



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 23 april 2013¹

Mål C-500/11

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

(begäran om förhandsavgörande från High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Förenade kungariket))

”Gemensam organisation av marknaden för frukt och grönsaker — Förordning (EG) nr 2200/96 — Artikel 11 — Producentorganisationer — Villkor för erkännande — Kontroll över entreprenörer”

1. Genom sin begäran om förhandsavgörande vill High Court of Justice of England and Wales få klarhet i hur artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 2200/96 av den 28 oktober 1996 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker (nedan kallad förordning nr 2200/96)² ska tolkas.
2. Domstolen har för första gången ombetts att tolka de villkor för att erkännas som producentorganisation av medlemsstaterna som föreskrivs i förordning nr 2200/96. Den frågan som domstolen ska ta ställning till är i huvudsak huruvida, och i så fall i vilken grad, en producentorganisation måste ha kontroll över de entreprenörer den anlitar för att utföra den verksamhet som är väsentlig för att erkännas som producentorganisation enligt nämnda förordning (nedan kallad den väsentliga verksamheten enligt förordning (EG) nr 2200/96).
3. Historiskt sett har unionslagstiftaren betraktat producentorganisationer som strategiska aktörer på jordbruksmarknaderna, särskilt inom frukt- och grönsakssektorn. För att främja bildandet av producentorganisationer och få dem att utföra sina uppgifter på ett sätt som leder till önskat resultat har organisationerna fått betydande finansiellt stöd. De relevanta villkor som producentorganisationerna måste uppfylla för att kunna utföra sina uppgifter effektivt och för att se till att det offentliga stöd som de beviljas inte slösas bort utgör – som vi kommer att se – kärnan i den aktuella begäran om förhandsavgörande.

I – Tillämpliga bestämmelser

4. I artikel 1.1 i förordning nr 2200/96 anges att det genom förordningen inrättas en gemensam organisation av marknaden för frukt och grönsaker.
5. I avdelning II i förordning nr 2200/96, som innehåller artiklarna 11–18, fastställs regler för producentorganisationer.

¹ — Originalspråk: engelska.

² — EGT L 297, s. 1.

6. En producentorganisation definieras i artikel 1.1 som varje juridisk person

”(a) som har bildats på eget initiativ av producenter av följande kategorier av de produkter som anges i artikel 1.2:

i) Frukt och grönsaker.

...

(b) särskilt i syfte att

(1) säkerställa produktionsplaneringen och anpassa denna till efterfrågan, särskilt vad gäller kvantitet och kvalitet,

(2) främja koncentrationen av utbudet och avyttring av medlemmarnas produktion,

(3) minska produktionskostnaderna och stabilisera produktionspriserna,

(4) främja odlings- och produktionsmetoder och en avfallshantering som är miljövänlig

(c) vars stadgar särskilt ålägger de sammanslutna producenterna att

...

(3) sälja hela sin produktion genom förmedling av producentorganisationen.

...

(d) i vars stadgar fastställs

...

(3) regler som på ett demokratiskt sätt säkerställer att de sammanslutna producenterna har kontrollen över organisationen och beslutsförfarandet,

...

(e) som har erkänts av den berörda medlemsstaten i enlighet med villkoren i punkt 2.”

7. I artikel 11.2 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall, vad gäller producentorganisationer enligt denna förordning, på följande villkor erkänna producentgrupper som ansöker om detta:

a) De motsvarar kraven i punkt 1 och kan ... visa att

b) De erbjuder tillräckliga garantier i fråga om verksamhetens genomförande, varaktighet och effektivitet.

c) De gör det faktiskt möjligt för medlemmarna att få det tekniska stöd som behövs för att införa miljövänliga odlingsmetoder.

d) De ställer faktiskt till medlemmarnas förfogande de tekniska hjälpmedel som behövs för lagring, förpackning och saluföring av produkter samt säkerställer en kommersiell, bokföringsmässig och budgetmässig förvaltning som lämpar sig för de uppgifter de åtagit sig.”

8. Dessa bestämmelser ska läsas mot bakgrund av skälen 7 och 16 i förordning nr 2200/96, vilka har följande lydelse:

”(7) Producentorganisationerna utgör grundvalen för den gemensamma organisationen av marknader, vilkas decentraliserade funktion de säkerställer på sin nivå. Inför en efterfrågan som ständigt blir mer koncentrerad framstår en samordning av utbudet från dessa organisationer av ekonomiska skäl som nödvändigare än någonsin för att stärka producenternas ställning på marknaden. Denna sammanläggning bör ske frivilligt och på ett ändamålsenligt sätt genom att de tjänster som en producentorganisation kan erbjuda sina medlemmar är omfattande och effektiva. ...

(16) För att stabilisera priserna är det önskvärt att producentorganisationerna får intervensera på marknaden, särskilt genom beslut att inte bjuda ut vissa kvantiteter produkter till försäljning under vissa perioder. ...”

9. I kommissionens förordning (EG) nr 1432/2003 av den 11 augusti 2003³ fastställs tillämpningsföreskrifter för förordning nr 2200/96 med avseende på erkännande av producentorganisationer och förhandserkännande av producentgrupper.

10. I artikel 6 i förordning (EG) nr 1432/2003, rörande producentorganisationernas struktur och verksamhet, föreskrivs följande:

”1. Producentorganisationerna skall förfoga över den personal, infrastruktur och utrustning som enligt medlemsstatens uppfattning krävs för att producentorganisationen skall kunna uppnå de mål som anges i artikel 11 i förordning (EG) nr 2200/96 och fullgöra följande [väsentliga] funktioner ...

2. Medlemsstaterna skall fastställa på vilka villkor en producentorganisation får överlämna de uppgifter som anges i artikel 11 i förordning (EG) nr 2200/96 till tredje man.”

11. Ingressen till förordning (EG) nr 1432/2003, har, såvitt här är av betydelse, följande lydelse:

”(7) Det är möjligt att en producentorganisation inte är i stånd att direkt och på ett effektivt sätt säkerställa all sin verksamhet. Medlemsstaterna bör tillåtas fastställa lämpliga regler.

(8) En producentorganisations viktigaste och huvudsakliga verksamhet bör vara knuten till medlemmarnas produktion. Producentorganisationen bör dock inom vissa ramar få tillåtelse att ägna sig åt annan verksamhet – handelsmässig eller annan.”

II – Bakgrund, förfarande och tolkningsfrågor

12. Målet i den nationella domstolen rör ett beslut av Kingdom Rural Payments Agency (nedan kallad RPA) om återkallande av erkännandet av Fruition PO Limited (nedan kallad Fruition) som en producentorganisation enligt förordning nr 2200/96.

3 — Kommissionens förordning (EG) nr 1432/2003 av den 11 augusti 2003 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2200/96 med avseende på erkännande av producentorganisationer och förhandserkännande av producentgrupper (EUT L 203, s. 18).

13. Den hänskjutande domstolen har gjort gällande att Fruition i den ansökan som den ingav till RPA år 2003 om erkännande som producentorganisation tillhandahöll följande information om sin struktur, beslutsförfarande, tillgångar och verksamhet:

”[Fruition] har inget moderbolag eller dotterbolag men har ett försäljningsavtal med Northcourt Group Ltd, ett bolag som till viss del (men inte helt och hållet) består av samma medlemmar som [Fruition]. Northcourt Group Ltd använder Worldwide Fruit (WWF) (som det äger 20 % av andelarna i) [4] som sin återförsäljare. WWF avlönar försäljare, teknisk personal, kvalitetssäkringspersonal, datorpersonal, planeringspersonal och administrativ personal som tillhandahåller tjänster åt [Fruition].

...

Löpande policybeslut fattas av styrelsen som nomineras och väljs av medlemmarna. ... Styrelseledamöternas rösträtt grundas på deras omsättning med [Fruition] men begränsas till 10 % av den totala omsättningen för en och samma ledamot.

...

Lagring, packning och försäljningsplaner sköts av WWF:s personal och godkänns av Northcourt och [Fruition]. Lagring och packning för de drygt 100 medlemmarna sker i omkring 30 större lagerlokaler och 10 större förpackningslokaler som alla ägs av enskilda medlemmar ...”

14. I november 2003 ansökte Fruition om EU-stöd, som administrerades av RPA. I december 2003 erkände RPA Fruition som en producentorganisation enligt förordning nr 2200/96 och i januari 2004 godkändes det verksamhetsprogram som Fruition hade lagt fram, vilket resulterade i att företaget beviljades det sökta EU-stödet.

15. Under åren 2005 och 2006 genomförde kommissionen två kontroller i Förenade kungariket. Kontrollerna ledde till slutsatsen att ett antal producentorganisationer, i vissa avseenden, inte hade uppfyllt villkoren för erkännande i förordning nr 2200/96. Till följd av kontrollerna vägrade kommissionen att betala ut hela det stöd som hade beviljats producentorganisationer i Förenade kungariket. Vad gäller Fruition uppgav kommissionen bland annat följande i ett meddelande till de brittiska myndigheterna:

”De 101 medlemmarna i [Fruition] äger nästan 100 % av Northcourt Fruit Ltd. Detta bolag ägde 50 % av Worldwide Fruit (WWF). Resterande 50 % ägs av ett bolag som ägs av jordbrukare i Nya Zeeland. Det finns inget avtal mellan [Fruition] och det bolaget. WWF saluför nästan 100 % av [Fruitions] produkter. WWF har även ansvaret för att organisera transport, sortering, packning och kvalitetssäkring av produkterna, inklusive fullständig produktionskontroll på [Fruitions] vägnar. WWF ombesörjer även tekniska tjänster och fakturering. WWF fakturerar [Fruition] ungefär 150 000 brittiska pund för dessa tjänster. Det är uppenbart att WWF utgör kärnan i hela organisationen och genomför alla verksamheter som en producentorganisation normalt skulle genomföra. ...

Kommissionen anser att [Fruition] inte uppfyllde villkoren för erkännande eftersom producentorganisationens verksamhet genomfördes av WWF, utan att ha anlåtts av Fruition för att göra detta. Förutom detta problem finns även ett problem vad gäller strukturen, nämligen att de producenter som är medlemmar i Fruition inte har en majoritet av rösträtterna vid beslut som rör WWF, vilket strider mot artikel 11.1 d.3 i förordning (EG) nr 2200/96.”

16. Kommissionens kontroll ledde till att RPA först tillfälligt drog in och därefter återkallade Fruitions erkännande som producentorganisation.

4 — Vid tidpunkten för återkallandet ägde Northcourt emellertid 50 % av andelarna i WWF.

17. Fruition överklagade detta beslut och bestred påståendet att de producenter som är medlemmar i en producentorganisation enligt förordning nr 2200/96 var skyldiga att ha slutlig kontroll över den verksamhet som en producentorganisation kan ha lagt ut på entreprenad.

18. I sin begäran om förhandsavgörande lyfter High Court fram de komplexa faktiska omständigheter som utgör bakgrund till förevarande mål, och att alla aspekter av förhållandet mellan Fruition, Northcourt och WWF faktiskt inte gick att fastställa.

19. Mellan Fruition och Northcourt fanns bara ett utkast till försäljningsavtal från januari 2004, som aldrig formaliserades. Enligt punkt 7 i avtalsutkastet skulle Northcourt få "suverän och okontrollerad befogenhet att själv avgöra hur det uppfyller sina skyldigheter och ha rätt att anställa och avlöna sådana underagenter eller oberoende entreprenörer som det finner lämpligt".

20. Den nationella domstolen kunde inte heller fastställa huruvida det existerade något avtalsmässigt förhållande mellan Fruition och WWF. Vad gäller förhållandet mellan Northcourt och WWF konstaterade High Court däremot att det verkligen fanns ett avtal, som hade ingåtts år 2002 och som "gav WWF kontroll över Northcourt på samma sätt som villkoren i 2004 års avtalsutkast gav Northcourt kontroll över Fruition".

21. Eftersom High Court är osäker på huruvida producentorganisationer – för att uppfylla villkoren för erkännande i förordning nr 2200/96 – måste behålla kontrollen över sina entreprenörers verksamheter, och om så är fallet i vilken grad, har High Court beslutat att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande avseende följande frågor:

"1. I en situation där

- a. en medlemsstat hade för avsikt att erkänna ett organ som producentorganisation enligt artikel 11 i rådets förordning nr 2200/96,
- b. organet hade ett syfte och stadgar som uppfyllde kraven i artikel 11,
- c. organets producentmedlemmar erhöll alla de tjänster som de har rätt till från en producentorganisation enligt artikel 11, och
- d. organet hade gett en entreprenör i uppdrag att tillhandahålla en väsentlig del av tjänsterna, ska artikel 11 då i enlighet med rättssäkerhetsprincipen tolkas så, att det krävs att organet utövar en viss grad av kontroll över entreprenören?

2. Om fråga 1 besvaras jakande, vilken grad av kontroll krävs då enligt artikel 11?

3. Ska organet anses ha haft den grad av kontroll, om någon, som fordras enligt artikel 11 i en situation där

- a. entreprenörerna var
 - (1) ett bolag där 93 % av aktiekapitalet innehades av organets medlemmar, och
 - (2) ett bolag där 50 % av aktiekapitalet innehades av det förstnämnda bolaget när det föreskrivs i dess bolagsordning att beslut ska fattas enhälligt,
- b. inte något av företagen hade någon skyldighet enligt avtal att följa organets instruktioner till dem avseende den aktuella verksamheten, men organet

- c. och entreprenörerna som en följd av den ovan beskrivna ägarstrukturen agerade med enhällighet?
4. Är det relevant för att besvara de ovannämnda frågorna att
- a. det i artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1432/03 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2200/96 med avseende på erkännande av producentorganisationer och förhandserkännande av producentgrupper uttryckligen föreskrevs att 'medlemsstaterna skall fastställa på vilka villkor' en producentorganisation får överlämna sina uppgifter till tredje man,
- b. den i fråga 1 aktuella medlemsstaten hade underlåtit att fastställa sådana villkor vid den relevanta tidpunkten?"

22. Fruition, Nederländerna, Förenade kungariket och Europeiska kommissionen har dels inkommit med skriftliga yttranden, dels yttrat sig muntligt vid förhandlingen.

III – Analys

A – Inledande anmärkningar

23. Innan jag inleder min rättsliga analys kommer jag kortfattat att undersöka vad som traditionellt sett har kännetecknat producentorganisationer, och vad syftet med dessa har varit inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, eftersom detta kan ge värdefulla insikter i hur de relevanta bestämmelserna i förordning nr 2200/96 bör tolkas.

24. Särskilt sedan slutet av 1970-talet var målet för den dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen att uppmuntra producenter att sluta sig samman i grupper,⁵ för att därigenom motverka vissa strukturella brister på de europeiska jordbruksmarknaderna. Medan de ekonomiska sektorer som var verksamma inom bearbetning och försäljning av jordbruksprodukter redan vid den tiden hade nått en betydande grad av koncentration och organisation var producentsektorn ofta fragmenterad och saknade homogenitet och samordning. Denna situation medförde framför allt att den primära sektorn hade en relativt underordnad och svag ställning i jämfört med den sekundära eller tertiära sektorn.

25. Därför antogs förordning (EEG) nr 1360/78 av den 19 juni 1978 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa⁶ för att främja större centralisering av utbudet av jordbruksprodukter i de medlemsstater där utbudet på marknaden härrörde från ett stort antal småskaliga jordbruksföretag eller otillräckligt organiserade sammanslutningar. I ingressen till nämnda förordning anges att sådana strukturbrister utgjorde ett hinder för fullföljandet av målen med den gemensamma jordbrukspolitik, eftersom det gör det svårt att höja produktiviteten inom jordbruket, att främja tekniska framsteg, att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och utnyttja produktionsfaktorerna optimalt, att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard och att stabilisera marknaderna.⁷

5 — I olika rättsakter har lagstiftaren omväxlande använt begreppen "producentorganisationer" och "producentgrupper" för vad som i huvudsak förefaller vara samma sak. Se, i detta avseende, Olmi, G., *Politique agricole commune*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bryssel, 1991, s. 109.

6 — EGT L 166, s. 1.

7 — EGT L 166, s. 1. Se, bland annat, skälen 2–8 i förordning nr 360/78.

26. En mängd andra förordningar om fastställande av en gemensam organisation av marknaden för specifika jordbrukssektorer innehöll också bestämmelser om producentorganisationer: silkesodling,⁸ bomull,⁹ bananer,¹⁰ olivolja och bordsoliver,¹¹ humle,¹² vin,¹³ och – av större betydelse för förevarande mål – frukt och grönsaker.

27. Framför allt i förordning nr 2200/96 beskrivs producentorganisationer som ”grundvalen för den gemensamma organisationen av marknader, vilkas decentraliserade funktion de säkerställer på sin nivå”.¹⁴ I förordningen tilldelas producentorganisationer vissa uppgifter och befogenheter – framför allt befogenheten att fatta beslut om att återta vissa jordbruksprodukter från marknaden.¹⁵ Under vissa omständigheter får en producentorganisation dessutom begära att en medlemsstat ska göra vissa av de bestämmelser som antagits av den producentorganisationen bindande även för de producenter som är etablerade inom samma sektor, men som inte tillhör den organisationen.¹⁶

28. Samtidigt gjorde unionslagstiftaren det möjligt att bevilja betydande ekonomiskt stöd till producentorganisationer från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), garantisektionen.¹⁷ I artikel 14 i förordning nr 2200/96 ges medlemsstaterna rätt att bevilja stöd till nybildade producentorganisationer för att uppmuntra dem att konstituera sig och för att underlätta deras administrativa verksamhet samt stöd avsedda att täcka en del av de investeringar som krävs för att uppnå erkännande, vilka sedan ska ersättas av Europeiska unionen. I artikel 15 i förordning nr 2200/96 föreskrivs dessutom att ekonomiskt gemenskapsstöd ska beviljas de producentorganisationer som inrättar en driftsfond. Stödet kan sedan användas för att finansiera ett verksamhetsprogram som förhandsgodkänts av de behöriga nationella myndigheterna, Denna form av finansiering kan bli extra värdefull, eftersom den i regel kan täcka upp till 50 % av utgifterna.

29. Traditionellt sett förefaller unionslagstiftaren ha tilldelat producentorganisationer en betydelsefull roll inom den gemensamma jordbrukspolitiken¹⁸ och särskilt inom ramen för förordning nr 2200/96. För att nämnda organisationer ska kunna fullgöra sin uppgift på ett effektivt sätt har de beviljats vissa befogenheter och tillgång till betydande offentligt stöd.

8 — Rådets förordning (EEG) nr 707/76 av den 25 mars 1976 om godkännande av producentgrupper inom silkesodlingssektorn (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 7, s. 28).

9 — Rådets förordning (EEG) nr 389/82 av den 15 februari 1982 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa inom bomullssektorn (EGT L 51, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 220).

10 — Rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT L 47, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 129).

11 — Rådets förordning (EG) nr 865/2004 av den 29 april 2004 om den gemensamma organisationen av marknaden för olivolja och bordsoliver och om ändring av förordning (EEG) nr 827/68 (EUT L 161, s. 97).

12 — Rådets förordning (EG) nr 1952/2005 av den 23 november 2005 om den gemensamma organisationen för humle och om upphävande av förordningarna (EEG) nr 1696/71, (EEG) nr 1037/72, (EEG) nr 879/73 och (EEG) nr 1981/82 (EUT L 314, s. 1).

13 — Rådets förordning (EG) nr 479/2008 av den 29 april 2008 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin, om ändring av förordningarna (EG) nr 1493/1999, (EG) nr 1782/2003, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 3/2008 samt om upphävande av förordningarna (EEG) nr 2392/86 och (EG) nr 1493/1999 (EUT L 148, s. 1).

14 — Se skäl 7 i förordningen.

15 — Se artikel 23 i förordning nr 2200/96 och skäl 16 i samma förordning.

16 — Se artikel 18 i förordning nr 2200/96 och skäl 14 i samma förordning. Enligt artikel 22 i samma förordning får den medlemsstat som har beviljat erkännandet dessutom besluta att de enskilda aktörer eller de grupper som inte är medlemmar i organisationen och drar nytta av denna verksamhet står i skuld till organisationen med hela eller en del av de ekonomiska bidrag som medlemmarna betalar.

17 — Se artikel 52.1 i förordning nr 2200/96.

18 — Detta gäller även, i tillämpliga delar, den gemensamma fiskeripolitiken. Se, exempelvis, artiklarna 5–12 i rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EGT L 17, s. 22).

30. En snabb blick på den befintliga unionslagstiftningen bekräftar att så fortfarande är fallet. De relevanta bestämmelserna i förordningen om en samlad marknadsordning¹⁹ – i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 361/2008²⁰ (som även upphävde förordning nr 2200/96) – är till övervägande del identiska med de bestämmelser som tidigare gällde. Även i de nya bestämmelserna ges producentorganisationer en stark ställning på de europeiska jordbruksmarknaderna.²¹ Producentorganisationerna tilldelas således viktiga mål att uppfylla, särskilt inom frukt- och grönsakssektorn,²² och erhåller betydande ekonomiskt stöd, både från EU:s budget och, i förekommande fall, från medlemsstaternas budgetar.²³

31. Intressant nog innehåller förordningen om en samlad marknadsordning bestämmelser som tillåter producentorganisationer att lägga ut sin verksamhet på entreprenad. I artikel 125d i nämnda förordning anges det uttryckligen att ”Medlemsstaterna får tillåta en erkänd producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker eller en erkänd sammanslutning av producentorganisationer inom den sektorn att lägga ut valfria delar av sin verksamhet på entreprenad, även till dotterbolag, om den för medlemsstaten styrker att det är det lämpligaste sättet att nå de mål som den berörda producentorganisationen eller sammanslutningen av producentorganisationer har.”

32. Frågorna i begäran om förhandsavgörande i förevarande mål rör framför allt huruvida förordning nr 2200/96 vilar på en liknande premiss, trots att det i den förordningen inte uttryckligen anges att så är fallet.²⁴

B – Fråga 1

33. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen huvudsakligen få klarhet i huruvida en producentorganisation som har lagt ut väsentlig verksamhet enligt förordning nr 2200/96 på entreprenad enligt nämnda förordning är skyldig att behålla kontrollen över sina entreprenörer för att säkerställa att verksamheten genomförs effektivt.

19 — Rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) (EUT L 299, s. 1).

20 — Rådets förordning (EG) nr 361/2008 av den 14 april 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) (EUT L 121, s. 1).

21 — Se, för ett allmänt resonemang, von Rintelen, G., i Mögele, R., och Erlbacher, F. (red.), *Single Common Market Organisation – Article by Article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the European Union*, C.H. Beck m.fl., München, 2011, s. 527–583, på s. 538.

22 — I artikel 122 i förordningen om en samlad marknadsordning anges att medlemsstaterna ska erkänna producentorganisationer som (bland annat) ”c) eftersträvar ett särskilt syfte som särskilt kan eller, när det gäller sektorn för frukt och grönsaker, ska omfatta ett eller flera av följande mål:

- i) Att säkerställa att produktionen är planerad och anpassad till efterfrågan, särskilt när det gäller kvalitet och kvantitet.
- ii) Att främja koncentrationen av utbudet och avyttringen av medlemmarnas produktion.
- iii) Att optimera produktionskostnaderna och stabilisera produktionspriserna.”

23 — Se, särskilt, artikel 103a och följande artiklar i förordningen om en samlad marknadsordning.

24 — Liknande frågor har även uppkommit inom ramen för andra mål vid de nationella domstolarna. Inner House of the Scottish Court of Session behandlade exempelvis bestämmelserna om producentorganisationer i målet *Scottish Ministers mot Angus Growers Limited* [2012] CSIH 92. Den huvudsakliga rättsfrågan i det målet skilde sig emellertid från den centrala frågan i förevarande mål, eftersom ovannämnda mål rörde huruvida producentorganisationernas underlåtelse att respektera kriterierna för erkännande var ”väsentlig”. De relevanta bestämmelserna i det målet fastställs dessutom i rättsakter som inte är tillämpliga i förevarande mål (rådets förordning (EG) nr 1182/2007 av den 26 september 2007 om särskilda bestämmelser för sektorn för frukt och grönsaker, om ändring av direktiven 2001/112/EG och 2001/113/EG och förordningarna (EEG) nr 827/68, (EG) nr 2200/96, (EG) nr 2201/96, (EG) nr 2826/2000, (EG) nr 1782/2003 och (EG) nr 318/2006 och om upphävande av förordning (EG) nr 2202/96 (EUT L 273, s. 1), samt kommissionens förordning (EG) nr 1580/2007 av den 21 december 2007 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordningar (EG) nr 2200/96, (EG) nr 2201/96 och (EG) nr 1182/2007 avseende sektorn för frukt och grönsaker (EUT L 350, s. 1)).

34. Av nedan nämnda skäl anser jag att denna fråga ska besvaras jakande. Jag kommer att redogöra närmare för mitt resonemang men i huvudsak anser jag att det av systematiken i förordning nr 2200/96 och lydelsen av artikel 11 i förordningen följer att producentorganisationer är skyldiga att behålla en viss grad av kontroll över sina entreprenörer för att säkerställa att villkoren för erkännande enligt den förordningen fortfarande uppfylls.

35. Innan jag utvecklar mitt resonemang vill jag redan från början slå fast att producenternas frihet att slå sig samman och bedriva sin verksamhet på det sätt som de finner lämpligt inte ifrågasätts. Förevarande mål rör endast producenter som frivilligt har valt att bilda en producentorganisation och som har ansökt om erkännande som sådan i enlighet med villkoren i förordning nr 2200/96.

36. Det finns ingen bestämmelse i förordning nr 2200/96 som uttryckligen eller implicit förbjuder eller begränsar vilka typer av verksamheter som producentorganisationer ska tillåtas att lägga ut på entreprenad. Tvärtom anges det i förordning nr 1432/2003 klart och tydligt att verksamhet kan läggas ut på entreprenad.²⁵ Jag delar därför Fruitions uppfattning att en producentorganisationens beslut om huruvida, och på vilka villkor, den ska anlita en entreprenör för att för organisationens räkning utföra en viss del av verksamheten är ett affärsbeslut, vilket i princip omfattas av den aktuella producentorganisationens näringsfrihet.

37. Detta innebär emellertid inte att en sådan delegering inte omfattas av begränsningar och villkor, vilka kan härledas från bestämmelserna om erkännande av producentorganisationer. Om de relevanta villkoren är uppfyllda och det behöriga nationella organet beviljar ett sådant erkännande får detta en rad konsekvenser. Som nämndes ovan ges producentorganisationer som erkänns enligt förordning nr 2200/96 en särskild ställning på marknaden, som mycket väl kan sträcka sig längre än att bara sträva efter att tillvarata sina medlemmars gemensamma intressen. Därför får, under vissa omständigheter, de bestämmelser som producentorganisationer antar för sina medlemmar på viktiga områden som produktion, saluföring och miljöskydd, på producentorganisationens begäran, göras bindande även för andra producenter som inte tillhör den organisationen men som är verksamma i samma regioner.²⁶

38. Det går följaktligen att hävda att det finns ett specifikt allmänintresse av att producentorganisationer utför specifika uppgifter och når vissa resultat. Om producentorganisationen erkänns av det behöriga offentliga organet får den därför tillgång till betydande offentligt stöd.

39. Mot bakgrund av ovanstående har unionslagstiftaren fastställt bestämmelser för organisationer som vill erkännas som producentorganisationer. Dessa bestämmelser rör bland annat producentorganisationernas syfte, såsom detta anges i deras bolagsordning, deras interna bestämmelser och deras viktigaste verksamheter. I lagstiftningen föreskrivs även att det ska genomföras kontroller för att kontrollera att dessa villkor uppfylls.

40. Det övergripande målet med regelverket är att säkerställa att producentorganisationer kan utföra sin väsentliga verksamhet på ett sådant sätt att det underliggande allmänintresset kan eftersträvas på ett effektivt sätt och de offentliga medel som används inte slösas bort, missbrukas eller till och med försvinner i form av bedrägerier.

41. När en producentorganisation väl har godkänts är denna den enda enhet som är ansvarig inför de nationella myndigheterna och EU-organen för hur den väsentliga verksamheten enligt förordning nr 2200/96 genomförs, liksom hur de mottagna offentliga medlen används.²⁷

25 — Se artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 och skäl 7 i samma förordning.

26 — Se artikel 18 i förordning nr 2200/96.

27 — I skäl 10 i förordning nr 2200/96 framhålls dessutom att producentorganisationer bör göras "ansvariga, i synnerhet för sina ekonomiska beslut".

42. Om producentorganisationer skulle tillåtas att låta tredje man självständigt utföra den verksamhet som anförtrotts dem, utan inblandning från producentorganisationens sida, skulle detta kraftigt begränsa de garantier som unionslagstiftaren har fastställt för att säkerställa att verksamheten genomförs korrekt och effektivt. Producentorganisationerna skulle naturligtvis fortfarande vara juridiskt ansvariga för alla brister, men de skulle i praktiken inte kunna åtgärda bristerna eftersom de i praktiken inte skulle ha någon möjlighet att varken påverka det sätt på vilket de ifrågavarande verksamheterna utförs, eller säkerställa att de offentliga medel som de beviljats verkligen används för att främja de syften som anges i förordning nr 2200/96. Det är därför nödvändigt att understryka att producentorganisationerna genom att ansöka om erkännande gör ett särskilt åtagande gentemot de nationella myndigheterna och EU-organen, och att dessa myndigheter till följd av detta regelbundet kontrollerar att de tillämpliga förordningarna efterlevs, och vid underlåtelse att efterleva förordningarna kan bestraffa eller införa sanktioner mot producentorganisationerna.²⁸ Myndigheterna har emellertid ingen sådan kontrollbefogenhet eller tvingande befogenhet vad gäller entreprenörer (eller underentreprenörer) som anlitas av en producentorganisation.

43. Förordning nr 2200/96 förefaller därför innehålla ett inbyggt krav på att producentorganisationer ska behålla en viss grad av kontroll över de entreprenörer (och i förekommande fall underentreprenörer) som de har anlitat för att genomföra väsentlig verksamhet enligt förordning nr 2200/96.

44. Detta kontrollkrav gäller dock endast för den verksamhet som en grupp av producenter är skyldiga att utföra för att erkännas som producentorganisation (exempelvis saluföring av medlemmarnas hela produktion och tillhandahållandet av tekniska medel för att lagra och packa deras produkter).²⁹

45. Här bör det tilläggas att producentorganisationen har rätt att inom vissa ramar ägna sig åt annan verksamhet – kommersiell eller annan – än den som anges i förordning nr 2200/96.³⁰ Enligt min uppfattning är kontrollkravet inte nödvändigtvis tillämpligt på sådana extra verksamheter. Så länge utförandet av verksamheten inte, direkt eller indirekt, påverkar ett korrekt genomförande av den väsentliga verksamheten enligt nämnda förordning finns det således ingen anledning att ytterligare begränsa producentorganisationernas näringsfrihet.

46. Slutligen är det inte bara systematiken i, och syftet med, förordning nr 2200/96 som stöder min slutsats att det finns ett kontrollkrav i artikel 11 i den förordningen. Såväl Förenade kungarikets regering och den nederländska regeringen som kommissionen har gjort gällande att ett sådant krav kan härledas från en kontextbaserad tolkning av nämnda bestämmelse. Denna uppfattning bygger på två hypoteser.

47. Dels anges det i artikel 11.1 d.3 att det i producentorganisationernas stadgar ska fastställas ”regler som på ett demokratiskt sätt säkerställer att de sammanslutna producenterna har kontrollen över organisationen och beslutsförandet”. Det är svårt att förena denna bestämmelse med idén om att en producentorganisation, genom avtal, kan ge en entreprenör fullständig frihet att utföra den verksamhet som entreprenören har anförtrotts. Om producentorganisationen verkligen valde en sådan lösning skulle ju medlemmarna, under avtalets löptid, i praktiken inte ha någon som helst möjlighet att kontrollera de beslut som entreprenören fattar på producentorganisationens vägnar.

48. Fruition har rätt i sitt påstående att beslutet om, och på vilka villkor, en entreprenör kan anlitas fortfarande underställs demokratisk kontroll. Detta förefaller dock vara en alltför snäv tolkning av artikel 11.1 d.3, eftersom räckvidden skulle begränsas till producentorganisationens mest grundläggande beslut. Den allmänna formuleringen av den aktuella bestämmelsen stöder inte en sådan restriktiv tolkning.

28 — Se, bland annat, artiklarna 14.5 och 14.6, 16.5 och 18.6 i förordning nr 2200/96 och artiklarna 13.3 och 21 i förordning nr 1432/2003.

29 — Se artikel 11.1 c.3 och 11.2 d i förordning nr 2200/96, samt skäl 11 i samma förordning. Se även artikel 6.1 i förordning nr 1432/2003.

30 — Se skäl 8 i förordning nr 1432/2003.

49. Artikel 11.2 stöder också uppfattningen i punkt 46 ovan. I den bestämmelsen betonas två centrala koncept inom ramen för systematiken i förordning nr 2200/96: i) att den verksamhet som producentorganisationerna ska genomföra för sina medlemmar genomförs effektivt, och ii) att det finns tillräckliga bevis för att styrka att så är fallet.

50. Vad gäller det första konceptet stadgas i artikel 11.2 att producentorganisationerna ska "[göra] det faktiskt möjligt för medlemmarna att få det tekniska stöd som behövs för att införa miljövänliga odlingsmetoder", "[ställa] faktiskt till medlemmarnas förfogande de tekniska hjälpmedel som behövs för lagring, förpackning och saluföring av produkter", samt "[säkerställa] en kommersiell, bokföringsmässig och budgetmässig förvaltning som lämpar sig för de uppgifter de åtagit sig".³¹ Vad gäller det andra konceptet åläggs producentorganisationerna i artikel 11.2 att tillhandahålla "underlag [som styrker att de uppfyller villkoren för erkännande]" och visa att "[d]e erbjuder tillräckliga garantier i fråga om verksamhetens genomförande, varaktighet och effektivitet".

51. Producentorganisationerna förefaller därför varken kunna säkerställa att verksamheten genomförs effektivt och korrekt eller, i ännu mindre grad, vara i stånd att tillhandahålla underlag som styrker detta, såvitt de inte behåller en viss grad av kontroll över den verksamhet som de anförtrött åt entreprenörerna.

52. Samma syn framhölls även av tribunalen när den tolkade unionsbestämmelserna rörande EUGFJ. Tribunalen fastställde ett kommissionsbeslut som, bland annat, slog fast att saluföring av produkter i den mening som avses i artikel 11 i förordning nr 2200/96 innebar att producentorganisationen utövade verklig kontroll över försäljningsvillkor och försäljningspris. Tribunalen konstaterade vidare att möjligheten att delegera en uppgift till tredje man utgjorde en särskild metod för att fullgöra ifrågavarande skyldighet och att detta inte frantog producentorganisationen från sina skyldigheter.³²

53. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen ska tolka artikel 11 i förordning nr 2200/96 så, att en producentorganisation som har lagt ut sin väsentliga verksamhet enligt nämnda förordning på entreprenad enligt samma förordning är skyldig att behålla en viss grad av kontroll över sina entreprenörer för att säkerställa att den ifrågavarande verksamheten genomförs effektivt.

C – Frågorna 2 och 3

54. Den hänskjutande domstolens andra och tredje fråga, som kan behandlas tillsammans, rör den grad av kontroll som en producentorganisation måste ha över sina entreprenörer för att uppfylla villkoren i artikel 11 i förordning nr 2200/96. Den hänskjutande domstolen frågar sig framför allt huruvida en producentorganisation utövar den grad av kontroll som krävs om producentorganisationen och entreprenören har gemensamma aktieägare och, till följd härav, beslut fattas i samförstånd, även om entreprenören inte har någon skyldighet enligt avtal att följa producentorganisationens instruktioner avseende den aktuella verksamheten.

55. Jag anser att svaret på dessa frågor följer av en samlad tolkning av de bestämmelser som behandlades ovan. Jag kommer att förklara varför jag anser att kontrollkravet i artikel 11 i förordning nr 2200/96 inte är uppfyllt om det inte finns någon verklig möjlighet för producentorganisationen att kontrollera sin entreprenörs verksamhet och, i förekommande fall, intervensera för att säkerställa att den väsentliga verksamheten enligt förordning nr 2200/96 genomförs effektivt.

31 — Jag konstaterar för fullständighetens skull att nämnda effektivitetskrav även nämns i skäl 7 i förordning nr 2200/96 och i artikel 6.1 samt skäl 6 i förordning nr 1432/2003.

32 — Dom av den 30 september 2009 i mål T-432/07, Frankrike mot kommissionen (REG 2009, s. II-188), punkterna 56–59.

56. I mitt förslag till svar på den första frågan har jag försökt visa att en producentorganisation måste ha en viss grad av kontroll över sina entreprenörer för att säkerställa att den aktuella verksamheten genomförs effektivt.

57. De lagstadgade krav som fastställs i artikel 11 ska därför inte bara efterlevas när producentorganisationen ansöker om erkännande, utan under hela producentorganisationens existens. De enda undantagen till denna regel har uttryckligen angetts i förordningen.³³

58. Producentorganisationerna ska följaktligen när som helst kunna styrka att de uppfyller de relevanta villkoren. I artikel 11.2 b framgår det tydligt att producentorganisationer exempelvis måste kunna styrka att de "varaktigt" genomför sin verksamhet. I artikel 12 i förordning nr 2200/96 föreskrivs dessutom att medlemsstaterna ska utföra regelbundna kontroller för att fastställa om producentorganisationerna uppfyller de villkor för erkännande som anges i förordningen. Om villkoren inte uppfylls kan kontrollerna dessutom leda till sanktioner eller till och med till att erkännandet återkallas.³⁴

59. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att en producentorganisation inte kan uppfylla villkoren i artikel 11 i förordning nr 2200/96 om den inte när som helst kan intervensera gentemot sina entreprenörer (och underentreprenörer), för att säkerställa att den verksamhet som lagts ut på entreprenad genomförs korrekt.

60. Enligt min mening finns det två sätt att säkerställa att producentorganisationerna har en sådan tillsyns- och interventionsbefogenhet. För det första genom att en entreprenör helt och hållet ägs av producentorganisationen och denna ägarstruktur förblir oförändrad under hela den period entreprenören genomför den verksamhet som den av producentorganisationen har anförtrotts att genomföra. I detta fall – med förbehåll för bekräftelse på att producentorganisationen, genom ett sådant ägande, enligt nationell lagstiftning faktiskt kan utöva direkt och avgörande kontroll över sitt dotterbolag – anser jag att kontrollkriteriet är uppfyllt. I en sådan situation skulle entreprenören fungera som producentorganisationens förlängda arm och fördelningen av uppgifter mellan de olika nivåerna i företagsstrukturen skulle bara vara en fråga om hur företaget strukturerar sin interna organisation. Entreprenören skulle vara tvungen att verkställa producentorganisationens vilja, och det skulle inte finnas någon risk för oenighet eller skilda kommersiella intressen mellan enheterna. För det andra kan en producentorganisation genom avtal ges den kontroll som krävs. Enligt min uppfattning har ett uttryckligt avtal mellan parterna fördelen av stabilitet och rättssäkerhet, vilket är viktigt för att säkerställa att en producentorganisation, under hela avtalets löptid, kommer att behålla de tillsynsbefogenheter som krävs för att kontrollera verksamheten och, vid behov, intervensera.

61. Exakt hur ett sådant arrangemang ska se ut, och vilken grad av kontroll som ska anses tillräcklig, beror på de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall och kan därför inte anges på förhand eller i allmänna termer.

62. Jag anser inte att unionslagstiftningen innehåller något krav på att avtalet ska ha en specifik form. Det behöver inte ens alltid vara ett skriftligt avtal. Om ett muntligt avtal är giltigt enligt nationell rätt kan det räcka med ett sådant avtal, även om existensen av ett muntligt avtal kan vara svårt att styrka.³⁵

33 — Se, exempelvis, artikel 13 i förordningen, som tillåter producentorganisationer som erkänts med stöd av tidigare rättsakter (rådets förordning (EEG) nr 1035/72 av den 18 maj 1972 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker (EGT L 118, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 162) att under en övergångsperiod fortsätta sin verksamhet, även om de inte uppfyller alla villkor som anges i artikel 11. I artikel 14 föreskrivs dessutom en övergångsperiod för nya producentorganisationer och producentorganisationer som inte har erkänts i enlighet med förordning nr 1035/72.

34 — Se härvid även artiklarna 20 och 21 i förordning nr 1432/2003.

35 — På denna punkt hänvisade Fruition, i sin ansökan om erkännande från år 2003, till ett befintligt försäljningsavtal med Northcourt. High Court of Justice kunde emellertid bara styrka förekomsten av (det inte formaliserade) avtalsutkastet från januari 2004 mellan parterna. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa förekomsten av och innehållet i det försäljningsavtal som nämns i den ansökan som Fruition ingav år 2003.

63. Oavsett avtalsform kan en tillräcklig grad av kontroll i alla händelser inte fastställas såvitt inte producentorganisationen enligt avtalet kan utfärda bindande instruktioner till sina entreprenörer, åtminstone vad gäller den väsentliga verksamheten enligt förordning nr 2200/96. I avsaknad av en sådan rättighet har producentorganisationen ingen möjlighet att intervensera i tid för att säkerställa att de villkor som ställs på producentorganisationen enligt de relevanta unionsbestämmelserna fortfarande uppfylls. Som Fruition själv har medgett i sitt yttrande skulle producentorganisationerna enbart ha befogenhet att ingripa i efterhand, exempelvis inte förnya eller säga upp avtalet, eller i tillämpliga fall väcka talan om ersättning för avtalsbrott eller skadeståndstalan.

64. De möjligheter till domstolsprövning som Fruition hänvisar till kan därför inte anses tillräckliga. För det första kan de på sin höjd begränsa de negativa följdverkningarna av en entreprenörs avtalsbrott eller lagöverträdelse. Varken producentorganisationens medlemmar eller ledning kan däremot *förhindra* fel som begås av en entreprenör, även om de skulle vara medvetna om vad entreprenören planerar att göra och öppet vara emot detta. För det andra skulle den ersättning som producentorganisationen skulle kunna få genom att väcka talan i domstol kanske kunna kompensera organisationens förluster, men den skulle aldrig kunna reparera de skador som kan ha drabbat själva marknaden. Som redan påpekats strävar producentorganisationer inte bara efter att tillvarata sina medlemmars gemensamma intressen, tanken är även att de ska vidta åtgärder för att gynna marknaden som helhet.

65. Vad gäller den grad av kontroll som en producentorganisation faktiskt bör ha beror detta enligt min uppfattning i hög grad på vad den verksamhet som har lagts ut på entreprenad har för karaktär och omfattning, liksom på de relevanta omständigheterna i det aktuella fallet (såsom marknadssituationen, affärsstrategier och affärsbehov, avtalslängd och så vidare). Trots det ser jag inget skäl till varför en producentorganisation tvunget måste delta i den dagliga driften av den affärsverksamhet som anförtratts entreprenörerna. I regel räcker det med en enkel befogenhet att intervensera vid de (mest) grundläggande valen i samband med den verksamhet som lagts ut på entreprenad för att kraven i artikel 11 i förordning nr 2200/96 ska vara uppfyllda.

66. Jag anser att det ankommer på den nationella domstolen att, efter att ha granskat alla relevanta fakta, i varje enskilt fall bekräfta huruvida en producentorganisation har behållit en tillräcklig grad av kontroll enligt artikel 11 i förordning nr 2200/96.

67. Eftersom det avgörande problem som den hänskjutande domstolen tar upp i sin andra och tredje fråga rör huruvida den grad av kontroll som krävs enligt förordning nr 2200/96 är uppfylld under omständigheter som de som är i fråga i förevarande mål ska jag dock försöka bistå den hänskjutande domstolen i detta avseende.

68. Enligt min mening är de omständigheter som den hänskjutande domstolen beskrivit inte i sig tillräckliga för att uppfylla det kontrollkrav som anges i artikel 11. Såvitt jag förstår saken ägs varken Northcourt eller WWF helt och hållet av Fruition. Inte heller är dessa enligt avtal skyldiga att följa de instruktioner som producentorganisationen utfärdar till dem.

69. Vad gäller den första frågan utgör den omständigheten att entreprenören och producentorganisationen har gemensamma aktieägare och/eller sammankopplade företagsledning inte i sig – till skillnad från en entreprenör som helt och hållet ägs av producentorganisationen – en tillräcklig garanti i detta avseende. Företagsstrukturer och aktieäggande varierar över tid, och de två företagens intressen, vilka vid en viss tidpunkt kanske sammanfaller helt, kan i framtiden mycket väl skilja sig åt. Ännu viktigare är att till och med när (några eller samtliga) av medlemmarna i producentorganisationen innehar en majoritet av aktiekapitalet i entreprenören, finns det fortfarande ingen garanti för att de slutliga beslut som den senare fattar alltid kommer att spegla majoriteten av producentorganisationsmedlemmarnas vilja. Som den hänskjutande domstolen riktigt har konstaterat finns det fall där – på grund av att de två enheterna till följd av de enskilda producenternas

aktieinnehav i enheterna har olika medlemmar,³⁶ och det eventuellt finns skilda intressen bland de olika medlemmarna – den ståndpunkt som företräds av en majoritet i producentorganisationen förvandlas till en minoritetsuppfattning bland entreprenörens aktieägare.³⁷

70. Att en producentorganisation och dess entreprenör har som praxis att fatta beslut i samförstånd ger dessutom inga garantier för att detta beslutsförfarande alltid kommer att följas. Till och med om det i en bindande avtalsbestämmelse mellan parterna föreskrivs att beslut ska fattas med enhällighet tvivlar jag på att det går att anse att producentorganisationen har tillräcklig kontroll enligt förordning nr 2200/96. Som den hänskjutande domstolen korrekt har påpekat kan klausuler som kräver enhällighet leda till att arbetet i enheten paralyseras: status quo råder ända till samtliga parter är överens om något annat. Under sådana omständigheter skulle producentorganisationen inte kunna uppfylla de relevanta bestämmelserna i lagar och avtal, såvitt inte entreprenören själv samtycker till de åtgärder som producentorganisationen begär. Effekten av bestämmelser som föreskriver samförstånd eller enhällighet är, i huvudsak, att två enheter placeras i en symmetrisk position, medan förhållandet mellan producentorganisationen och dess entreprenör borde vara asymmetriskt. Enligt förordning nr 2200/96 är det producentorganisationen som bör ha befogenhet att kontrollera entreprenören och inte vice versa. Som Förenade kungariket påpekade under förhandlingen är det i händelse av oenighet mellan de två enheterna med andra ord producentorganisationen som ska ha befogenhet att fatta det slutliga beslutet.

71. Vad gäller den andra frågan, rörande förekomsten av ett bindande avtal mellan parterna, konstaterar jag att det arrangemang som anges i punkt 7 i utkastet till försäljningsavtal mellan Fruition och Northcourt helt klart inte uppfyller den grad av kontroll som krävs enligt artikel 11 i förordning nr 2200/96. Enligt ovannämnda punkt skulle Northcourt få ”suverän och okontrollerad befogenhet att själv avgöra hur det uppfyller sina skyldigheter och ha rätt att anställa och avlöna sådana underagenter eller oberoende entreprenörer som det finner lämpligt”. En sådan suverän och okontrollerad befogenhet vad gäller fullgörandet av ett avtal strider uppenbart mot den form av kontroll som föreskrivs i artikel 11. Dessutom kan en oinskränkt befogenhet att anlita entreprenörer ibland bli problematisk, såvitt producentorganisationen inte även ges någon form av kontroll över dessa entreprenörer. Det finns i själva verket en betydande risk för att förekomsten av en kedja av entreprenörer och underentreprenörer ytterligare minskar producentorganisationens faktiska möjligheter att utöva tillsyn över och intervensera i verksamheten.

72. Fruition har likväl hävdat att en sådan tolkning av artikel 11 i förordning nr 2200/96 i hög grad skulle bortse från marknadsrealiteten, eftersom en producentorganisation, med de snabba transaktioner som kännetecknar försäljningen av frukt och grönsaker, i praktiken inte kan kontrollera alla detaljer i varje affärstransaktion. Fruition har vidare gjort gällande att en sådan tolkning av förordningen skulle upphäva ombudets befogenhet att agera i huvudmannens namn, och därmed strida mot standardpraxis vid avtal.

73. Jag övertygas inte av dessa argument. För det första kräver förordning nr 2200/96 endast en sådan grad av kontroll som behövs för att säkerställa att producentorganisationerna kan uppfylla villkoren i den förordningen. Detta innebär inte att producentorganisationerna måste kunna ingripa i alla aspekter som uppkommer i den dagliga driften av entreprenörens affärsverksamhet, och inte heller att entreprenörer inte kan ha ett (mer eller mindre) stort utrymme för skönsmässig bedömning vid

36 — I detta sammanhang konstaterar jag att enligt artikel 14.2 i förordning nr 1432/2003 "[fär] [i]ngen medlem i en producentorganisation ... ha mer än 20 % rösträtt. Medlemsstaten får emellertid höja denna procentsats till högst 49 % i förhållande till medlemmens bidrag till värdet av den produktion som saluförs av producentorganisationen."

37 — Vad gäller denna fråga föreskrivs det i artikel 14.1 i förordning nr 1432/2003, som bär rubriken "Demokratisk kontroll i producentorganisationerna" att "[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att motverka alla former av missbruk av makt och inflytande från en eller flera producenter när det gäller förvaltning och drift av producentorganisationen". Detta går även igen i skäl 14 i nämnda förordning enligt vilket "medlemsstaterna [bör] vidta åtgärder för att undvika att en minoritet av medlemmarna, som eventuellt svarar för den största delen av den aktuella producentorganisationens produktion, på ett otillbörligt sätt dominerar förvaltningen och driften av organisationen". Jag tolkar dessa bestämmelser som ett ännu starkare krav på att en majoritet av producentorganisationens medlemmar inte får ha blivit till en minoritet när det ska fattas viktiga beslut om driften av producentorganisationen.

fullgörandet av de uppgifter som de har tilldelats (exempelvis fastställandet av försäljningspriser och val av köpare). Inte heller innebär denna tolkning att en entreprenör inte kan beviljas samma befogenheter som ett ombud, och i egenskap av ett sådant ingå bindande avtal i huvudmannens, det vill säga producentorganisationens, namn.

74. För att producentorganisationerna ska anses ha uppfyllt kontrollkravet i artikel 11 är det inte ens nödvändigt för dem att faktiskt utnyttja sina befogenheter. Enbart den omständigheten att de skulle kunna utnyttja dem räcker enligt min mening för att uppfylla nämnda krav. Det är emellertid viktigt att producentorganisationerna behåller möjligheten att, i förekommande fall, intervensera för att säkerställa att den väsentliga verksamheten enligt förordning nr 2200/96 genomförs effektivt.

75. Jag finner därför att den grad av kontroll som krävs enligt förordning nr 2200/96 antingen uppfylls när entreprenören helt och hållet ägs av producentorganisationen under hela avtalets löptid, och producentorganisationen, genom detta ägande, faktiskt kan utöva omedelbar och avgörande kontroll över sitt dotterbolag, eller när det existerar ett avtal som ger producentorganisationen rätt att utfärda bindande instruktioner gentemot entreprenören.

76. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den andra och tredje frågan så, att förordning nr 2200/96 förpliktar en producentorganisation att behålla tillsynsbefogenheten över sina entreprenörer och, i förekommande fall, intervensera för att säkerställa att den väsentliga verksamheten enligt nämnda förordning genomförs effektivt. Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra huruvida den grad av kontroll som en producentorganisation behåller uppfyller detta krav. Enbart den omständigheten att producentorganisationen och dess entreprenörer har gemensamma aktieägare, och att beslut därför fattas i samförstånd, räcker inte för att uppfylla kontrollvillkoret i ovannämnda bestämmelse.

D – Fråga 4

77. Genom sin fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den omständigheten att en medlemsstat har underlåtit att genomföra artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 – enligt vilken medlemsstaterna ska fastställa på vilka villkor en producentorganisation får överlämna sina uppgifter till tredje man – har någon betydelse för svaret på de föregående frågorna.

78. Skälet till denna fråga är den omständigheten att Förenade kungariket inte utfärdade någon genomförandebestämmelse förrän i december 2009, långt efter det att RPA hade beslutat att återkalla Fruitions erkännande.

79. Jag anser att avsaknaden av en nationell bestämmelse som genomför artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 inte har någon betydelse för tolkningen och tillämpningen av artikel 11 i förordning nr 2200/96.

80. Som redan påpekats härrör kravet att en producentorganisation ska ha en viss grad av kontroll över sina entreprenörer direkt från systematiken i och – om än endast implicit – lydelsen av artikel 11 i förordning nr 2200/96.

81. Den grad av kontroll som krävs enligt förordning nr 2200/96 utgör den minsta grad av kontroll som unionslagstiftaren har ansett väsentlig för att säkerställa efterlevnaden av de bestämmelser om producentorganisationers funktion som fastställs i den grundförordningen.

82. I artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 ges medlemsstaterna däremot tillåtelse att införa kompletterande bestämmelser med krav på en hårdare grad av kontroll, samt fastställa procedurregler eller regler för hur kontrollen ska styrkas. Medlemsstaterna kan med andra ord välja att gå längre än de minimikrav som infördes genom artikel 11 i förordning nr 2200/96, eller enbart förtydliga och definiera

i vilken omfattning och inom vilka gränser producentorganisationer får lägga ut sin väsentliga verksamhet enligt förordning nr 2200/96 på entreprenad. Denna möjlighet för medlemsstaterna att införa kompletterande genomförandebestämmelser är förenlig med det faktum att det system som infördes genom förordning nr 2200/96 till viss del är decentraliserat. Bland annat är medlemsstaterna skyldiga att pröva och fatta beslut om ansökningar om erkännande som inges av producentorganisationer, godkänna stödansökningar från producentorganisationer och genomföra regelbundna kontroller för att säkerställa att de relevanta bestämmelserna efterlevs.

83. Eftersom artikel 6.2 ingår i en genomförandeförordning kan denna artikel emellertid inte påverka en skyldighet som åberopats med stöd av en bestämmelse i grundförordningen, såsom artikel 11 i förordning nr 2200/96.³⁸ Enligt fast rättspraxis ska en genomförandeförordning dessutom tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i grundförordningen där så är möjligt.³⁹

84. Till skillnad från vad Fruition har gjort gällande följer det av användningen av det normativa ”skall” i artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 således inte att medlemsstaterna genom den bestämmelsen formellt åläggs en obligatorisk skyldighet, som om den inte uppfylls skulle upphäva den skyldighet som producentorganisationerna åläggs i grundförordningen.

85. Det finns dessutom inget i förordning nr 2200/96 som tyder på att kontrollkravet är beroende av att den berörda medlemsstaten antar genomförandebestämmelser. Som visats ovan är någon annan tolkning av artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 dessutom inte förenlig med andan och systematiken i förordning nr 2200/96.

86. Avslutningsvis övertygas jag inte av Fruitions påstående att den föreslagna tolkningen skulle utgöra en otillåten retroaktiv tillämpning av de vägledande regler som de brittiska myndigheterna utfärdade i december 2009, och att tolkningen därför skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen.

87. Det räcker att erinra om att det finns ett inneboende kontrollkrav i artikel 11 i förordning nr 2200/96: en bestämmelse som fastställts i en unionsrättsakt, och enligt artikel 288 FEUF följaktligen till alla delar är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordning nr 2200/96, som vederbörligen offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* föregår dessutom de faktiska omständigheter som ligger till grund för målet i den nationella domstolen. Jag noterar för övrigt att artikel 21.2 i förordning nr 1432/2003 ger visst rättsskydd åt de organisationer som har fått sitt erkännande återkallat, trots att de har agerat i god tro.⁴⁰

88. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens fjärde fråga så, att en medlemsstats underlåtelse att genomföra artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003, enligt vilken medlemsstaten ska fastställa på vilka villkor en producentorganisation får överlämna sina uppgifter till tredje man, inte har någon betydelse för svaren på de föregående frågorna.

38 — Se, i detta avseende, bland annat dom av den 14 november 1989 i de förenade målen 6/88 och 7/88, Spanien och Frankrike mot kommissionen (REG 1989, s. 3639), punkt 15, och av den 25 juni 1997 i mål C-303/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-2943), punkt 23.

39 — Dom av den 24 juni 1993 i mål C-90/92, Tretter (REG 1993, s. I-3569), punkt 11, och av den 26 februari 2002 i mål C-32/00 P, kommissionen mot Boehringer (REG 2002, s. I-1917), punkt 53.

40 — Bestämmelsen har, såvitt det här är av intresse, följande lydelse: ”En erkänd producentorganisation som handlat i god tro behåller fullt ut de rättigheter som förvärvats genom erkännandet tills erkännandet dras in, och när det gäller de stödsystem som avses i artiklarna 2 och 6a i förordning (EG) nr 2201/96 och i artikel 1 i förordning (EG) nr 2202/96 till och med utgången av pågående regleringsår.”

IV – Förslag till avgörande

89. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, på följande sätt:

- 1) Artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 2200/96 av den 28 oktober 1996 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker ska tolkas så, att en producentorganisation som har lagt ut sådan verksamhet på entreprenad som är väsentlig för att beviljas erkännande enligt den förordningen är skyldig att ha en viss grad av kontroll över sina entreprenörer för att säkerställa att verksamheten genomförs effektivt.
- 2) Artikel 11 i förordning (EG) nr 2200/96 innebär en skyldighet för en producentorganisation att behålla sin tillsynsbefogenhet över sina entreprenörer och, i förekommande fall, intervensera för att säkerställa att verksamhet som är väsentlig för att beviljas erkännande enligt den förordningen genomförs effektivt. Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra huruvida den grad av kontroll som en producentorganisation har behållit uppfyller detta krav. Enbart den omständigheten att producentorganisationen och dess entreprenörer har gemensamma aktieägare, och att beslut därför fattas i samförstånd, räcker inte för att uppfylla kontrollvillkoret i ovannämnda bestämmelse.
- 3) En medlemsstats underlåtelse att genomföra artikel 6.2 i förordning nr 1432/2003 av den 11 augusti 2003 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2200/96 vad gäller villkoren för erkännande av producentorganisationer och preliminärt erkännande av producentgrupper, enligt vilken medlemsstaterna ska fastställa på vilka villkor en producentorganisation får överlämna de uppgifter som anges i artikel 11 i förordning nr 2200/96 till tredje man, har inte någon betydelse för svaren på de föregående frågorna.