Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

30. maj 2013*

»Landbrug — fælles markedsordning — støtte til sektoren for frugt og grøntsager — annullationssøgsmål — umiddelbart berørt — formaliteten — forarbejdede frugter og grøntsager — driftsfonde og driftsprogrammer — finansiering af »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning««

I de forenede sager T-454/10 og T-482/11,

Associazione Nazionale degli Industriali delle Conserve Alimentari Vegetali (Anicav), Napoli (Italien), først ved advokaterne J.L. da Cruz Vilaça, S. Estima Martins og S. Carvalho de Sousa, derefter ved advokaterne S. Estima Martins, S. Carvalho de Sousa og R. Oliveira,

sagsøger i sag T-454/10,

Agrupación Española de Fabricantes de Conservas Vegetales (Agrucon), Madrid (Spanien), og de 16 andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilag I, først ved advokaterne J.L. da Cruz Vilaça, S. Estima Martins og S. Carvalho de Sousa, derefter ved advokaterne S. Estima Martins, S. Carvalho de Sousa og R. Oliveira,

sagsøgere i sag T-482/11,

støttet af:

Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA), Milano (Italien), og de ti andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilag II, først ved advokaterne J.L. da Cruz Vilaça, S. Estima Martins og S. Carvalho de Sousa, derefter ved advokaterne S. Estima Martins, S. Carvalho de Sousa og R. Oliveira,

intervenienter i sag T-454/10,

mod

Europa-Kommissionen, i sag T-454/10, først ved B. Schima, M. Vollkommer, derefter ved B. Schima og N. Donnelly, i sag T-482/11, ved K. Banks og B. Schima, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Confederazione Cooperative Italiane, Rom (Italien), og de otte andre intervenienter, hvis navne fremgår af bilag III, ved advokaterne M. Merola, M.C. Santacroce og L. Cappelletti,

intervenienter,

angående i sag T-454/10 en påstand om annullation af artikel 52, stk. 2a, i og bilag VIII til Kommissionens forordning (EF) nr. 1580/2007 af 21. december 2007 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2200/96, (EF) nr. 2201/96 og (EF) nr. 1182/2007 vedrørende frugt og grøntsager (EUT L 350, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 687/2010 af 30. juli 2010 (EUT L 199, s. 12), og i sag T-482/11, en påstand om annullation af artikel 50, stk. 3, og artikel 60, stk. 7, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT L 157, s. 1),

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood (refererende dommer), og dommerne F. Dehousse og J. Schwarcz,

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. november 2012,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (EUT L 299, s. 1, herefter »fusionsmarkedsordningen«) finder ifølge artikel 1, stk. 1, litra i) og j), anvendelse på sektoren for frugt og grøntsager og sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager.

2 Ved Rådets forordning (EF) nr. 361/2008 af 14. april 2008 om ændring af fusionsmarkedsordningen (EUT L 121, s. 1) blev visse bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1182/2007 af 26. september 2007 om særlige regler for frugt og grøntsager og om ændring af direktiv 2001/112/EF og 2001/113/EF og forordning (EØF) nr. 827/68, (EF) nr. 2200/96, (EF) nr. 2201/96, (EF) nr. 2826/2000, (EF) nr. 1782/2003 og (EF) nr. 318/2006 og ophævelse af forordning (EF) nr. 2202/96 (EUT L 273, s. 1) (jf. ottende betragtning til forordning nr. 361/2008) indarbejdet i fusionsmarkedsordningen.

3 Det angives i sjette betragtning til forordning nr. 1182/2007, at »[d]enne forordnings anvendelsesområde bør omfatte produkter henhørende under den fælles markedsordning for henholdsvis frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager«, men det præciseres også, at »[b]estemmelserne om producentorganisationer og brancheorganisationer og brancheaftaler […] dog kun [gælder] for produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, og [at] denne sondring bør bibeholdes«.

4 Ved artikel 1, nr. 22), i forordning nr. 361/2008 blev afdeling IVa indsat i fusionsmarkedsordningens del II, afsnit I, kapitel IV. Ifølge artikel 103b, 103c og 103d i den nye afdeling kan frugt- og grøntsagsproducentorganisationer oprette driftsfonde til finansiering af driftsprogrammer, der er rettet mod specifikke mål. Disse fonde finansieres af bidrag fra medlemmerne og af finansiel støtte fra EF.

5 I henhold til fusionsmarkedsordningens artikel 103d, stk. 2, kan den finansielle støtte fra EF højst udgøre 4,1% af værdien af hver producentorganisations afsatte produktion, men denne procentdel kan forhøjes til 4,6% af denne værdi, forudsat at det beløb, der overstiger 4,1%, udelukkende anvendes til kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger.

6 Artikel 52, stk. 1 og 6, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1580/2007 af 21. december 2007 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2200/96, (EF) nr. 2201/96 og (EF) nr. 1182/2007 vedrørende frugt og grøntsager (EUT L 350, s. 1) bestemmer følgende: »Beregningsgrundlag

1. I forbindelse med dette kapitel beregnes værdien af den afsatte produktion for en producentorganisation på grundlag af producentorganisationernes medlemmers produktion, for hvilken producentorganisationen er anerkendt.

[…]

6. Den afsatte produktion faktureres »ab producentorganisation«:

a) i givet fald som emballeret eller klargjort produkt eller som et produkt, der har gennemgået en første forarbejdning

b) eksklusive moms, og

c) eksklusive interne transportudgifter […]«

7 Fjerde betragtning til Kommissionens forordning (EU) nr. 687/2010 af 30. juli 2010 om ændring af forordning nr. 1580/2007 (EUT L 199, s. 12) bestemmer følgende:

»Beregningen af værdien af frugt og grøntsager, der er bestemt til forarbejdning, har vist sig at være vanskelig. Af hensyn til kontrol og forenkling er det hensigtsmæssigt at indføre en fast sats med henblik på beregning af værdien af frugt og grøntsager bestemt til forarbejdning, der repræsenterer værdien af basisproduktet, nemlig frugt og grøntsager bestemt til forarbejdning, og aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning. Da de mængder af frugt og grøntsager, der er nødvendige til fremstilling af forarbejdede frugter og grøntsager, afviger væsentligt fra produktgruppe til produktgruppe, bør disse forskelle afspejles i de faste satser, der finder anvendelse.«

8 Artikel 1, nr. 1), i forordning nr. 687/2010 ændrede artikel 21, stk. 1, litra i), i forordning nr. 1580/2007 ved at definere begrebet »tilberedning« som »forberedelse såsom vask, opskæring, skrælning, beskæring og tørring af frugt og grøntsager, uden at de omdannes til forarbejdede frugter og grøntsager«.

9 Ved artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 687/2010 blev der som stk. 2a i artikel 52 i forordning nr. 1580/2007 indsat følgende:

»Værdien af den afsatte produktion må ikke omfatte værdien af forarbejdede frugter og grøntsager eller andre produkter, der ikke hører til frugt- og grøntsagssektoren.

Dog beregnes værdien af den afsatte produktion af frugt og grøntsager bestemt til forarbejdning, som er omdannet til en af de forarbejdede frugter eller grøntsager, der er anført i bilag I, del X, til [fusionsmarkedsordningen], eller ethvert andet landbrugsprodukt, der er omhandlet i denne artikel og yderligere beskrevet i bilag VIa til nærværende forordning, af enten en producentorganisation, en sammenslutning af producentorganisationer eller deres medlemmer, der er producenter, eller deres kooperativer, eller filialer som omhandlet i stk. 7 i denne artikel, enten af dem selv eller gennem outsourcing, som en fast procentsats, der anvendes på den fakturerede værdi af disse forarbejdede produkter.

Den faste sats er

a) 53% for frugtsafter

b) 73% for koncentreret saft

c) 77% for tomatkoncentrat

d) 62% for frosne frugter og grøntsager

e) 48% for frugt- og grøntsagskonserves

f) 70% for svampekonserves af slægten Agaricus

g) 81% for frugter, foreløbigt konserveret i saltlage

h) 81% for tørret frugt

i) 27% for andre forarbejdede frugter og grøntsager

j) 12% for forarbejdede aromatiske krydderurter

k) 41% for paprikapulver.«

10 Artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 687/2010 erstattede artikel 52, stk. 6, i forordning nr. 1580/2007 med følgende tekst:

»6. Den afsatte produktion af frugt og grøntsager faktureres »ab producentorganisation« i givet fald som klargjort eller emballeret produkt, der er anført i bilag I, del IX, til [fusionsmarkedsordningen], eksklusive

a) moms

b) interne transportudgifter i de tilfælde, hvor der er stor afstand mellem producentorganisationens opsamlings- eller emballeringscentral og producentorganisationens distributionssted.

Med henblik på […] første afsnit, litra b), fastsætter medlemsstaterne de nedsættelser, som skal anvendes på den fakturerede værdi af produkter, der er udstedt faktura for på forskellige leverings- eller transportstadier.«

11 I artikel 61, stk. 4, i forordning nr. 1580/2007, der ikke blev ændret ved forordning nr. 687/2010, præciseres det, at »[d]riftsprogrammer [ikke må] indeholde aktioner eller udgifter, der er anført på listen i bilag VIII«.

12 Forordning nr. 1580/2007 blev ophævet ved artikel 149 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af [fusionsmarkedsordningen] for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT L 157, s. 1), eftersom den sidstnævnte forordning indeholdt gennemførelsesbestemmelser for disse sektorer.

13 35. betragtning til gennemførelsesforordning nr. 543/2011 bestemmer følgende:

»For at lette anvendelsen af støtteordningen på driftsprogrammer bør det klart defineres, hvad der forstås ved producentorganisationernes afsatte produktion, og i den forbindelse specificeres, hvilke produkter der kan tages i betragtning, og i hvilket handelsled produktionens værdi skal beregnes. Af kontrol- og forenklingshensyn bør der anvendes en fast sats til beregning af værdien af frugt og grøntsager til forarbejdning, der repræsenterer basisproduktets værdi, dvs. frugt og grøntsager til forarbejdning, og aktiviteter, som ikke udgør en egentlig forarbejdning. Da de mængder frugt og grøntsager, der medgår til fremstilling af forarbejdede frugter og grøntsager, afviger væsentligt fra produktgruppe til produktgruppe, bør disse forskelle afspejles i de faste satser, der anvendes […]«

14 I denne sammenhæng blev artikel 21, stk. 1, litra i), i forordning nr. 1580/2007 (jf. præmis 8 ovenfor) erstattet af artikel 19, stk. 1, litra j), i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, og artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 blev erstattet af artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, mens artikel 50, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 i det væsentlige gengiver artikel 52, stk. 6, i forordning nr. 1580/2007 (jf. præmis 9 og 10 ovenfor).

15 Det fremgår desuden af artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, at »[i]nvesteringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning af frugter og grøntsager til forarbejdede frugter og grøntsager kan være støtteberettigede, hvis investeringerne og aktionerne har de mål, der er nævnt i [fusionsmarkedsordningens] artikel 103c, stk. 1, […] herunder de mål, der er nævnt i artikel 122, stk. 1, litra c), i samme forordning, og forudsat at de figurerer i den nationale strategi, jf. [fusionsmarkedsordningens] artikel 103f, stk. 2, […]«.

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Associazione Nazionale degli Industriali delle Conserve Alimentari Vegetali (Anicav) (herefter »Anicav«) anlagde sag T-454/10 ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2010, Agrupación Española de Fabricantes de Conservas Vegetales (Agrucon) (herefter »Agrucon«), og de 16 øvrige sagsøgere, hvis navne er anført i bilag I, anlagde sag T-482/11 ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. september 2011.

17 Ved fem begæringer indleveret til Rettens Justitskontor den 13. og 17. januar 2011 anmodede Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA) (herefter »AIIPA«) og de enheder, der er opført i bilag II, om tilladelse til at intervenere i sag T-454/10 til støtte for Anicavs påstande.

18 Ved fire begæringer indleveret til Rettens Justitskontor den 24. januar 2011 anmodede Confederazione Cooperative Italiane og de enheder, der er opført i bilag III, om tilladelse til at intervenere i sag T-454/10 til støtte for Europa-Kommissionens påstande.

19 Ved to begæringer indleveret til Rettens Justitskontor den 19. december 2011 anmodede Confederazione Cooperative Italiane og de enheder, der er opført i bilag III, om tilladelse til at intervenere i sag T-482/11 til støtte for Kommissionens påstande.

20 Formanden for Rettens Anden Afdeling tillod disse interventioner ved to kendelser af 5. oktober 2011 og 6. marts 2012. Intervenienterne har indgivet indlæg og de øvrige parter fremsat bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

21 Ved kendelse af 22. oktober 2012 har formanden for Rettens Anden Afdeling i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement forenet sag T-454/10 og sag T-482/11 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

22 I sag T-454/10 har Anicav nedlagt følgende påstande:

— Artikel 52 i og bilag VIII til forordning nr. 1580/2007, som ændret ved forordning nr. 687/2010, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 I sag T-482/11 har Agrucon og de 16 øvrige sagsøgere, hvis navne er anført i bilag I, nedlagt følgende påstande:

— Artikel 50, stk. 3, og artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 I sag T-454/10 og sag T-482/11 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises, subsidiært frifindes Kommissionen.

— Anicav, Agrucon og de 16 øvrige sagsøgere, hvis navne er anført i bilag I, tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 I sag T-454/10 har intervenienterne til støtte for Anicav nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede bestemmelser annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 I sag T-454/10 og sag T-482/11 har intervenienterne til støtte for Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises, subsidiært frifindes Kommissionen.

— Anicav, Agrucon og de 16 øvrige sagsøgere, hvis navne er anført i bilag I, tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

27 Sagsøgerne har fremført tre anbringender, hvorved det gøres gældende, at de bestemmelser, der begæres annulleret, udgør en tilsidesættelse af, for det første, fusionsmarkedsordningen, for det andet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og, for det tredje, proportionalitetsprincippet.

28 Kommissionen har både bestridt, at sagerne kan antages til realitetsbehandling, og at der kan gives sagsøgerne medhold.

Formaliteten

Formaliteten i sag T-454/10, for så vidt som den angår bilag VIII til forordning nr. 1580/2007

29 Det bemærkes, at annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 6, TEUF skal anlægges inden to måneder efter, at den anfægtede retsakt, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren, eller i mangel heraf senest to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den. Det følger af denne bestemmelses ordlyd såvel som af dens formål, der er at garantere retssikkerheden, at en retsakt, der ikke er blevet anfægtet inden for denne frist, bliver endelig. Den endelige karakter vedrører ikke kun denne retsakt, men også enhver efterfølgende retsakt, der blot har en bekræftende karakter. Denne konsekvens, der er begrundet i nødvendigheden af stabilitet i retsforholdene, gælder for individuelle retsakter såvel som for dem, der har almengyldig karakter, såsom en forordning. Når en bestemmelse i en forordning ændres, opstår der imidlertid på ny adgang til at anlægge søgsmål, ikke blot til prøvelse af denne ene bestemmelse, men også af alle dem, som indgår i en sammenhæng med denne, uanset om de ikke selv er blevet ændret (Domstolens dom af 18.10.2007, sag C-299/05, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8695, præmis 28-30).

30 Kommissionen mener, at bilag VIII til forordning nr. 1580/2007, der ikke blev ændret ved forordning nr. 687/2010, ikke indgår i en sammenhæng med artikel 52 i forordning nr. 1580/2007, der blev ændret ved den nævnte forordning.

31 Det fremgår bl.a. af fusionsmarkedsordningens artikel 103d (jf. præmis 5 ovenfor), at den finansielle støtte fra EF højst kan udgøre 4,1% af værdien af hver producentorganisations afsatte produktion, men at denne procentdel kan forhøjes til 4,6%, forudsat at differencen udelukkende anvendes til kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger.

32 Som det fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 687/2010 (jf. præmis 7 ovenfor), repræsenterer de faste satser, som er angivet i artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007, og som værdien af den afsatte produktion af frugt og grøntsager bestemt til forarbejdning beregnes ud fra, værdien af basisproduktet og »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«. Dette bekræftes i ovennævnte stk. 2a, andet afsnit, der indeholder en undtagelse fra reglen i det første afsnit om, at værdien af den afsatte produktion ikke må omfatte værdien af forarbejdede frugter og grøntsager.

33 I henhold til artikel 61, stk. 4, i forordning nr. 1580/2007 må driftsprogrammer desuden ikke indeholde aktioner eller udgifter, der er anført på listen i bilag VIII til denne forordning. Det skal bemærkes, at denne liste er en naturlig konsekvens af en bestemmelse, der indeholder nærmere regler for beregning af EF-støtten under driftsprogrammerne. Det følger heraf, at bilag VIII til forordning nr. 1580/2007, i modsætning til det af Kommissionen anførte, indgår i en sammenhæng med denne forordnings artikel 52 som omhandlet i den dom, der er nævnt i præmis 29 ovenfor.

34 Som det fremgår af stævningens punkt 104 og 105, sammenholdt med den første påstand heri, har Anicav nedlagt påstand om annullation af bilag VIII til forordning nr. 1580/2007, for så vidt som det ikke bestemmes heri, at der ikke kan ydes støtte til dækning af forarbejdningsomkostninger under driftsprogrammerne.

35 Det skal herved bemærkes, at det fremgår af de faste satser, der er fastsat i artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007, og ikke af bilag VIII til denne forordning, at udgifter til »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, er støtteberettigede. Hvis artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 annulleres af de grunde, som sagsøgeren har anført, vil Kommissionen desuden have pligt til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde Rettens dom, i overensstemmelse med artikel 266 TEUF, bl.a. ved i givet fald at ændre bilag VIII til denne forordning. Vurderingen af, hvad bilag VIII til forordning nr. 1580/2007 skal indeholde for at stemme overens med fusionsmarkedsordningen, indgår derfor i de gennemførelsesforanstaltninger, som

Kommissionen skal træffe, hvis denne forordnings artikel 52, stk. 2a, annulleres. Da påstanden om annullation af bilag VIII til forordning nr. 1580/2007, for så vidt som det ikke bestemmes udtrykkeligt heri, at forarbejdningsomkostninger ikke er støtteberettigede, reelt har det samme formål som påstanden om annullation af denne forordnings artikel 52, stk. 2a, behøver Retten ikke at annullere dette bilag, hvis den beslutter at annullere den sidstnævnte bestemmelse.

Sagsøgernes søgsmålskompetence

36 Betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, indebærer efter fast retspraksis, at den anfægtede EU-foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af EU-reglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. Domstolens dom af 13.3.2008, sag C-125/06 P, Kommissionen mod Infront WM, Sml. I, s. 1451, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

37 Kommissionen har i begge sager gjort gældende, at princippet om, at producentorganisationerne har ret til at modtage EF-støtte under driftsprogrammerne, hvorimod forarbejdningsvirksomheder ikke er berettigede hertil, hverken udspringer af forordning nr. 1580/2007 eller af gennemførelsesforordning nr. 543/2011, men af fusionsmarkedsordningen. Forordning nr. 1580/2007 og gennemførelsesforordning nr. 543/2011 vedrører således kun gennemførelsen af dette princip, hvilket betyder, at sagsøgerne ikke er umiddelbart berørt af artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 eller af artikel 50, stk. 3, eller artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 (herefter »de anfægtede bestemmelser«).

38 Det bemærkes herved, at sagsøgerne, som det fremgår af punkt 91, 92, 97, 103, 104 og 111 i stævningen og punkt 27 og 30 i replikken i sag T-454/10 og af punkt 92, 97, 100, 110, 117 og 119 i stævningen i sag T-482/11, ikke har kritiseret den generelle sondring mellem producentorganisationer og forarbejdningsvirksomheder og heller ikke påstår, at forarbejdningsvirksomheder, der ikke tilhører en producentorganisation, skulle have ret til støtte af nogen art. Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser er retsstridige, fordi producentorganisationer ifølge disse bestemmelser kan tildeles støtte til forarbejdningsaktiviteter, som også udføres af forarbejdningsvirksomheder, der ikke tilhører en producentorganisation, og til investeringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning af frugter og grøntsager. Som Kommissionen har medgivet, har de anfægtede bestemmelser resulteret i en ordning, hvor producentorganisationer er berettiget til at modtage støtte til forarbejdningsaktiviteter, som også udføres af forarbejdningsvirksomheder, der ikke tilhører en producentorganisation, selv om disse aktiviteter »ikke udgør en egentlig forarbejdning«.

39 Det er endvidere ubestridt, at artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 ikke overlader medlemsstaterne et skøn ved anvendelsen af de faste satser til beregning af værdien af den afsatte produktion. Det samme gælder for artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, hvorefter investeringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning kan være støtteberettigede, hvis de har de mål, der er nævnt i fusionsmarkedsordningens artikel 103c, stk. 1, og artikel 122, stk. 1, litra c), og forudsat at de figurerer i den nationale strategi, jf. denne ordnings artikel 103f, stk. 2.

40 Hvad angår Kommissionens argument om, at den konkurrencemæssige ulempe, som de anfægtede bestemmelser medfører for sagsøgerne og deres medlemmer, er en indirekte faktisk konsekvens, skal det bemærkes, at sagsøgernes og deres medlemmers konkurrencestilling påvirkes som en direkte følge af de specifikke faste satser, der er fastsat i artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og i artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, og af retten til at opnå EU-støtte til investeringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning i henhold til sidstnævnte forordnings artikel 60, stk. 7, og at

de derfor er umiddelbart berørt af de anfægtede bestemmelser (jf. i denne retning Rettens dom af 11.7.1996, forenede sager T-528/93, T-542/93, T-543/93 og T-546/93, Métropole télévision m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 649, præmis 64).

41 Kommissionens fortolkning af begrebet umiddelbart berørt vil desuden forhindre alle personer i at begære retsakter vedrørende udbetaling af støtte til deres konkurrenter annulleret, eftersom den tilsvarende ulempe blot vil være en indirekte faktisk konsekvens. Ifølge fast retspraksis er konkurrenten til en modtager af støtte direkte berørt af Kommissionens beslutning om at bemyndige en medlemsstat til at udbetale denne støtte, når der ikke er tvivl om medlemsstatens vilje til at udbetale den (jf. i denne retning Rettens domme af 27.4.1995, sag T-442/93, AAC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1329, præmis 45 og 46, og sag T-435/93, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1281, præmis 60 og 61, samt dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 49), idet en EU-bestemmelse om tildeling af EU-støtte så meget desto mere vil kunne berøre konkurrenten til den pågældende støttemodtager umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

42 Forordning nr. 1580/2007 og gennemførelsesforordning nr. 543/2011 er i øvrigt regelfastsættende retsakter som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, eftersom der hverken er tale om lovmæssige retsakter som defineret i artikel 289, stk. 3, TEUF, eller om individuelle retsakter. Som sagsøgerne har gjort gældende – uden at blive modsagt af Kommissionen – må det i øvrigt lægges til grund, at artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

43 Selv om EU-støtten i henhold til disse bestemmelser udbetales gennem de nationale myndigheder, forholder det sig alligevel sådan, at de instrumenter, hvorefter myndighederne foretager de pågældende betalinger, ikke vedrører sagsøgerne, og de er heller ikke rettet til sagsøgerne eller meddelt disse. De enkelte betalingsorganer varetager desuden deres hverv i overensstemmelse med de regler, som gælder i den berørte medlemsstat, og som ikke nødvendigvis kræver, at der udstedes retsakter, der kan anfægtes ved de nationale domstole. Som Kommissionen også har forklaret i punkt 32 i duplikken i sag T-454/10 og i punkt 16 i svarskriftet i sag T-482/11, må det under disse omstændigheder fastslås, at artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

44 Det samme gælder i endnu højere grad for artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011. Sagsøgerne har således anfægtet denne bestemmelses lovlighed, for så vidt som det fremgår heraf, at der kan ydes EU-støtte til investeringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning, hvilket spørgsmål kun er reguleret ved denne forordning, uden at medlemsstaterne skal eller kan gribe ind heri.

45 Med hensyn til det argument, som intervenienterne til støtte for Kommissionen har fremsat, og hvorefter retten til at modtage støtte til investeringer eller aktioner i forbindelse med forarbejdning af frugter og grøntsager er betinget af, at de figurerer i de nationale strategier, der udarbejdes i henhold til fusionsmarkedsordningens artikel 103f, stk. 2, skal det indledningsvis bemærkes, at de pågældende strategier udarbejdes for at gennemføre denne bestemmelse og ikke for at gennemføre artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011. Udarbejdelsen af disse strategier er således ikke en foranstaltning til gennemførelse af den sidstnævnte bestemmelse. Som det fremgår af fusionsmarkedsordningens artikel 103f, stk. 2, skal de nationale strategier endvidere først og fremmest omfatte analyser af situationen med hensyn til styrker og svagheder samt begrundelser for prioriteter, beskrive driftsprogrammernes mål, vurdere disse programmer og beskrive producentorganisationernes forpligtelser i forbindelse med indberetning. Disse strategier er i sagens natur ikke foranstaltninger, der har til formål at bestemme, om investeringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning er

støtteberettigede. Denne støtteberettigelse, hvis lovlighed anfægtes, er som følge heraf ikke et kendetegn ved de pågældende strategier, men fastslås direkte i artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011.

46 Endelig har hverken Kommissionen eller de intervenienter, der støtter denne, bestridt, at de sagsøgende organisationer har til formål at varetage deres medlemmers interesser, bl.a. ved at anlægge søgsmål. Eftersom medlemmerne af de pågældende organisationer er umiddelbart berørt af de anfægtede bestemmelser, opfylder de sagsøgende organisationer også denne betingelse for, at deres søgsmål kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning Domstolens dom af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 56).

Anicavs søgsmålsinteresse

47 Kommissionen har i sag T-454/10 gjort gældende, at de regler, der gjaldt forud for vedtagelsen af forordning nr. 687/2010, vil finde anvendelse, hvis Anicavs annullationspåstand tages til følge. Disse regler vedrørte imidlertid støtte til aktiviteter i forbindelse med den »første forarbejdning«, hvilket var endnu mindre fordelagtigt for sagsøgeren.

48 Det må herved fastslås, at forordning nr. 687/2010, som det fremgår af anden, tredje og fjerde betragtning hertil, ophævede det tidligere system til beregning af værdien af den afsatte produktion og erstattede det med et system baseret på faste satser. Hvis artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 annulleres, vil det ikke automatisk medføre, at man vender tilbage til en støtteordning, som lovgiver har besluttet at ophæve. Annullationen vil i stedet medføre, at Kommissionen forpligtes til at træffe de foranstaltninger, der følger af Rettens dom, i overensstemmelse med artikel 266 TEUF.

49 Det argument, som intervenienterne til støtte for Kommissionen har fremsat, og hvorefter Anicavs søgsmål er blevet uden genstand og må afvises på grund af manglende søgsmålsinteresse efter ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordning nr. 543/2011, der ophævede forordning nr. 1580/2007 (jf. præmis 12 ovenfor), kan således heller ikke tiltrædes. Det bemærkes i den henseende indledningsvis, at selv om forordning nr. 1580/2007 er blevet ophævet, svarer det ikke til en eventuel annullation foretaget af Retten, eftersom denne ophævelse ikke er en anerkendelse af, at denne forordnings artikel 52, stk. 2a, har været ulovlig. Den pågældende ophævelse har desuden virkning *ex nunc*, hvorimod en eventuel annullation vil have virkning *ex tunc*. De anfægtede bestemmelser vil kun i det sidste tilfælde blive betragtet som ugyldige som omhandlet i artikel 264 TEUF. Det bemærkes videre, at når en retsakt annulleres, er den institution, fra hvilken retsakten hidrører, i medfør af artikel 266 TEUF forpligtet til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til dommens opfyldelse. Disse foranstaltninger skal navnlig ophæve virkningerne af de ulovlige forhold, der er fastslået i annullationsdommen. Den pågældende institution vil derfor eventuelt skulle genoprette sagsøgerens situation eller undgå, at en tilsvarende retsakt vedtages (Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 46 og 47). Anicav har derfor stadig en interesse i, at artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 annulleres.

50 Det må under disse omstændigheder konkluderes, at sagerne kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår påstandene om annullation af de anfægtede bestemmelser.

Realiteten

51 Eftersom de to første anbringender om tilsidesættelse af henholdsvis fusionsmarkedsordningen og princippet om forbud mod forskelsbehandling er materielt sammenhængende, bør de behandles samlet. Som det fremgår af nedenstående, tages der i forbindelse med de landbrugspolitiske valg, der lå til grund for de relevante bestemmelser i fusionsmarkedsordningen, hensyn til forpligtelsen til ifølge artikel 34, stk. 2, EF (nu artikel 40, stk. 2, TEUF) at sikre ligebehandling mellem på den ene side

forarbejdningsvirksomheder for frugt og grøntsager, der ikke tilhører en producentorganisation, og på den anden side organisationer for producenter, der fungerer som forarbejdningsvirksomheder i sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager.

52 Sagsøgerne mener ikke, at det er tilladt efter fusionsmarkedsordningen at yde støtte til forarbejdningsaktiviteter under driftsprogrammerne. De anfægtede bestemmelser er derfor i strid med fusionsmarkedsordningen, for så vidt som det i denne ordning ikke bestemmes, at der kan udbetales støtte til dækning af omkostningerne ved sådanne aktiviteter. De anfægtede bestemmelser er ligeledes i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, for så vidt som støtten til forarbejdningsaktiviteter er forbeholdt producentorganisationer og ikke gives til forarbejdningsvirksomheder, der ikke tilhører sådanne organisationer.

53 Det bemærkes indledningsvis, at de klagepunkter, der formelt er fremført i sag T-454/10 med hensyn til artikel 52 i forordning nr. 1580/2007, kun vedrører stk. 2a i denne artikel. Da Anicav blev spurgt om dette under retsmødet, præciserede selskabet, at annullationspåstanden faktisk kun vedrører dette stykke i forordning nr. 1580/2007. Eftersom det er artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, der gør det muligt at tage hensyn til værdien af visse forarbejdningsaktiviteter, og det er lovligheden af denne mulighed, der anfægtes af Anicav, må det fastslås, at det er artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007, der er anfægtet i sag T-454/10. Der er til gengæld ikke fremført klagepunkter mod artikel 52, stk. 2a, første afsnit, eftersom det netop fremgår heraf, at værdien af forarbejdede frugter og grøntsager eller andre produkter, der ikke hører til frugt- og grøntsagssektoren, ikke indgår i beregningen af den afsatte produktions værdi. Når der i det følgende henvises til de anfægtede bestemmelser, menes der derfor artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 samt artikel 50, stk. 3, og artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011.

54 Vedrørende indholdet af sagsøgernes klagepunkter vil Retten først i korte træk gennemgå de retsforskrifter, der gælder for tildeling af støtte til forarbejdningsaktiviteter i forbindelse med frugt og grøntsager.

55 Ved artikel 2-4 i Rådets forordning (EF) nr. 2201/96 af 28. oktober 1996 om den fælles markedsordning for forarbejdede frugter og grøntsager (EFT L 297, s. 29) blev der indført en ordning med produktionsstøtte for visse produkter, hvilken ordning bestod af to dele. Formålet med den første del var at fastsætte en minimumspris, som forarbejdningsvirksomhederne skulle betale producenterne for køb af råvaren. Den anden del af ordningen bestod af en godtgørelse til forarbejdningsvirksomhederne til gengæld for den minimumspris, som de skulle betale producenterne (Rettens dom af 20.6.2006, sag T-251/04, Grækenland mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 97).

56 Rådets forordning (EF) nr. 2699/2000 af 4. december 2000 om ændring af forordning (EF) nr. 2200/96 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, forordning (EF) nr. 2201/96 om den fælles markedsordning for forarbejdede frugter og grøntsager og forordning (EF) nr. 2202/96 om en støtteordning for producenter af visse citrusfrugter (EFT L 311, s. 9) ophævede den hidtidige ordning fra og med produktionsåret 2001/2002 for størstedelen af de berørte produkter og erstattede den i henhold til artikel 2 med en enkelt støtte, der skulle udbetales direkte til producentorganisationerne, uden at der var fastsat nogen støtte til forarbejdningssektoren, som herefter frit kunne forhandle priser med producenterne (dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i præmis 55 ovenfor, præmis 98). Det skal påpeges, at der i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2201/96, som ændret ved forordning nr. 2699/2000, for så vidt angår producentorganisationernes støtteberettigelse ikke sondres mellem, om de forarbejdningsvirksomheder, der forarbejder deres produkter, tilhører en producentorganisation eller ej.

57 Ved artikel 1-5 i Rådets forordning (EF) nr. 2202/96 af 28. oktober 1996 om en støtteordning for producenter af visse citrusfrugter (EFT L 297, s. 49) blev der desuden indført en støtteordning for producentorganisationer, som leverede visse citrusfrugter, der var høstet i Fællesskabet, til

forarbejdning. Denne ordning var baseret på en enkelt støtte, som blev udbetalt direkte til producentorganisationerne, uden at der var fastsat nogen støtte til forarbejdningssektoren, som frit kunne forhandle priser med producenterne. Det skal i samme forbindelse påpeges, at der i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2202/1996 for så vidt angår producentorganisationernes støtteberettigelse heller ikke sondres mellem, om de forarbejdningsvirksomheder, der forarbejder deres produkter, tilhører en producentorganisation eller ej.

58 Disse støtteordninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager blev i henhold til artikel 55 i forordning nr. 1182/2007 opretholdt for det produktionsår, der udløb i 2008, hvorefter de blev ophævet (jf. også 18.-20. betragtning samt 28. og 42. betragtning til forordning nr. 1182/2007). Sidstnævnte bestemmelse blev ved artikel 1, nr. 43), i forordning nr. 361/2008 indsat som fusionsmarkedsordningens artikel 203a, stk. 1.

59 De pågældende støtteordninger blev ophævet samtidig med, at de frugter og grøntsager, som de omfattede, blev indarbejdet i den enkeltbetalingsordning, der blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1). Denne indarbejdelse skete ved artikel 52 i forordning nr. 1182/2007, som ændrede en lang række bestemmelser i forordning nr. 1782/2003 (jf. også 18.-20. betragtning til forordning nr. 1182/2007).

60 Som Kommissionen har anført i punkt 58 og 44 i sine svarskrifter i henholdsvis sag T-454/10 og sag T-482/11, vedrører fusionsmarkedsordningens del II, afsnit I, kapitel IV, afdeling IVa, der har overskriften »Støtte til frugt og grøntsager«, udelukkende sektoren for frugt og grøntsager som defineret i fusionsmarkedsordningens artikel 1, stk. 1, litra i), og ikke sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager som defineret i samme ordnings artikel 1, stk. 1, litra j). Det bemærkes herved, at hver af disse sektorer ifølge disse bestemmelser defineres af de produkter, som de omfatter, og som EU-lovgiver har opregnet. Når der ydes støtte til dækning af omkostninger til forarbejdning af frugt og grøntsager, der skal afsættes som forarbejdede produkter, ydes denne støtte således inden for sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager. I en meddelelse af 17. november 2009 til forvaltningskomitéen understregede Kommissionen ligeledes, at fusionsmarkedsordningen ikke indeholdt hjemmel for udbetaling af støtte i sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager.

61 Det skal i øvrigt påpeges, at det fremgår af fusionsmarkedsordningen, hvilke sektorer der er berettiget til EU-støtte, og at der derfor ikke kan ydes støtte til sektorer, som ikke er nævnt i denne ordning. Det må under disse omstændigheder konkluderes, at der efter det produktionsår, der udløb i 2008, ikke kan udbetales EU-støtte til dækning af omkostninger i forbindelse med forarbejdning af frugt og grøntsager.

62 Denne konklusion bekræftes af syvende betragtning til fusionsmarkedsordningen, hvorefter denne ordning forenkler reglerne uden at sætte spørgsmålstegn ved de politiske afgørelser, der gennem årene er truffet i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Den har derfor ikke til formål at ophæve eller ændre bestående instrumenter og indeholder ingen bestemmelser om nye foranstaltninger eller instrumenter. Det samme kan læses i anden betragtning til forordning nr. 361/2008, som indarbejdede bestemmelserne i forordning nr. 1182/2007, der ophævede støtten til forarbejdede frugter og grøntsager, i fusionsmarkedsordningen (jf. præmis 58 ovenfor).

63 Som det fremgår af artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, finder de faste satser heri imidlertid anvendelse på visse frugter og grøntsager, nærmere bestemt de forarbejdede produkter, der er anført i del X i bilag I til fusionsmarkedsordningen, og de forarbejdede produkter, der er nævnt i bilag VIa til forordning nr. 1580/2007 og bilag VI til gennemførelsesforordning nr. 543/2011. Kommissionen og de

intervenienter, der støtter denne, har i øvrigt medgivet, at de faste satser, der er angivet i de nævnte bestemmelser, også dækker omkostninger til visse »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, jf. 4. betragtning til forordning nr. 687/2010 og 35. betragtning til gennemførelsesforordning nr. 543/2011. Disse aktiviteter finder således sted i forbindelse med en proces, der har til formål at fremstille forarbejdede frugter og grøntsager, og i forbindelse med afsætningen af disse forarbejdede produkter. Dette forhold fremgår også af Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne i juni 2010, hvorefter omkostninger til tilberedning såsom opskæring og vask afholdes, før produkterne indgår i forarbejdningsprocessen, hvorimod den anden kategori af omkostninger, der også tages i betragtning ved beregning af værdien af den afsatte produktion, vedrører omkostninger »efter forarbejdning«.

64 Kommissionen har desuden bekræftet i punkt 70 og 61 i sine svarskrifter i henholdsvis sag T-454/10 og sag T-482/11, at »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, omfatter aktiviteter i forbindelse med tilberedning og aktiviteter efter forarbejdning såsom reklame, markedsføring og oplagring.

65 Kommissionen har endelig ikke bestridt, at de pågældende aktiviteter også udføres af forarbejdningsvirksomheder, der ikke tilhører en producentorganisation, i forbindelse med deres forarbejdning af de produkter, der er opregnet i artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og i artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011.

66 Det må konstateres, at fusionsmarkedsordningen ikke kan fortolkes som foreslået af Kommissionen.

67 Fusionsmarkedsordningen indeholder ganske vist ikke en liste over forarbejdningsaktiviteter, men disse aktiviteter er heller ikke støtteberettigede under driftsprogrammerne (jf. præmis 58-62 ovenfor). Selv om begrebet værdien af den afsatte produktion ikke er defineret i fusionsmarkedsordningens artikel 103d, kan Kommissionen således ikke fortolke dette begreb på en sådan måde, at der kan ydes EU-støtte til sektorer, som ikke er støtteberettigede i henhold til fusionsmarkedsordningen.

68 Det argument, som Kommissionen har støttet på fusionsmarkedsordningens artikel 103c, stk. 1, litra c) og d), er heller ikke holdbart.

69 Ifølge nævnte artikel 103c, stk. 1, litra c), kan driftsprogrammer i frugt- og grøntsagssektoren have til formål at forøge disse produkters handelsværdi. Som det er nævnt i præmis 60 ovenfor, vedrører fusionsmarkedsordningens del II, afsnit I, kapitel IV, afdeling IVa, sektoren for frugt og grøntsager og ikke sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager. Forøgelsen af handelsværdien af frugt og grøntsager, der er bestemt til forarbejdning, må som følge heraf omfatte alle aktiviteter i forbindelse med fremstillingen af disse produkter, men ikke aktiviteter i forbindelse med forarbejdningen af disse. At modtagerne af støtten til forarbejdningsaktiviteter er producentorganisationer, der beskæftiger sig med produktion af frugt og grøntsager, ændrer desuden intet ved den omstændighed, at den pågældende støtte vedrører forarbejdningsaktiviteter og dermed sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager (jf. præmis 60 ovenfor), som ikke er støtteberettiget i henhold til fusionsmarkedsordningen.

70 Hvad angår den omhandlede artikel 103c, stk. 1, litra d), hvorefter driftsprogrammer i frugt- og grøntsagssektoren kan have til formål at iværksætte salgsfremmende foranstaltninger for produkterne, uanset om de er i frisk eller forarbejdet form, skal det bemærkes, at denne bestemmelse afspejler karakteren af den aktivitet, som den har til formål at fremme. I forbindelse med en reklamekampagne for frugt og grøntsager er det således praktisk umuligt at sondre mellem friske og forarbejdede produkter og kun at fremme forbruget af friske frugter og grøntsager og ikke forbruget af forarbejdede produkter. Hvis støtten til salgsfremmende foranstaltninger i frugt- og grøntsagssektoren betinges af, at disse foranstaltninger kun omhandler friske produkter, vil det under disse omstændigheder være umuligt at yde støtte til en salgsfremmende foranstaltning. Der kan derfor ikke ydes EU-støtte til aktiviteter i forbindelse med forarbejdning af frugt og grøntsager på grundlag af fusionsmarkedsordningens artikel 103c, stk. 1, litra d), som kun omhandler salgsfremme. Hertil

kommer, at artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 samt artikel 50, stk. 3, og artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 ikke bestemmer, at der kun ydes støtte til producentorganisationer, som har fået godkendt et driftsprogram rettet mod det mål, der er nævnt i fusionsmarkedsordningens artikel 103c, stk. 1, litra d), eller at det kun er foranstaltninger rettet mod dette mål, der er støtteberettigede.

71 Det bemærkes videre, at EU-retlige bestemmelser efter fast retspraksis skal fortolkes og anvendes på en sådan måde, at ligebehandlingsprincippet overholdes (Domstolens dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 30, af 17.9.2002, sag C-513/99, Concordia Bus Finland, Sml. I, s. 7213, præmis 69, og af 12.12.2002, sag C-470/99, Universale-Bau m.fl., Sml. I, s. 11617, præmis 99, samt Rettens dom af 2.7.1998, sag T-236/97, Ouzounoff Popoff mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 331, og II, s. 905, præmis 35, af 16.7.1998, sag T-81/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. II, s. 2889, præmis 50 og 51, og af 18.10.2001, sag T-333/99, X mod ECB, Sml. II, s. 3021, præmis 38).

72 Inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik kommer dette princip særligt til udtryk i artikel 40, stk. 2, andet afsnit, TEUF (Domstolens dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 46), der forbyder enhver form for forskelsbehandling af Unionens producenter eller forbrugere.

73 Det bemærkes herved, at de forskellige støtteordninger til dækning af forarbejdningsomkostninger (jf. præmis 55-57 ovenfor) er udarbejdet med henblik på at sikre ligebehandling af forarbejdningsvirksomhederne inden for EU, dvs. de virksomheder, der beskæftiger sig med forarbejdning af frugt og grøntsager, uanset om de tilhører en producentorganisation eller ej. Under den ordning, der blev fastlagt ved forordning nr. 2201/96, blev støtten udbetalt direkte og kun til forarbejdningsvirksomhederne (dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i præmis 55 ovenfor, præmis 101 og 102) uden hensyntagen til, om de var medlem af en producentorganisation, mens der ifølge forordning nr. 2699/2000 blev udbetalt støtte til producenter, hvis produktion var bestemt til forarbejdning, uanset om forarbejdningsvirksomheden tilhørte en producentorganisation eller ej. Det samme gør sig gældende for den ordning, der blev indført ved forordning nr. 2202/96.

74 Ud fra det samme tankesæt om ligebehandling af EU-virksomheder, der udfører aktiviteter i forbindelse med forarbejdning af frugt og grøntsager, afspejler fusionsmarkedsordningen de landbrugspolitiske valg, som Rådet har foretaget hvad angår støtte til sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager. Denne politik består som nævnt i præmis 58-62 og 67-70 ovenfor i at ophæve enhver støtte til denne sektor uden hensyntagen til, om forarbejdningsvirksomheden tilhører en producentorganisation eller ej.

75 Kommissionen må som følge heraf ikke yde støtte til dækning af omkostninger til forarbejdningsaktiviteter ved at betegne visse aktiviteter, som udelukkende finder sted i forbindelse med fremstilling af forarbejdede frugter og grøntsager, som »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, hvilket begreb i øvrigt ikke optræder i fusionsmarkedsordningen. Den må slet ikke yde støtte baseret på forskelsbehandling til skade for forarbejdningsvirksomheder, der ikke tilhører en producentorganisation, og til fordel for producentorganisationer, i det omfang de udfører forarbejdningsaktiviteter.

76 I det foreliggende tilfælde bevirker artikel 52, stk. 2a, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 dog netop, at der i sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager ydes støtte til fordel for producentorganisationer, der selv forarbejder deres produkter eller får dem forarbejdet for deres regning. Disse bestemmelser strider mod fusionsmarkedsordningen, eftersom det ikke er muligt at yde en sådan støtte ifølge denne ordning, og fører af de grunde, der er nævnt i præmis 73 og 74 ovenfor, til forskelsbehandling af forarbejdningsvirksomheder i EU, der konkurrerer med hinanden. Disse virkninger skyldes, at de faste satser, der er anført i disse bestemmelser, også dækker omkostninger til visse aktiviteter, der udføres af forarbejdningsvirksomhederne som led i forarbejdningen af de frugter og grøntsager, som de

modtager af producentorganisationer, eftersom der kun ydes støtte til dækning af visse omkostninger i forbindelse med disse aktiviteter, når forarbejdningen udføres af producentorganisationer eller under deres ansvar gennem udlicitering som defineret i artikel 29 i forordning nr. 1580/2007 og artikel 27 i gennemførelsesforordning nr. 543/2011.

77 Det samme gælder så meget desto mere for artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011.

78 For det første fremgår det – som Kommissionen bekræftede under retsmødet – af denne bestemmelse, at alle aktioner eller investeringer i forbindelse med forarbejdning, der iværksættes af en producentorganisation, kan være støtteberettigede, hvilket ikke kun omfatter »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«. For det andet gør kravet om, at aktionerne eller investeringerne skal have de mål, der er nævnt i fusionsmarkedsordningens artikel 103c eller artikel 122, stk. 1, litra c), for at være støtteberettigede, ikke den pågældende bestemmelse forenelig med fusionsmarkedsordningen. Fusionsmarkedsordningens artikel 103c er således indeholdt i denne ordnings del II, afsnit I, kapitel IV, afdeling IVa, og vedrører derfor kun støtte til sektoren for frugt og grøntsager og ikke støtte til sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager (jf. præmis 60 ovenfor). Fusionsmarkedsordningens artikel 122 er desuden indeholdt i fusionsmarkedsordningens del II, afsnit II, kapitel II, der har overskriften »Producentorganisationer, brancheorganisationer og erhvervsorganisationer«. Det bemærkes herved, at reglerne for producent- og brancheorganisationer og producentsammenslutninger i frugt- og grøntsagssektoren er indeholdt i fusionsmarkedsordningens artikel 125a-125n, der blev indsat i denne ordning ved artikel 1, nr. 28), i forordning nr. 361/2008, som indarbejdede visse bestemmelser i forordning nr. 1182/2007 i fusionsmarkedsordningen (jf. præmis 2 ovenfor). Ifølge sjette betragtning til forordning nr. 1182/2007 gælder »[b]estemmelserne om producentorganisationer og brancheorganisationer og brancheaftaler […] dog kun for produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, og denne sondring bør bibeholdes«. Selv om en producentorganisation forfølger et af målene i fusionsmarkedsordningens artikel 122, stk. 1, litra c), hvortil henvises til i samme ordnings artikel 125b, stk. 1, litra a), er det således ikke tilstrækkeligt til, at der kan ydes støtte til aktiviteter i forbindelse med forarbejdning af frugt og grøntsager.

79 Kommissionens anskuelse om, at den fordelagtige behandling af producentorganisationer er begrundet i behovet for også at yde dem støtte for visse aktiviteter, der finansieres i sektoren for frugt og grøntsager bestemt til afsætning i frisk tilstand, kan ikke tiltrædes. Selv om det i den henseende for det første antages, at en sådan anskuelse kan lægges til grund *de lege ferenda*, fremgår det dog stadig ikke af fusionsmarkedsordningen, at der kan ydes en sådan støtte. Ved afsætning af frugter og grøntsager kan det for det andet være nødvendigt at udføre visse aktiviteter i form af vask, emballering eller oplagring, som minder om visse aktiviteter, der udføres i forbindelse med forarbejdning, men de pågældende frugter og grøntsager vil stadig være friske, når de sælges. Da frugter og grøntsager, der sælges friske, selv om de har gennemgået en af de nævnte behandlinger, og frugter og grøntsager, der er bestemt til forarbejdning, ikke står i et konkurrenceforhold til hinanden, er det ikke nødvendigt at behandle dem ens. For det tredje er Kommissionens sondring mellem disse to kategorier af producenter i de fleste tilfælde kunstig, eftersom valget mellem at afsætte produkterne som friske produkter eller produkter bestemt til forarbejdning hovedsageligt afhænger af, om de opfylder de handelsnormer for produkter bestemt til afsætning i frisk tilstand, der er fastsat i fusionsmarkedsordningens artikel 113a og præciseret i gennemførelsesforordning nr. 543/2011. At markedet for frugt og grøntsager adskiller sig fra markedet for forarbejdede frugter og grøntsager betyder derfor ikke, at der kan foretages en tilsvarende sondring mellem producenterne og slet ikke mellem de producentorganisationer, der modtager den omtvistede støtte. Det må for det fjerde konstateres, at forklaringen om det påståede formål om at yde støtte til producenter af frugt og grøntsager, som skal forarbejdes, for at afspejle finansieringen af tilsvarende aktiviteter i forbindelse med frugter og grøntsager, som skal sælges friske, strander på, at der hverken ifølge artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 eller artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011

kan ydes støtte til producentorganisationer, som ikke har mulighed for selv at forarbejde deres produkter eller udlicitere forarbejdningen af dem, uden at der synes at være nogen begrundelse for denne forskelsbehandling.

80 Endelig kan de argumenter, som Kommissionen har fremført som begrundelse for den forskellige behandling af de producentorganisationer, der modtager støtte til forarbejdningsaktiviteter, på den ene side, og forarbejdningsvirksomheder, på den anden side, ikke tiltrædes. Der kan for det første ikke ydes støtte til dækning af omkostninger til aktiviteter i forbindelse med forarbejdningsprocessen, når fusionsmarkedsordningen ikke giver mulighed herfor, selv om Kommissionen betegner disse aktiviteter som »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«. For det andet befinder en forarbejdningsvirksomhed og en producentorganisation, der iværksætter forarbejdningsaktiviteter, sig – i modsætning til, hvad Kommissionen gjort gældende – under alle omstændigheder ikke i forskellige situationer med hensyn til deres engagement i sektoren for forarbejdede frugter og grøntsager, idet de tværtimod er konkurrenter på det samme marked. En forarbejdningsvirksomhed kan i den forbindelse ikke anses for at have den samme position som en producentorganisation, hvis medlemmer ikke beskæftiger sig med dyrkning af frugt og grøntsager, eftersom en juridisk person i henhold til fusionsmarkedsordningens artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 122, stk. 1, litra a), nr. iii), og artikel 125b, sammenholdt med artikel 2, litra a) og c), i forordning nr. 1782/2003, skal udøve denne virksomhed for at kunne anerkendes som frugt- og grøntsagsproducentorganisation. Der findes således ingen frugt- og grøntsagsproducentorganisationer, hvis medlemmer ikke beskæftiger sig med dyrkning af frugt og grøntsager. Formålet om at koncentrere udbuddet som nævnt i tiende betragtning til forordning nr. 1182/2007 kan derfor ikke danne grundlag for forskelsbehandling til fordel for producentorganisationer, når de iværksætter forarbejdningsaktiviteter, og til skade for forarbejdningsvirksomheder, og en sådan behandling følger i øvrigt ikke af den sidstnævnte forordning. Det pågældende formål kræver i denne sammenhæng kun, at der ydes støtte til produktion af frugt og grøntsager, eftersom EU-lovgiver har besluttet at ophæve enhver form for støtte til dækning af forarbejdningsomkostninger.

81 Det følger heraf, at de anfægtede bestemmelser skal annulleres, for så vidt som de foreskriver, at værdien af »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, er omfattet af værdien af den afsatte produktion, og for så vidt som de foreskriver, at investeringer og aktioner i forbindelse med forarbejdning af frugt og grøntsager kan være berettiget til EU-støtte og at det er ufornødent at træffe afgørelse i sag T-454/10, for så vidt som der i denne sag er nedlagt påstand om annullationen af bilag VIII til forordning nr. 1580/2007.

82 Det er under disse omstændigheder ikke nødvendigt at efterprøve det tredje anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eftersom dette anbringende har til formål at annullere de samme bestemmelser som de to første anbringender.

Opretholdelse af de annullerede bestemmelsers retsvirkninger

83 Ifølge af artikel 264, stk. 2, TEUF kan Retten, dersom den skønner det nødvendigt, angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

84 Sagsøgerne og intervenienterne til støtte for de af Anicav nedlagte påstande anførte under retsmødet, at artikel 264, stk. 2, TEUF ikke burde anvendes i det foreliggende tilfælde. Kommissionen argumenterede til gengæld for, at de anfægtede bestemmelsers retsvirkninger skulle opretholdes.

85 Det bemærkes, at artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 annulleres, fordi de faste satser heri også dækker omkostninger til visse aktiviteter, der udføres i forbindelse med forarbejdning af frugt og grøntsager. Det bør i den forbindelse forhindres, at der i en vis udstrækning rejses tvivl om finansielle transaktioner, som Kommissionen, de nationale betalingsorganer og producentorganisationerne har

medvirket i, således at hele den støtte, der er udbetalt til sidstnævnte i henhold til de anfægtede bestemmelser, skal beregnes på ny for at afgøre, hvor stor en andel forarbejdningsaktiviteterne udgør for hvert af de berørte produkter, hvilket i øvrigt vil skabe store tekniske vanskeligheder i det foreliggende tilfælde.

86 De retsvirkninger, som artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 og artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 har medført i forholdet mellem Kommissionen, medlemsstaterne og producentorganisationerne, opretholdes som følge heraf således, at det alene er betalinger til producentorganisationer, som er gennemført i henhold til disse bestemmelser fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 687/2010 til afsigelsen af denne dom, der anses for endelige.

87 For så vidt angår de investeringer eller aktioner, som der er ydet EU-støtte til i henhold til artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011, er der imidlertid ikke grundlag for at konkludere, at denne bestemmelses retsvirkninger er endelige, eftersom den pågældende finansiering efter sagens natur i sin helhed er behæftet med den fastslåede ulovlighed.

Sagsomkostninger

88 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagomkostningerne bortset fra de omkostninger, der er forbundet med interventionerne til støtte for Kommissionens påstande, i overensstemmelse med sagsøgernes påstand herom.

89 Kommissionen betaler ligeledes omkostningerne afholdt af de intervenienter, der har interveneret til støtte for de af Anicav nedlagte påstande i sag T-454/10.

90 De intervenienter, der har interveneret til støtte for de af Kommissionen nedlagte påstande, betaler sagsøgernes omkostninger i forbindelse med deres interventioner.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) **Artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1580/2007 af 21. december 2007 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2200/96, (EF) nr. 2201/96 og (EF) nr. 1182/2007 vedrørende frugt og grøntsager, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 687/2010 af 30. juli 2010, annulleres, for så vidt som den bestemmer, at værdien af »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, er omfattet af værdien af den afsatte produktion af frugter og grøntsager, der er bestemt til forarbejdning.**

2) **Artikel 50, stk. 3, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager annulleres, for så vidt som den bestemmer, at værdien af »aktiviteter, der ikke udgør en egentlig forarbejdning«, er omfattet af værdien af den afsatte produktion af frugter og grøntsager, der er bestemt til forarbejdning.**

3) **Artikel 60, stk. 7, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 annulleres.**

4) **Det er ufornødent at træffe afgørelse i sag T-454/10, for så vidt som der i denne sidstnævnte sag er nedlagt påstand om annullation af bilag VIII til forordning nr. 1580/2007.**

5) Retsvirkningerne af artikel 52, stk. 2a, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 og af artikel 50, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 opretholdes, alene således, at de betalinger til producentorganisationerne, som er gennemført i henhold til disse sidstnævnte bestemmelser indtil afsigelsen af denne dom, skal anses for endelige.

6) I sag T-454/10 bærer Europa-Kommissionen sine egne omkostninger og betaler omkostningerne afholdt af Associazione Nazionale degli Industriali delle Conserve Alimentari Vegetali (Anicav) og af de intervenienter, der har interveneret til støtte for de af sidstnævnte nedlagte påstande, og hvis navne er anført i bilag II.

7) I sag T-454/10 bærer de intervenienter, der har interveneret til støtte for de af Kommissionen nedlagte påstande, og hvis navne er anført i bilag III, deres egne omkostninger.

8) I sag T-482/11 bærer Kommissionen sine egne omkostninger og betaler omkostningerne afholdt af Agrupación Española de Fabricantes de Conservas Vegetales (Agrucon) og af de øvrige sagsøgere, hvis navne er anført i bilag I.

9) I sag T-482/11 bærer de intervenienter, der har interveneret til støtte for de af Kommissionen nedlagte påstande, og hvis navne er anført i bilag III, deres egne omkostninger.

Forwood Dehousse Schwarcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. maj 2013.

Underskrifter

Bilag I

Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA), Milano (Italien)

Associazione Nazionale degli Industriali delle Conserve Alimentari Vegetali (Anicav), Napoli (Italien)

Campil-Agro-Industrial do Campo do Tejo, L[da], Cartaxo (Portugal)

Evropaïka Trofima AE, Larissa (Grækenland)

FIT – Fomento da Indústria do Tomate, SA, Águas de Moura (Portugal)

Konservopoiia Oporokipeftikon Filippos AE, Veria (Grækenland)

Panellinia Enosi Konservopoion, Athen (Grækenland)

Elliniki Etairia Konservon AE, Nafplio (Grækenland)

Anonymos Viomichaniki Etaireia Konservon D. Nomikos, Marousi (Grækenland)

Italagro – Indústria de Transformação de Produtos Alimentares, SA, Castanheira do Ribatejo (Portugal),

Kopaïs AVEE Trofimon & Poton, Marousi

Serraïki Konservopoiia Oporokipeftikon Serko AE, Serres (Grækenland)

Sociedade de Industrialização de Produtos Agrícolas – Sopragol, SA, Mora (Portugal)

Sugalidal – Indústrias de Alimentação, SA, Benavente (Portugal)

Sutol – Indústrias Alimentares, L^{da} , Alcácer do Sal (Portugal)

ZANAE Zymai Artopoiias Nikoglou AE Viomichania Emporio Trofimon, Thessaloníki (Grækenland).

Bilag II

Agrupación Española de Fabricantes de Conservas Vegetales (Agrucon), Madrid (Spanien)

AIT – Associação dos Industriais de Tomate, Lissabon (Portugal)

Panellinia Enosi Konservopoion, Athen (Grækenland)

Kopaïs AVEE Trofimon & Poton, Maroussi (Grækenland)

Evropaïka Trofima AE, Larissa (Grækenland)

Konservopoiia Oporokipeftikon Filippos AE, Veria (Grækenland)

Anonymos Viomichaniki Etaireia Konservon D. Nomikos, Maroussi

Serraïki Konservopoiia Oporokipeftikon Serko AE, Serres (Grækenland)

Elliniki Etairia Konservon AE, Nafplio (Grækenland)

ZANAE Zymai Artopoiias Nikoglou AE Viomichania Emporio Trofimon, Thessaloníki (Grækenland).

Bilag III

Cooperativas Agro-alimentarias, Madrid (Spanien)

Fédération française de la coopération fruitière, légumière og horticole (Felcoop), Paris (Frankrig)

VOG Products Soc. agr. coop., Laives (Italien)

Consorzio Padano Ortofrutticolo Soc. agr. coop. (Copador), Collecchio (Italien)

Consorzio Casalasco del Pomodoro Soc. agr. coop., Rivarolo del Re ed Uniti (Italien)

ARP Agricoltori Riuniti Piacentini Soc. agr. coop., Podenzano (Italien)

Orogel Fresco Soc. coop. agr., Cesena (Italien)

Conserve Italia –Consorzio Italiano Fra Cooperative Agricola Soc. coop. agr., San Lazzaro di Savena (Italien).