FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS
fremsat den 20. april 1989 *

Høje Domstol.

1. Verwaltungsgericht Frankfurt har fremsat nærværende anmodning om en præjudiciel afgørelse i en sag, hvorunder det er omtvistet, om sagsøgeren i henhold til fællesskabsbestemmelserne er berettiget til producentstøtte for kirsebær konserveret i sukkeropløsning for produktionsåret 1983-1984.

2. Sagens faktiske omstændigheder er ikke nærmere angivet i forelæggelseskendelsen, men det fremgår af sagen, at sagsøgeren, Firma Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG (herefter benævnt »Stute«), i juli 1983 købte kirsebærrene af selskabet Rudolf Bargstedt, Hamburg, Obsterzeugerorganisation GmbH (herefter benævnt »Bargstedt«), med henblik på fremstilling af kirsebær konserveret i sukkeropløsning.

3. Grundforordningen, der er relevant i nærværende sag, er Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73 af 21.3.1977, s. 1). Denne blev ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1152/78 af 30. maj 1978 (EFT L 144 af 31.5.1978, s. 1), hvorved der indførtes en ordning med producentstøtte for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. I forordningens betragtninger angives følgende begrundelse for indførelsen af ordningen:

»For visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, der har særlig betydning for middelhavsområderne i Fællesskabet, er producentpriserne betydeligt højere end producentpriserne i tredjelande; der er fare for, at denne prisforskel vil vedvare i de nærmeste produktionsår; derfor bør fællesskabsprodukterne gøres mere konkurrencedygtige ved at indføre foranstaltninger, som gør det muligt at sælge disse produkter til priser, der kan konkurrere med de priser, der anvendes af de betydeligste af de producerende tredjelande...;

derfor bør der indføres en producentstøtteordning, der gør det muligt at fremstille de pågældende produkter til en lavere pris end den, der ville blive følgen, såfremt der blev betalt en rentabel pris til producenterne af friske produkter; til denne ordning bør der knyttes en ordning med kontrakter, der både sikrer en regelmæssig forsyning af forarbejdningsindustrien og indebærer en minimumspris, som forarbejdningsvirksomhederne skal betale producenterne.«

4. De materielle bestemmelser vedrørende producentstøtteordningen blev fastsat ved forordning (EØF) nr. 1152/78, artikel 2, hvorved de nye artikler 3a, 3b og 3c blev

* Originalsprog: engelsk.

indsat i grundforordningen. I henhold til artikel 3a, stk. 1, indførtes der fra og med begyndelsen af produktionsåret 1978/1979 en ordning med producentstøtte for de produkter i bilag Ia, som er fremstillet ved forarbejdning af frugt og grønsager, der er høstet i Fællesskabet. Artikel 3a, stk. 2, indeholdt følgende bestemmelse:

»Den i stk. 1 omhandlede ordning er baseret på kontrakter indgået i Fællesskabet mellem på den ene side producenter eller anerkendte sammenslutninger eller grupper af sådanne, og på den anden side forarbejdningsvirksomheder eller lovligt oprettede sammenslutninger eller grupper af sådanne. Disse kontrakter, der er afsluttet for en minimumsperiode, som skal fastsættes, bør nøjagtigt angive de mængder råvarer, de omfatter, den tidsmæssige fordeling af leverancerne til forarbejdningsindustrierne samt den pris, der skal betales producenterne. Så snart kontrakterne er afsluttet, sendes de til de af de berørte medlemsstater udpegede organer, som det påhviler at føre kontrol med gennemførelsen af kontrakterne.«

Artikel 3a, stk. 3, fastsatte fremgangsmåden for beregning af minimumsprisen for leverancer i henhold til disse kontrakter.

5. Artikel 3b indeholdt bestemmelser om fremgangsmåden for beregningen af støttebeløbet. Artikel 3c fastlagde fremgangsmåden for fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til artikel 3a og 3b samt for fastsættelse af støttebeløbet og minimumsprisen.

6. Forordning (EØF) nr. 1152/78 fandt ikke anvendelse på kirsebær konserveret i sukkeropløsning. Dette produkt fandtes ikke i produktfortegnelsen i bilag Ia, der blev indsat i grundforordningen ved artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1152/78. Sukkerkonserverede kirsebær blev omfattet af ordningen med producentstøtte ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/79 af 24. juli 1979 (EFT L 192 af 31.7.1979, s. 3), hvorved grundforordningen på ny blev ændret, og kirsebær konserveret i sukkeropløsning blev optaget i bilag Ia.

7. Det fremgår af sagen, at sagsøgte i hovedsagen — ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft — afslog Stutes ansøgning om producentstøtte for kontrakten med Bargstedt med den begrundelse, at Bargstedt, der vel opfyldte de øvrige betingelser i henhold til forordning (EØF) nr. 516/77 med senere ændringer, ikke kunne betragtes som en anerkendt producentsammenslutning i henhold til denne forordning. Ifølge Bundesamt blev Bargstedt kontrolleret af hovedanpartshaveren, Rudolf Bargstedt, der var grossist og ikke producerede frugt og grønsager. På det i sagen omhandlede tidspunkt havde Bargstedt 68 af i alt 103 stemmer i henhold til selskabets vedtægter.

8. Stute gjorde gældende, at Bargstedt var blevet anerkendt af Freie und Hansestadt Hamburg — den kompetente myndighed i så henseende — som interventionsberettiget producentorganisation i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423). Stute anførte endvidere, at de beføjelser, der tilkommer hovedanpartshaveren i Bargstedt, ikke berørte sammenslutningens status som

producentorganisation; producenterne havde kontrolbeføjelser i et sådant omfang, at sammenslutningen kunne betragtes som en producentorganisation. Hovedanpartshaveren var ikke beslutningskompetent alene; ledelsen blev udøvet af et rådgivende udvalg (Beirat), der kun består af producenter, og som har vetoret.

9. I lyset af det anførte har Verwaltungsgericht Frankfurt forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Hvilke mindstekrav skal være opfyldt af en anerkendt sammenslutning af producenter i den betydning, der er forudsat i artikel 3a, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 af 14. marts 1977, henholdsvis artikel 3a, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 988/84 af 31. marts 1984, henholdsvis artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 af 24. februar 1986?

Skal begrebet sammenslutning af producenter i artikel 3a i Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 med henblik på disse mindstekrav defineres i overensstemmelse med artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 eller i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1360/78?

2) Hører det med til disse mindstekrav, at producenterne har mulighed for ved stemmeflertal at påvirke den anerkendte sammenslutnings beslutninger i den retning, de ønsker, og er det derfor uforeneligt med disse krav, at et medlem af en sådan sammenslutning af producenter ikke selv er producent, men har stemmeflertal, eller er det tilstrækkeligt, at producenterne har kontrolmuligheder og vetoret, selv om de tilhører minoriteten?

3) Er overholdelsen af disse mindstekrav en betingelse for, at der opstår et krav på støtte, når alle de øvrige betingelser for at opnå støtte er opfyldt, især når den kompetente myndighed har anerkendt producentsammenslutningen? Består der for så vidt en beskyttelse af producentsammenslutningens og købernes berettigede forventning?«

10. Stute, Forbundsrepublikken Tysklands regering, den græske regering og Kommissionen har afgivet indlæg, der ikke alene vedrører spørgsmålet om fortolkningen af artiklerne 3a, 3b og 3c, i grundforordningen med senere ændringer, men tillige omhandler en lang række andre forordninger, der definerer begrebet producentorganisationer og lignende begreber i diverse forskellige sammenhænge. I indlæggene drøftes navnlig forordning (EØF) nr. 1035/72, hvis afsnit II vedrører producentorganisationer. I forordningens artikel 13 defineres dette udtryk således:

»I denne forordning forstås ved 'producentorganisation' en organisation af frugt- og

grønsagsproducenter, der er blevet oprettet på producenternes initiativ for særlig:

— at fremme koncentrationen af udbuddet samt reguleringen af producentpriser med hensyn til et eller flere af de i artikel 1 nævnte produkter,

— at stille passende tekniske hjælpemidler til de pågældende produkters emballering og afsætning til rådighed for de producenter, som er indtrådt i organisationen,

og som forpligter de tilsluttede producenter til:

— at afsætte den samlede produktion af det eller de produkter, med hensyn til hvilket eller hvilke de har tilsluttet sig organisationen, gennem denne; organisationen kan dog bemyndige producenterne til med hensyn til visse mængder at se bort fra denne forpligtelse,

— med hensyn til produktion og afsætning at anvende de regler, som producentorganisationen har vedtaget for at forbedre produkternes kvalitet og tilpasse udbuddet til markedets behov.«

Jeg bemærker imidlertid, at denne definition udtrykkeligt angives at vedrøre nævnte forordning. Det er på ingen måde åbenbart, at den samme definition skal lægges til grund i andre sammenhænge. I henhold til forordningens artikel 14 kan medlemsstaterne yde støtte til producentorganisationerne for at fremme deres oprettelse og lette deres virksomhed, og disse organisationer har, som det klart fremgår af artikel 13 selv, vigtige markedsregulerende funktioner inden for frugt- og grønsagssektoren. Man kan derfor forvente, at finde detaljerede bestemmelser om sådanne organisationers karakter og virksomhed.

11. Artikel 3a, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 516/77 omhandler overhovedet ikke producentorganisationer i den netop nævnte forstand. Bestemmelsen vedrører ikke producentorganisationer, men »producenter eller anerkendte sammenslutninger eller grupper af sådanne«. Formålet med at indføre en ordning med producentstøtte inden for rammerne af grundforordningen for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager var ene og alene at sætte producenterne af sådanne produkter i stand til at købe de omhandlede typer frugt og grønsager fra fællesskabsproducenter, hvis priser uden producentstøtte ville blive underbudt med importerede varer fra tredjelande. Dette var fortsat formålet, da grundforordningen på ny blev ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 988/84 (EFT L 103 af 16.4.1984, s. 11), som også nævnes i de præjudicielle spørgsmål, og hvis artikel 3a atter i det væsentlige anvender samme formulering, nemlig »producenter eller deres anerkendte sammenslutninger eller foreninger«. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 (EFT L 49 af 27.2.1986, s. 1) blev forordning (EØF) nr. 516/77 ophævet og afløst som grundforordning vedrørende den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. Afsnit I indeholder bestemmelserne om producentstøtte, og artikel 3,

stk. 1, har igen samme ordlyd. I henhold til de nævnte bestemmelser er hovedbetingelsen, at produkterne er fremstillet af frugt og grønsager, der er høstet i Fællesskabet, og som er købt i henhold til kontrakter mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder. Efter min opfattelse skal en producent eller en anerkendt producentsammenslutning eller -forening ikke opfylde nogen særlig betingelse, for at vilkårene i henhold til de nævnte bestemmelser kan anses for opfyldt. Jeg mener følgelig ikke, at bestemmelserne i andre forordninger, der vedrører producentorganisationer og hermed sammenhængende forhold, er af nogen relevans for denne sag. Den eneste materielle betingelse er, at sælgeren er producent eller en producentsammenslutning eller -forening, og disse udtryk skal efter min mening forstås i deres almindelige betydning.

12. I visse nyere bestemmelser knyttes der ganske vist en forbindelse mellem begreberne producentorganisation og producentsammenslutning eller -forening. I artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 722/88 af 18. marts 1988 (EFT L 74 af 19.3.1988, s. 49) — der vedrører støtte til produkter forarbejdet på basis af tomater — defineres udtrykket »producentsammenslutning« på følgende måde:

»Ved anvendelsen af artikel 3, stk. 1a, i forordning (EØF) nr. 426/86 forstås ved 'producentsammenslutning':

— producentorganisationer, der er oprettet og godkendt efter artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1035/72,

— sammenslutninger, der er oprettet med henblik på indgåelse af de i nævnte artikel 3 omhandlede kontrakter; disse sammenslutninger anerkendes af den pågældende medlemsstat, for så vidt som deres medlemmer ikke er medlemmer af producentorganisationer, der er godkendt efter artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1035/72, og forpligter sig til ikke at lade andre sammenslutninger overtage hele eller en del af deres produktion.«

I de ældre bestemmelser fandtes der imidlertid ingen lignende definition af udtrykket »producenter eller deres anerkendte sammenslutninger eller foreninger«, og den omstændighed, at man på et senere tidspunkt har udformet en særlig definition med henblik på et andet produkt — og hvorved man utvivlsomt har taget hensyn til de særlige markedsforhold for dette produkt på dette tidspunkt — bekræfter efter min mening blot, at disse udtryk som anvendt i de tidligere bestemmelser skal forstås i deres almindelige betydning.

13. Det er muligt, at betegnelsen »anerkendte« sammenslutninger eller foreninger i et vist omfang er blevet sammenblandet med kravet om, at producentorganisationer skal anerkendes. Ved artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 3284/83 af 14. november 1983 (EFT L 325 af 22.11.1983, s. 1) blev artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1035/72 ændret, således at de ovennævnte betingelser blev suppleret med en bestemmelse om, at producentorganisationen skal være »anerkendt af den berørte medlemsstat«, og det bestemtes, at den omhandlede anerkendelse skal meddeles, såfremt organisationerne frembyder tilstrækkelig garanti med hensyn til deres virksomheds varighed og effektivitet. I henhold til forordningens betragtninger blev ændringen foretaget med henblik på bedre at sikre, at producentorganisationerne overholder betingelserne og at tillade

en mere præcis og hensigtsmæssig fastlæggelse af støtteperioderne. Også ved denne definition havde man således spørgsmålet om støtte til producentorganisationerne selv for øje.

14. Jeg mener heller ikke, at der kan findes umiddelbar vejledning i Rådets forordning (EØF) nr. 1360/78 af 19. juni 1978 om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne (EFT L 166 af 23.6.1978, s. 1), som nævnes i de præjudicielle spørgsmål, men som kun finder anvendelse for visse områder i Fællesskabet, nemlig Belgien, Italien og visse franske områder, men ikke i Forbundsrepublikken Tyskland, og som kun omhandler visse produkter, idet produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager ikke er omfattet af forordningen, bortset fra i Italien. I henhold til forordningens artikel 5 er producentsammenslutninger sammensat af — blandt andre — enkeltproducenter. Artikel 5, stk. 2, er sålydende: »De pågældende medlemsstater kan, når deres nationale lovgivning indeholder bestemmelser herom, anerkende producentsammenslutninger, som også omfatter andre personer end de i stk. 1 omhandlede. I så fald skal det i disse sammenslutningers vedtægter sikres, at de i stk. 1 omhandlede medlemmer bevarer kontrollen med sammenslutningerne samt med de beslutninger, som de træffer«. Ifølge artikel 5, stk. 3, er foreningerne sammensat af anerkendte producentsammenslutninger, og de har på et bredere plan den samme målsætning som disse. Den nævnte forordning havde igen et helt andet sigte, nemlig at afhjælpe de alvorlige strukturelle svagheder, der præger udbuddet af en række landbrugsprodukter inden for visse områder, hvor markedet forsynes af et stort antal små og utilstrækkeligt organiserede bedrifter.

15. For så vidt angår den derfra forskellige regelsammenhæng, som grundforordningens artikel 3a indgår i, ligger der efter min mening ikke andet og mere i begrebet »anerkendt« sammenslutning eller gruppe, end at sammenslutningen eller gruppen skal have en vis varig karakter og ikke blot må være oprettet ad hoc i det øjemed at opnå producentstøtte for den konkrete forretningsvirksomhed. Bestemmelserne for andre områder og andre produkter, som Kommissionen har henvist til, er af samme grund uden betydning i nærværende sag.

16. Efter min mening er det egentlige spørgsmål, der skal afgøres nu, derfor simpelt hen, om et selskab som Bargstedt skal betragtes som producent, henholdsvis som en producentsammenslutning eller -forening, ved anvendelsen af artikel 3a i forordning (EØF) nr. 516/77, og det er herved irrelevant at inddrage andre bestemmelser. Jeg finder ikke, at de mindstekrav, som en anerkendt producentsammenslutning eller -gruppe skal opfylde i henhold til artikel 3a, er til hinder for, at en ikke-producent er medlem af en sådan sammenslutning eller gruppe, forudsat at denne i det væsentlige udgøres af producenter, som også kontrollerer sammenslutningens eller gruppens virksomhed. Såfremt det ikke dokumenteres, at disse krav er opfyldt, kan en organisation, hvori en grossist er hovedanpartshaver, ikke betragtes som producent eller som en producentsammenslutning eller -gruppe i den nævnte bestemmelses forstand. Det forhold, at organisationen er blevet anerkendt som producentorganisation i henhold til andre fællesskabsbestemmelser, er af de allerede anførte grunde uden betydning.

17. Med hensyn til det supplerende spørgsmål, hvormed det ønskes fastslået, om anerkendelsen af Bargstedt som producentorganisation i henhold til andre fællesskabsbestemmelser begrunder en berettiget forventning, er min opfattelse den, at en anerkendelse, der meddeles af myndighederne i en medlemsstat, ikke under nogen omstændigheder kan give en organisation status som producent eller producentsammenslutning eller -forening, hvis den ikke i forvejen har denne karakter. En medlemsstat kunne ellers blot ved en ensidig anerkendelse give de erhvervsdrivende i vedkommende stat krav på fællesskabsfinansieret producentstøtte. Ved det konkrete præjudicielle spørgsmål er det under alle omstændigheder lagt til grund, at Bargstedt blev anerkendt i henhold til andre bestemmelser, og det ønskes fastslået, om en sådan anerkendelse kan begrunde en berettiget forventning. Tænker man sig den situation — men dette er efter min mening ikke situationen i nærværende sag — at myndighederne i en medlemsstat ved deres dispositioner har bibragt en forarbejdningsvirksomhed den opfattelse, at den opfylder betingelserne for producentstøtte, og at virksomheden har handlet i tillid til disse dispositioner, vil virksomheden formentlig i henhold til national ret kunne kræve erstatning fra medlemsstatens myndigheder for tab i den anledning. Også i denne situation vil erstatningskravet imidlertid — efter min mening — i det hele kun kunne rejses på basis af national ret, og det kan ikke hævdes, at kravet har nogen fællesskabsretlig hjemmel.

18. Jeg finder, at Verwaltungsgericht Frankfurts spørgsmål følgelig bør besvares således:

»1) De mindstekrav, som en anerkendt producentsammenslutning eller -forening skal opfylde i henhold til artikel 3a i forordning (EØF) nr. 516/77, er, at sammenslutningen mv. hovedsageligt består af producenter, og at disse kontrollerer sammenslutningens eller foreningens virksomhed; bestemmelserne i artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1035/72 og i artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1360/78 er i så henseende uden betydning.

2) Det er ikke uforeneligt med disse mindstekrav, at en sådan sammenslutning eller forening optager et medlem, der ikke er producent, forudsat at sammenslutningen m.v. hovedsageligt består af producenter, og at disse kontrollerer sammenslutningens eller foreningens virksomhed. Er det ikke godtgjort, at disse krav er opfyldt, kan en organisation, inden for hvilken en grossist har stemmeflertal, ikke betragtes som producent, henholdsvis producentsammenslutning eller -forening i de nævnte bestemmelsers forstand.

3) Såfremt en organisation ikke opfylder de mindstekrav, der gælder for en producentsammenslutning eller -forening efter betydningen i artikel 3a i forordning (EØF) nr. 516/77, har en anerkendelse af organisationen som producentorganisation i henhold til en anden fællesskabsordning ikke den virkning, at organisationen herved opnår karakter af producentsammenslutning eller -forening efter betydningen i artikel 3a i forordning (EØF) nr. 516/77. Efter fællesskabsretten foreligger der i denne forbindelse intet spørgsmål om beskyttelse af den berettigede forventning.«