznych uczestników rynków rolnych, szczególnie w sektorze warzyw i owoców. W celu wspierania ich tworzenia i umożliwienia im wykonywania ich zadań w sposób sprzyjający osiągnięciu upragnionych wyników zapewnił im znaczne wsparcie finansowe. Stosowne wymogi, które OP powinny spełnić, by móc efektywnie wykonywać swe zadania i zapewnić, że przyznane im publiczne finansowanie nie będzie trwonione, pozostają – jak się przekonamy – sedno zasadniczą kwestią bieżącego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

I – Ramy prawne

4. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2200/96 stanowi, że rozporządzenie to ustanawia wspólną organizację rynku owoców i warzyw.
5. Tytuł II rozporządzenia nr 2200/96, obejmujący art. 11–18, zawiera przepisy dotyczące organizacji producentów.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. 1996, L 297 s. 1.

6. „Organizacja producentów” została zdefiniowana w art. 11 ust. 1 jako każda osoba prawna:

- „a) ustanowion[a] z własnej inicjatywy hodowców następujących kategorii produktów wymienionych w art. 1 ust. 2:
- (i) owoce i warzywa
- [...]
- b) której celem działania jest w szczególności:
- 1) zapewnienie, że produkcja jest planowana i dostosowana do podaży, w szczególności pod kątem jakości i ilości;
 - 2) wspieranie koncentracji podaży i wprowadzanie do obrotu produktów wytwarzanych przez jej członków;
 - 3) optymalizacja kosztów produkcji i stabilizowanie cen producentów;
 - 4) wspieranie stosowania zasad uprawy, technologii produkcji, w szczególności korzystnych dla środowiska zasad gospodarki ściekami [...];
- c) której statut wymaga od producentów będących jej członkami, w szczególności:
- [...]
- 3) wprowadzania do obrotu całej wspomnianej produkcji za pośrednictwem organizacji producentów.
- [...]
- d) której statut przewiduje:
- [...]
- 3) zasady umożliwiające członkom będącym producentami dokonywania demokratycznie dokładnego zbadania ich organizacji i jej decyzji;
- [...]
- e) która została uznana przez dane państwo członkowskie, zgodnie z ust. 2”.

7. Z kolei art. 11 ust. 2 stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia państwa członkowskie uznają za organizacje producentów wszystkie grupy producentów ubiegające się o takie uznanie, pod warunkiem że:

- a) spełniają wymagania ustanowione w ust. 1 i mogą przedstawić odpowiednie dowody [...];
- b) istnieją dostateczne dowody na to, że mogą one prowadzić swoją działalność w prawidłowy sposób, zarówno w czasie, jak i pod względem skuteczności;
- c) efektywnie umożliwiają ich członkom uzyskanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy;

d) faktycznie dostarczają swoim członkom środki techniczne umożliwiające magazynowanie, pakowanie i sprzedaż ich produktów i zapewniają właściwe zarządzanie ich działalnością pod względem handlu i budżetu”.

8. Powyższe przepisy powinny być interpretowane w kontekście motywów 7 i 16 rozporządzenia nr 2200/96 w następującym brzmieniu:

„(7) Organizacje producentów stanowią podstawowy element organizacji wspólnego rynku, którego zdecentralizowane funkcjonowanie zapewniają na swoich szczeblach; wobec rosnącej koncentracji popytu grupowanie dostaw poprzez te organizacje stanowi jeszcze większą gospodarczą konieczność pod kątem wzmocnienia pozycji producentów na rynku; takie grupowanie musi być realizowane na bazie dobrowolności i musi wykazać się swoją przydatnością poprzez zakres i efektywność usług oferowanych przez organizacje producentów swoim członkom; [...]

(16) W celu stabilizacji cen wskazane jest, aby organizacje producentów były w stanie interweniować na rynku, w szczególności w drodze podejmowania decyzji o niewprowadzaniu do sprzedaży określonych ilości towaru w określonym czasie [...].”

9. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1432/2003³ z dnia 11 sierpnia 2003 r. ustanawia szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 2200/96 w odniesieniu do warunków uznawania organizacji producentów i wstępnego uznawania grup producentów.

10. Artykuł 6 rozporządzenia nr 1432/2003 dotyczący struktur i działalności organizacji producentów stanowi:

„1. Państwa członkowskie upewniają się [...], [że] organizacje producentów posiadają do dyspozycji personel, infrastrukturę oraz wyposażenie niezbędne do zrealizowania celów ustanowionych w art. 11 rozporządzenia (WE) nr 2200/96 oraz zapewniają ich funkcjonowanie w zakresie podstawowych zadań [...].

2. Państwa członkowskie określają warunki, na jakich organizacja producentów może powierzyć stronom trzecim wykonanie zadań określonych w art. 11 rozporządzenia (WE) nr 2200/96”.

11. Preambuła rozporządzenia 1432/2003 w odnośnych częściach stwierdza:

„(7) Organizacja producentów może nie mieć możliwości bezpośredniego zapewnienia efektywnej realizacji wszystkich działań. Państwa członkowskie należy upoważnić do ustanowienia odpowiednich zasad.

(8) Główna i zasadnicza działalność organizacji producentów powinna być związana z produkcją realizowaną przez jej członków. Niemniej jednak organizacjom producentów należy umożliwić prowadzenie innych form działalności, nie tylko o charakterze komercyjnym, z pewnymi ograniczeniami”.

3 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1432/2003 z dnia 11 sierpnia 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 w odniesieniu do warunków uznawania organizacji producentów i wstępnego uznawania grup producentów (Dz.U. L 203, s. 18).

II – Okoliczności faktyczne, postępowanie i przedłożone pytania

12. Postępowanie główne dotyczy decyzji United Kingdom Rural Payments Agency (zwanej dalej „RPA”), która cofnęła decyzję o uznaniu Fruition PO Limited (zwanej dalej „Fruition”) za OP stosownie do rozporządzenia nr 2200/96.

13. Sąd odsyłający stwierdza, że w swoim wniosku do RPA o uznanie za PO z 2003 r. Fruition podała następujące informacje dotyczące jej struktury, procesu decyzyjnego, aktywów i działalności:

„[Fruition] nie ma spółki dominującej lub spółek zależnych, ma jednak umowę marketingową z Northcourt Group Ltd, spółką, której struktura członkostwa jest bardzo podobna do struktury członkostwa [Fruition] (jednak nie identyczna z nią). Northcourt Group Ltd korzysta z Worldwide Fruit (zwanej dalej „WWF”) (w której ma wynoszący 20% udział)⁴ jako swojego przedstawiciela handlowego. WWF zatrudnia personel do spraw sprzedaży, personel techniczny, do spraw jakości, informatyczny, planistyczny i administracyjny świadczący usługi dla [Fruition].

[...]

Bieżące decyzje strategiczne są podejmowane przez Zarząd nominowany i powoływany z grona członków. [...] Prawa głosu przysługujące członkom są oparte na wydajności w ramach [Fruition], są jednak ograniczone do nie więcej niż 10% całości dla każdego członka.

[...]

Plany składowania, pakowania i sprzedaży są formułowane przez personel WWF i zatwierdzane przez Northcourt Group i [Fruition]. Składowanie i pakowanie dla ponad 100 członków odbywa się w około 30 większych miejscach składowych i 10 dużych halach spedycyjnych, spośród których wszystkie są własnością poszczególnych członków [...]”.

14. W listopadzie 2003 r. Fruition wystąpiła o finansowanie unijne, którym dysponowała RPA. W grudniu 2003 r. RPA uznała Fruition za OP w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96, a w styczniu 2004 r. zatwierdzono program operacyjny przedstawiony przez Fruition, w wyniku czego przyznano jej żądane finansowanie unijne.

15. W latach 2005 i 2006 służby Komisji przeprowadziły w Zjednoczonym Królestwie dwa audyty, które doprowadziły do ustalenia, że pewna liczba OP nie zdołała w pewnych kwestiach spełnić warunków uznania na podstawie rozporządzenia nr 2200/96. W wyniku audytów Komisja odmówiła zapłaty pełnej pomocy przyznanej OP znajdującym się w Zjednoczonym Królestwie. W komunikacie skierowanym do władz Zjednoczonego Królestwa Komisja stwierdziła odnośnie do Fruition między innymi że:

„Do 101 członków [Fruition] należy 100% udziałów w Northcourt Fruit Ltd. Do spółki tej należy 50% Worldwide Fruit (WWF). Pozostałe 50% należy do spółki, której właścicielami są rolnicy z Nowej Zelandii. Nie istnieje umowa pomiędzy [Fruition] i tą spółką. WWF wprowadza na rynek niemal 100% produkcji [Fruition]. WWF jest także odpowiedzialna za organizację przewozu, sortowania, pakowania, kontroli jakości produkcji, przy czym ogólna kontrola produkcji w imieniu służb technicznych [Fruition] i fakturowanie wykonywane są także przez WWF. [Fruition] za powyższe usługi jest obciążana przez WWF opłatą w wysokości około 150 000 GBP. Jest oczywiste, że WWF stanowi centrum całej organizacji i wykonuje wszystkie czynności, które zazwyczaj powinna wykonywać OP [...]”.

4 — Jednakże w chwili cofnięcia uznania Northcourt posiadał 50% udziałów w WWF.

Służby Komisji są zdania, że [Fruition] nie spełniła warunków uznania, ponieważ działalność organizacji producentów jest wykonywana przez WWF i nie jest powierzana tej spółce przez Fruition. Obok tej kwestii pozostaje także problem dotyczący struktury, mianowicie producenci będący członkami Fruition nie mają głosu większościowego w odniesieniu do decyzji dotyczących WWF, co jest sprzeczne z art. 11 ust. 1 lit. d) pkt 3 rozporządzenia (WE) nr 2200/96”.

16. W następstwie audytów Komisji RPA najpierw podjęła decyzję o zawieszeniu, a następnie o cofnięciu decyzji o uznaniu Fruition za OP.

17. Fruition wszczęła postępowanie, kwestionując tę decyzję i sprzeciwiając się twierdzeniu, że na podstawie rozporządzenia nr 2200/96, członkowie-producenci powinni mieć ostateczną kontrolę nad działalnością, którą OP może powierzyć wykonawcy.

18. W postanowieniu odsyłającym High Court naświetla złożony stan faktyczny sprawy. Rzeczywiście nie wszystkie aspekty relacji pomiędzy Fruition, Northcourt i WWF udało się jasno określić.

19. Pomędzy Fruition i Northcourt istniał jedynie projekt umowy marketingowej sporządzonej w styczniu 2004 r., która nie została jednak nigdy podpisana. Według klauzuli 7 tego projektu umowy Northcourt miał mieć „absolutną i niekontrolowaną swobodę co do sposobu, w jaki przestrzega on swoich zobowiązań na podstawie niniejszej Umowy i jest uprawniony do zatrudniania i opłacania podwykonawców i niezależnych wykonawców, jeśli tylko uzna to za stosowne w ramach przysługującego mu swobodnego uznania”.

20. Sąd krajowy nie był także w stanie ustalić, czy istniała jakakolwiek relacja umowna pomiędzy Fruition i WWF. Z drugiej strony w odniesieniu do relacji pomiędzy Northcourt i WWF High Court ustalił, że istniała umowa zawarta w 2000 r., która „zapewniła WWF kontrolę nad Northcourt w ten sam sposób, w jaki postanowienia projektu umowy z 2004 r. zapewniały Northcourt kontrolę nad Fruition”.

21. Zastanawiając się, czy OP powinna – w celu spełnienia warunków uznania na podstawie rozporządzenia nr 2200/96 – zachować kontrolę na działalnością swoich wykonawców, a jeżeli tak, to do jakiego stopnia, High Court postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy w okolicznościach, w których:

- a) państwo członkowskie rozważyło nadanie danemu podmiotowi statusu organizacji producentów w rozumieniu art. 11 rozporządzenia Rady nr 2200/96;
- b) cele i statut tego podmiotu były zgodne z wymogami określonymi w art. 11;
- c) na rzecz producentów zrzeszonych w ramach tego podmiotu świadczone były wszystkie usługi, jakie zgodnie z art. 11 powinna na ich rzecz świadczyć organizacja producentów; oraz
- d) przy świadczeniu znacznej części takich usług wskazany podmiot posługiwał się (pod)wykonawcami;

art. 11 należy interpretować – zgodnie z zasadą pewności prawa – w ten sposób, że wymaga on, aby rzeczony podmiot sprawował w pewnym stopniu kontrolę nad tymi (pod)wykonawcami?

2. W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – jakiego zakresu kontroli wymaga art. 11 zgodnie z jego prawidłową wykładnią?

3. W szczególności – czy dany podmiot sprawował kontrolę w zakresie wymaganym przez art. 11, o ile w ogóle ją sprawował, w okolicznościach, w których:
- a) (pod)wykonawcy byli:
 - 1) spółką, której 93% udziałów znajdowało się w posiadaniu członków wskazanego podmiotu; oraz
 - 2) spółką, której 50% udziałów znajdowało się w posiadaniu tej pierwszej spółki i której statut przewidywał, że decyzje spółki winny być podejmowane jednogłośnie;
 - b) na żadnej z tych spółek nie ciążyło wynikające z umowy zobowiązanie przestrzegania instrukcji udzielanych przez rzeczony podmiot w związku ze sporną działalnością; ale
 - c) ze względu na istnienie opisanej wyżej struktury udziałowej omawiany podmiot oraz jego (pod)wykonawcy działali na zasadzie konsensusu?
- 4) Czy dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania znaczenie ma okoliczność, że:
- a) art. 6 ust. 2 rozporządzenia Komisji [nr] 1432/03 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady [nr] 2200/96 w odniesieniu do warunków uznawania organizacji producentów wyraźnie stanowił we właściwym okresie, że „państwa członkowskie określają warunki”, na jakich organizacja producentów może powierzyć stronom trzecim wykonanie swych zadań;
 - b) państwo członkowskie, o którym mowa w pytaniu pierwszym, nie określiło tych warunków we właściwym okresie?”.

22. Fruition, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo i Komisja Europejska złożyły uwagi pisemne i ustne w niniejszym postępowaniu.

III – Ocena

A – Uwagi wstępne

23. Przed rozpoczęciem mojej analizy prawnej chciałbym pokrótce zbadać, jaki był tradycyjnie charakter i cel OP w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (zwanej dalej „WPR”), jako że może to dostarczyć istotnych wskazówek dla interpretacji właściwych przepisów rozporządzenia nr 2200/96.

24. Szczególnie począwszy od końca lat siedemdziesiątych jednym z celów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było promowanie grupowania się producentów⁵ z myślą o przewyżczeniu pewnych strukturalnych niedomagań zaobserwowanych na europejskich rynkach rolnych. Podczas gdy sektory gospodarki obejmujące przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych w tamtym czasie osiągnęły już istotny poziom koncentracji i organizacji, sektor produkcji był częstokroć rozdrobniony i brakowało mu jednolitości i skoordynowania. Sytuacja ta skutkowałą sprowadzeniem sektora pierwszorzędowego do pozycji względnego podporządkowania i słabości względem sektorów drugorzędowych i trzeciorzędowych.

5 – W poszczególnych instrumentach prawnych prawodawca posługiwał się terminami „organizacje producentów” lub „grupy producentów” w stosunku do tego zasadniczo samego pojęcia. Zobacz w tym względzie G. Olmi, *Politique agricole commune*, University of Brussels, Brussels, 1991², s. 109.

25. Z tego względu rozporządzenie nr 1360/78 z dnia 19 czerwca 1978 r. w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń⁶ zostało wprowadzone w celu wspierania większej centralizacji podaży produktów rolnych w tych państwach członkowskich, w których rynek był zaopatrywany przez bardzo dużą liczbę niewielkich gospodarstw rolnych lub niedostatecznie zorganizowane zrzeszenia. Jak wskazano w preambule rozporządzenia, tego rodzaju strukturalne niedoskonałości stanowiły przeszkodę dla osiągnięcia celów WPR, jako że utrudniały one wzrost produkcji rolnej, wspieranie postępu technicznego, zapewnianie racjonalnego rozwoju produkcji rolnej i optymalnego wykorzystania czynników produkcji, zapewnianie dobrego standardu życia społeczności rolnej oraz stabilizacji rynków⁷.

26. Podobnie przepisy dotyczące OP zawierała pewna liczba rozporządzeń ustanawiających organizacje wspólnego rynku (zwane dalej „OWR”) dla określonych sektorów rolnictwa takich jak sektory jedwabników⁸, wełny⁹, bananów¹⁰, oliwy z oliwek i oliwek stołowych¹¹, chmielu¹², wina¹³ oraz – co ważne dla bieżącej sprawy – owoców i warzyw.

27. Rozporządzenie nr 2200/96 w szczególności charakteryzuje OP jako „podstawowy element [OWR], którego zdecentralizowane funkcjonowanie zapewniają na swoich szczeblach”¹⁴. Przydziela ono OP pewne zadania i udziela im właściwych uprawnień – a wśród nich szczególnie uprawnienie do decydowania o wycofaniu niektórych produktów rolnych z rynku¹⁵. Ponadto w konkretnych okolicznościach OP może żądać od państwa członkowskiego nadania określonym przepisom przyjętym przez tę OP wiążącego charakteru także w stosunku do producentów z siedzibą na tym samym obszarze, lecz nie należących do niej¹⁶.

28. Równocześnie prawodawca unijny ustanowił istotną pomoc finansową przewidzianą do przekazania OP w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)¹⁷. W szczególności art. 14 rozporządzenia nr 2200/96 pozwala państwom członkowskim na udzielanie nowo utworzonym OP pomocy mającej na celu wsparcie ich formowania i ułatwienia ich działalności administracyjnej, jak również pomocy na pokrycie części inwestycji wymaganych dla uznania, przy czym pomoc taka jest pokrywana przez Unię Europejską. Artykuł 15 rozporządzenia nr 2200/96 następnie stanowi, że OP tworzące fundusz operacyjny powinny otrzymać pomoc finansową Wspólnoty, która może być następnie wykorzystywana na finansowanie programów operacyjnych wcześniej zatwierdzonych przez właściwe władze krajowe. Ta druga forma finansowania może się okazać szczególnie cenna, ponieważ może ona co do zasady pokrywać do 50% poniesionych wydatków.

6 — Dz.U. 1978, L 166, s. 1.

7 — Dz.U. 1978, L 166, s. 1. Zobacz w szczególności motywy 2–8 rozporządzenia nr 1360/78.

8 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 707/76 z dnia 25 marca 1976 r. w sprawie uznawania grup producentów skupiających hodowców jedwabników (Dz.U. L 84, s. 1).

9 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 389/82 z dnia 15 lutego 1982 r. o grupach producentów i ich związkach w sektorze bawełny (Dz.U. L 51, s. 1).

10 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 404/93 z dnia 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów (Dz.U. L 47, s. 1).

11 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 865/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku oliwy z oliwek i oliwek stołowych oraz zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 827/68 (Dz.U. L 161, s. 97).

12 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1952/2005 z dnia 23 listopada 2005 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków chmielu i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 1696/71, (EWG) nr 1037/72, (EWG) nr 879/03 i (EWG) nr 1981/82 (Dz.U. L 314, s. 1).

13 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 3/2008 oraz uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2392/86 i (WE) nr 1493/1999 (Dz.U. L 148, s. 1).

14 — Zobacz motyw 7 rozporządzenia.

15 — Zobacz art. 23 rozporządzenia nr 2200/96, a także jego motyw 16.

16 — Zobacz art. 18 rozporządzenia nr 2200/96, a także jego motyw 14. Ponadto na podstawie art. 22 tego rozporządzenia państwo członkowskie, które uznało tę organizację i zdecydowało się rozszerzyć zasady OP, może także w pewnych okolicznościach zdecydować, że jednostki lub grupy, które nie są członkami, płacą organizacji całość lub część wkładu finansowego uiszczanego przez jej członków.

17 — Zobacz art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 2200/96.

29. Wydaje się więc, że prawodawca unijny tradycyjnie przyznawał OP ważną rolę do odegrania w ramach WPR¹⁸ oraz ściślej w ramach rozporządzenia nr 2200/96. W celu umożliwienia im wykonywania tej roli w sposób efektywny, nadano OP pewne kompetencje i udzielono im dostępu do istotnego publicznego finansowania.

30. Spojrzenie na aktualne prawo potwierdza, że nawet dziś rozważania te zachowują aktualność. Istotnie, właściwe przepisy „rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku”¹⁹ – zmienionego przez rozporządzenie Rady (WE) nr 361/2008²⁰ (które uchyliło również rozporządzenie nr 2200/96) – są zasadniczo równoznaczne poprzednio obowiązującym przepisom. Nowe przepisy także przyznają silną pozycję OP w ramach europejskich rynków rolnych²¹. Organizacje producentów zostały więc wyznaczone do ważnych celów, szczególnie w ramach sektora owoców i warzyw²², i otrzymują one znaczące wsparcie finansowe zarówno z budżetu Unii, jak i – w stosownych wypadkach – z budżetów państw członkowskich²³.

31. Co ciekawe, rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku zawiera przepisy dotyczące outsourcingu działalności przez OP. Artykuł 125d tego rozporządzenia wyraźnie stanowi, że „[p]aństwa członkowskie mogą zezwolić uznanej [OP] sektora owoców i warzyw lub uznanemu zrzeszeniu [OP] działającemu w tym sektorze, a także jego oddziałom, na outsourcing któregokolwiek z działań, pod warunkiem że dostarczą one odnośnemu państwu członkowskiemu wystarczających dowodów, że jest to właściwy sposób na osiągnięcie celów danej [OP] lub danego zrzeszenia [OP]”.

32. Podstawową kwestią podniesioną w pytaniach prejudycjalnych w bieżącej sprawie jest to, czy rozporządzenie nr 2200/96 jest oparte na podobnym założeniu, mimo że nie zawiera ono jakiegokolwiek wyraźnego przepisu w tym względzie²⁴.

B – Pytanie 1

33. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 wymaga od OP, która dokonała outsourcingu zasadniczej działalności w rozumieniu tego rozporządzenia, do zachowania kontroli nad podwykonawcami w celu zapewnienia, aby działalność ta była wykonywana efektywnie.

18 — Dotyczy to także, mutatis mutandis, Wspólnej polityki rybołówstwa: zobacz na przykład art. 5–12 rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 17, s. 22).

19 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 299, s. 1).

20 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 361/2008 z dnia 14 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 121, s. 1).

21 — Zobacz ogólnie G. von Rintelen w: R. Mögele i F. Erlbacher (wydawcy), *Single Common Market Organisation – Article by Article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the European Union*, C.H. Beck i in., Monachium, 2011, s. 527–583, a konkretnie s. 538.

22 — Artykuł 122 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji stanowi, że państwa członkowskie uznają organizacje producentów, które (między innymi): „c) dążą do określonego celu, który może w szczególności odnosić się do:

(i) zapewnieni[a] planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości;
(ii) koncentracj[i] dostaw i umieszczani[a] na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków;
(iii) optymalizacj[i] kosztów produkcji oraz ustabilizowani[a] cen producenta”.

23 — Zobacz w szczególności art. 103a i nast. rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

24 — Podobne kwestie pojawiły się również w kontekście innych postępowań przed sądami krajowymi. Na przykład Inner House of the Scottish Court of Session zajmował się regulacjami dotyczącymi OP w sprawie *The Scottish Ministers przeciwko Angus Growers Limited* [2012] CSIH 92. Główna kwestia prawna w tamtej sprawie była jednak odmienna od podstawowej kwestii pojawiającej się w bieżącym postępowaniu, ponieważ dotyczyła zagadnienia, czy nieprzestrzeganie przez OP kryteriów uznania było „istotne”. Ponadto przepisy prawne mające znaczenie w tamtej sprawie zostały zawarte w aktach prawnych nie znajdujących zastosowania w niniejszym niniejszym postępowaniu (rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z dnia 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2202/96 (Dz.U. L 273, s. 1); rozporządzenie Komisji (WE) NR 1580/2007 z dnia 21 grudnia 2007 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzeń Rady (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96 i (WE) nr 1182/2007 w sektorze owoców i warzyw (Dz.U. L 350, s. 1).

34. Z powodów podanych poniżej uważam, że na pytanie to należy odpowiedzieć twierdząco. Moim zdaniem zasadniczo, co zostanie rozwinięte w dalszej części opinii, ze struktury rozporządzenia nr 2200/96 i brzmienia jego art. 11 wynika, że OP powinny zachować pewien stopień kontroli nad ich podwykonawcami w celu zapewnienia, aby warunki uznania na podstawie tego rozporządzenia były stale spełnione.

35. Przed zwróceniem się ku tym zagadnieniom muszę na początku podkreślić, że swoboda producentów do zrzeszania się i prowadzenia ich działalności w sposób, jaki uznają za stosowny, nie podlega kwestii. Niniejsza sprawa dotyczy jedynie producentów, którzy dobrowolnie zdecydowali się na utworzenie OP i wniosli o uznanie jej za OP na zasadach rozporządzenia nr 2200/96.

36. W rozporządzeniu nr 2200/96 nie występuje przepis, który wyraźnie lub w sposób dorozumiany zakazywałby lub ograniczałby rodzaje działalności, których outsourcingu OP są uprawnione dokonać. Przeciwnie, rozporządzenie nr 1432/2003 w sposób otwarty przewiduje możliwość takiego outsourcingu²⁵. Z tego względu zgadzam się z Fruition, że decyzja OP co do tego, czy i na jakich warunkach zaangażować podwykonawcę w celu wykonywania niektórych czynności w jego imieniu, jest decyzją biznesową, która co do zasady wchodzi w zakres swobody gospodarczej OP.

37. Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju delegowanie nie jest przedmiotem ograniczeń i warunków mogących czerpać moc obowiązującą z przepisów dotyczących uznawania OP. W istocie rzeczy tego rodzaju uznanie udzielone przez właściwe władze krajowe, w sytuacji gdy zostały spełnione znajdujące zastosowanie warunki, pociąga za sobą pewne konsekwencje. Jak już wyżej wspomniałem, OP uznanym na podstawie rozporządzenia nr 2200/96 przyznano szczególną rolę na rynku, która może wykraczać poza samo służyć zbiorowym interesom ich członków. Z tego właśnie powodu w niektórych okolicznościach przepisy przyjęte przez OP dla swoich członków w istotnych kwestiach, takich jak produkcja, marketing i ochrona środowiska mogą, na wniosek OP, stać się wiążące dla innych producentów, nienależących do tych organizacji, lecz prowadzących działalność w tych samych regionach²⁶.

38. Podobnie można powiedzieć, że występuje szczególny interes publiczny w tym, aby OP wykonywały określone zadania i osiągały określone wyniki. Z tych powodów uznanie przez właściwe władze publiczne pozwala OP na dostęp do istotnego publicznego finansowania.

39. W świetle powyższego prawodawca unijny wprowadził przepisy dotyczące organizacji aspirujących do uznania za OP. Przepisy te dotyczą między innymi celów OP określonych w ich statutach, ich wewnętrznych regulacji oraz ich podstawowej działalności. Prawo to przewiduje także kontrolę, czy warunki te są spełnione.

40. Nadrzędnym celem ram prawnych, które rozważamy, jest zagwarantowanie, aby OP były zdolne do wykonywania zasadniczej działalności na podstawie rozporządzenia nr 2200/96 w taki sposób, aby ogólne interesy, którymi podyktowana jest ta działalność, były efektywnie chronione, a zaangażowane środki publiczne nie były roztrwaniane, błędnie wykorzystywane lub wręcz sprzeniewierzone w wyniku oszustwa.

41. W następstwie uznania OP pozostaje jedyną jednostką odpowiedzialną wobec władz krajowych i unijnych za wykonywanie zasadniczej działalności w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96, jak również za wykorzystanie otrzymanych środków publicznych²⁷.

25 — Zobacz art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003, a także jego motyw 7.

26 — Zobacz art. 18 rozporządzenia nr 2200/96.

27 — W tym względzie motyw 10 rozporządzenia nr 2200/96 także podkreśla, że OP powinny ponosić „większ[ą] odpowiedzialność[ć] za [swe] decyzje finansowe”.

42. Gdyby dopuszczalne było zezwalanie przez OP na wykonywanie przez osoby trzecie działalności, która została autonomicznie powierzona OP, bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony OP, gwarancje wprowadzone przez prawodawcę unijnego w celu prawidłowego i skutecznego wykonywania tej działalności byłyby poważnie ograniczone. OP byłyby oczywiście w dalszym ciągu według prawa odpowiedzialne za wszelkie niezgodności, jednakże nie byłyby one de facto w stanie usunąć takich niezgodności, ponieważ w praktyce byłyby one pozbawione wszelkich możliwości wpływania na sposób, w jaki wykonywana jest owa działalność, lub zapewniania, aby przyznane im środki publiczne były wykorzystywane do realizacji celów, do realizacji których zmierza rozporządzenie nr 2200/96. W tym kontekście należy podkreślić, że podmioty ubiegające się o uznanie za OP podejmują szczególne zobowiązanie względem władz krajowych i unijnych i w konsekwencji władze te regularnie kontrolują przestrzeganie właściwych przepisów, a w przypadku wystąpienia zaniedbań mogą karać OP lub stosować wobec niej sankcje²⁸. Tego rodzaju uprawnienia do kontroli lub stosowania przymusu nie przysługują jednak tymże władzom w odniesieniu do wykonawców (lub podwykonawców) wynajętych przez OP.

43. Z tego powodu wydaje się, że zachowywanie pewnego stopnia kontroli nad wykonawcami (względnie podwykonawcami), których OP zaangażowały do wykonywania zasadniczej działalności określonej w rozporządzeniu nr 2200/96, jest nieodłącznym wymogiem tego rozporządzenia.

44. Co najważniejsze, wskazany wymóg kontroli znajduje zastosowanie tylko do działalności, którą organizacja zrzeszająca producentów powinna wykonywać, aby mogła być uznawana za OP (np. sprzedaż całości produkcji członków i dostarczanie środków technicznych do składowania i pakowania produktów)²⁹.

45. W tym miejscu należy nadmienić, że w pewnych granicach OP są uprawnione do angażowania się w inną działalność – o charakterze handlowym lub innym – poza działalnością opisaną w rozporządzeniu nr 2200/96³⁰. Wydaje mi się, że wymóg kontroli niekoniecznie znajduje zastosowanie w odniesieniu do tejże dodatkowej działalności. Oznacza to, że jeżeli wykonywanie tej działalności nie wpłynie bezpośrednio lub pośrednio na prawidłowe wykonanie zasadniczej działalności w rozumieniu rozporządzenia, nie ma potrzeby dalszego ograniczania wolności gospodarczej OP.

46. Wreszcie za wnioskiem o istnieniu wymogu kontroli na podstawie art. 11 tego rozporządzenia przemawia nie tylko struktura i cel rozporządzenia nr 2200/96. Jak podnoszą rząd Zjednoczonego Królestwa, rząd niderlandzki oraz Komisja, wniosek taki wynika także z wykładni kontekstualnej tego przepisu. Twierdzenie to oparte jest na dwóch hipotezach.

47. Z jednej strony art. 11 ust. 1 lit. d) pkt 3 stanowi, że statuty OP powinny „umożliwia[ć] członkom będącym producentami dokonywan[ie] demokratycznie dokładnego zbadania ich organizacji i jej decyzji”. Przepis ten jest trudny do pogodzenia z założeniem, że w drodze porozumienia OP może przyznać wykonawcy całkowitą autonomię w wykonywaniu powierzonych mu zadań, ponieważ gdyby OP tak uczyniła, członkowie będący producentami byłiby de facto pozbawieni przez czas trwania umowy wszelkich możliwości zbadania decyzji podjętych przez wykonawcę w imieniu OP.

48. Prawdą jest – jak twierdzi Fruition – że decyzja, czy zaangażować wykonawcę i na jakich zasadach powinien on być zaangażowany, i tak byłaby przedmiotem demokratycznego badania. Jednakże wydaje się, że byłaby to wyjątkowo wąska wykładnia art. 11 ust. 1 lit. d) pkt 3, ponieważ jego zakres byłby ograniczony do podstawowych decyzji OP. Ogólne brzmienie tego przepisu nie daje podstaw do tego rodzaju wykładni zawężającej.

28 — Zobacz m.in. art. 14 ust. 5 i 6, art. 16 ust. 5 i art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 2200/96, a także art. 13 ust. 3 i art. 21 rozporządzenia nr 1432/2003.

29 — Zobacz art. 11 ust. 1 lit. c) pkt 3 i art. 11 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 2200/96, jak również jego motyw 11. Zobacz także art. 6 pkt 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1432/2003.

30 — Zobacz motyw 8 rozporządzenia nr 1432/2003.

49. Artykuł 11 ust. 2 stanowi także podstawę dla twierdzenia wspomnianego w pkt 46 powyżej. W przepisie tym zwrócono uwagę na dwie zasadnicze koncepcje w strukturze rozporządzenia nr 2200/96: (i) efektywność działalności, którą OP powinny wykonywać na rzecz swoich członków oraz (ii) istnienie wystarczających właściwych dowodów na tę okoliczność.

50. Co do pierwszej koncepcji, art. 11 ust. 2 stwierdza, że OP „efektywnie umożliwiają ich członkom uzyskanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy”, „faktycznie dostarczają swoim członkom środki techniczne umożliwiające magazynowanie, pakowanie i sprzedaż ich produktów” i „zapewniają właściwe zarządzanie ich działalnością pod względem handlu i budżetu”³¹. Odnośnie do drugiej koncepcji art. 11 ust. 2 wymaga od OP, aby zapewniały „odpowiednie dowody [spełniania warunków uznania]” oraz „dostateczne dowody na to, że mogą one prowadzić swoją działalność w prawidłowy sposób, zarówno w czasie, jak i pod względem skuteczności”.

51. Wydaje mi się, że OP nie byłyby w stanie ani zapewnić, aby rozważana działalność była efektywnie i prawidłowo wykonywana, ani też a fortiori przedstawić dostatecznych dowodów na tę okoliczność, bez zachowania pewnej możliwości sprawowania nadzoru nad działalnością powierzoną wykonawcom.

52. Podejście to zostało również przyjęte przez Sąd przy interpretowaniu przepisów unijnych dotyczących EFOGR. Utrzymał on w mocy decyzję Komisji stwierdzającą między innymi, że sprzedaż produktów w rozumieniu art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 oznaczała, że OP sprawowała rzeczywistą kontrolę nad warunkami i cenami sprzedaży. Sąd stwierdził także, że możliwość delegowania zadania na osobę trzecią stanowiła szczególny sposób wykonania przedmiotowego zobowiązania i nie skutkowałą zwolnieniem OP z jej obowiązków³².

53. Z uwagi na powyższe proponuję, aby Trybunał zinterpretował art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 w ten sposób, że wymaga on, aby OP, która dokonała outsourcingu zasadniczej działalności w rozumieniu tegoż rozporządzenia, posiadała pewien zakres kontroli nad swoimi wykonawcami w celu zapewnienia, aby działalność ta była wykonywana efektywnie.

C – Pytania 2 i 3

54. Pytania drugie i trzecie przedstawione przez sąd odsyłający mogą być zbadane łącznie i dotyczą stopnia kontroli, którą OP powinna sprawować nad swoimi wykonawcami w celu spełnienia warunków ustanowionych w art. 11 rozporządzenia nr 2200/96. W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy OP wykonuje kontrolę w wymaganym stopniu, w sytuacji gdy OP i wykonawca mają wspólnych udziałowców i w konsekwencji decyzje są podejmowane w wyniku konsensusu, pomimo że wykonawca nie jest obciążony żadnym zobowiązaniem umownym do przestrzegania poleceń OP w odniesieniu do przewidzianej do wykonania działalności.

55. Moim zdaniem odpowiedź na te pytania może zostać wywnioskowana z wszechstronnej wykładni przeanalizowanych powyżej przepisów. Wyjaśnię poniżej, dlaczego według mnie wymóg kontroli na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 nie jest spełniony w sytuacji, w której OP nie posiada rzeczywistej możliwości nadzorowania działalności swojego wykonawcy i stosownie do okoliczności podjęcia interwencji w celu zapewnienia, aby zasadnicza działalność w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96 była wykonywana efektywnie.

31 — Tytułem uzupełnienia zaznaczę, że o wymogu skuteczności wspomniano także w motywie 7 rozporządzenia 2200/96, a także w art. 6 ust. 1 i w motywie 6 rozporządzenia nr 1432/2003.

32 — Wyrok z dnia 30 września 2009 r. w sprawie T-432/07 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. II-188, pkt 56–59.

56. W mojej propozycji odpowiedzi na pytanie pierwsze podjąłem się próby uzmysłowienia, że OP powinna posiadać pewien stopień kontroli nad swoimi wykonawcami w celu zapewnienia, aby działalność ta była wykonywana efektywnie.

57. W tym względzie wymogi prawne ustanowione w art. 11 powinny być przestrzegane nie tylko w czasie, gdy OP ubiega się o uznanie, lecz przez cały czas jej istnienia. Jedyne wyjątki od tej zasady zostały wyraźnie przewidziane w rozporządzeniu³³.

58. W tym celu OP powinny być w każdej chwili przedstawic dowód, że spełniają właściwe warunki. Istotnie, art. 11 ust. 2 lit. b) wskazuje wyraźnie, że musi istnieć wystarczający dowód, że OP wykonują swoją działalność w prawidłowy sposób „w czasie”. Ponadto art. 12 rozporządzenia nr 2200/96 stanowi, że państwa członkowskie powinny przeprowadzać kontrole w regularnych odstępach czasu dla upewnienia się, że uznane OP w dalszym ciągu przestrzegają warunków ustanowionych w rozporządzeniu. Kontrole te mogą nawet – w razie stwierdzenia braku przestrzegania wymogów – pociągać za sobą sankcje tak surowe jak cofnięcie uznania³⁴.

59. Z tych powodów jestem zdania, że OP nie może przestrzegać wymogów art. 11 rozporządzenia nr 2200/96, jeżeli nie zachowuje możliwości każdorazowej interwencji względem wykonawców (i podwykonawców) dla zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności będącej przedmiotem outsourcingu.

60. Wydaje mi się, że istnieją dwa sposoby zapewnienia uprawnień nadzorczych i uprawnień do interwencji po stronie OP. Po pierwsze, w sytuacji gdy wykonawca jest wyłączną własnością OP i taka struktura własności pozostaje niezmieniona przez cały okres, w którym wykonawca wykonuje zadania powierzone mu przez OP. W takim przypadku – pod warunkiem potwierdzenia, że na gruncie prawa krajowego OP ma dzięki takiemu prawu własności rzeczywistą możliwość wywierania bezpośredniego i decydującego wpływu na swoją spółkę zależną – jestem skłonny uznać, że kryterium kontroli zostało spełnione. W takiej sytuacji wykonawca działa jako *longa manus* tejże OP, a podział zadań pomiędzy poszczególnymi poziomami struktury korporacyjnej stanowi tylko kwestię wewnętrznej organizacji. Wykonawca musi wykonywać wolę OP i nie istnieje ryzyko różnicy zdań lub sprzeczności interesów gospodarczych pomiędzy tymi dwoma podmiotami. Po drugie, OP może uzyskać wymagany stopień kontroli w drodze porozumienia. Moim zdaniem zaletą istnienia wyraźnej umowy pomiędzy stronami jest uzyskanie stabilności i pewności prawa, ważnej dla zapewnienia, że przez cały czas trwania umowy OP zachowa właściwe kompetencje nadzorcze i w razie potrzeby prawo do interwencji.

61. Forma takiej umowy i stopień kontroli, która może być uznana za wystarczającą, są uzależnione od szczególnych okoliczności każdego przypadku i nie mogą być opisane a priori w ogólny sposób.

62. Moim zdaniem nie istnieje określona forma umowy wymagana przez prawo Unii. W gruncie rzeczy nie jest nawet niezbędne, aby takie porozumienie miało zawsze formę pisemną. Umowa ustna – o ile jest ona ważna na gruncie prawa krajowego – może być wystarczająca, choć udowodnienie w dostateczny sposób jej istnienia może okazać się trudne³⁵.

33 — Zobacz na przykład art. 13 rozporządzenia, które zezwala OP uznanym na podstawie wcześniejszego aktu prawnego (rozporządzenia (EWG) nr 1035/72 z dnia 18 maja 1972 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, Dz.U. L 118, s. 1) na kontynuowanie działalności w okresie przejściowym, mimo że nie spełniają one wszystkich warunków określonych w art. 11. Ponadto w art. 11 przewidziano okres przejściowy dla nowo utworzonych OP oraz dla OP, które nie zostały wcześniej uznane na podstawie rozporządzenia nr 1035/72.

34 — Zobacz podobnie także art. 20 i 21 rozporządzenia nr 1432/2003.

35 — W tej kwestii w swoim wniosku z 2003 r. o uznanie za OP Fruition odniosła się do istniejącej umowy marketingowej z Northcourt. Jednakże High Court of Justice znalazł jedynie dowód na istnienie (niepodpisanego) projektu umowy pomiędzy stronami ze stycznia 2004 r. Do sądu krajowego należy ustalenie istnienia i treści umowy marketingowej wspomnianej we wniosku z 2003 r. złożonym przez Fruition.

63. W każdym razie bez względu na formę umowy nie jest możliwe stwierdzenie wystarczającego stopnia kontroli, jeżeli OP na podstawie umowy nie ma możliwości wydawania swoim wykonawcom wiążących instrukcji przynajmniej w odniesieniu do zasadniczej działalności w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96. W przypadku braku takiego uprawnienia OP nie miałyby możliwości interwencji, w stosownym czasie, w celu zapewniania stałego spełniania wymogów nałożonych na OP przez właściwe przepisy unijne. Fruition w swoich uwagach przyznaje sama, że pozostające OP uprawnienia dotyczyłyby za ledwie interwencji *ex post*, np. nieodnowienia lub przedterminowego wypowiedzenia umowy, względnie – stosownie do okoliczności postępowania sądowego w sprawie o odszkodowanie w związku z naruszeniem umowy lub popełnieniem deliktu.

64. Środki naprawcze wspomniane przez Fruition nie mogą więc być uznane za odpowiednie. W pierwszym rzędzie mogą one co najwyżej ograniczyć negatywne konsekwencje wynikające z postępowania wykonawcy naruszającego umowę lub prawo. Ani członkowie-produccenci, ani zarząd OP nie mieliby możliwości *zapobiegania* nadużyciom wykonawcy, nawet gdyby byli oni świadomi proponowanego sposobu postępowania wykonawcy i otwarcie się mu sprzeciwiali. Po drugie, jakiegokolwiek odszkodowanie, które OP mogłyby uzyskać w wyniku postępowania sądowego, prawdopodobnie pokryłoby poniesioną przez nią szkodę, jednakże nie byłoby nigdy w stanie naprawić szkody, którą wyrządzono by samemu rynkowi. Jak wspomniałem powyżej, OP nie realizują jedynie zbiorowych interesów swoich członków, ale mają one także realizować pewne działania korzystne dla rynku jako całości.

65. Co do rzeczywistego stopnia kontroli, który OP powinna zachować, twierdzą, że jest to silnie uzależnione od charakteru i zakresu działalności będącej przedmiotem outsourcingu, jak również od wszelkich mających znaczenie okoliczności sprawy (takich jak sytuacja rynkowa, strategie i potrzeby biznesowe, czas trwania umowy itd.). Nie widzę jednak powodu, dla którego OP powinna koniecznie przejmować się szczegółami dotyczącymi codziennej działalności handlowej powierzonej wykonawcom. W normalnych okolicznościach prosta możliwość interwencji przy (najbardziej) podstawowych planowanych decyzjach dotyczących działalności objętej outsourcingiem może być uznana za wystarczającą do spełnienia wymogów art. 11 rozporządzenia nr 2200/96.

66. Uważam, że do sądu krajowego należy każdorazowe zweryfikowanie, po zbadaniu wszelkich istotnych okoliczności faktycznych, czy OP zachowała stopień kontroli wystarczający z punktu widzenia art. 11 rozporządzenia nr 2200/96.

67. Jednakże ponieważ istotną kwestią podniesioną przez sąd odsyłający w jego drugim i trzecim pytaniu jest to, czy stopień kontroli wymagany na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 został zachowany w okolicznościach takich jak okoliczności sprawy rozpatrywanej przez ten sąd, postaram się udzielić sądowi wskazówek w tym zakresie.

68. Pragnę wspomnieć, że okoliczności opisane przez sąd odsyłający nie są same w sobie wystarczające dla spełnienia warunku kontroli wymaganej na podstawie art. 11. W moim rozumieniu ani Northcourt, ani WWF nie są bowiem w całości własnością Fruition. Spółki te nie są także zobowiązane umownie do przestrzegania instrukcji przekazywanych przez OP.

69. Odnośnie do pierwszej kwestii sama okoliczność, że wykonawca i OP mają wspólnych udziałowców i zbieżne składy zarządów – odmiennie niż pełna własność po stronie OP – nie stanowi dostatecznej gwarancji w tym względzie. W gruncie rzeczy struktury korporacyjne i udziałowe mogą zmieniać się z biegiem czasu, a interesy tych dwóch przedsiębiorstw, które w danym momencie mogą być całkowicie zbieżne, w przyszłości mogą równie dobrze ulec zróżnicowaniu. Co ważniejsze, nawet jeżeli (niektórzy lub wszyscy) wspólnicy-produccenci posiadają udział większościowy w przedsiębiorstwie wykonawcy, to wciąż nie ma pewności, że ostateczna podjęta przez niego decyzja będzie zawsze odpowiadać woli większości wspólników-produccentów. Jak słusznie zauważa sąd odsyłający, z uwagi na zróżnicowaną strukturę udziałową w tych dwóch podmiotach, ze względu na zmienną ilość udziałów mogących

przysługiwać danemu producentowi tych dwóch podmiotach³⁶ i możliwość różnicy interesów pomiędzy poszczególnymi współnikami, może dojść do przypadków, w których stanowisko wyrażane przez większość współników-producentów staje się opinią mniejszości współników wykonawcy³⁷.

70. Ponadto przyjęta przez OP i jej wykonawcę prosta praktyka podejmowania decyzji w drodze konsensusu nie zapewnia żadnej gwarancji, że taki system podejmowania decyzji będzie zawsze stosowany. Wątpię, aby nawet w sytuacji istnienia pomiędzy stronami wiążącej normy umownej nakazującej jednomyślność kontrola zachowywana przez OP mogła być uznana za wystarczającą na gruncie rozporządzenia nr 2200/96. Jak słusznie zauważa sąd odsyłający, postanowienia wymagające jednomyślności mogą prowadzić do paraliżu danego podmiotu, mianowicie gdy status quo trwa do chwili, gdy wszystkie strony zgodzą się z odmiennym kierunkiem działań. W takiej sytuacji OP nie miałyby możliwości działania w celu zapewnienia przestrzegania właściwych uregulowań prawnych i kontraktowych, chyba że sam wykonawca zgodziłby się z działaniem żądanym przez OP. Przepisy nakazujące konsensus lub jednomyślność skutkują w zasadzie zrównaniem sytuacji dwóch podmiotów, podczas gdy relacje pomiędzy OP i zatrudnionym przez nią wykonawcą powinny być asymetryczne. Zgodnie z rozporządzeniem nr 2200/96 to OP powinna zachowywać uprawnienia kontrolne w stosunku do wykonawcy, a nie na odwrót. Innymi słowy, co podniosło w toku rozprawy Zjednoczone Królestwo, w przypadku sporu pomiędzy tymi dwoma podmiotami to OP powinna być uprawniona do podjęcia ostatecznej decyzji.

71. Odnośnie do drugiej kwestii dotyczącej istnienia wiążącej umowy pomiędzy stronami, zauważam, że postanowienie znajdujące się w klauzuli 7 projektu umowy marketingowej pomiędzy Fruition i Northcourt bez wątpienia nie jest wystarczające z punktu widzenia stopnia kontroli wymaganego w art. 11 rozporządzenia nr 2200/96. Według tego postanowienia Northcourt miałby „absolutną i niekontrolowaną swobodę co do sposobu, w jaki przestrzega on swoich zobowiązań na podstawie niniejszej Umowy i jest uprawniony do zatrudniania i opłacania podwykonawców i niezależnych wykonawców, jeśli tylko uzna to za stosowne w ramach przysługującego mu swobodnego uznania”. Taka absolutna i niekontrolowana swoboda w wykonaniu umowy jest oczywiście sprzeczna z pojęciem kontroli wprowadzonym przez art. 11. Ponadto nieskrępowane swobodne uznanie w kwestii zatrudniania podwykonawców mogłoby czasami okazać się problematyczne, chyba że wprowadzono by jakąś formę kontroli OP także nad takimi podwykonawcami. Pojawia się poważne ryzyko, że istnienie łańcucha wykonawców i podwykonawców jeszcze bardziej zmniejszyłoby rzeczywistą możliwość nadzoru i interwencji ze strony OP.

72. Fruition twierdzi jednak, że taka interpretacja art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 prowadziłyby do ignorowania rzeczywistości rynkowej, gdyż w praktyce, w szybko przebiegającej sprzedaży warzyw i owoców, OP nie może kontrolować szczegółów każdej transakcji handlowej. Fruition następnie podnosi, że taka wykładnia rozporządzenia zaprzeczałaby istnieniu uprawnienia pośrednika do związania swojego mocodawcy, wbrew utrwalonej praktyce kontraktów.

73. Powyższe argumenty nie są dla mnie przekonujące. Po pierwsze, rozporządzenie nr 2200/96 wymaga tylko takiego stopnia kontroli, jaki jest istotny dla zapewnienia, aby OP były w stanie przestrzegać warunków zawartych w rozporządzeniu. Nie oznacza to, że OP musi mieć możliwość ingerencji we wszystkich aspektach dotyczących zwykłego toku działalności wykonawcy, ani też że

36 — W tym kontekście zwracam uwagę, że na podstawie art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 „[ż]aden członek organizacji producentów nie może mieć więcej niż 20% praw do głosowania. Niemniej jednak państwo członkowskie może zwiększyć ten udział procentowy do maksymalnie 49%, proporcjonalnie do wkładu członków w wartość produkcji wprowadzonej na rynek przez daną [OP]”.

37 — W tym względzie art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1432/2003, zatytułowany „Demokratyczna odpowiedzialność organizacji producentów”, stanowi, że „[p]aństwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki celem uniknięcia nadużycia władzy czy wpływów przez jednego lub więcej członków w zakresie zarządzania organizacją producentów i jej funkcjonowania”. Reguła ta została odzwierciedlona w motywie 14 tego rozporządzenia, według którego „państwa członkowskie powinny podjąć wysiłki na rzecz zapewnienia, aby mniejszość członków, na których przypada przeważająca część produkcji w danej organizacji producentów, nie miała nadmiernego wpływu na jej zarządzanie i funkcjonowanie”. Interpretuję te przepisy w ten sposób, że implikują one a fortiori że większość członków-producentów nie może stać się mniejszością przy podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących działalności OP.

wykonawcy nie mogą korzystać z (mniej lub bardziej) szerokiego zakresu swobodnego uznania przy wykonywaniu powierzonych im zadań (takich jak ustalenie cen sprzedaży i wybór nabywców). Podobnie nie oznacza to, że wykonawca nie może otrzymać uprawnień pośrednika i zawierać w imieniu mocodawcy umów wiążących dla OP.

74. Aby OP spełniały wymóg kontroli na podstawie art. 11, nie jest nawet potrzebne, aby rzeczywiście uciekały się do swoich uprawnień kontrolnych: sam fakt, że mogłyby to uczynić, byłby moim zdaniem wystarczający do spełnienia tego wymogu. Jest jednak niezmiernie ważne, aby OP zachowały możliwość interwencji w celu zapewnienia skutecznego wykonania zasadniczej działalności w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96.

75. Z tego względu uważam, że stopień kontroli wymagany w rozporządzeniu nr 2200/96 jest zachowany, w sytuacjach gdy albo wykonawca jest w całości własnością OP przez cały czas trwania umowy a OP dzięki takiej własności jest rzeczywiście zdolna do wywierania bezpośredniego i decydującego wpływu na swoją spółkę zależną, albo istnieje umowa pozwalająca OP na wydawanie wykonawcy wiążących instrukcji.

76. W świetle powyższego sugeruję, aby Trybunał odpowiedział na pytania drugie i trzecie w ten sposób, że art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 wymaga od OP zachowania uprawnień do nadzorowania wykonawców i stosownie do okoliczności interweniowania w celu zapewnienia efektywnego wykonywania zasadniczej działalności w rozumieniu tego rozporządzenia. Do sądu krajowego należy ustalenie w każdej sprawie, czy stopień kontroli zachowany przez OP spełnia ten wymóg. Sam fakt, że OP i wykonawcy mają wspólnych udziałowców oraz że w konsekwencji decyzje są podejmowane w drodze konsensusu nie spełnia warunku sprawowania kontroli w świetle powyższego przepisu.

D – Pytanie 4

77. W swoim czwartym pytaniu sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy fakt, że państwo członkowskie nie dokonało transpozycji art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 – wymagającego ustalenia warunków, na których OP może powierzyć wykonanie swojej działalności osobom trzecim – ma jakikolwiek wpływ na odpowiedź na poprzednie pytania.

78. U podstaw tego pytania leży okoliczność, że Zjednoczone Królestwo wydało przepisy transponujące w tym względzie dopiero w grudniu 2009 r., czyli po tym, jak RPA podjęła wobec Fruition decyzję o cofnięciu uznania za OP.

79. Jestem zdania, że brak krajowego przepisu transponującego art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 nie ma znaczenia dla wykładni lub stosowania art. 11 rozporządzenia nr 2200/96.

80. Jak już wspomniałem, wymóg, aby OP posiadała pewien stopień kontroli nad swoimi wykonawcami, wynika bezpośrednio ze struktury oraz – choćby w sposób dorozumiany – brzmienia art. 11 rozporządzenia nr 2200/96.

81. Stopień kontroli wymagany przez rozporządzenie nr 2200/96 stanowi minimalny próg uznawany przez prawodawcę unijnego za istotny dla zapewnienia przestrzegania zawartych w tymże podstawowym rozporządzeniu przepisów dotyczących funkcjonowania OP.

82. Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 pozwala z kolei państwu członkowskim na wprowadzenie dalszych przepisów wymagających ściślejszego stopnia kontroli i wydanie przepisów proceduralnych lub dotyczących materiału dowodowego. Innymi słowy państwa członkowskie mogą wykroczyć poza minimum nakazane w art. 11 rozporządzenia nr 2200/96 lub też poprzestać na zdefiniowaniu zakresu i granic, w ramach których OP są upoważnione do dokonania outsourcingu zasadniczej działalności w rozumieniu rozporządzenia nr 2200/96. Ta możliwość wprowadzania

dalszych przepisów transponujących jest spójna z faktem, że system wprowadzony rozporządzeniem nr 2200/96 jest częściowo zdecentralizowany. Państwa członkowskie powinny między innymi badać i rozstrzygać wpływające do nich wnioski o uznanie za OP, zatwierdzać finansowanie wnioskowane przez OP oraz regularnie przeprowadzać kontrole w celu zapewnienia przestrzegania właściwych przepisów.

83. Jednakże ponieważ art. 6 ust. 2 został zawarty w rozporządzeniu wykonawczym, nie może on wpływać na żaden obowiązek nakładany przez przepis zawarty w rozporządzeniu podstawowym, takim jak art. 11 rozporządzenia nr 2200/96³⁸. Dodatkowo według utrwalonego orzecznictwa rozporządzenie wykonawcze powinno być w miarę możliwości interpretowane w sposób spójny z rozporządzeniem podstawowym³⁹.

84. Odmiennie niż argumentuje Fruition, z zastosowania w angielskiej wersji art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 sformułowania wyrażającego nakaz („shall”) nie można zatem wyciągnąć wniosku, że przepis ten formalnie nakłada na państwa członkowskie obowiązek, którego naruszenie zniweczyłoby obowiązek nałożony na OP przez podstawowy akt prawny.

85. Ponadto żaden element treści rozporządzenia nr 2200/96 nie sugeruje, aby wymóg kontroli był uzależniony od przyjęcia przepisów transponujących przez dane państwo członkowskie. Co ważniejsze, odmienna wykładnia art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 byłaby nie do pogodzenia z opisanymi powyżej duchem i strukturą rozporządzenia nr 2200/96.

86. Nie przekonuje mnie wreszcie argument podnoszony przez Fruition, że proponowana tu wykładnia skutkowałaby niedopuszczalnym wstecznym zastosowaniem przepisów obejmujących wytyczne wydanych przez władze Zjednoczonego Królestwa w grudniu 2009 r., a tym samym naruszałaby zasadę pewności prawa.

87. Wystarczy wskazać, ponownie, że wymóg kontroli wynika z istoty art. 11 rozporządzenia nr 2200/96, który to przepis zawarty jest w akcie prawnym Unii Europejskiej, co oznacza, że na mocy art. 288 TFUE obowiązuje on w całości i znajduje bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto rozporządzenie nr 2200/96 prawidłowo opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* poprzedza okoliczności rozpatrywane w postępowaniu głównym. Na marginesie zwracam uwagę, że art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003 przyznaje pewien zakres ochrony prawnej organizacjom, w odniesieniu do których decyzja o uznaniu za OP została cofnięta, pomimo tego że działały w dobrej wierze⁴⁰.

88. Z tych powodów proponuję, aby Trybunał stwierdził w odpowiedzi na pytanie czwarte przedstawione przez sąd odsyłający, że brak transpozycji przez państwo członkowskie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1432/2003, wymagającego określenia warunków, zgodnie z którymi OP mogą powierzać wykonywanie swoich zadań osobom trzecim, nie ma znaczenia dla odpowiedzi na poprzednie pytania.

38 — W tym zakresie zobacz m.in. wyroki: z dnia 14 listopada 1989 r. w sprawach połączonych 6/88 i 7/88 Hiszpania i Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 3639, pkt 15; z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie C-303/94 Parlament przeciwko Komisji, Rec. s. I-2943, pkt 23.

39 — Wyrok z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie C-90/92 Dr. Tretter, Rec. s. I-3569, pkt 11; wyrok z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-32/00 P Komisja przeciwko Boehringerowi, Rec. s. I-1917, pkt 53.

40 — Przepis ten w swojej istotnej części brzmi następująco: „Uznana organizacja producentów, która działała w dobrej wierze, całkowicie zachowuje swoje prawa wynikające z uznania do momentu wycofania uznania oraz, w przypadku systemów pomocy określonych w art. 2 i 6a rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/96 oraz w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2202/96, do końca danego roku gospodarczego”.

IV – Wnioski

89. Uwzględniając powyższe, proponuję, by na pytania zadane przez High Court of Justice of England & Wales, Queen’s Bench Division (Zjednoczone Królestwo) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

- 1) Artykuł 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw należy interpretować w ten sposób, że wymaga on od organizacji producentów, która dokonała outsourcingu działalności zasadniczej dla jej uznania na podstawie tego rozporządzenia, aby posiadała pewien stopień kontroli nad swoimi wykonawcami w celu zapewnienia efektywnego wykonywania tej działalności.
- 2) Artykuł 11 rozporządzenia nr 2200/96 wymaga od organizacji producentów zachowania uprawnień do nadzorowania swoich wykonawców i stosownie do okoliczności interweniowania w celu zapewnienia efektywnego wykonania działalności zasadniczej dla jej uznania na podstawie tego rozporządzenia. Do sądu krajowego należy ustalenie w każdej sprawie, czy stopień kontroli zachowany przez organizację producentów spełnia ten wymóg. Sam fakt, że organizacja producentów i jej wykonawcy mają wspólnych udziałowców i że w konsekwencji decyzje są podejmowane w drodze konsensusu, nie spełnia warunku sprawowania kontroli w świetle tego przepisu.
- 3) Brak transpozycji przez państwo członkowskie art. 6 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1432/2003 z dnia 11 sierpnia 2003 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 w odniesieniu do warunków uznawania organizacji producentów i wstępnego uznawania grup producentów, na podstawie którego państwa członkowskie powinny ustalać warunki, zgodnie z którymi organizacja producentów może powierzać osobom trzecim wykonywanie zadań określonych w art. 11 rozporządzenia nr 2200/96, nie ma znaczenia dla odpowiedzi na poprzednie pytania.