Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 6. aprila 2017 [1]

Zadeva C-671/15

Président de l'Autorité de la concurrence
proti
Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE),
Association Comité économique régional agricole fruits et légumes de la région Bretagne (Cerafel),
Comité économique fruits et légumes du Nord de la France (Celfnord),
Association des producteurs d'endives de France (APEF),
Section nationale de l'endive (SNE),
Fédération du commerce de l'endive (FCE),
Société Fraileg,
Société Prim'Santerre,
Union des endiviers,
Société Soleil du Nord,
Société France endives,
Société Cambrésis Artois-Picardie endives (CAP'Endives),
Société Marché de Phalempin,
Société Primacoop,
Société Coopérative agricole du marais audomarois (Sipema),
Société Groupe Perle du Nord,
Société Valois-Fruits,
Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče) (Francija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Protikonkurenčna ravnanja – Člen 101 PDEU – Uporaba – Skupna ureditev trga – Organizacije proizvajalcev – Naloge teh organizacij – Prakse določanja najnižjih prodajnih cen, usklajevanja glede količin, danih na trg, in izmenjave strateških informacij – Francoski trg endivije“

1. Skupna kmetijska politika (SKP) in evropska konkurenčna politika, ki sta stebra evropskega povezovanja, se na prvi pogled lahko zdita težko uskladljivi. Prva, ki naj bi odpravila pomanjkljivosti kmetijskih trgov, je prvotno povzročila precejšnji državni intervencionizem, zlasti z uvedbo sistemov proizvodnih kvot in pomoči proizvajalcem; druga nasprotno temelji na predpostavki, da je liberalizacija trgov najboljše zagotovilo za gospodarsko učinkovitost in, ne nazadnje, dobrobit potrošnikov. Zaradi teh težav glede usklajevanja, na katere je opozorila pravna stroka in ki jih je Sodišče že imelo priložnost obravnavati, je treba natančno opredeliti obseg „kmetijske izjeme“ iz Pogodb, kot je pojasnjena v sekundarni zakonodaji. To je glavni izziv v obravnavani zadevi.

1 Jezik izvirnika: francoščina

2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru kasacijske pritožbe, ki jo je vložil Président de l'Autorité de la concurrence (predsednik organa, pristojnega za konkurenco, Francija) zoper sodbo Cour d'appel de Paris (France) (pritožbeno sodišče v Parizu, Francija) z dne 15. maja 2014, s katero je to spremenilo odločbo Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco, Francija) št. 12-D-08 z dne 6. marca 2012 o ravnanjih v sektorju proizvodnje in trženja endivije (v nadaljevanju: sporna odločba). Navedeni organ je v tej odločbi, zlasti na podlagi člena 101(1) PDEU, ugotovil kompleksen in trajajoč omejevalni sporazum na francoskem trgu endivije, ki je trajal štirinajst let, in ga kaznoval z denarno kaznijo, ki je znašala približno 4 milijone EUR.

3. Sodišče mora tako dati težko pričakovana pojasnila [2] glede odnosa med evropsko ureditvijo na področju SKP in uporabo evropskega konkurenčnega prava, ki imajo poleg načelnega pomena tudi velik praktičen pomen. [3] Natančneje, zastavlja se vprašanje, ali je treba poleg obstoja splošnih odstopanj od uporabe evropskih pravil konkurence, izrecno določenih v evropski ureditvi o skupni ureditvi trgov (v nadaljevanju: SUT), to je odstopanj, katerih uporaba se v tej zadevi neposredno ne obravnava, priznati tudi „posebna odstopanja", ki implicitno izhajajo iz nalog, ki so bile v skladu z evropsko ureditvijo, sprejeto na podlagi člena 42 PDEU, zaupane organizacijam proizvajalcev (v nadaljevanju: OP) in združenjem organizacij proizvajalcev (v nadaljevanju: ZOP).

4. Menim, da je treba na to vprašanje dati razdelan odgovor. Kot bom razložil v nadaljevanju, drži, da iz nalog, podeljenih ključnim akterjem SUT, in sicer OP in ZOP, nujno izhaja, da so lahko nekatere prakse usklajevanja znotraj teh subjektov, ki ne spadajo pod splošna odstopanja od ureditve, izvzete iz prepovedi protikonkurenčnih sporazumov iz člena 101(1) PDEU.

5. Ta izključitev v osnovi temelji na prednosti, ki jo je treba priznati SKP glede na konkurenčno politiko ter ki je določena v sodbi Maizena/Svet [4] in jo je potrdila tudi novejša sodna praksa. Kljub temu, če naj se zahteva po ozki razlagi primerov izključitve iz uporabe pravil konkurence ne krši, iz navedene prepovedi ni mogoče izvzeti tajnih ravnanj, kot so tista, katerih posledica je določitev horizontalnih cen, zgolj zato, ker je njihov namen neposredno ali posredno prispevati k izvajanju nalog, podeljenih OP in ZOP, in zlasti doseči cilj „stabilizacije cen" v okviru SUT. V teh okoliščinah bo treba opredeliti ravnanja teh subjektov, ki nujno izhajajo iz teh nalog, in ravnanja, ki jih, nasprotno, ni mogoče vnaprej izvzeti iz uporabe pravil konkurence.

Pravni okvir

Pravo Unije

6. Člen 42 PDEU določa, da se pravila konkurence Unije uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino z njimi le v obsegu, ki se določi s sekundarno zakonodajo in ob upoštevanju ciljev SKP iz člena 39 PDEU.

2 Glej zlasti *Report of the Agricultural Markets Task Force, „Improving market outcomes"* (Bruselj, november 2016) (na voljo na naslovu https://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force_fr), v skladu s katerim „questions about the precise scope of the possibilities and constraints applying to producer cooperation abound. Ambiguity of rules also risks giving rise to diverging approaches by national competition authorities thereby undermining the internal market" (točka 147).

3 O tem priča dejstvo, da je Evropska komisija bolj izjemoma (17-krat v 12 letih) posredovala v postopku v glavni stvari kot *amicus curiae* v skladu s členom 15(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205). Zadnjenavedena določba zlasti določa, da lahko Komisija, kadar tako zahteva skladna uporaba določb o konkurenci iz Pogodbe, na lastno pobudo pisno predloži svoje opombe sodiščem držav članic.

4 Sodba z dne 29. oktobra 1980, Maizena/Svet (139/79, EU:C:1980:250, točka 23).

7. Zlasti kar zadeva sektor sadja in zelenjave, je zakonodajalec Unije sprejel določbe sekundarne zakonodaje, ki urejajo uporabo pravil konkurence za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino z njimi, v okviru Uredbe št. 26,[5] ki je bila nadomeščena z Uredbo (ES) št. 1184/2006[6] in členi od 175 do 182 dela IV z naslovom „Pravila konkurence“ Uredbe (ES) št. 1234/2007[7].

8. Natančneje, kar zadeva SUT v sektorju sadja in zelenjave, vsebuje člen 20 Uredbe (ES) št. 2200/96[8] dodatne določbe, ki so bile nadomeščene zlasti s členom 22 Uredbe (ES) št. 1182/2007[9] in členom 176a Uredbe št. 1234/2007.

Uredba št. 26

9. Člen 1 Uredbe št. 26 določa:

„Od začetka veljavnosti te uredbe se členi 85 do 90 Pogodbe in določbe za njihovo izvajanje, ob upoštevanju spodaj navedenega člena 2, uporabljajo za vse sporazume, sklepe in ravnanja iz člena 85(1) in 86 Pogodbe, ki se nanašajo na proizvodnjo ali trgovino s proizvodi, naštetimi v Prilogi II k Pogodbi.“

10. Ta določba je v bistvu povzeta v členu 1a Uredbe št. 1184/2006 in nato v členu 175 Uredbe št. 1234/2007.

11. Člen 2 Uredbe št. 26 določa:

„1. Člen 85(1) Pogodbe se ne uporablja za take sporazume, sklepe in ravnanja iz predhodnega člena, ki so sestavni del nacionalne tržne ureditve ali so potrebni za doseganje ciljev, navedenih v členu 39 Pogodbe. Še zlasti se ne uporablja za sporazume, sklepe in ravnanja kmetov, združenja kmetov ali zveze takih združenj iz ene države članice, ki zadevajo proizvodnjo ali prodajo kmetijskih proizvodov ali uporabo skupnih objektov za skladiščenje, obdelavo ali predelavo kmetijskih proizvodov, ki ne vsebujejo obveznosti zaračunavanja enakih cen, razen če Komisija ne ugotovi, da je s tem izključena konkurenca ali da so ogroženi cilji člena 39 Pogodbe.

2. Po posvetovanju z državami članicami in slišanju [zaslišanju] zadevnih podjetij ali podjetniških združenj oziroma vseh drugih fizičnih ali pravnih oseb, ki jih Komisija šteje za ustrezne, ima Komisija izključno pristojnost, s pridržkom nadzora s strani Sodišča, da z odločbo, ki se objavi, ugotovi, kateri sporazumi, sklepi in ravnanja izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1.

3. Komisija se loti takšnega ugotavljanja bodisi na lastno pobudo bodisi na zahtevo pristojnega organa države članice oziroma zainteresiranega podjetja ali podjetniškega združenja.

4. Objava navaja imena strank in glavno vsebino odločbe; upošteva se zakoniti interes podjetij pri zaščiti njihovih poslovnih skrivnosti.“

5 Uredba z dne 4. aprila 1962 o uporabi nekaterih pravil konkurence v proizvodnji in trgovini s kmetijskimi proizvodi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 1, str. 6).

6 Uredba Sveta z dne 24. julija 2006 o uporabi nekaterih pravil konkurence v proizvodnji in trgovini s kmetijskimi proizvodi (UL 2006, L 214, str. 7).

7 Uredba Sveta z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode („Uredba o enotni SUT“) (UL 2007, L 299, str. 1).

8 Uredba Sveta z dne 28. oktobra 1996 o skupni ureditvi trga za sadje in zelenjavo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 20, str. 55).

9 Uredba Sveta z dne 26. septembra 2007 o določitvi posebnih pravil za sektor sadja in zelenjave, o spremembi direktiv 2001/112/ES in 2001/113/ES in uredb (EGS) št. 827/68, (ES) št. 2200/96, (ES) št. 2201/96, (ES) št. 2826/2000, (ES) št. 1782/2003 in (ES) št. 318/2006 ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2202/96 (UL 2007, L 273, str. 1, in popravek v UL 2008, L 307, str. 22).

12. Ta določba je v bistvu povzeta v členu 2 Uredbe št. 1184/2006 in nato v členu 176 Uredbe št. 1234/2007.

Uredba št. 2200/96

13. Člen 11(1) te uredbe določa:

„V tej uredbi izraz ‚organizacija proizvajalcev' pomeni vsako pravno osebo:

(a) ki se ustanovi na lastno pobudo pridelovalcev […]

(b) ki ima zlasti namen:

1. zagotavljanja, da se proizvodnjo načrtuje in usklajuje s povpraševanjem, zlasti glede kakovosti in količine;

2. pospeševanja koncentracije ponudbe in dajanja na trg proizvodov, ki jih pridelajo njeni člani;

3. zmanjševanja proizvodnih stroškov in stabilizacije proizvodnih cen;

4. pospeševanja načinov obdelovanja, uporabe pridelovalnih tehnik in okolju prijaznega načina ravnanja z odpadki za varovanje kakovosti vode, tal in krajine in za ohranjanje in/ali spodbujanje biološke raznolikosti;

[…]"

14. Člen 20 od (1) do (3) te uredbe določa:

„1. Ne glede na člen 1 Uredbe št. 26 se člen 85(1) Pogodbe ne uporablja za sporazume, sklepe in dogovorjeno prakso [usklajena ravnanja] priznanih medpanožnih organizacij, ki so namenjeni za izvajanje ukrepov iz člena 19(1)(c).

2. Odstavek 1 se uporablja samo pod pogojem, da:

je Komisija bila obveščena o sporazumih, sklepih in dogovorjeni praksi [usklajenih ravnanjih]

in da

v dveh mesecih od prejema vseh podrobnih podatkov, ki jih je zahtevala Komisija, ta ni ugotovila, da so sporazumi, sklepi in dogovorjena praksa [usklajena ravnanja] v nasprotju s pravili Skupnosti.

Sporazumov, sklepov in dogovorjene prakse [usklajenih ravnanj] se ne sme izvajati, dokler ni minilo obdobje iz druge alinee prvega pododstavka.

3. Sporazumi, sklepi in dogovorjena praksa [usklajena ravnanja], ki:

– bi lahko povzročili kakršnokoli delitev trgov znotraj Skupnosti,

– bi lahko vplivali na pravilno delovanje ureditve trga,

– bi lahko povzročili nelojalno konkurenco, ki ni bistvena za doseganje ciljev skupne kmetijske politike v skladu z ukrepi medpanožnih organizacij,

– bi lahko povzročili fiksiranje cen, brez upoštevanja ukrepov medpanožnih organizacij pri uporabi posebnih določb predpisov Skupnosti,

– bi lahko ustvarjali diskriminacijo ali preprečili konkurenco za bistveni del zadevnih proizvodov, se v vsakem primeru štejejo v nasprotju s pravili Skupnosti.“

15. Člen 23(1) Uredbe št. 2200/96 določa:

„Organizacije proizvajalcev in njihova združenja se lahko odločijo, da v količini in v obdobjih, ki jih ocenijo za ustrezna, ne dajo v prodajo proizvodov iz člena 1(2), ki jih prispevajo njihovi člani.“

Uredba št. 1182/2007

16. Člen 3(1) Uredbe št. 1182/2007 je v bistvu podoben členu 11(1) Uredbe št. 2200/96.

Uredba št. 1234/2007

17. Člen 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007 je v različici, ki izhaja iz Uredbe (ES) št. 361/2008,[10] določal:

„Države članice priznajo organizacije proizvajalcev, ki:

(a) jih sestavljajo proizvajalci iz enega od naslednjih sektorjev:

[…]

(iii) sektorja sadja in zelenjave, kar zadeva kmete, ki gojijo enega ali več proizvodov iz navedenega sektorja, in/ali takšne proizvode, ki so namenjeni izključno predelavi;

[…]

(b) so ustanovljene na pobudo proizvajalcev;

(c) si prizadevajo doseči poseben cilj, ki se lahko nanaša zlasti na:

(i) zagotavljati, da se proizvodnja načrtuje in prilagaja povpraševanju, zlasti glede kakovosti in količine;

(ii) [koncentrirati ponudbo] in [dajati na trg proizvode], ki jih pridelajo njeni člani;

(iii) optimizirati proizvodne stroške in stabilizirati cene proizvajalcev.

[…]“

10 Uredba Sveta z dne 14. aprila 2008 o spremembi Uredbe št. 1234/2007 (UL 2008, L 121, str. 1).

18. Člen 175 te uredbe, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 491/2009,[11] je določal:

„Razen če ni drugače določeno s to uredbo, se členi 81 do 86 Pogodbe in določbe za njihovo izvajanje ob upoštevanju členov 176 do 177 te uredbe uporabljajo za vse sporazume, sklepe in ravnanja iz členov 81(1) in 82 Pogodbe, ki se nanašajo na pridelavo proizvodov, zajetih v tej uredbi, ali trgovino z njimi.“

19. Člen 176 navedene uredbe je določal:

„1. Člen 81(1) Pogodbe se ne uporablja za sporazume, sklepe in ravnanja iz člena 175 te uredbe, ki so sestavni del nacionalne tržne ureditve ali so potrebni za doseganje ciljev, navedenih v členu 33 Pogodbe.

Člen 81(1) Pogodbe se ne uporablja za sporazume, sklepe in ravnanja kmetov, združenja kmetov ali zveze takih združenj iz ene države članice, ki zadevajo proizvodnjo ali prodajo kmetijskih proizvodov ali uporabo skupnih objektov za skladiščenje, obdelavo ali predelavo kmetijskih proizvodov in ki ne določajo obveznosti zaračunavanja istih cen, razen če Komisija ugotovi, da je s tem izključena konkurenca ali da so ogroženi cilji iz člena 33 Pogodbe.

2. Po posvetovanju z državami članicami in zaslišanju zadevnih podjetij ali zadevnih podjetniških združenj ter vseh drugih fizičnih ali pravnih oseb, ki jih Komisija šteje za ustrezne, ima Komisija izključno pristojnost, ki je pod nadzorom Sodišča, da z odločbo, ki se objavi, določi, kateri sporazumi, sklepi in ravnanja izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1.

Komisija to določi bodisi na lastno pobudo bodisi na zahtevo pristojnega organa države članice ali zainteresiranega podjetja ali podjetniškega združenja.

3. V objavljeni odločbi iz prvega pododstavka odstavka 2 so navedena imena strank in glavna vsebina odločbe. V objavi se upošteva legitimen interes podjetij glede varstva njihovih poslovnih skrivnosti.“

20. Člen 176a iste uredbe je določal:

„1. Člen 81(1) Pogodbe se ne uporablja za sporazume, sklepe in usklajena ravnanja priznanih medpanožnih organizacij, ki so namenjeni za izvajanje dejavnosti iz člena 123(3)(c) te uredbe.

2. Odstavek 1 se uporablja samo pod pogojem, da:

(a) je bila Komisija obveščena o sporazumih, sklepih in usklajenih ravnanjih;

(b) v dveh mesecih od prejema vseh podrobnih podatkov, ki jih je zahtevala Komisija, ta ni ugotovila, da so sporazumi, sklepi in usklajena ravnanja v nasprotju s pravili Skupnosti.

3. Sporazumi, sklepi in usklajena ravnanja ne smejo začeti veljati pred koncem obdobja iz odstavka 2(b).

4. Naslednji sporazumi, sklepi ali usklajena ravnanja se v vsakem primeru razglasijo za neskladne s pravili Skupnosti:

(a) sporazumi, sklepi ali usklajena ravnanja, ki bi lahko povzročili kakršno koli delitev trgov znotraj Skupnosti;

11 Uredba Sveta z dne 25. maja 2009 o spremembi Uredbe št. 1234/2007 (UL 2009, L 154, str. 1).

(b) sporazumi, sklepi ali usklajena ravnanja, ki bi lahko vplivali na pravilno delovanje ureditve trga;

(c) sporazumi, sklepi ali usklajena ravnanja, ki bi lahko povzročili izkrivljanje konkurence, ki ni bistveno za doseganje ciljev skupne kmetijske politike v skladu z dejavnostjo medpanožnih organizacij;

(d) sporazumi, sklepi ali usklajena ravnanja, ki bi lahko povzročili fiksiranje cen, brez poseganja v dejavnosti, ki jih opravljajo medpanožne organizacije pri uporabi posebnih pravil Skupnosti;

(e) sporazumi, sklepi ali usklajena ravnanja, ki bi lahko ustvarjali diskriminacijo ali preprečili konkurenco za bistveni del zadevnih proizvodov.

5. Če po preteku dvomesečnega roka iz odstavka 2(b) Komisija ugotovi, da pogoji za uporabo odstavka 1 niso izpolnjeni, sprejme odločitev, da se za zadevni sporazum, sklep ali usklajeno ravnanje uporablja člen 81(1) Pogodbe.“

Francosko pravo

21. Člen L.420-1 code de commerce (trgovinski zakonik) določa:

„Usklajena ravnanja, dogovori, izrecni ali tihi omejevalni sporazumi ali koalicije, katerih cilj je ali katerih posledica bi lahko bilo preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na trgu, so prepovedani, tudi če so izvedeni neposredno ali posredno prek družbe iz skupine s sedežem zunaj Francije, zlasti če:

1. drugim podjetjem omejujejo dostop do trga ali svobodno konkuriranje;

2. omejujejo prosto tržno oblikovanje cen z umetnim spodbujanjem višanja ali nižanja cen;

3. omejujejo ali nadzorujejo proizvodnjo, tržišče, naložbe ali tehnični razvoj;

4. določajo razdelitev trgov in virov nabave.“

Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

22. Ministre chargé de l'Économie (minister za gospodarstvo) je na podlagi preiskav poslovnih prostorov in zasega predmetov, ki so jih 12. aprila 2007 izvedle službe direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (generalnae direkcija za konkurenco, varstvo potrošnikov in preprečevanje goljufij) (Francija), 11. julija 2008 zaprosil Conseil de la concurrence (ki je postal Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco)), naj obravnava potencialno protikonkurenčna ravnanja v sektorju proizvodnje in trženja endivije.

23. Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco) je v sporni odločbi odločil, da so APEF, APVE, Celnford, Cerafel, FCE, FNPE, SNE, SAS Groupe Perle du Nord in OP Cap'Endives, Fraileg, France Endives, Marché de Phalempin, Nord Alliance, Primacoop, Prim'Santerre, Soleil du Nord, Sipema in Valois-Fruits na trgu endivije izvajale kompleksen in trajajoč omejevalni sporazum, ki ga prepovedujeta člen L.420-1 trgovinskega zakonika in člen 101 PDEU. Po mnenju Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco) je ta omejevalni sporazum zajemal usklajevanje cen endivije – ki se je v različnih obdobjih izvajalo na različne načine, kot so tedensko razširjanje najnižje cene, določanje srednjega tečaja, vzpostavitev borze, določitev cene ragljaste opcije in zloraba mehanizma cen za umik s trga – usklajevanje količin endivije, danih na trg, in sistem izmenjav strateških informacij za vzpostavitev cenovne politike, pri čemer je bil cilj teh praks skupna določitev

najnižje prodajne cene za proizvodnjo endivije, proizvajalcem in več njihovim strokovnim organizacijam pa so te prakse omogočile vzdrževanje najnižjih prodajnih cen, in sicer v obdobju, ki se je začelo januarja 1998, in je še vedno trajalo na dan sporne odločbe. Zato jim je naložil denarne kazni v skupnem znesku 3.970.590 EUR.

24. Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco) je v sporni odločbi zlasti zavrnil trditve proizvajalcev, da je treba zadevne sporazume obravnavati kot potrebne za uresničitev ciljev SKP, z obrazložitvijo, da ureditev odstopanja iz člena 2(1) Uredbe št. 1184/2006 in člena 176 Uredbe št. 1234/2007 v obravnavani zadevi ni mogoče uporabljati. Obenem je menil, da očitana ravnanja „presegajo zakonite naloge zadevnih strokovnih organizacij“ in da so se OP in ZOP po njegovem mnenju tudi v celoti zavedali nezakonitosti teh ravnanj.

25. Več kaznovanih podjetij in organizacij je 6. aprila 2012 pri Cour d’appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu) vložilo tožbo za razglasitev ničnosti in, podredno, tožbo za spremembo sporne odločbe.

26. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 15. maja 2014 spremenilo vse točke sporne odločbe in v vsebinskem delu te odločbe razsodilo, da ni bilo dokazano, da določbe člena L.420-1 trgovinskega zakonika in člena 101(1) PDEU niso bile upoštevane. Cour d’appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu) je zlasti poudarilo, da ni ugotovljeno, da je bilo razširjanje navodil glede najnižje cene v vseh okoliščinah nujno in dokončno prepovedano, tako da ni bilo nesporno dokazano, da so zadevne organizacije presegle meje nalog, ki so jim bile zakonito dodeljene na področju stabilizacije cen.

27. Predsednik Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco) je zoper to sodbo vložil kasacijsko pritožbo.

28. Evropska komisija je Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) v okviru tega postopka v skladu s členom 15(3) Uredbe št. 1/2003 predložila stališča. V njih je navedla, da poleg splošnih odstopanj od uporabe evropskih pravil konkurence v kmetijskem sektorju, ki so bila sprejeta na podlagi člena 2 Uredb št. 26 in 1184/2006 ter člena 176 Uredbe št. 1234/2007, pa tudi v skladu s členom 175 iste uredbe, obstajajo tudi posebna odstopanja iz različnih uredb o SUT, ki nalagajo organizacijam, dejavnim na področju proizvodnje in trženja sadja in zelenjave, nekatere posebne naloge, za katere bi se običajno lahko uporabljale prepovedi iz pravil konkurence. Vendar pa Komisija meni, da glavna ravnanja v postopku v glavni stvari, in sicer mehanizmi najnižje cene, dogovorjeni v glavnih ZOP, ne spadajo med posebne naloge, ki jih predvideva SUT, in se ne morejo šteti za take, za kakršna veljajo ta posebna odstopanja.

29. Cour de cassation (kasacijsko sodišče) je v sodbi z dne 8. decembra 2015 navedlo, da je Sodišče razsodilo, da člen 42 PDEU vzpostavlja načelo uporabe evropskih pravil konkurence v kmetijskem sektorju in da ohranitev učinkovite konkurence na trgih kmetijskih proizvodov spada med cilje skupne konkurenčne politike,[12] pri čemer je vseeno menilo, da člen 42 PDEU tudi v zvezi s pravili Pogodbe na področju konkurence daje prednost ciljem SKP pred politiko glede konkurence.[13]

30. Vendar pa Cour de cassation (kasacijsko sodišče) meni, da Sodišče še ni odločalo o obstoju „posebnih odstopanj“, na katera se sklicuje Komisija, in da še ni natančno določilo, če je to potrebno, njihovega odnosa do „splošnih odstopanj“ iz uredb o uporabi pravil konkurence v kmetijskem sektorju. Navedlo je tudi, da se Sodišče ni izreklo niti o obsegu nalog, ki so OP in ZOP zaupane z uredbami o SUT v sektorju sadja in zelenjave (uredbe št. 2200/96, št. 1182/2007 in št. 1234/2007).

12 Glej sodbi z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točki 57 in 58), in z dne 19. septembra 2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 37).

13 Glej sodbi z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točka 81), in z dne 19. septembra 2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 39).

31. Zato je Cour de cassation (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali so lahko sporazumi, sklepi ali ravnanja organizacij proizvajalcev, [ZOP] proizvajalcev in strokovnih organizacij, ki bi se lahko v skladu s členom 101 PDEU šteli za protikonkurenčne, izvzeti iz prepovedi, ki jo določa ta člen, samo zato, ker se lahko štejejo za povezane z nalogami navedenih organizacij v okviru [SUT], in to čeprav zanje ne velja nobeno od splošnih odstopanj, zaporedno določenih v členu 2 uredb [št. 26] in št. 1184/2006 z dne 24. julija 2006 ter členu 176 Uredbe št. 1234/2007?

2. Če je odgovor pritrdilen, ali je treba člen 11(1) Uredbe [št. 2200/1996], člen 3(1) Uredbe št. 1182/2007 in člen 122, [prvi pododstavek], Uredbe št. 1234/2007, ki med cilji organizacij proizvajalcev in njihovih združenj določajo stabiliziranje cen proizvajalcev in prilagajanje proizvodnje povpraševanju, med drugim količinsko, razlagati tako, da so prakse skupnega določanja najnižje cene, usklajevanja glede količin, danih na trg, ali izmenjave strateških informacij, ki jih uporabljajo te organizacije ali njihova združenja, izvzete iz prepovedi protikonkurenčnih sporazumov, če je njihov namen uresničevanje teh ciljev?“

32. Pisna stališča so predložili predsednik Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco), nato, skupaj, Association Comité économique régional agricole fruits et légumes de la région Bretagne (Cerafel) (gospodarsko regionalni odbor na kmetijskem področju za sadje in zelenjavo v Bretaniji), Comité économique fruits et légumes du Nord de la France (Celfnord) (gospodarski odbor za sadje in zelenjavo na severu Francije), Association des producteurs d’endives de France (APEF) (združenje proizvajalcev endivije v Franciji), Section nationale de l’endive (SNE) (nacionalni sektor za endivijo), Fédération du commerce de l’endive (FCE) (trgovinska zveza za endivijo), nato, skupaj, družbi Fraileg in Prim’Santerr, nato, skupaj, France Endive, Cambrésis Artois-Picardie endives (CAP’Endives), Marché de Phalempin, Primacoop, Coopérative agricole du marais audomarois (Sipema) in Groupe Perle du Nord, ter španska, francoska, italijanska vlada in Komisija.

33. Obravnave, ki je potekala 31. januarja 2017, so se udeležili predsednik Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco), Cerafel, Celfnord, APEF, SNE, FCE, družbi Fraileg in Prim’Santerre, družbe France Endive, CAP’Endives, Marché de Phalempin, Primacoop, Sipema in Groupe Perle du Nord, francoska in španska vlada ter Komisija.

Analiza

34. Za preučitev tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba najprej spomniti na splošna načela, ki urejajo odnos med pravili konkurence in pravili SKP.

Uvodne ugotovitve o odnosu med pravili v zvezi s SKP in pravili na področju konkurence

35. Ker cilji, za katere si prizadeva SKP, niso nujno enaki ciljem, ki jih skuša spodbujati konkurenčna politika, in ker pri izvajanju teh politik zato lahko prihaja do napetosti,[14] člen 42 PDEU, katerega besedilo v bistvu ustreza členu 36 Pogodbe ES, vzpostavlja splošno pravilo usklajevanja, pri čemer pa daje prednost SKP pred cilji Pogodbe na področju konkurence.

14 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 29. oktobra 1980, Maizena/Svet (139/79, EU:C:1980:250, točka 23).

36. Ta člen namreč določa, da se pravila konkurence uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino z njimi le v obsegu, ki se določi s sekundarno zakonodajo in ob upoštevanju ciljev iz člena 39 PDEU. V odstavku 1 zadnjenavedene določbe so navedeni naslednji gospodarski in socialni cilji SKP: povečanje produktivnosti, zagotovitev primerne življenjske ravni kmetijske skupnosti, stabilizacija trgov, zagotovitev redne preskrbe in ohranjanje dostopnosti preskrbe potrošnikom po primernih cenah.

37. Tako mora nazadnje o tem, ali in v kolikšnem obsegu se pravila konkurence Unije uporabljajo v kmetijskem sektorju, odločiti Svet Evropske unije, pri čemer je jasno poudarjeno, da ta uporaba ne sme ogroziti uresničevanja ciljev SKP.

38. To se uporablja od leta 1962, ko je bil sprejet člen 1 Uredbe št. 26, v skladu s katerim se določbe Pogodbe o konkurenci uporabljajo za zadevne sporazume, sklepe in ravnanja, ki se nanašajo na proizvodnjo proizvodov, naštetih v Prilogi II k Pogodbi (na sadje in zelenjavo, med katero je tudi endivija), in trgovino z njimi. Ta določba je bila sčasoma nadomeščena z enakimi ali podobnimi določbami. V obdobju iz postopka v glavni stvari so veljale določbe členov 1 in 2 Uredbe št. 1184/2006 in členov 175 in 176 Uredbe št. 1234/2007.

39. Te določbe določajo, da se načeloma uporabijo pravila konkurence. V skladu s členom 2 Uredbe št. 1184/2006 (določba, ki je v bistvu povzeta v členu 176 Uredbe št. 1234/2007) so iz te uporabe izvzeti samo sporazumi, sklepi in ravnanja v smislu člena 101 PDEU, ki se nanašajo na proizvodnjo kmetijskih proizvodov, naštetih v Prilogi I k Pogodbi, in trgovino z njimi, in so sestavni del SUT ali pa so potrebni za doseganje ciljev SKP. V nadaljevanju se bom vrnil na splošna odstopanja, ki so določena v upoštevnih besedilih (in sicer členu 2(1) Uredbe št. 26 in enakovrednih členih, s katerimi je bil nadomeščen).

40. Iz tega izhaja, da kmetijskega sektorja in zlasti sektorja SUT ni mogoče obravnavati kot „prostor brez konkurence“.[15] Sodišče je tako menilo, da člen 42 PDEU vzpostavlja načelo uporabe evropskih pravil konkurence v kmetijskem sektorju in da ohranitev učinkovite konkurence na trgih kmetijskih proizvodov spada med cilje skupne konkurenčne politike.[16]

41. V zvezi s tem je treba poudariti, da je dejavnost kmetov, čeprav ima lahko določene posebnosti in je lahko zelo podrobno urejena, gospodarska dejavnost in da tako spada na področje uporabe pravil konkurence iz PDEU.[17]

42. Skratka, ne glede na to, da SUT kmetijskih proizvodov ni „prostor brez konkurence“, člen 42 PDEU še vedno daje prednost ciljem SKP pred cilji politike glede konkurence.[18]

43. Tako iz člena 42 PDEU, ki določa prednost SKP pred politiko konkurence, istočasno pa tudi možnost, da Svet določi, v kolikšnem obsegu se pravila konkurence uporabljajo na kmetijskem področju, izhaja, da je *mogoče* nekatera ravnanja udeležencev na kmetijskih trgih in zlasti protikonkurenčne sporazume *vnaprej izvzeti* iz pravil konkurence. Vendar pa mora biti to izvzetje strogo omejeno, saj je tako določeno v sekundarni zakonodaji, na katero napotuje primarna zakonodaja. Končno je torej treba poiskati ravnotežje med uresničevanjem ciljev SKP in potrebo po ohranitvi učinkovite konkurence na kmetijskih trgih.

44. Navedeno bom upošteval pri preučitvi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

15 Sodba z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točka 61), in sklep z dne 22. marca 2010, SPM/Svet in Komisija (C-39/09 P, neobjavljen, EU:C:2010:157, točka 47).

16 Sodbi z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točki 57 in 58), in z dne 19. septembra 2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 37).

17 Glej sodbo z dne 13. decembra 2006, FNCBV in drugi/Komisija (T-217/03 in T-245/03, EU:T:2006:391, točke 52, 53 in 86).

18 Glej sodbi z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točka 81), in z dne 19. septembra 2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 39).

Prvo vprašanje

45. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem Sodišče sprašuje, ali so lahko sporazumi, sklepi ali ravnanja OP, ZOP ali strokovnih organizacij, „ki bi se lahko v skladu s členom 101 PDEU šteli za protikonkurenčne“, razen na podlagi „splošnih odstopanj“, ki jih določa upoštevna ureditev, izvzeti iz prepovedi sporazumov iz navedenega člena samo zato, ker se lahko štejejo za povezane z nalogami navedenih organizacij v okviru SUT.

46. Najprej bom razložil, zakaj je treba preoblikovati vprašanje predložitvenega sodišča, da se bo z njim spraševalo po opredelitvi primerov izključitve iz uporabe pravil konkurence – in ne implicitnih „odstopanj“ – od te uporabe v sektorju SUT, to je izključitev, ki v osnovi temelji na prednosti, ki jo je treba priznati SKP, nato pa bom predstavil še pogoje, ki jih morajo izpolnjevati očitana ravnanja, da bi bila izvzeta iz uporabe člena 101(1) PDEU.

Možnost izvzetja nekaterih ravnanj, neposredno povezanih z nalogami akterjev SUT: bolj izključitev kot implicitno odstopanje od uporabe člena 101 PDEU

47. Prvo vprašanje, kot ga je oblikovalo predložitveno sodišče, temelji na premisi, da so zadevna ravnanja *a priori* protikonkurenčna.

48. Vendar pa se mi zdi taka premisa napačna.

49. Da bi se lahko sklepalo, da je neko tajno ravnanje protikonkurenčno, je namreč treba to ravnanje vedno preučiti glede na njegov dejanski in pravni okvir, neodvisno od preučitve zadevnih ukrepov z vidika njihovih dejanskih ali potencialnih učinkov. Pri presoji navedenega okvira je treba upoštevati tudi naravo zadevnega blaga in storitev ter dejanske pogoje delovanja in strukture zadevnega trga ali trgov. [19]

50. Zlasti če se dano tajno ravnanje izvaja v nekonkurenčnem okolju, ki je predvsem posledica tega, da je to ravnanje neposredno povezano z uresničevanjem nalog akterjev SUT v skladu z veljavno ureditvijo, ne gre več za protikonkurenčno ravnanje, za katero se uporablja člen 101(1) PDEU. Kot je pojasnilo Sodišče, morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pri presoji, ali je neko ravnanje OP in ZOP protikonkurenčno ali ne, prednostno upoštevati pravila SUT. [20]

51. Po mojem mnenju iz zgoraj navedenega izhaja, da gre v obravnavani zadevi bolj za *izključitev* iz uporabe konkurenčnega prava, ki izhaja iz nujnega opravljanja nalog, zaupanih ključnim akterjem SUT, kot pa za *odstopanje* (ali izjemo glede na uporabljeno terminologijo) od te uporabe. Uporaba pravil konkurence, zlasti tistih v zvezi s protikonkurenčnimi sporazumi, mora biti namreč vnaprej izključena zgolj in samo v primeru, da je dokazano, da so ravnanja, ki se izvajajo v okviru SUT, dejansko nujno za opravljanje navedenih nalog. V nasprotju s stališčem, ki ga zagovarjajo nekatere intervenientke, se zadevna ravnanja torej *a priori* ne morejo šteti za „protikonkurenčna“, saj se ne izvajajo v prostoru, v katerem vlada konkurenca.

52. Ta natančna razlaga terminologije ni brez pomena. Nasprotno, ima precejšnje posledice tako za metodologijo preučevanja ukrepov akterjev SUT kot za breme dokazovanja morebitne protikonkurenčnosti teh ukrepov.

53. Nesporno je namreč, da mora organ, pristojen za pregon protikonkurenčnih ravnanj podjetij, ugotoviti, ali očitani ukrepi dejansko spadajo na področje uporabe pravil konkurence, in dokazati, da ta omejujejo konkurenco.

19 Glej zlasti sodbo z dne 11. septembra 2014, CB/Komisija (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, točka 53 in navedena sodna praksa).

20 Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točka 94).

54. Če pa izhaja iz predpostavke, da so navedeni ukrepi *a priori* protikonkurenčni, brez podrobne preučitve njihove priprave in izvajanja, zadevni gospodarski subjekti posebej težko dokažejo, da so navedena ravnanja tesno povezana z opravljanjem nalog, ki so jim zaupane v okviru SUT in s tem v „prostoru brez konkurence“. V teh okoliščinah lahko subjekti dokažejo le, da je treba pri navedenih ravnanjih odstopiti od uporabe pravil konkurence glede na posebne okoliščine njihove priprave. To bi pomenilo, da bi bilo treba od teh subjektov zahtevati pristop, podoben tistemu za odobritev tako imenovanega „splošnega“ odstopanja ali celo tistemu za zahtevo za izjemo v skladu s členom 101(3) PDEU.

55. V obravnavani zadevi torej ni treba ugotoviti, ali je mogoče odstopiti od člena 101(1) PDEU, čeprav se uporablja za sporna ravnanja, ampak presoditi, ali se ta določba dejansko uporablja.

56. Če se že vnaprej ne določi, da so očitana dejanja protikonkurenčna, bo torej treba predloženo problematiko obravnavati z vidika izključitve ob uporabi člena 101 PDEU in ne z vidika obstoja odstopanja od uporabe te določbe.

57. Po tem pojasnilu se mi zdi, da se v obravnavani zadevi torej v bistvu zastavlja vprašanje, ali lahko obstajajo ravnanja podjetij, za katera ne veljajo splošna odstopanja, a so zaradi svojega pomena za učinkovito delovanje SUT v okviru SKP vseeno lahko izvzeta iz uporabe člena 101 PDEU, ter katere pogoje morajo v tem primeru izpolnjevati očitana ravnanja.

58. Iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju, menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

Potreba po priznanju, da so lahko nekateri ukrepi, ki so nujni za uresničevanje nalog OP in ZOP, izvzeti iz uporabe člena 101(1) PDEU

– Potreba, ki izhaja iz pravil, ki urejajo SUT

59. Kar zadeva odstopanja, ki jih je izrecno določil zakonodajalec Unije, so za obdobje dejanskega stanja v glavni stvari in v skladu z upoštevnimi uredbami [21] predvideni trije splošni primeri odstopanj od uporabe pravil na področju omejevalnih sporazumov, ki se odobrijo z odločbo Komisije. [22] Komisija je v resnici taka odstopanja priznala le redko, [23] Sodišče pa je že večkrat odločilo, da jih je treba razlagati ozko. [24]

60. Prvi primer odstopanja zadeva sporazume, sklepe in ravnanja, ki so sestavni del *nacionalne ureditve* trga. Obseg tega odstopanja je omejen, saj so bili skoraj vsi kmetijski proizvodi postopoma zajeti v sektorsko SUT, nato pa z Uredbo št. 1234/2007 v enotno SUT. [25]

21 Glej člen 2 Uredbe št. 1184/2006 ter člena 175 in 176a Uredbe št. 1234/2007.

22 Od začetka veljavnosti Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (UL 2013, L 347, str. 671), ki se ne uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi, sta ti „splošni“ odstopanji dve, zahteva po predhodnem posredovanju Komisije pa ni več potrebna (sistem zakonskih izjem) (glej člen 209(2) Uredbe št. 1308/2013).

23 Zdi se mi, da je edini primer priznanja zahteva Francoske republike v sektorju krompirja (glej Odločbo Komisije 88/109/EGS z dne 18. decembra 1987 o postopku uporabe člena 85 Pogodbe EGS (IV/31.735 – Mlad krompir) (UL 1988, L 59, str. 25).

24 Glej zlasti sodbo z dne 12. decembra 1995, Oude Luttikhuis in drugi (C-399/93, EU:C:1995:434, točka 23).

25 Endivija je zajeta v SUT od sprejetja Uredbe Sveta (EGS) št. 1035/72 z dne 18. maja 1972 o skupni ureditvi trga v sektorju sadja in zelenjave (UL 1972, L 118, str. 1).

61. Drugi primer splošnega odstopanja se nanaša na primer, v katerem bi morala Komisija ugotoviti, ali so nekateri sporazumi, sklepi in ravnanja, ki omejujejo konkurenco, potrebni za uresničevanje *ciljev* SKP iz člena 39 PDEU. Sodišče to odstopanje razlaga ozko, saj se zahteva, da zadevno ravnanje spodbuja uresničevanje *vseh* navedenih ciljev oziroma da so se vsi navedeni cilji vsaj upoštevali.[26]

62. Nazadnje, tretji primer odstopanja se nanaša na sporazume, sklepe in ravnanja kmetov, združenj kmetov ali zvez takih združenj iz ene države članice, ki omejujejo konkurenco in *brez* obveznosti zaračunavanja enakih cen, zadevajo proizvodnjo ali prodajo kmetijskih proizvodov ali uporabo skupnih objektov za skladiščenje, obdelavo ali predelavo kmetijskih proizvodov, razen če Komisija ugotovi, da je s tem izključena konkurenca ali da so ogroženi cilji SKP.[27]

63. Kot je omenilo predložitveno sodišče, ta splošna odstopanja v obravnavani zadevi nikakor niso predmet obravnave,[28] zato mi ni treba ugotavljati, ali bi se toženi subjekti v postopku v glavni stvari po potrebi lahko sklicevali nanje. Vsekakor je videti, in kot izhaja iz zgornjih pojasnil ter dejstva, da v zvezi s tem ne obstaja odločba Komisije, ki se je zahtevala v obdobju dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, da se v obravnavani zadevi nobeno od teh odstopanj očitno ne uporablja.

64. Prvo vprašanje, kot je bilo preoblikovano (glej točko 57 zgoraj), me nasprotno vodi k ugotavljanju, ali ne bi mogle implicitnejše izključitve iz uporabe člena 101(1) PDEU izhajati iz značilnosti SKP in zlasti posebnih nalog, ki so bile s sekundarno zakonodajo, sprejeto na podlagi člena 42 PDEU, podeljene OP in ZOP.

65. V zvezi s tem je treba opozoriti, da ni sporno, da imajo cilji SKP iz člena 39 PDEU prednost pred cilji glede konkurence. Omeniti je treba, da člen 38(2) PDEU, tako kot določbe predhodnih pogodb, daje prednost določbam, sprejetim posebej v okviru SKP,[29] pri čemer ne razlikuje med določbami zadevne ureditve. Člen 40 PDEU pa določa, da lahko SUT, ki se vzpostavi za doseganje ciljev SKP, „vključuje vse ukrepe, nujne za doseganje [navedenih] ciljev, zlasti uravnavanje cen“. Kot je Sodišče že večkrat presodilo, to pomeni, da organi držav članic ne smejo sprejeti ukrepov, ki lahko ogrozijo SUT. Zlasti je menilo, da ukrepi organov, pristojnih za konkurenco, ne smejo ovirati delovanja mehanizmov SUT.[30]

66. Iz sistema, ki ga želijo vzpostaviti avtorji Pogodb, tako izhaja, da je mogoče določen ukrep izvzeti iz uporabe pravil konkurence, če so navedeni ukrepi nujni za to, da OP in ZOP izvršijo eno ali več nalog, ki so jim bile zaupane.

67. Trdno oporo tej ugotovitvi daje člen 175 Uredbe št. 1234/2007, ki je nadomestil člen 1 Uredbe št. 26 in člen 1a Uredbe št. 1184/2006 ter določa, da se pravila konkurence uporabljajo, „[r]azen če ni drugače predvideno z [navedeno] uredbo“. To zlasti velja za uredbe o SUT, ki urejajo nekatere naloge in nekatere načine intervencije na kmetijskih trgih. Te uredbe namreč subjektom, dejavnim na področju proizvodnje in trženja kmetijskih proizvodov, natančneje, OP in ZOP, dajejo določene naloge in posebna poslanstva, zaradi katerih lahko izvajajo nekatere oblike usklajevanja.

26 Glej zlasti sodbe z dne 15. maja 1975, Nederlandse Vereniging voor de fruit en groentenimporthandel in Frubo/Komisija (71/74, EU:C:1975:61, točke od 24 do 26); z dne 12. decembra 1995, Oude Luttikhuis in drugi (C-399/93, EU:C:1995:434, točka 25), in z dne 30. marca 2000, VBA/Florimex in drugi (C-265/97 P, EU:C:2000:170, točka 94). Glej tudi sodbi z dne 14. maja 1997, Florimex in VGB/Komisija (T-70/92 in T-71/92, EU:T:1997:69, točka 153), in z dne 13. decembra 2006, FNCBV in drugi/Komisija (T-217/03 in T-245/03, EU:T:2006:391, točka 199).

27 Kar zadeva avtonomnost in posebnost tega odstopanja, glej zlasti sodbo z dne 12. decembra 1995, Dijkstra in drugi (C-319/93, C-40/94 in C-224/94, EU:C:1995:433, točka 20).

28 Zdi se, da tako predložitveno sodišče kot tožene stranke v postopku, ki teče na Cour de cassation (kasacijsko sodišče), priznavajo, da se splošna odstopanja ne uporabljajo.

29 Sodbe z dne 26. junija 1979, McCarren (177/78, EU:C:1979:164, točka 9); z dne 16. januarja 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, točka 26), in z dne 26. maja 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, točka 32).

30 Sodbi z dne 9. septembra 2003, Milk Marque in National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, točka 94 in navedena sodna praksa), in z dne 1. oktobra 2009, Compañía Española de Comercialización de Aceite (C-505/07, EU:C:2009:591, točka 55).

68. V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen SUT urejati celotno proizvodnjo in trženje kmetijskih proizvodov v državah članicah. Je pomemben mehanizem za doseganje ciljev SKP, ki so določeni s Pogodbo, ter zlasti za stabilizacijo kmetijskih trgov in ohranjanje primernega življenjskega standarda kmetov.

69. Z notranjega vidika SUT tako določa nekaj ukrepov za upoštevanje posebnosti kmetijskega trga, za katerega je značilna vse večja koncentracija povpraševanja, vzporedno pa tudi razdrobljenost ponudbe.

70. V okoliščinah, v katerih je, kot je navedeno v uvodni izjavi 7 Uredbe št. 2200/96, „usmerjanje ponudbe […] bolj kot kadar koli ekonomska nujnost, da bi se okrepil položaj proizvajalcev na trgu“, so bile v ureditvi v zvezi s SUT v sektorju sadja in zelenjave OP in nato ZOP zasnovane kot organizacije, ki imajo lahko pomembno vlogo zlasti pri koncentraciji ponudbe in stabilizaciji cen [31] ter so torej ključni akterji navedene SUT. V tem smislu je v navedeni uvodni izjavi pojasnjeno, da so „[OP] temeljni element pri [SUT], katerega decentralizirano delovanje zagotavljajo na svoji ravni“. [32]

71. Posledično Svet s tem, da v svojih uredbah o SUT in uredbah o določitvi podrobnih pravil za izvajanje teh pravil določa nekatere ukrepe za usklajevanje, izključuje uporabo pravil konkurence in zlasti prepoved protikonkurenčnih sporazumov iz člena 101(1) PDEU. Drugače povedano, sporazumi, sklepi in usklajena ravnanja OP in ZOP, ki so v skladu z navedenimi uredbami, so nujno izvzeti iz uporabe zadnjenavedene določbe.

72. V obravnavani zadevi moram torej pri prvem vprašanju za predhodno odločanje preučiti vlogo teh ključnih akterjev SUT, zlasti SUT za sektor sadja in zelenjave, ki jo v skladu z upoštevno ureditvijo imajo OP in ZOP.

– Potreba, ki je upravičena zlasti z vlogo OP in ZOP v okviru SUT

73. OP [33] so odgovor na nujno potrebo po okrepitvi položaja proizvajalcev na trgih ter so opredeljene kot pravne osebe, ustanovljene na pobudo proizvajalcev, prostovoljno in na osnovi koristnosti, zlasti za uresničevanje določenih ciljev. Cilj teh proizvajalcev je običajno združiti njihova sredstva za ponovno uravnoteženje trgovinskih odnosov z gospodarskimi subjekti z nadaljnjih stopenj v tržni verigi in zlasti okrepiti njihovo pogajalsko moč pri prodaji njihovih proizvodov. Združevanje v OP se izvaja na osnovi operativnega programa. Status OP je treba priznati skupinam proizvajalcev, ki izpolnjujejo zlasti pogoja minimalnega števila članov in določenega obsega tržne proizvodnje (glej člene od 15 do 23 Uredbe št. 2200/96).

74. OP so ustanovljene s točno določenim namenom, ki je opredeljen z ureditvijo. [34] Nameni ustanovitve OP so zlasti načrtovanje proizvodnje in njeno usklajevanje s povpraševanjem, pospeševanje koncentracije ponudbe in dajanja na trg proizvodov svojih članov ter zmanjševanje proizvodnih stroškov in stabilizacija cen proizvajalcev. [35]

31 V zvezi s tem glej tudi uvodno izjavo 131 Uredbe št. 1308/2013, ki je nadomestila Uredbo št. 1234/2007.

32 Za splošni pregled nad vlogo OP v okviru SKP glej moje sklepne predloge v zadevi Fruition Po (C-500/11, EU:C:2013:259, zlasti točke od 24 do 31).

33 Glej zlasti uvodni izjavi 7 in 16 ter člene od 11 do 18 Uredbe št. 2200/96; člena 3 in 4 Uredbe št. 1182/2007 ter člen 122 Uredbe št. 1234/2007.

34 Glej zlasti člen 11(1)(b) Uredbe št. 2200/96 in člen 122(c) Uredbe št. 1234/2007, ki se uporabljata za dejansko stanje v obravnavani zadevi in povzemata člen 13 Uredbe Komisije (EGS) št. 335/72 z dne 16. februarja 1972 o določitvi izvoznih nadomestil za beli sladkor in surovi sladkor v nespremenjenem stanju (UL 1972, L 42, str. 8).

35 Glej člen 11(1)(b) Uredbe št. 2200/96, katerega vsebina je povzeta v členu 3(1) Uredbe št. 1182/2007 in členu 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007.

75. OP mora za uresničevanje navedenih ciljev nadzirati prodajne pogoje in zlasti prodajno ceno proizvodov članov proizvajalcev. Ti se zavežejo, da bodo uporabljali določena pravila OP, da bodo pripadali samo eni OP in prodajali vse svoje proizvode preko OP, ki ji pripadajo.[36] Poudariti je treba tudi, da so za vsak sektor določene mejne vrednosti, ki temeljijo na številu proizvajalcev ali vrednosti tržne proizvodnje, ki jo mora OP obvezno doseči, da si zagotovi priznanje.

76. OP se lahko med drugim, še vedno v skladu z upoštevno ureditvijo, združijo v ZOP[37] ali strokovne organizacije[38].

77. Člen 125c Uredbe št. 1234/2007 določa, da je bilo izvajanje navedenih nalog razširjeno na ZOP.[39]

78. Veljavna ureditev določa, da je naloga teh akterjev (i) zagotavljati, da se proizvodnja načrtuje in prilagaja povpraševanju, zlasti glede kakovosti in količine, (ii) pospeševati koncentracijo ponudbe in dajanje na trg proizvodov njihovih članov, (iii) zmanjševati proizvodne stroške in stabilizirati cene proizvajalcev ter (iv) pospeševati okolju prijazne načine obdelovanja, pridelovalne tehnike in način ravnanja z odpadki, predvsem zaradi varovanja kakovosti vode, tal in krajine ter zaradi ohranjanja ali spodbujanja biotske raznovrstnosti.[40]

79. Za učinkovito izvajanje navedenih nalog so se torej tako OP kot ZOP lahko, prvič, primorani neposredno pogajati o prodajnih pogojih za vse proizvode svojih članov z nabavnimi združenji.

80. Drugič, morda morajo sprejeti ukrepe za upravljanje količin, danih na trg.

81. V zvezi s tem je evropska ureditev izrecno določala, da lahko OP uporabijo *ukrepe umika*, to je, da se v določenih obdobjih, ki jih ocenijo za primerna, odločijo, da določenih količin proizvodov ne dajo v prodajo. V obdobju uporabe Uredbe št. 2200/96, to je do konca leta 2007, so bili ti ukrepi zasnovani kot intervencijski ukrepi OP in so se torej lahko uporabljali za njihove člane in nečlane, če se je zadevna OP štela za reprezentativno.[41] Za upravljanje sistema takih umikov, ki se izvaja s pomočjo operativnega sklada in operativnega programa,[42] je namreč potreben določen nadzor OP in ZOP, to je nad subjekti, pooblaščenimi za pripravo pravil, ki jih lahko zadevna država članica določi za obvezujoča za vse proizvajalce na določenem območju. Sistem ukrepov za umik je bil z Uredbo št. 1234/2007 bistveno spremenjen, saj so ti od takrat zasnovani le kot del operativnih programov za preprečevanje in obvladovanje kriz.[43]

82. OP in ZOP imajo poleg navedenih ukrepov za umik na razpolago tudi možnost *načrtovanja proizvodnje*, da prilagodijo povpraševanje v skladu s cilji, določenimi v upoštevni ureditvi.[44]

83. Iz vseh navedenih določb izhaja, da morajo OP in ZOP neizogibno imeti odločilno vlogo pri centralizaciji trženja proizvodov svojih članov. *Po naravi so orodje za kolektivno usklajevanje*.

36 Glej zlasti člen 11(1)(c) Uredbe št. 2200/96.

37 Glej člen 16 Uredbe št. 2200/96; člen 5 Uredbe št. 1182/2007; člen 125c Uredbe št. 1234/2007.

38 Glej člene od 19 do 21 Uredbe št. 2200/96; člena 20 in 21 Uredbe št. 1182/2007; člen 123 Uredbe št. 1234/2007.

39 V skladu s to določbo, uvedeno z Uredbo št. 361/2008, lahko države članice na zahtevo priznajo združenje organizacij proizvajalcev, če menijo, da lahko učinkovito opravlja te dejavnosti, in če nima prevladujočega položaja na določenem trgu, razen če je to potrebno za doseganje ciljev SKP.

40 Člen 11(1) Uredbe št. 2200/96; člen 3(1) Uredbe št. 1182/2007; člen 122, prvi odstavek, (c), Uredbe št. 1234/2007 [v slednjem ni več omenjeno spodbujanje okolju prijaznih načinov obdelovanja, uporabe pridelovalnih tehnik in načina ravnanja z odpadki zaradi varovanja kakovosti vode, tal in krajine ter zaradi ohranjanja in/ali spodbujanja biotske raznovrstnosti, ki pa se delno znova pojavi v členu 125 b(1)(a) navedene uredbe].

41 Glej zlasti uvodni izjavi 16 in 18 ter člena 23 in 24 Uredbe št. 2200/96.

42 Glej člene od 15 do 18 Uredbe št. 2200/96.

43 Glej člen 103c(2)(a) Uredbe št. 1234/2007.

44 Glej člen 9(2)(a) Uredbe št. 1182/2007; člen 15(2)(a) in člen 3 Uredbe št. 2200/96; ter člen 103c(a) Uredbe št. 1234/2007.

84. Da lahko opravljajo svoje naloge, je treba nekatere od dejavnosti, ki jih izvajajo in so nujno potrebne za izvršitev njihovih nalog, izvzeti iz uporabe konkurenčnega prava, da ureditve v zvezi s SUT ne izgubijo svojega polnega učinka. Da bi ti akterji učinkovito opravljali naloge, ki jim jih je zaupal zakonodajalec Unije v okviru SUT, morajo izvajati oblike usklajevanja in sodelovanja, ki so izvzete iz pravil trga in zato v protislovju z idejo konkurence.

85. Za uresničevanje takih ciljev mora namreč zadevna OP, kot je imelo priložnost poudariti Splošno sodišče,[45] resnično obvladovati prodajne pogoje in zlasti prodajne cene. Prav tako obvladovanje se člani proizvajalci zavezujejo zagotavljati s spoštovanjem določene discipline v skladu s členom 11(1)(c) Uredbe št. 2200/96.

86. To pa še ne pomeni, da so različni OP in ZOP za proizvodnjo pooblaščeni za usklajeno ravnanje z namenom določitve cen. Prav tako to ne bi smelo privesti do tega, da bi bile iz uporabe člena 101(1) PDEU izvzete dejavnosti subjektov ali organizacij, ki jih njihovi člani niso zadolžili za trženje njihovih proizvodov. Ta vidik bom preučil v nadaljevanju.

87. Razen če se področje uporabe mehanizmov urejanja, uvedenih z uredbami o SUT, ne upošteva, je treba iz uporabe pravil konkurence, zlasti člena 101(1) PDEU, poleg zgoraj omenjenih splošnih odstopanj v določenem obsegu izvzeti tudi ravnanja navedenih akterjev.

88. Tu ne gre le za „posebno“ odstopanje, ampak za upoštevanje vseh posledic kmetijske izjeme, ki je določena v Pogodbah.

89. Toda, ali dejstvo, da ukrepi OP ali ZOP neposredno ali posredno prispevajo k opravljanju nalog, ki so jim zaupane z uredbami o SUT, zadostuje, da so lahko izvzeti iz uporabe konkurenčnega prava, kot so zagovarjale nekatere intervenientke?

90. Mislim, da ne.

91. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, bi morala biti iz uporabe pravil konkurence izvzeta le ravnanja, ki spadajo med naloge, posebej podeljene OP, ZOP in strokovnim organizacijam, ki so zadolženi za trženje zadevnih proizvodov.

– Potreba, ki izhaja iz vloge OP in ZOP, zadolženih za trženje zadevnih proizvodov

92. Ni treba poudarjati, da izključitev danih ukrepov iz uporabe konkurenčnega prava ne bi smela biti odobrena samo zato, ker po mnenju zadevnih OP ali ZOP ti prispevajo k splošnim ciljem, kot je zmanjšanje proizvodnih stroškov ali stabilizacija cen proizvajalcev.

93. Na splošno je treba pojasniti, kot je navedla Komisija, da se je treba za izključitev zadevnih ravnanj iz uporabe člena 101(1) PDEU prepričati, ali so bila ta dejansko sprejeta na „ustrezni ravni“ in od „ustreznega subjekta“, to je OP ali ZOP, *ki dejansko upravlja proizvodnjo in trženje zadevnega proizvoda*.

94. Razen če so v uredbi, ki ureja zadevno SUT, natančno določeni posebni ukrepi, ki jih lahko sprejmejo OP ali ZOP, kot so zgoraj omenjeni ukrepi umika, je treba za ravnanja med OP ali ZOP ali ravnanje, ki morda vključuje akterje, ki niso člani trga, uporabljati pravila konkurence.

45 Glej sodbo z dne 30. septembra 2009, Francija/Komisija (T-432/07, neobjavljena, EU:T:2009:373, točke od 53 do 56).

95. Prav tako usklajevanje glede cen, proizvedenih količin in posredovanja občutljivih poslovnih informacij ne bi smelo vključevati tajnih dogovorov med različnimi OP in ZOP in celo znotraj nekega subjekta, ne glede na njegov pravi ali domnevni naziv, ki ga njegovi člani niso zadolžili za trženje zadevnih proizvodov.

96. Zdi se mi, da ta zahteva implicitno, toda nujno izhaja iz upoštevnih besedil, v katerih so opredeljene naloge usklajevanja ponudbe in stabiliziranja cen, ki so dodeljene tem subjektom. Da bi bile prakse usklajevanja med različnimi OP ali ZOP lahko izvzete iz uporabe člena 101(1) PDEU, bi morale zadevne uredbe, ki urejajo zadevno SUT, to izrecno določati.

97. Tako je v členu 11(1)(c) Uredbe št. 2200/96, členu 3 Uredbe št. 1182/2007 in členu 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007 dejansko navedeno, da se vloga, zaupana OP, nanaša samo na proizvode članov ali članov proizvajalcev.

98. V zvezi s tem je Splošno sodišče [46] že imelo priložnost presoditi, da je pospeševanje koncentracije ponudbe, določeno v členu 11(1)(b), točka 2, Uredbe št. 2200/96, možno, le če se precejšen del proizvodov, ki jih pridelajo člani, prodaja prek organizacije proizvajalcev. Brez te zahteve bodo imeli ukrepi OP in/ali ZOP zelo omejen vpliv na trg in koncentracijo ponudbe.

99. Vendar lahko ravno učinkovitost vloge, ki jo morda morajo ti subjekti odigrati pri navedeni koncentraciji ponudbe in, končno, pri stabiliziranju cen, upraviči, kadar je to primerno, njihovo izvajanje oblik usklajevanja, ki so izvzete iz pravil konkurence in zlasti iz uporabe člena 101(1) PDEU.

100. Zato menim, da je treba za prakse usklajevanja med različnimi OP ali ZOP, pa tudi znotraj subjektov, ki niso zadolženi za znaten del proizvodnje svojih članov, uporabljati konkurenčno pravo, iz uporabe katerega so izvzeti samo intervencijski ukrepi, izrecno določeni v uredbi o SUT.

101. Ravnanja *znotraj* OP ali ZOP, dejansko zadolžene(-ga) za upravljanje proizvodnje in trženja proizvodov svojih članov, so namreč podobna tistim znotraj neke družbe ali skupine, ki se na zadevnem trgu in ob upoštevanju posebnosti kmetijskega trga predstavlja kot en in isti gospodarski subjekt. Takšna „notranja“ ravnanja so izvzeta iz uporabe konkurenčnega prava. V teh okoliščinah zastopani kmetje ne obvladujejo več položaja na področju pogajanja o stvari in ceni za namene prodaje njihovih proizvodov.

102. Nasprotno, in spet neodvisno od mehanizmov, izrecno določenih z upoštevno ureditvijo, iz navedene uporabe ni mogoče izvzeti ravnanj, ki se izvajajo *med* OP ali ZOP, znotraj subjektov, ki niso zadolženi za trženje za svoje člane, ali celo ravnanj med OP/ZOP in drugimi vrstami akterjev na zadevnem trgu, saj se ta izvajajo med domnevno neodvisnimi gospodarskimi subjekti.

103. Namreč, čeprav cilj koncentracije ponudbe, ki se uresničuje z ureditvijo v zvezi s SUT, pomeni, da lahko člani OP in ZOP, dejansko zadolženih za trženje, delujejo sporazumno, pa ne dovoljuje izvzetja sporazumov o proizvodnih in tržnih pogojih, ki so sklenjeni med različnimi OP, ZOP in drugimi subjekti, ki jih upoštevna ureditev morda ne priznava, iz uporabe pravil na področju protikonkurenčnih sporazumov. Prav tako ne dovoljuje potrjevanja praks, zlasti določanja cen, znotraj enega od teh subjektov, če ta ne obvladuje trženja proizvodov svojih članov. V tem primeru ne gre več za koncentracijo ponudbe, ampak za usklajevanje med subjekti, ki še naprej konkurirajo na končnem trgu zadevnega proizvoda.

46 Glej sodbo z dne 30. septembra 2009, Francija/Komisija (T-432/07, neobjavljena, EU:T:2009:373, točke od 53 do 56).

104. Drži sicer, da bi se bilo mogoče tej zahtevi enostavno izogniti z oblikovanjem OP in ZOP velikega obsega, tako da bi se jih združilo. Vendar pa se ne sme pozabiti, da je velikost OP ali ZOP element, ki se načeloma upošteva pri priznanju ali ohranitvi priznanja. V ureditvi o SUT je namreč izrecno določeno, da lahko države članice na zahtevo priznajo OP ali ZOP, zlasti če ta „nima prevladujočega položaja na določenem trgu“, razen če je to potrebno za doseganje ciljev SKP.[47]

105. Zato lahko za vsako ravnanje ali prakso, ki presega to, kar je strogo nujno za izvrševanje nalog OP in ZOP, kar zadeva člane proizvajalce, velja prepoved omejevalnih sporazumov v smislu člena 101(1) PDEU.

106. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da se sporazumi, sklepi ali ravnanja OP, ZOP in strokovnih organizacij lahko izvzamejo iz prepovedi omejevalnih sporazumov iz člena 101(1) PDEU, čeprav zanje ne velja nobeno od splošnih odstopanj, zaporedno določenih v členu 2 Uredbe št. 26 in Uredbe št. 1184/2006 ter členu 176 Uredbe št. 1234/2007, če se preveri, ali so taka ravnanja, prvič, nujna ali dovoljena za izvedbo naloge OP, ZOP ali strokovne organizacije, ki so dejansko zadolženi za trženje zadevnih proizvodov, in drugič, sprejeta v okviru zadevne ureditve o SUT ter v skladu z njo.

Drugo vprašanje

107. Z drugim vprašanjem za predhodno odločanje predložitveno sodišče sprašuje, ali so lahko sporna ravnanja v postopku v glavni stvari, ki se nanašajo na (i) skupno določanje najnižje cene, (ii) usklajevanje količin proizvodov, danih na trg, in (iii) izmenjavo občutljivih/strateških informacij, izvzeta iz uporabe člena 101 PDEU, če je njihov namen zlasti izvajanje nalog stabiliziranja proizvodnih cen in prilagajanja proizvodnje povpraševanju, ki so zaupane OP in ZOP (glej člen 11(1) Uredbe št. 2200/96, člen 3 Uredbe št. 1182/2007 in člen 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007).

108. Najprej naj poudarim, da dejstvo, izpostavljeno zlasti med obravnavo, da so zadevni akterji ukrepe sprejeli z namenom, da se soočijo z domnevnimi ali izkazanimi težavami proizvajalcev endivije, zlasti v zvezi s težkim gospodarskim položajem boja proti velikim distributerjem, ne more biti odločilno. V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da tudi če se ugotovi, da stranke sporazuma subjektivno nikakor niso nameravale omejevati konkurence, temveč so želele odpraviti posledice sektorske krize, takšne ugotovitve niso pomembne za uporabo člena 101(1) PDEU, vendar pa jih je po potrebi mogoče preučiti za uveljavljanje izjeme od prepovedi iz odstavka 3 istega člena.[48]

109. Dalje je treba – brez poseganja v preučitev dejanskega stanja, za katero je pristojno izključno nacionalno sodišče – na podlagi navedb iz spisa, predloženega Sodišču, ugotoviti, da se ravnanja v obravnavani zadevi ne izvajajo samo znotraj ene OP ali enega ZOP, zadolžene(-ga) za trženje za svoje člane, ampak to daleč presegajo. Glede na podatke, ki jih je Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco) zbral med svojimi preiskavami, sporna ravnanja zadevajo ne samo deset OP in štiri ZOP, ampak tudi pet nepriznanih skupin, ki niso zadolžene za nobeno od posebnih nalog na podlagi upoštevne ureditve.

110. Najprej bom torej podal nekaj uvodnih pojasnil glede ukrepov, ki jih dejansko lahko izvajajo različne skupine in OP na področju stabiliziranja cen in prilagajanja proizvodnje povpraševanju.

47 Kar zadeva OP, glej člen 4(1)(g) Uredbe št. 1182/2007 in člen 125b(1)(g) Uredbe št. 1234/2007, kar zadeva ZOP, pa člen 5, prvi odstavek, (b), Uredbe št. 1182/2007 in člen 125c, prvi odstavek, (b), Uredbe št. 1234/2007.

48 Glej zlasti sodbo z dne 20. novembra 2008, Beef Industry Development Society in Barry Brothers (C-209/07, EU:C:2008:643, točke od 19 do 21).

111. V nadaljevanju bom ob upoštevanju izluščenih usmeritev v zvezi s tem eno za drugo preučil različne vrste zadevnih ukrepov v postopku v glavni stvari, pri čemer bom pri vsaki razlikoval med primerom, ko te zadevajo člane OP ali ZOP, zadolžene(-ga) za trženje proizvodov svojih članov (v nadaljevanju: notranja konfiguracija), in primerom, ko se izvajajo znotraj subjektov, ki, čeprav imajo status „OP“ ali „ZOP“, niso zadolženi za trženje proizvodov svojih članov, med različnimi OP ali ZOP in/ali z nepriznanimi subjekti (v nadaljevanju: zunanja konfiguracija).

Uvodne ugotovitve o ukrepih, ki jih lahko sprejmejo OP in ZOP pri njihovi nalogi stabiliziranja cen in prilagajanja povpraševanju

112. Kot sem že omenil, OP in ZOP zaradi vloge, ki jim je podeljena na področju stabiliziranja cen in prilagajanja povpraševanju, lahko izvajajo oblike izmenjav in usklajevanja s svojim člani.

113. Osrednje vprašanje, ki se zastavlja v obravnavani zadevi, je, ali lahko takšna naloga stabiliziranja in prilagajanja privede do določitve najnižje prodajne cene proizvodov, zajetih v SUT, znotraj OP ali ZOP in ob medsebojnem usklajevanju z njenimi/njegovimi člani.

114. Menim, da to nikakor ni mogoče.

115. Namreč, če so pri notranji konfiguraciji člani OP ali ZOP tej/temu dejansko zaupali nalogo trženja vseh ali skoraj vseh svojih proizvodov, kot zahteva ureditev o SUT, je nujno potrebno, da se OP ali ZOP z distributerji pogaja o *enotni ceni* za vso navedeno proizvodnjo. Člani zadevne OP ali ZOP tej/temu nekako podelijo položaj edinega pogajalca, zlasti z akterji z nadaljnjih stopenj v tržni verigi. Ta enotna cena, ki se določi glede na obdobja trženja in kakovost zadevnega proizvoda, je po definiciji spremenljiva.

116. Zato določitev *najnižje cene* znotraj OP ali ZOP, ki je nikakor ni mogoče spreminjati, če vključitev trženja zadevnih proizvodov v OP ali ZOP privede do določitve takšne enotne cene, po definiciji ni več smiselna.

117. Prakse določanja najnižjih cen se namreč lahko predvidijo samo v okoliščinah, ko proizvajalci zadevnega proizvoda še vedno razpolagajo z določeno pogajalsko močjo glede prodajne cene navedenega proizvoda.

118. Kot je med drugim navedel Autorité de la concurrence (organ, pristojen za konkurenco), je treba nalogo „stabiliziranja cen proizvajalcev“ („stabilising producer prices“) OP/ZOP razumeti v okviru cilja stabiliziranja trgov, ki se uresničuje s SUT, in ob upoštevanju načinov, izrecno določenih v evropski ureditvi (ukrepi umika in/ali proizvodni načrti), ter ne sme privesti do izvzetja določanja najnižje cene, kakršno je to v postopku v glavni stvari, to je določanja cene, vsiljene vsem OP/ZOP in ki velja za vse zadevne proizvode v skoraj celotni nacionalni proizvodnji, iz uporabe člena 101(1) PDEU.

119. Kar zadeva zunanjo konfiguracijo, so OP/ZOP v skladu z upoštevnimi zaporednimi določbami [49] dodeljene pomembne naloge, med drugim koncentracija ponudbe in stabiliziranje proizvodnih cen, vendar pomena teh nalog ni mogoče razlagati tako, da dovoljujejo tajne dejavnosti določanja cen, ki jih morajo praviloma upoštevati vsi njihovi člani in veljajo za vse tržene proizvode.

120. Skratka, izključitve iz uporabe člena 101 PDEU ni mogoče razširiti na prakse usklajevanja, ki se izvajajo med različnimi OP ali ZOP, pa tudi ne znotraj nepriznanih subjektov ali skupin.

49 Glej člen 11(1)(b) Uredbe št. 2200/96 in člen 122 Uredbe št. 1234/2007. Člen 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007 v različici iz Uredbe št. 361/2008.

Preučitev zadevnih ukrepov iz postopka v glavni stvari

– Prakse skupnega določanja cen

121. Glede na navedeno, bi se moralo za prakse določanja cen *med* OP ali med ZOP oziroma med njimi in drugimi subjekti, to je v zunanji konfiguraciji, vsekakor uporabljati konkurenčno pravo, pri čemer je treba pojasniti, da se prakse določanja cen že zaradi svojega cilja nesporno obravnavajo kot škodljive za dobro delovanje konkurence.[50]

122. Ta ugotovitev velja tudi takrat, ko člani določenega subjekta dejansko niso zadolžili za trženje svojih proizvodov, čeprav je ta pridobil status OP ali ZOP. Tako je v primeru tako imenovanih ZOP „za upravljanje“,[51] ki so omenjena v postopku v glavni stvari.

123. Kar zadeva notranjo konfiguracijo, naj nadaljujem, kar sem že omenil, da določanje najnižje cene *znotraj* OP ali ZOP, dejansko zadolžene(-ga) za trženje, ni smiselno ravno zaradi obstoja sistema enotne cene za proizvode njihovih članov.

124. Na splošno se mi zdi koristno opozoriti, da, če se upošteva sistematika sistema, uvedenega zlasti v okviru enotne SUT, se mora stabiliziranje/uravnavanje cen nujno izvajati z ukrepi, ki so izrecno določeni v ureditvi o SUT in katerih namen je uravnavati količine proizvodov, danih na zadevni trg, to je z ukrepi umika in proizvodnimi načrti, ki se lahko izvajajo znotraj OP in ZOP.

125. Ta naloga stabiliziranja/uravnavanja cen je na primer lahko v obliki razširjanja podatkov o razvoju trga od zadevne(-ga) OP ali ZOP, nikakor pa ne sme biti v obliki priporočenega cenika. V okviru te naloge lahko zadevne(-a) OP ali ZOP dajo tudi določena priporočila za vplivanje na količine proizvodov, ki bodo dane na trg.

126. V zvezi s tem menim, da obstoj tako imenovanih cen „za umik“, ki so bile teoretično možne pred uvedbo enotne SUT z Uredbo št. 1234/2007, ne sme biti argument za upravičevanje prakse minimalnih cen, ki se izvaja med OP ali ZOP. Cena za umik je namreč opredeljena kot cena, pod katero člani proizvajalci ne bodo prodali *določene* (in ne celotne) *količine* proizvodov svojih članov, pri čemer slednji v zameno prejmejo nadomestilo. Preostali proizvodi članov OP ali ZOP so še vedno odvisni od tržnih sil in jih torej ti člani ne morejo tržiti po vnaprej določeni najnižji ceni.

127. Zato sporazuma, sklepa združenja podjetij ali usklajenega ravnanja v zvezi s ceno, zlasti za določitev najnižje cene, nikakor ni mogoče vnaprej izvzeti iz uporabe člena 101(1) PDEU.

128. Skratka, menim, da politike določanja najnižje cene med prodajalci, bodisi znotraj iste OP ali istega ZOP, zadolžene(-ga) za trženje proizvodov svojih članov, ali med različnimi OP ali ZOP, ni mogoče izvzeti iz uporabe člena 101 PDEU.

50 Glej sodbo z dne 11. septembra 2014, CB/Komisija (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, točka 51).

51 Komisija je v odgovor na pisno vprašanje Sodišča navedla, da navedena ZOP za upravljanje, ki so priznana v francoskem pravu, v ureditvi o SUT pa niso predvidena, niso zadolžena za trženje proizvodov. Imela naj bi vlogo nacionalnega upravljanja posameznih proizvodov in skupin proizvodov za boljše prilagajanje ponudbe povpraševanju in optimizacijo ukrepov za preprečevanje in obvladovanje kriz.

– Prakse usklajevanja glede količin, danih na trg

129. Priznati je treba, da lahko praksa usklajevanja glede količin proizvodov, danih na trg, zlasti v okoliščinah razdrobljene kmetijske proizvodnje – kar lahko privede do neravnotežja glede na običajno močno koncentrirano povpraševanje po zadevnih proizvodih – prispeva k načrtovanju proizvodnje in njenemu prilagajanju povpraševanju. Nazadnje lahko prispeva ne le k stabiliziranju zadevnih trgov – z uravnavanjem vrste in količine proizvodov, ponujenih na trgu – ampak tudi k stabiliziranju cen za ohranjanje primernega življenjskega standarda kmetijske skupnosti.

130. Upoštevna ureditev v zvezi s tem določa, da lahko OP/ZOP sprejmejo pravila za prilagajanje količine ponudbe danega proizvoda zahtevam na trgu oziroma za načrtovanje ponujene količine proizvodov v danem trenutku za ohranjanje določene ravni prodajnih cen.

131. Do sprejetja enotne SUT z Uredbo št. 1234/2007 je veljavna ureditev na tem področju določala tudi možnost sprejetja ukrepov umika, ki so omogočali izvajanje konjunkturnih akcijskih načrtov s prilagajanjem količin, danih na trg. OP in ZOP so se tako lahko odločili, da določene količine proizvodov svojih članov v določenih obdobjih ne bodo dajali na trg.

132. Kot sem že navedel, pa se je z Uredbo št. 1234/2007 možnost uporabe navedenih ukrepov umika zmanjšala, saj so odtlej predvideni zgolj kot sredstvo za preprečevanje in obvladovanje krize ter jih načeloma ni več mogoče razširiti na vse proizvajalce tako kot prej.

133. Vseeno menim, če dopolnim zgornje navedbe v zvezi s praksami stabiliziranja cen, da je treba neodvisno od možnosti izvajanja ukrepov umika v okviru predhodno odobrenih konjunkturnih akcijskih načrtov (zlasti v skladu s členom 23 Uredbe št. 2200/96)[52] prakse usklajevanja glede količin, danih na trg, obravnavati različno glede na predvideno konfiguracijo.

134. Pri notranji konfiguraciji so lahko ukrepi, kot so tisti, sprejeti v okviru proizvodnih načrtov iz evropske zakonodaje, izvzeti iz uporabe navedene določbe, če je njihov namen dejansko uravnavati proizvodnjo za stabiliziranje cen zadevnih proizvodov.

135. Pri zunanji konfiguraciji pa takšne prakse, nasprotno, ne smejo biti izvzete iz uporabe člena 101(1) PDEU. Poudariti je treba, da od uvedbe enotne SUT z Uredbo št. 1234/2007 ukrepov umika, sprejetih v okviru OP in ZOP, ni več mogoče razširiti na proizvajalce, ki niso več člani teh subjektov.

136. V obravnavani zadevi so očitana ravnanja vključevala usklajevanja glede omejevanja in splošnega nadzora količin, danih na trg, na ravni celotnega trga endivije. Sporazum takšnega nacionalnega obsega, sklenjen med več OP in ZOP, ki končno povzroči dolgoročno omejitev proizvodnje, ni izvzet iz uporabe pravil konkurence.

– Prakse izmenjave strateških informacij

137. V skladu z že uporabljenim pristopom je treba razlikovati med praksami znotraj OP ali ZOP in praksami, katerih namen je dejansko izvajati globalno in nacionalno cenovno politiko med vsemi proizvajalci in to neodvisno od njihove pripadnosti eni ali drugi od navedenih organizacij ali združenj.

52 Zdi se, da je v postopku v glavni stvari šlo za tak primer. Iz spisa iz postopka v glavni stvari izhaja, da so ZOP v letih od 1998 do 2007 izvajala ukrepe umika, ki so določali, da so se lahko OP in njihova združenja odločili, da v določenem obdobju več ne bodo dajali v prodajo določenih količin proizvodov svojih članov.

138. Priznati je treba, da so pri notranji konfiguraciji za izvajanje nalog OP in ZOP v okviru SUT nujno potrebne izmenjave strateških informacij znotraj ZOP. Izvajanje nalog stabiliziranja cen in/ali načrtovanja proizvodnje in prilagajanja povpraševanju, ki so jim zaupane, bi namreč lahko bilo močno ogroženo brez posredovanja podatkov o vrsti in proizvodnih količinah vrst, pa tudi o trženih ali skladiščenih količinah.

139. Ta potreba je bila priznana z izvedbeno Uredbo (EU) št. 543/2011,[53] ki v členu 23 določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da imajo organizacije proizvajalcev na voljo osebje, infrastrukturo in opremo […] ter zagotavljajo bistvene funkcije“ zlasti „poznavanje proizvodnje svojih članov“ in „zbiranje, razvrščanje, skladiščenje in pakiranje proizvodov svojih članov“.

140. Zato bo moralo sodišče v takšni notranji konfiguraciji preveriti, ali so očitane izmenjave informacij neločljivo povezane z izvajanjem nalog OP in ZOP in torej zanje ne veljajo pravila konkurence, zlasti člen 101(1) PDEU.

141. Nasprotno pa je treba za prakse izmenjav informacij pri zunanji konfiguraciji uporabljati člen 101(1) PDEU.

142. Če se vrnem k postopku v glavni stvari, se zdi, da so očitane izmenjave informacij vključevale razprave o cenah med OP, ZOP in drugimi konkurenčnimi subjekti. Ne zdi se mi mogoče, da bi bile te izmenjave povezane z nalogami OP/ZOP v okviru SUT.

143. V zvezi s tem je treba poudariti, da se lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso šteje, da imajo izmenjave informacij protikonkurenčni cilj, če lahko odpravijo negotovosti v zvezi s predvidenim ravnanjem zadevnih podjetij.[54]

144. Vendar pa se izmenjave informacij v nekaterih okoliščinah lahko obravnavajo kot skladne s pravili konkurence: v primeru nizke stopnje tržne koncentracije, javnih in združenih informacij ter obstoja informacij, ki jih ni mogoče enačiti s ceniki in/ali ne omogočajo rekonstrukcije vseh stroškov subjektov.

145. Tako so za kmetijske trge značilne posebnosti, med drugim zaradi uvedbe SUT, ki lahko upravičijo izmenjave informacij v manj strogih pogojih kot na manj urejenem trgu.

146. Vendar pa v obravnavani zadevi ni bilo dokazano, da so bile sporne izmenjave informacij, katerih cilj je bil v resnici po vsej verjetnosti doseči dogovor o cenah zadevnih proizvodov, nujno potrebne glede na posebnosti zadevnega trga.

147. Skratka, člen 11(1) Uredbe 2200/96, člen 3(1) Uredbe št. 1182/2007 in člen 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007, ki med cilji OP in njihovih združenj določajo stabiliziranje cen proizvajalcev in prilagajanje proizvodnje povpraševanju, je treba razlagati tako, da prakse skupnega določanja najnižje cene med OP in/ali ZOP nikakor ne smejo biti vnaprej izvzete iz uporabe člena 101(1) PDEU. Prav tako prakse izmenjav strateških informacij o najnižjih cenah, ki jih izvajajo navedene organizacije ali njihova združenja sami in med njimi, niso izvzete iz prepovedi omejevalnih sporazumov iz člena 101(1) PDEU zgolj zato, ker lahko prispevajo k splošnim ciljem OP in njihovih združenj. Ali je tako, mora nacionalno sodišče zlasti preveriti, ali je zadevna praksa, prvič, nujna ali dovoljena za izvajanje naloge, zaupane posebej OP, ZOP ali strokovni organizaciji, ki je dejansko zadolžena(-no) za trženje zadevnih proizvodov, in drugič, sprejeta v okviru ureditve o zadevni SUT in v skladu z njo.

53 Uredba Komisije z dne 7. junija 2011 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta št. 1234/2007 za sektorja sadja in zelenjave ter predelanega sadja in zelenjave (UL 2011, L 157, str. 1, in popravek v UL 2011, L 299, str. 13).

54 Glej zlasti sodbo z dne 28. maja 1998, Deere/Komisija (C-7/95 P, EU:C:1998:256, točka 88).

148. Prakse, kakršne so te v postopku v glavni stvari, ki se izvajajo med različnimi OP, ZOP in nepriznanimi subjekti ter katerih cilji so določanje najnižje cene, usklajevanje glede cen in izmenjave strateških informacij, ne smejo biti vnaprej izvzete iz uporabe člena 101(1) PDEU.

Predlog

149. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je postavilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), odgovori:

1. Sporazumi, sklepi ali ravnanja organizacij proizvajalcev, združenj organizacij proizvajalcev in strokovnih organizacij se lahko izvzamejo iz prepovedi omejevalnih sporazumov iz člena 101(1) PDEU, čeprav zanje ne velja nobeno od splošnih odstopanj, zaporedno določenih v členu 2 Uredbe št. 26 z dne 4. aprila 1962 o uporabi nekaterih pravil konkurence v proizvodnji in trgovini s kmetijskimi proizvodi in Uredbe Sveta (ES) št. 1184/2006 z dne 24. julija 2006 o uporabi nekaterih pravil konkurence v proizvodnji in trgovini s kmetijskimi proizvodi ter členu 176 Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT), če se preveri, ali so taka ravnanja, prvič, nujna ali dovoljena za izvajanje naloge organizacije proizvajalcev, združenja organizacij proizvajalcev ali strokovne organizacije, ki je dejansko zadolžena(-o) za trženje zadevnih proizvodov, in drugič, sprejeta v okviru zadevne ureditve o SUT ter v skladu z njo.

2. Člen 11(1) Uredbe Sveta (ES) št. 2200/96 z dne 28. oktobra 1996 o skupni ureditvi trga za sadje in zelenjavo, člen 3(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1182/2007 z dne 26. septembra 2007 o določitvi posebnih pravil za sektor sadja in zelenjave, o spremembi direktiv 2001/112/ES in 2001/113/ES in uredb (EGS) št. 827/68, (ES) št. 2200/96, (ES) št. 2201/96, (ES) št. 2826/2000, (ES) št. 1782/2003 in (ES) št. 318/2006 ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2202/96 in člen 122, prvi odstavek, Uredbe št. 1234/2007, ki med cilji organizacij proizvajalcev in njihovih združenj določajo stabiliziranje cen proizvajalcev in prilagajanje proizvodnje povpraševanju, je treba razlagati tako, da prakse skupnega določanja najnižje cene nikakor ne smejo biti vnaprej izvzete iz uporabe člena 101(1) PDEU. Prakse izmenjav strateških informacij o cenah, ki jih izvajajo navedene organizacije ali njihova združenja, prav tako niso izvzete iz prepovedi omejevalnih sporazumov iz člena 101(1) PDEU zgolj zato, ker lahko prispevajo k splošnim ciljem organizacij proizvajalcev in njihovih združenj. Ali je tako, mora nacionalno sodišče zlasti preveriti, ali je zadevna praksa, prvič, nujna ali dovoljena za izvajanje naloge, zaupane posebej organizaciji proizvajalcev ali združenju organizacij proizvajalcev, ki je dejansko zadolžena(-no) za trženje zadevnih proizvodov, in drugič, sprejeta v okviru ureditve o zadevni skupni ureditvi trgov in v skladu z njo.

Prakse, kakršne so te v postopku v glavni stvari, ki se izvajajo med različnimi organizacijami proizvajalcev, združenji organizacij proizvajalcev in nepriznanimi subjekti ter katerih cilji so določanje najnižje cene, usklajevanje glede cen in izmenjave strateških informacij, ne smejo biti vnaprej izvzete iz uporabe člena 101(1) PDEU.