Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
6 päivänä huhtikuuta 2017 [1]

Asia C-671/15

Président de l'Autorité de la concurrence
vastaan
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 ja
Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour de cassation (Ranskan ylin tuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailua rajoittava toiminta – SEUT 101 artikla – Sovellettavuus – Yhteinen markkinajärjestely – Tuottajaorganisaatiot – Tuottajaorganisaatioiden tehtävät – Vähimmäismyyntihinnan asettamista, markkinoille saatettavia määriä koskevaa yhteistoimintaa ja strategisten tietojen vaihtamista koskevat menettelytavat – Endiivien Ranskan markkinat

1. Ensi näkemältä voi vaikuttaa siltä, että yhteistä maatalouspolitiikkaa ja unionin kilpailupolitiikkaa, jotka ovat unionin kulmakiviä, on vaikea sovittaa yhteen. Yhteinen maatalouspolitiikka, jonka tarkoituksena on korjata maatalousmarkkinoiden puutteita, johti alussa huomattaviin julkisiin interventiotoimiin, kun käyttöön otettiin tuotantokiintiöjärjestelmä ja tuottajille maksettavia tukia koskeva järjestelmä, kun taas unionin kilpailupolitiikka perustuu ajatukseen siitä, että talouden toiminnan tehokkuus ja viime kädessä myös kuluttajien hyvinvointi voidaan parhaiten taata vapauttamalla markkinat. Niiden oikeuskirjallisuudessa käsiteltyjen yhteensovittamisongelmien, joita myös unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus tarkastella, vuoksi on tarkkaan määriteltävä perussopimuksissa vahvistetun maatalousalan poikkeuksen käsitteen ulottuvuus, sellaisena kuin sitä on täsmennetty johdetussa oikeudessa. Tästä on kyse käsiteltävässä asiassa.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee kilpailuviranomaisen pääjohtajan (président de l'Autorité de la concurrence) tekemää kassaatiovalitusta Cour d'appel de Paris'n (Pariisin muutoksenhakutuomioistuin, Ranska) 15.5.2014 antamasta tuomiosta, jolla muutettiin kilpailuviranomaisen endiivien tuotannon ja kaupan pitämisen alalla toteutetuista menettelytavoista 6.3.2012 tekemää päätöstä nro 12-D-08 (jäljempänä riidanalainen päätös). Kilpailuviranomainen totesi kyseisessä päätöksessään SEUT 101 artiklan 1 kohdan perusteella endiivien Ranskan markkinoilla monitahoisen ja jatkuvan yhteistoimintajärjestelyn, joka oli kestänyt 14 vuotta, ja määräsi siitä noin 4 miljoonan euron seuraamuksen.

3. Unionin tuomioistuinta pyydetään täten selventämään unionin yhteisen maatalouspolitiikan alan sääntelyn ja unionin kilpailuoikeuden soveltamisen välistä yhteyttä; täsmennyksiä on kaivattu laajalti,[2] ja niillä on periaatteellisen merkityksensä lisäksi myös suuri käytännön merkitys.[3] Tarkemmin sanottuna on selvitettävä, onko yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa sääntelyssä nimenomaisesti säädettyjen unionin kilpailusääntöjen soveltamiseen tehtävien yleisten poikkeusten – joiden soveltamisesta ei ole suoraan kyse käsiteltävässä tapauksessa – lisäksi hyväksyttävä myös erityisiä poikkeuksia, jotka perustuvat implisiittisesti SEUT 42 artiklan perusteella vahvistetussa unionin sääntelyssä tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettuihin tehtäviin.

4. Tähän kysymykseen on mielestäni syytä vastata nyansoidusti. Kuten selitän jäljempänä, yhteisen markkinajärjestelyn avaintoimijoille eli tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettujen tehtävien suorittaminen edellyttää, että tietyt näiden organisaatioiden sisäisen yhteistoiminnan muodot, jotka eivät kuulu yleisten poikkeusten piiriin, voidaan jättää SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn kilpailua rajoittavien yhteistoimintajärjestelyjen kiellon soveltamisalan ulkopuolelle.

5. Tämä ulkopuolelle sulkeminen perustuu suurelta osin yhteisen maatalouspolitiikan ensisijaisuuteen kilpailupolitiikkaan nähden, mikä todettiin tuomiossa Maizena v. neuvosto[4] ja on vahvistettu tuoreemmassa oikeuskäytännössä. Tästä huolimatta on niin, että kyseisen kiellon soveltamisalan ulkopuolelle ei voida jättää kollusiivisia käyttäytymisiä, joissa esimerkiksi vahvistetaan hintoja horisontaalisesti, pelkästään sillä perusteella, että niillä pyritään jossain määrin suorittamaan tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettuja tehtäviä, kuten saavuttamaan hintojen vakauttamista koskeva yhteisen markkinajärjestelyn tavoite, sillä muuten jätettäisiin huomiotta vaatimus siitä, että kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle sulkemisia on tulkittava suppeasti. Tässä yhteydessä on määriteltävä ne näiden yksiköiden menettelytavat, jotka välttämättä kuuluvat kyseisiin tehtäviin, ja ne menettelytavat, joita ei puolestaan voida automaattisesti jättää kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

2 Ks. erityisesti *Report of the Agricultural Markets Task Force, "Improving market outcomes"* (Bryssel, marraskuu 2016) (saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force_fi), jossa todetaan seuraavaa "– – 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" (147 kohta).

3 Tästä on osoituksena se, että Euroopan komissio on osallistunut perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 15 artiklan 3 kohdan nojalla pääasian menettelyyn ulkopuolisena asiantuntijana (amicus curiae), mitä tapahtuu suhteellisen harvoin (17 kertaa 12 vuoden aikana). Kyseisessä säännöksessä säädetään, että mikäli perustamissopimuksen määräysten johdonmukainen soveltaminen sitä edellyttää, komissio voi omasta aloitteestaan esittää kirjallisia huomautuksia jäsenvaltioiden tuomioistuimille.

4 Tuomio 29.10.1980, Maizena v. neuvosto (139/79, EU:C:1980:250, 23 kohta).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

6. SEUT 42 artiklassa määrätään, että maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan unionin kilpailusääntöjä vain siltä osin kuin johdetussa oikeudessa määritetään ottaen huomioon SEUT 39 artiklassa luetellut yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet.

7. Hedelmien ja vihannesten alalla tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamista maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan säännellään johdetun oikeuden säännöksillä, jotka unionin lainsäätäjä on antanut asetuksessa N:o 26,[5] jota seurasivat asetus (EY) N:o 1184/2006[6] ja asetuksen (EY) N:o 1234/2007[7] IV osaan nimeltä ”Kilpailusäännöt” kuuluvat 175–182 artikla.

8. Hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn alalla lisäsäännöksiä sisältyy asetuksen (EY) N:o 2200/96[8] 20 artiklaan, jota seurasivat asetuksen (EY) N:o 1182/2007[9] 22 artikla ja asetuksen N:o 1234/2007 176 a artikla.

Asetus N:o 26

9. Asetuksen N:o 26 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen voimaantulosta perustamissopimuksen 85–90 artiklaa sekä niiden täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa ja 86 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelyihin, jotka koskevat perustamissopimuksen liitteessä II lueteltujen tuotteiden tuotantoa tai kauppaa, jollei 2 artiklasta muuta johdu.”

10. Tämän säännöksen sisältö toistetaan pääosin asetuksen N:o 1184/2006 1 a artiklassa ja asetuksen N:o 1234/2007 175 artiklassa.

11. Asetuksen N:o 26 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta sellaisiin edellisessä artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelyihin, jotka kuuluvat olennaisena osana kansallisiin markkinoihin [oikeammin: kansalliseen markkinajärjestelyyn] tai jotka ovat tarpeen perustamissopimuksen 39 artiklassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sitä ei sovelleta sellaisiin yksittäisen jäsenvaltion maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien tai tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien sopimuksiin, päätöksiin ja menettelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka maataloustuotteiden yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä sikäli kuin niihin ei sisälly velvoitetta noudattaa määrättyjä hintoja, jollei komissio totea, että kilpailu tällöin estyy tai että perustamissopimuksen 39 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu.

5 Tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja myyntiin 4.4.1962 annettu neuvoston asetus (EYVL 1962, 30, s. 993).

6 Tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan 24.7.2006 annettu neuvoston asetus (EUVL 2006, L 214, s. 7).

7 Maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annettu neuvoston asetus (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus [oikeammin: yhtä ainoaa yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus]) (EUVL 2007, L 299, s. 1).

8 Hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä 28.10.1996 annettu neuvoston asetus (EYVL 1996, L 297, s. 1).

9 Hedelmä- ja vihannesalan erityissäännöistä sekä direktiivien 2001/112/EY ja 2001/113/EY, asetusten (ETY) N:o 827/68, (EY) N:o 2200/96, (EY) N:o 2201/96, (EY) N:o 2826/2000, (EY) N:o 1782/2003 ja (EY) N:o 318/2006 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 2202/96 kumoamisesta 26.9.2007 annettu neuvoston asetus (EUVL 2007, L 273, s. 1).

2. Jollei [unionin] tuomioistuimen toimivallasta tutkia komission päätöksiä muuta johdu, ainoastaan komissiolla on toimivalta, sen jälkeen kun se on kuullut jäsenvaltioita ja niitä yrityksiä tai yritysten yhteenliittymiä, joita asia koskee, sekä muita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joiden kuulemista se pitää tarpeellisena, ratkaista päätöksellään, joka on julkaistava, mitkä sopimukset, päätökset ja menettelyt täyttävät 1 kohdassa säädetyt edellytykset.

3. Komissio tekee tämän ratkaisun joko omasta aloitteestaan taikka jonkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tai sellaisen yrityksen tai yritysten yhteenliittymän pyynnöstä, jota asia koskee.

4. Julkaistaessa on mainittava asianosaisten nimet ja päätöksen pääasiallinen sisältö; siinä on otettava huomioon yritysten perustellut edut sen suhteen, ettei niiden liikesalaisuuksia paljasteta.”

12. Tämän säännöksen sisältö toistetaan pääosin asetuksen N:o 1184/2006 2 artiklassa ja asetuksen N:o 1234/2007 176 artiklassa.

Asetus N:o 2200/96

13. Tämän asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”’Tuottajaorganisaatiolla’ tarkoitetaan tässä asetuksessa kaikkia niitä oikeushenkilöitä,

a) jotka on muodostettu – – tuottajien omasta aloitteesta – –

b) joiden tarkoituksena on erityisesti

   1) varmistaa tuotannon suunnittelu ja sen mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, erityisesti määrän ja laadun osalta,

   2) edistää tarjonnan keskittämistä ja jäsenten tuotannon saattamista markkinoille,

   3) alentaa tuotantokustannuksia ja vakauttaa tuotantohintoja,

   4) kehittää viljelymenetelmiä ja tuotantotekniikkaa ja ympäristöystävällistä jätehuoltoa erityisesti vesien, maaperän ja maiseman laadun suojelemiseksi ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja/tai edistämiseksi,

   – –”

14. Saman asetuksen 20 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen N:o 26 1 artiklasta poiketen perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta niihin hyväksyttyjen toimialakohtaisten organisaatioiden sopimuksiin, päätöksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka on pantu täytäntöön 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa lueteltujen toimien toteuttamiseksi.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan vain, jos

– sopimuksista, päätöksistä ja yhdenmukaistetuista menettelytavoista on ilmoitettu komissiolle ja

jos

– viimeksi mainittu ei ole kahden kuukauden kuluessa kaikkien arvioimisessa tarvittavien asiakirjojen tiedoksi antamisesta ilmoittanut sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen olevan ristiriidassa yhteisön sääntelyn kanssa.

Mainittuja sopimuksia, päätöksiä ja yhdenmukaistettuja menettelytapoja ei voida panna täytäntöön ennen ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa mainitun määräajan päättymistä.

3. Yhteisön sääntelyn kanssa ristiriidassa ovat joka tapauksessa yhdenmukaistetut sopimukset[, päätökset] ja menettelytavat, jotka

– voivat aiheuttaa markkinoiden lokeroitumista yhteisön sisällä

– voivat haitata yhteisen markkinajärjestelyn moitteetonta toimintaa

– voivat luoda kilpailun vääristymiä, jotka eivät ole välttämättömiä yhteisen maatalouspolitiikan niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin toimialakohtaisella toiminnalla pyritään

– sisältävät hintojen vahvistamisen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta toimenpiteitä, jotka toimialakohtaiset organisaatiot toteuttavat yhteisön sääntelyn erityissäännöksien soveltamisen yhteydessä

– voivat olla syrjiviä tai poistaa kilpailua kyseisten tuotteiden merkittävältä osalta.”

15. Asetuksen N:o 2200/96 23 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tuottajaorganisaatiot ja niiden liitot voivat olla saattamatta myyntiin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja, jäsentensä myytäväksi tuomia tuotteita sopivaksi katsomiensa määrien ja ajanjaksojen osalta.”

Asetus N:o 1182/2007

16. Asetuksen N:o 1182/2007 3 artiklan 1 kohta vastaa pääosin asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohtaa.

Asetus N:o 1234/2007

17. Asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäisessä kohdassa, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella (EY) N:o 361/2008,[10] säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä tuottajaorganisaatiot, jotka

a) muodostuvat seuraavien alojen tuottajista:

– –

iii) hedelmät ja vihannekset niiden tuottajien osalta, jotka viljelevät yhtä tai useampaa kyseisen alan tuotetta ja/tai tällaisia yksinomaan jalostukseen tarkoitettuja tuotteita;

– –

10 Asetuksen N:o 1234/2007 muuttamisesta 14.4.2008 annettu neuvoston asetus (EUVL 2008, L 121, s. 1).

b) on perustettu tuottajien aloitteesta;

c) pyrkivät tiettyyn päämäärään, johon voi sisältyä, tai hedelmä- ja vihannesalan ollessa kyseessä, on sisällyttävä erityisesti yksi tai useampi seuraavista tavoitteista:

   i) varmistaa tuotannon suunnittelu ja sen mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, erityisesti määrän ja laadun osalta;

   ii) jäsentensä tuottamien tuotteiden tarjonnan keskittäminen ja markkinoille saattaminen;

   iii) tuotantokustannusten optimoiminen ja tuottajahintojen vakauttaminen.

_ _”

18. Kyseisen asetuksen 175 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 491/2009,[11] sanamuoto oli seuraava:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, perustamissopimuksen 81–86 artiklaa sekä niiden täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa ja 82 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka koskevat tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden tuotantoa tai kauppaa, jollei tämän asetuksen 176–177 artiklasta muuta johdu.”

19. Kyseisen asetuksen 176 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tämän asetuksen 175 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka kuuluvat olennaisena osana kansalliseen markkinajärjestelyyn tai jotka ovat tarpeen perustamissopimuksen 33 artiklassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Erityisesti perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta sellaisiin yksittäisen jäsenvaltion maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien tai tällaisten yhteenliittymien muodostamien liittojen sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka maataloustuotteiden yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä sikäli kuin niihin ei sisälly velvoitetta noudattaa määrättyjä hintoja, jollei komissio totea, että kilpailu tällöin estyy tai että perustamissopimuksen 33 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu.

2. Jollei [unionin] tuomioistuimen toimivallasta tutkia komission päätöksiä muuta johdu, ainoastaan komissiolla on toimivalta, sen jälkeen kun se on kuullut jäsenvaltioita ja niitä yrityksiä tai yritysten yhteenliittymiä, joita asia koskee, sekä muita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joiden kuulemista se pitää tarpeellisena, ratkaista päätöksellään, joka on julkaistava, mitkä sopimukset, päätökset ja menettelytavat täyttävät 1 kohdassa säädetyt edellytykset.

Komissio tekee kyseisen ratkaisun joko omasta aloitteestaan taikka jonkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tai sellaisen yrityksen tai yritysten yhteenliittymän pyynnöstä, jota asia koskee.

3. Edellä 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa päätöksessä on mainittava asianosaisten nimet ja päätöksen pääasiallinen sisältö. Siinä on otettava huomioon yritysten perustellut edut niiden liikesalaisuuksien suojan suhteen.”

11 Asetuksen N:o 1234/2007 muuttamisesta 25.5.2009 annettu neuvoston asetus (EUVL 2009, L 154, s. 1).

20. Saman asetuksen 176 a artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta niihin hyväksyttyjen toimialakohtaisten organisaatioiden sopimuksiin, päätöksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, joiden tavoitteena on tämän asetuksen 123 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen toimien toteuttaminen.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan vain, jos

a) sopimuksista, päätöksistä ja yhdenmukaistetuista menettelytavoista on ilmoitettu komissiolle;

b) komissio ei ole kahden kuukauden kuluessa kaikkien tarvittavien tietojen saamisesta havainnut sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen olevan yhteensopimattomia yhteisön sääntöjen kanssa.

3. Sopimuksia, päätöksiä ja yhdenmukaistettuja menettelytapoja ei voida panna täytäntöön ennen 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun määräajan päättymistä.

4. Seuraavien sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen katsotaan olevan ristiriidassa yhteisön sääntöjen kanssa:

a) sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka voivat aiheuttaa markkinoiden lokeroitumista yhteisössä;

b) sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka voivat haitata yhteisen markkinajärjestelyn toimintaa;

c) sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka voivat aiheuttaa kilpailun vääristymiä, jotka eivät ole välttämättömiä yhteisen maatalouspolitiikan niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin toimialakohtaisten organisaatioiden toimilla pyritään;

d) sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka merkitsevät hintojen vahvistamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten toimien soveltamista, joita toimialakohtaiset järjestöt toteuttavat yhteisön erityissääntöjen mukaisesti;

e) sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka voivat olla syrjiviä tai poistaa kilpailua merkittävältä osalta asianomaisia tuotteita.

5. Jos komissio toteaa 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun kahden kuukauden määräajan umpeutumisen jälkeen, että 1 kohdan soveltamisedellytykset eivät täyty, komissio tekee päätöksen siitä, että kyseiseen sopimukseen, päätökseen ja yhdenmukaistettuun menettelytapaan sovelletaan perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa.”

Ranskan oikeus

21. Kauppalain (code de commerce) L. 420-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Yhdenmukaistetut menettelytavat, sopimukset, nimenomaiset tai hiljaiset yhteistoimintajärjestelyt taikka yhteenliittymät, joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tietyillä markkinoilla tai joista voi seurata, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy tietyillä markkinoilla, ovat kiellettyjä myös silloin, kun ne toteutetaan konserniin kuuluvan, Ranskan ulkopuolelle sijoittautuneen yhtiön välittömällä tai välillisellä myötävaikutuksella, jos mainituilla toimilla pyritään

1. rajoittamaan muiden yritysten pääsyä markkinoille tai niiden harjoittamaa vapaata kilpailua

2. estämään markkinoiden vapaan toiminnan kautta tapahtuva hintojen muodostuminen suosimalla keinotekoisesti niiden nousemista tai laskemista

3. rajoittamaan tai valvomaan tuotantoa, menekkiä, investointeja taikka teknistä kehitystä

4. jakamaan markkinoita tai hankintalähteitä.”

Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

22. Ranskan kilpailu-, kuluttaja- ja petostentorjuntaviraston 12.4.2007 suorittamien tarkastuskäynnin ja takavarikon johdosta maan talousministeri ilmoitti 11.7.2008 kilpailuneuvostolle (josta on tullut kilpailuviranomainen) mahdollisesti kilpailua rajoittavista menettelytavoista endiivien tuotannon ja kaupan pitämisen alalla.

23. Kilpailuviranomainen totesi riidanalaisessa päätöksessä, että APEF, APVE, Celfnord, Cerafel, FCE, FNPE, SNE, SAS Groupe Perle du Nord ja tuottajaorganisaatiot Cap’Endives, Fraileg, France Endives, Marché de Phalempin, Nord Alliance, Primacoop, Prim’Santerre, Soleil du Nord, Sipema ja Valois-Fruits olivat toteuttaneet endiivien markkinoilla monitahoisen ja jatkuvan yhteistoimintajärjestelyn, joka oli kielletty kauppalain L.420-1 §:ssä ja SEUT 101 artiklassa. Kilpailuviranomaisen mukaan yhteistoimintajärjestely koostui siitä, että harjoitettiin yhteistoimintaa endiivien hintojen osalta erilaisin hintoja koskevin yhteistoimintakeinoin, jotka vaihtelivat kausittain – kuten jakamalla viikoittain tieto vähimmäishinnasta, asettamalla keskuskurssi (cours pivot), perustamalla vaihtopooli, asettamalla pohjahinta (prix cliquet) ja käyttämällä markkinoiltapoistohintamekanismia väärin –, ja markkinoille saatettavien endiivien määrien osalta ja strategisten tietojen vaihtojärjestelmästä, ja näitä oli käytetty tietyn hintapolitiikan käyttöönottamiseksi; näiden menettelytapojen tarkoituksena oli ollut asettaa yhteisesti endiivien tuotannossa sovellettava vähimmäismyyntihinta, ja niiden avulla tuottajat ja useat tuottajien ammattialajärjestöt olivat onnistuneet säilyttämään vähimmäismyyntihintoja, ja ne ovat tehneet näin sellaisen ajanjakson ajan, joka alkoi tammikuussa 1998 ja joka oli vielä menossa riidanalaisen päätöksen antamispäivänä. Kilpailuviranomainen määräsi näille toimijoille yhteensä 3 970 590 euron suuruisen rahamääräisen seuraamuksen.

24. Kilpailuviranomainen hylkäsi riidanalaisessa päätöksessä tuottajien väitteet siitä, että kyseisiä sopimuksia oli pidettävä välttämättöminä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta, sillä perusteella, ettei asetuksen N:o 1184/2006 2 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 1234/2007 176 artiklassa säädettyjä poikkeusjärjestelmiä voitu soveltaa käsiteltävässä tapauksessa. Kilpailuviranomainen katsoi myös, että moitituilla menettelytavoilla oli ”ylitetty kyseisten ammattialajärjestöjen oikeutetut toimivaltuudet” ja että tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät olivat sen mukaan täysin tietoisia kyseisten menettelytapojen lainvastaisuudesta.

25. Useat seuraamuksen kohteena olleet yritykset ja organisaatiot nostivat 6.4.2012 Cour d’appel de Paris’ssa kumoamiskanteen ja toissijaisesti riidanalaisen päätöksen muuttamista koskevan kanteen.

26. Cour d’appel de Paris muutti 15.5.2014 antamallaan tuomiolla riidanalaisen päätöksen kaikkia määräyksiä ja totesi aineellisesta kysymyksestä, ettei kauppalain L.420-1 §:n säännösten ja SEUT 101 artiklan 1 kohdan määräysten rikkomista ollut osoitettu. Cour d’appel de Paris totesi nimittäin, ettei ollut osoitettu, että vähimmäishintoja koskevien tietojen jakaminen oli kaikissa tilanteissa väistämättä ja ehdottomasti kiellettyä, joten ei ollut osoitettu kiistattomasti, että kyseiset organisaatiot olisivat ylittäneet niille hintojen vakauttamisen alalla lailla annettujen tehtävien rajat.

27. Kilpailuviranomaisen pääjohtaja teki kassaatiovalituksen tästä tuomiosta.

28. Euroopan komissio esitti tässä menettelyssä Cour de cassationille (ylin tuomioistuin, Ranska) kirjallisia huomautuksia asetuksen N:o 1/2003 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Se totesi huomautuksissaan, että unionin kilpailusääntöjen soveltamiseen maatalousalalla on tehty paitsi yleisiä poikkeuksia asetuksen N:o 26 ja asetuksen N:o 1184/2006 2 artiklan sekä asetuksen 1234/2007 176 artiklan perusteella myös viimeksi mainitun asetuksen 175 artiklan mukaisia erityisiä poikkeuksia, joista säädetään yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevissa eri asetuksissa, joissa annetaan hedelmien ja vihannesten tuotannon ja kaupan alan organisaatioille erityisiä tehtäviä, jotka voisivat tavanomaisesti kuulua kilpailusääntöihin sisältyvien kieltojen soveltamisalaan. Komissio katsoo kuitenkin, että pääasiassa kyseessä olevat merkittävimmät käyttäytymiset eli suurimpien tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien kesken sovitut vähimmäishintamekanismit eivät kuulu yhteisessä markkinajärjestelyssä annettuihin erityisiin tehtäviin eikä niitä voida pitää näiden erityisten poikkeusten soveltamisalaan kuuluvina.

29. Cour de cassation totesi 8.12.2015 antamassaan tuomiossa, että unionin tuomioistuin on todennut, että SEUT 42 artiklassa vahvistetaan se periaate, että unionin kilpailusääntöjä sovelletaan maatalousalalla, ja että toimivan kilpailun ylläpito maataloustuotemarkkinoilla kuuluu yhteisen kilpailupolitiikan tavoitteisiin,[12] ja katsonut samalla, että myös kilpailua koskevien perussopimuksen määräysten osalta SEUT 42 artiklassa asetetaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ensisijaisiksi kilpailupolitiikan tavoitteisiin nähden.[13]

30. Cour de cassation katsoi kuitenkin, ettei unionin tuomioistuin ole vielä lausunut komission tarkoittamista erityisistä poikkeuksista eikä täsmentänyt niiden suhdetta maatalousalan kilpailusääntöjen soveltamista koskevissa asetuksissa vahvistettuihin yleisiin poikkeuksiin. Se totesi lisäksi, ettei unionin tuomioistuin ole ottanut kantaa myöskään tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille hedelmä- ja vihannesalan yhteistä markkinajärjestelyä koskevissa asetuksissa (asetukset N:o 2200/96, 1182/2007 ja 1234/2007) annettujen tehtävien rajaukseen.

31. Tässä tilanteessa Cour de cassation on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voivatko tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja ammattialajärjestöjen sopimukset, päätökset tai menettelytavat, joita voitaisiin pitää kilpailunvastaisina SEUT 101 artiklan perusteella, jäädä kyseisessä artiklassa määrätyn kiellon ulkopuolelle jo pelkästään sillä perusteella, että ne voitaisiin liittää kyseisille organisaatioille yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä osoitettuihin tehtäviin, ja onko näin, vaikkeivät ne kuuluisi yhdenkään – – asetuksen [N:o 26] ja – – asetuksen – – N:o 1184/2006 2 artiklassa tai – – asetuksen – – N:o 1234/2007 176 artiklassa perättäin säädetyn yleisen poikkeuksen soveltamisalaan?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko asetuksen [N:o 2200/96] 11 artiklan 1 kohtaa, asetuksen – – N:o 1182/2007 3 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen – – N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäistä kohtaa, joissa vahvistetaan yhdeksi tuottajaorganisaatioille ja niiden yhteenliittymille asetetuksi tavoitteeksi tuotantohintojen vakauttaminen ja tuotannon mukauttaminen kysyntään erityisesti määrän osalta, tulkittava siten, että vähimmäishinnan yhteisesti asettamisen, markkinoille saatettavia määriä koskevan yhteistoiminnan tai strategisten tietojen vaihtamisen kaltaiset menettelytavat, joita kyseiset organisaatiot tai niiden yhteenliittymät ovat toteuttaneet, jäävät yritysten välisten kilpailua rajoittavien yhteistoimintajärjestelyiden kiellon ulkopuolelle, jos niillä pyritään saavuttamaan kyseiset tavoitteet?”

12 Tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 57 ja 58 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, 37 kohta).

13 Tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 81 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, 39 kohta).

32. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kilpailuviranomaisen pääjohtaja, yhteisesti 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) ja Fédération du commerce de l'endive (FCE), yhteisesti yhtiöt Fraileg ja Prim'Santerre, yhteisesti yhtiöt France Endive, Cambrésis Artois-Picardie endives (CAP'Endives), Marché de Phalempin, Primacoop, Coopérative agricole du marais audomarois (Sipema) ja Groupe Perle du Nord sekä Espanjan, Ranskan ja Italian hallitukset ja komissio.

33. Istunto pidettiin 31.1.2017, ja siihen osallistuivat kilpailuviranomaisen pääjohtaja, Cerafel, Celfnord, APEF, SNE, FCE, yhtiöt Fraileg ja Prim'Santerre, yhtiöt France Endive, CAP'Endives, Marché de Phalempin, Primacoop, Sipema ja Groupe Perle du Nord, Ranskan ja Espanjan hallitukset sekä komissio.

Asian tarkastelu

34. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön tutkimisessa on aivan ensiksi palautettava mieleen kilpailusääntöjen ja yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen keskinäistä suhdetta sääntelevät yleiset periaatteet.

Alustavat huomautukset yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen ja kilpailusääntöjen keskinäisestä suhteesta

35. SEUT 42 artiklan, jonka sanamuoto vastaa pääosin EY 36 artiklaa, lähtökohtana on, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet eivät välttämättä ole samat kuin kilpailupolitiikan tavoitteet, joten näiden politiikkojen toteuttamisessa voi syntyä keskinäisiä jännitteitä,[14] ja siinä määrätään yhteensovittamista koskevasta yleissäännöstä samalla, kun siinä vahvistetaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden olevan ensisijaisia perussopimuksessa vahvistettuihin kilpailupolitiikan tavoitteisiin nähden.

36. Kyseisessä artiklassa määrätään nimittäin, että maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä vain siltä osin kuin johdetussa oikeudessa määritetään ottaen huomioon SEUT 39 artiklassa luetellut tavoitteet. Viimeksi mainitun artiklan 1 kohdassa esitetään yhteisen maatalouspolitiikan taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet, jotka ovat tuottavuuden lisääminen, kohtuullisen elintason takaaminen maatalousväestölle, markkinoiden vakauttaminen, tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen.

37. Sen määrittäminen, sovelletaanko unionin kilpailusääntöjä maatalousalalla ja missä määrin niin tehdään, kuuluu siis viime kädessä Euroopan unionin neuvostolle, mutta niiden soveltaminen ei voi vaarantaa yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

38. Näin on tehty vuodesta 1962 lähtien, jolloin hyväksyttiin asetuksen N:o 26 1 artikla, jonka mukaan perussopimuksen kilpailumääräyksiä sovelletaan kaikkiin siinä tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka koskevat perustamissopimuksen liitteessä II lueteltujen tuotteiden tuotantoa tai kauppaa (mukaan luettuina hedelmät ja vihannekset, joihin endiivit kuuluvat). Kyseinen säännös korvattiin ajan myötä samanlaisilla tai samankaltaisilla säännöksillä. Pääasiassa kyseessä olevan ajanjakson osalta kyse on asetuksen N:o 1184/2006 1 ja 2 artiklasta ja asetuksen N:o 1234/2007 175 ja 176 artiklasta.

14 Ks. tästä tuomio 29.10.1980, Maizena v. neuvosto (139/79, EU:C:1980:250, 23 kohta).

39. Näissä säännöksissä säädetään kuitenkin kilpailusääntöjen lähtökohtaisesta soveltamisesta. Asetuksen N:o 1184/2006 2 artiklan (jonka sisältö on pääosin toistettu asetuksen N:o 1234/2007 176 artiklassa) mukaan kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan ne SEUT 101 artiklassa tarkoitetut, perussopimuksen liitteessä I lueteltujen maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä koskevat sopimukset, päätökset ja menettelytavat, jotka kuuluvat olennaisena osana yhteiseen markkinajärjestelyyn tai jotka ovat tarpeen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Palaan jäljempänä näissä sovellettavissa teksteissä (eli asetuksen N:o 26 2 artiklan 1 kohdassa ja sen jälkeen annetuissa vastaavissa artikloissa) vahvistettuihin yleisiin poikkeuksiin.

40. Tästä seuraa, ettei maatalousalaa ja erityisesti yhteisten markkinajärjestelyjen alaa voida pitää ”tilana, jossa ei ole kilpailua”.[15] Unionin tuomioistuin on vastaavasti todennut, että SEUT 42 artiklassa vahvistetaan se periaate, että unionin kilpailusääntöjä sovelletaan maatalousalalla, ja että toimivan kilpailun ylläpito maataloustuotemarkkinoilla kuuluu yhteisen kilpailupolitiikan tavoitteisiin.[16]

41. Tästä on korostettava, että vaikka maataloustuottajien toimintaan voi liittyä tiettyjä erityispiirteitä ja sitä voidaan säännellä hyvin yksityiskohtaisesti, se on luonteeltaan taloudellista ja kuuluu näin ollen EUT-sopimuksessa vahvistettujen kilpailusääntöjen soveltamisalaan.[17]

42. Näin on, ja huolimatta siitä, että maataloustuotteiden yhteiset markkinajärjestelyt eivät muodosta ”tilaa, jossa ei ole kilpailua”, SEUT 42 artiklassa asetetaan edelleen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ensisijaisiksi kilpailupolitiikan tavoitteisiin nähden.[18]

43. Näin ollen SEUT 42 artiklasta, jossa vahvistetaan samalla sekä yhteisen maatalouspolitiikan ensisijaisuus suhteessa kilpailupolitiikkaan ja neuvoston mahdollisuus päättää siitä, missä määrin kilpailusääntöjä on sovellettava maatalousalalla, seuraa, että tietyt maatalousmarkkinoiden toimijoiden käyttäytymiset *voivat ensi näkemältä jäädä* kilpailusääntöjen ja erityisesti kilpailua rajoittavia yhteistoimintajärjestelyjä koskevien sääntöjen *ulkopuolelle*. Tämä ulkopuolelle sulkeminen on kuitenkin rajattava tiukasti, sillä näin säädetään johdetussa oikeudessa, johon primäärioikeudessa viitataan. Viime kädessä on siis löydettävä tasapaino yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen ja maatalousmarkkinoiden toimivan kilpailun ylläpitämisen välille.

44. Käsiteltävää ennakkoratkaisupyyntöä on tarkasteltava näiden alustavien huomautusten perusteella.

Ensimmäinen kysymys

45. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään unionin tuomioistuimelta, voivatko tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja ammattialajärjestöjen sopimukset, päätökset tai menettelytavat, ”joita voitaisiin pitää kilpailunvastaisina SEUT 101 artiklan perusteella”, jäädä kyseisessä artiklassa määrätyn yhteistoimintajärjestelyjen kiellon ulkopuolelle pelkästään sillä perusteella, että ne voidaan liittää kyseisille organisaatioille yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä osoitettuihin tehtäviin.

15 Tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 61 kohta) ja määräys 22.3.2010, SPM v. neuvosto ja komissio (C-39/09 P, ei julkaistu, EU:C:2010:157, 47 kohta).

16 Tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 57 ja 58 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, 37 kohta).

17 Ks. tuomio 13.12.2006, FNCBV ym. v. komissio (T-217/03 ja T-245/03, EU:T:2006:391, 52, 53 ja 86 kohta).

18 Tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 81 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, 39 kohta).

46. Selitän ensiksi ne syyt, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys on muotoiltava uudelleen siten, että siinä pyritään määrittämään implisiittisten poikkeusten sijaan ne tilanteet, joissa tehdään kilpailusääntöjen ulkopuolelle sulkeminen yhteisten markkinajärjestelyjen aloilla, kun tämä ulkopuolelle sulkeminen perustuu pääasiallisesti ensisijaisuuteen, joka on annettava yhteiselle maatalouspolitiikalle, ja tämän jälkeen esitän ne edellytykset, jotka moitittujen käyttäytymisien on täytettävä, jotta niihin ei sovelleta SEUT 101 artiklan 1 kohtaa.

Mahdollisuus jättää soveltamisalan ulkopuolelle tietyt käyttäytymiset, jotka voidaan suoraan liittää yhteisten markkinajärjestelyjen toimijoille annettuihin tehtäviin: pikemminkin SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sulkeminen kuin sen soveltamiseen tehtävä implisiittinen poikkeus

47. Ensimmäinen kysymys, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen muotoillut, perustuu olettamaan siitä, että kyseessä olevat käyttäytymiset ovat lähtökohtaisesti kilpailua rajoittavia.

48. Mielestäni tämä olettama on virheellinen.

49. Riippumatta kyseessä olevien toimenpiteiden tosiasiallisten tai mahdollisten vaikutusten tutkimisesta, jonka päätteeksi voidaan mahdollisesti todeta, että kollusiivisella käyttäytymisellä on kilpailua rajoittava tarkoitus, käyttäytymistä on aina tutkittava tosiasiallisen ja oikeudellisen asiayhteytensä näkökulmasta. Kyseistä asiayhteyttä arvioitaessa on otettava huomioon käyttäytymisen kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen luonne sekä kyseisten markkinoiden toimintaan ja rakenteeseen liittyvät tosiasialliset olosuhteet.[19]

50. Erityisesti kun tietty kollusiivinen käyttäytyminen tapahtuu ei-kilpaillussa ympäristössä, mikä johtuu siitä, että kyseinen käyttäytyminen voidaan suoraan liittää yhteisten markkinajärjestelyjen toimijoille sovellettavan sääntelyn mukaisesti annettujen tehtävien hoitamiseen, kyseessä ei enää ole kilpailua rajoittava käyttäytyminen, johon voidaan soveltaa SEUT 101 artiklan 1 kohtaa. Kuten unionin tuomioistuin on täsmentänyt, kansallisten kilpailuviranomaisten on otettava ensisijaisesti huomioon yhteisen markkinajärjestelyn säännöt arvioidessaan tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien omaksuman käyttäytymisen mahdollista kilpailua rajoittavaa luonnetta.[20]

51. Nähdäkseni edellä esitetystä voidaan päätellä, että käsiteltävässä tapauksessa kyse ei ole niinkään kilpailuoikeuden soveltamiseen tehtävästä *poikkeuksesta* (tai vapautuksesta, riippuen käytetystä terminologiasta) vaan pikemminkin soveltamisalan *ulkopuolelle sulkemisesta* siitä syystä, että yhteisten markkinajärjestelyjen avaintoimijoiden on välttämätöntä suorittaa niille annettuja tehtäviä. Siltä osin – ja ainoastaan siltä osin – kuin ilmenee, että yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä toteutetut menettelytavat ovat viime kädessä täysin välttämättömiä näiden tehtävien suorittamisen kannalta, kilpailusääntöjen ja erityisesti kilpailua rajoittavia yhteistoimintajärjestelyjä koskevien sääntöjen soveltaminen on automaattisesti suljettava pois. Tiettyjen oikeudenkäyntiin osallistuneiden puoltamasta kannasta poiketen kyseisiä käyttäytymisiä ei siten voida suoralta kädeltä pitää kilpailua rajoittavina siitä yksinkertaisesta syystä, että niitä ei toteuteta kilpaillulla alalla.

52. Tämä terminologinen täsmennys ei ole turha. Sillä on sen sijaan huomattavia vaikutuksia niin tapaan, jolla tutkitaan yhteisten markkinajärjestelyjen toimijoiden toteuttamia toimenpiteitä, kuin näiden toimenpiteiden mahdollista kilpailunvastaisuutta koskevaan todistustaakkaankin.

19 Ks. erityisesti tuomio 11.9.2014, CB v. komissio (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Ks. mm. vastaavasti tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 94 kohta).

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että viranomaisen, joka vastaa yritysten kilpailua rajoittavan käyttäytymisen johdosta toteutettavista toimenpiteistä, asiana on osoittaa, että moititut toimenpiteet kuuluvat kilpailusääntöjen soveltamisalaan ja että niillä on kilpailua rajoittavia vaikutuksia.

54. Kun lähdetään siitä, että kyseiset toimenpiteet ovat ensi näkemältä kilpailua rajoittavia, eikä niiden suunnittelua ja toteutusta tutkita yksityiskohtaisesti, tutkinnan kohteena olevien taloudellisten yksiköiden on erityisen vaikea osoittaa, että kyseiset käyttäytymiset liittyvät läheisesti niille yhteisessä markkinajärjestelyssä ja siten ”tilassa, jossa ei ole kilpailua”, kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Tällaisessa tilanteessa nämä yksiköt voivat siten osoittaa ainoastaan, että mainitut käyttäytymiset on vapautettava kilpailusääntöjen soveltamiselta niiden toteuttamiseen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi. Tämä tarkoittaisi, että näiden yksiköiden edellytettäisiin toimivan tavalla, jota ne noudattavat hyötyäkseen ns. yleisestä poikkeuksesta tai vaatiakseen SEUT 101 artiklan 3 kohdassa määrätyn vapautuksen soveltamista.

55. Käsiteltävässä tapauksessa ei siis niinkään tarvitse selvittää sitä, voidaanko SEUT 101 artiklan 1 kohdasta poiketa siitä huolimatta, että sitä sovelletaan riidanalaisiin käyttäytymisiin, vaan pikemminkin arvioida, voidaanko tätä määräystä ylipäänsä soveltaa.

56. Pyrkimättä ennakoimaan moitittujen käyttäytymisten kilpailua rajoittavaa luonnetta käsiteltävänä oleva problematiikka liittyy siis SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sulkemiseen eikä niinkään siihen, onko olemassa poikkeusta tämän määräyksen soveltamiseen.

57. Tämän täsmennyksen jälkeen käsiteltävässä asiassa on tosiasiassa siis selvitettävä, onko olemassa yritysten käyttäytymisiä, jotka eivät kuulu yleisen poikkeuksen piiriin mutta jotka voivat kuitenkin jäädä SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle siksi, että ne ovat tärkeitä yhteisen markkinajärjestelyn tehokkaalle toiminnalle yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä, ja mitä edellytyksiä moitittujen menettelytapojen on tarvittaessa täytettävä.

58. Jäljempänä esittämistäni syistä katson, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

Sen toteamisen välttämättömyys, että tietyt tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettujen tehtävien suorittamisen kannalta välttämättömät toimenpiteet voivat jäädä SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle

– Yhteistä markkinajärjestelyä sääntelevistä säännöistä johtuva välttämättömyys

59. Unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt pääasian tosiseikkojen tapahtuma-ajan osalta ja merkityksellisten asetusten [21] mukaisesti sovellettavista kolmesta yleisestä poikkeuksesta, jotka liittyvät yhteistoimintajärjestelyjä koskevien sääntöjen soveltamiseen ja jotka komission on hyväksyttävä päätöksellään. [22] Tosiasiassa komissio on erittäin harvoin hyväksynyt tällaisia poikkeuksia, [23] ja unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että niitä on tulkittava suppeasti. [24]

21 Ks. asetuksen N:o 1184/2006 2 artikla ja tämän jälkeen asetuksen N:o 1234/2007 175 ja 176 a artikla.

22 Maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 671), jota ei sovelleta käsiteltävän asian tosiseikkoihin, voimaantulon jälkeen näitä yleisiä poikkeuksia on kaksi ja komission etukäteen toteuttamaa toimenpidettä ei enää edellytetä (lakisääteinen poikkeusjärjestelmä) (ks. asetuksen N:o 1308/2013 209 artiklan 2 kohta).

23 Nähdäkseni poikkeaminen on hyväksytty ainoastaan kerran Ranskan tasavallan pyydettyä sitä peruna-alalla (ks. ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan mukaisesta menettelystä 18.12.1987 tehty komission päätös 88/109/ETY (IV/31.735 – Varhaisperunat) (EYVL 1988, L 59, s. 25)).

24 Ks. mm. tuomio 12.12.1995, Oude Luttikhuis ym. (C-399/93, EU:C:1995:434, 23 kohta).

60. Ensimmäinen poikkeuksista liittyy sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka kuuluvat olennaisena osana *kansalliseen markkinajärjestelyyn*. Poikkeuksen soveltamisala on nykyisin suppea, sillä lähes kaikki maataloustuotteet sisällytettiin vähitellen alakohtaisiin yhteisiin markkinajärjestelyihin ja tämän jälkeen yhden ainoan yhteisen markkinajärjestelyn perustamisesta annettuun asetukseen N:o 1234/2007. [25]

61. Toinen yleinen poikkeus koskee tapauksia, joissa komissio on joutunut toteamaan, että tietyt kilpailua rajoittavat sopimukset, päätökset ja menettelytavat ovat tarpeen SEUT 39 artiklassa määrättyjen yhteisen maatalouspolitiikan *tavoitteiden* saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin tulkitsee tätä poikkeusta suppeasti, sillä on edellytetty, että kyseisellä käyttäytymisellä edistetään *kaikkien* näiden tavoitteiden saavuttamista tai että nämä kaikki tavoitteet on ainakin otettu huomioon. [26]

62. Kolmas poikkeus koskee sellaisia yksittäisen jäsenvaltion maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien tai tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien kilpailua rajoittavia sopimuksia, päätöksiä ja menettelytapoja, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka maataloustuotteiden yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä ”sikäli kuin niihin ei sisälly velvoitetta noudattaa määrättyjä hintoja”, jollei komissio totea, että kilpailu tällöin estyy tai että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu. [27]

63. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, käsiteltävässä tapauksessa ei ole kyse näistä yleisistä poikkeuksista, [28] eikä tehtävänäni ole selvittää sitä, olisivatko pääasiassa tutkinnan kohteena olevat yksiköt voineet tarvittaessa vedota niihin. Kuten edellä esitetyistä täsmennyksistä seuraa ja koska komissio ei ole tehnyt tätä koskevaa päätöstä – mitä kuitenkin edellytettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan – mikään näistä poikkeuksista ei joka tapauksessa ole selvästi sovellettavissa käsiteltävässä asiassa.

64. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen, sellaisena kuin se on muotoiltuna uudelleen (ks. edellä 57 kohta), johdosta on sen sijaan selvitettävä, voidaanko yhteisen maatalouspolitiikan luonteesta ja erityisesti SEUT 42 artiklan perusteella annetussa johdetussa oikeudessa tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annetuista tehtävistä johtaa implisiittisempiä SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle sulkemisia.

65. Tästä on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 39 artiklassa määrätyt yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ovat ensisijaisia kilpailua koskeviin tavoitteisiin nähden. On todettava, että SEUT 38 artiklan 2 kohdassa annetaan sitä edeltäneiden perussopimusten määräysten tavoin etusija yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeville erityissäännöksille, [29] eikä kyseisen sääntelyn säännösten välillä tehdä minkäänlaista eroa. SEUT 40 artiklassa puolestaan määrätään yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi perustetusta yhteisestä markkinajärjestelystä, että se ”voi käsittää kaikki [näiden] tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, erityisesti

25 Endiivi on kuulunut yhteisen markkinajärjestelyn piiriin hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä 18.5.1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1035/72 (EYVL 1972, L 118, s. 1) antamisesta saakka.

26 Ks. em. tuomio 15.5.1975, Nederlandse Vereniging voor de fruit en groentenimporthandel ja Frubo v. komissio (71/74, EU:C:1975:61, 24–26 kohta); tuomio 12.12.1995, Oude Luttikhuis ym. (C-399/93, EU:C:1995:434, 25 kohta) ja tuomio 30.3.2000, VBA v. Florimex ym. (C-265/97 P, EU:C:2000:170, 94 kohta). Ks. myös tuomio 14.5.1997, Florimex ja VGB v. komissio (T-70/92 ja T 71/92, EU:T:1997:69, 153 kohta) ja tuomio 13.12.2006, FNCBV ym. v. komissio (T-217/03 ja T245/03, EU:T:2006:391, 199 kohta).

27 Tämän poikkeuksen autonomisesta ja erityisestä luonteesta ks. mm. tuomio 12.12.1995, Dijkstra ym. (C-319/93, C-40/94 ja C-224/94, EU:C:1995:433, 20 kohta).

28 Sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että Cour de cassationissa vireillä olevan menettelyn vastapuolet näyttävät hyväksyvän sen, ettei yleisiä poikkeuksia sovelleta.

29 Tuomio 26.6.1979, McCarren (177/78, EU:C:1979:164, 9 kohta); tuomio 16.1.2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, 26 kohta) ja tuomio 26.5.2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, 32 kohta).

hintasääntelyn”. Kuten unionin tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, tämä tarkoittaa, etteivät jäsenvaltiot voi toteuttaa toimenpiteitä, jotka saattaisivat vahingoittaa yhteistä markkinajärjestelyä. Se on nimittäin todennut, etteivät kilpailuviranomaisten toteuttamat toimenpiteet saa estää yhteisen markkinajärjestelyn mekanismien toimintaa. [30]

66. Perussopimusten laatijoiden valitsemasta järjestelmästä seuraa siis, että toimenpiteeseen voidaan olla soveltamatta kilpailusääntöjä, kun kyseinen toimenpide on välttämätön, jotta tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät voivat suorittaa niille annetun yhden tai useamman tehtävän.

67. Tätä päätelmää tukee selvästi asetuksen N:o 1234/2007 175 artikla, joka seurasi asetuksen N:o 26 1 artiklaa ja asetuksen N:o 1184/2006 1 a artiklaa ja jossa säädetään, että kilpailusääntöjä sovelletaan, ”jollei [kyseisessä] asetuksessa toisin säädetä”. Tämä pätee erityisesti yhteistä markkinajärjestelyä koskeviin asetuksiin, joissa säädetään tietyistä maatalousmarkkinoiden interventiotehtävistä ja -muodoista. Näissä asetuksissa annetaan maataloustuotteiden tuotannon ja kaupan pitämisen alalla toimiville yksiköille eli tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille tiettyjä erityistehtäviä, jotka voivat edellyttää niiltä tiettyä yhteensovittamista.

68. Tästä on korostettava, että yhteisellä markkinajärjestelyllä on tarkoitus säännellä kaikkea maataloustuotteiden tuotantoa ja kaupan pitämistä jäsenvaltioissa. Se on keskeinen väline perussopimuksessa määrättyjen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen ja erityisesti maatalousmarkkinoiden vakauttamisen ja maatalousväestön kohtuullisen elintason takaamisen kannalta.

69. Sisäisiä seikkoja koskevassa osassaan yhteisessä markkinajärjestelyssä siten määrätään tietyistä toimenpiteistä, joilla on tarkoitus ottaa huomioon maatalousmarkkinoiden, joille on tyypillistä kysynnän kasvava keskittyminen ja samanaikaisesti tarjonnan hajanaisuus, erityispiirteet.

70. Asetuksen N:o 2200/96 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa tarkoitetussa ympäristössä, jossa ”tarjonnan keskittyminen – – vaikuttaa entistä enemmän taloudelliselta välttämättömyydeltä tuottajien aseman vahvistamiseksi markkinoilla”, tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät perustettiin hedelmien ja vihannesten yhteistä markkinajärjestelyä koskevalla sääntelyllä toimijoiksi, joilla voi olla tärkeä rooli tarjonnan keskittämisessä ja hintojen vakauttamisessa [31] ja jotka ovat siten kyseisen yhteisen markkinajärjestelyn avaintoimijoita. Kyseisessä perustelukappaleessa täsmennetään tästä, että ”tuottajaorganisaatiot ovat yhteisen markkinajärjestelyn perustana, ja ne varmistavat omalla tasollaan markkinoiden hajautetun toiminnan”. [32]

71. Kun neuvosto säätää yhteisistä markkinajärjestelyistä ja niiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä antamissaan asetuksissa tietyistä yhteistoimintaa koskevista toimenpiteistä, se samalla siis sulkee pois kilpailusääntöjen ja erityisesti SEUT 101 artiklan 1 kohdassa vahvistetun kilpailua rajoittavien yhteistoimintajärjestelyiden kiellon soveltamisen. Toisin sanoen näiden asetusten mukaiset tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien sopimukset, päätökset tai menettelytavat jäävät väistämättä viimeksi mainitun määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle.

30 Tuomio 9.9.2003, Milk Marque ja National Farmers’ Union (C-137/00, EU:C:2003:429, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 1.10.2009, Compañía Española de Comercialización de Aceite (C-505/07, EU:C:2009:591, 55 kohta).

31 Ks. tästä myös asetuksen N:o 1308/2013, joka seurasi asetusta N:o 1234/2007, johdanto-osan 131 perustelukappale.

32 Yleiskatsauksen saamiseksi tuottajaorganisaatioiden asemasta yhteisessä maatalouspolitiikassa viittaan ratkaisuehdotukseeni Fruition Po (C-500/11, EU:C:2013:259, erityisesti 24–31 kohta).

72. Nyt käsiteltävässä tapauksessa ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen johdosta on siis tarkasteltava tehtävää, joka on annettu yhteisten markkinajärjestelyjen, erityisesti hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn, avaintoimijoille, joita tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät merkityksellisen sääntelyn mukaisesti ovat.

– Tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille yhteisissä markkinajärjestelyissä annettuun tehtävään perustuva välttämättömyys

73. Tuottajaorganisaatioiden [33] olennaisen tärkeänä tehtävänä on lujittaa tuottajien asemaa markkinoilla, ja ne määritellään muun muassa tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi tuottajien aloitteesta perustetuiksi vapaaehtoisuuteen ja hyötyihin perustuviksi oikeushenkilöiksi. Tuottajilla on yleensä tavoitteena yhdistää resurssinsa ja päästä sitä kautta toimialansa loppupään talouden toimijoiden kanssa tasavertaisempaan asemaan ja erityisesti vahvistaa neuvotteluasemaansa, kun niiden tuotteita myydään. Tuottajaorganisaatiot ryhmitellään toiminnallisen ohjelman perusteella. Tuottajaorganisaatioksi on hyväksyttävä tuottajien ryhmittymät, jotka osoittavat, että ryhmittymään kuuluu tietty vähimmäismäärä tuottajia ja että se tuottaa tietyn määrän kaupan pidettäviä tuotteita (ks. asetuksen N:o 2200/96 15–23 artikla).

74. Tuottajaorganisaatiot perustetaan sääntelyssä tarkkaan määritellyn tarkoituksen vuoksi. [34] Tuottajaorganisaation perustamistarkoituksena on muun muassa tuotannon suunnittelu ja sen mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, tarjonnan keskittämisen ja jäsenten tuotannon markkinoille saattamisen edistäminen sekä tuotantokustannusten alentaminen ja tuotantohintojen vakauttaminen. [35]

75. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tuottajaorganisaatioilla on oltava määräysvalta myyntiä koskevien ehtojen ja erityisesti jäsentuottajien tuotannon myyntihinnan osalta. Jäsentuottajat sitoutuvat tiettyihin tuottajaorganisaation asettamiin sääntöihin, liittymään ainoastaan yhden tuottajaorganisaation jäseniksi ja myymään sen tuottajaorganisaation, jonka jäseniä ne ovat, välityksellä koko tuotantonsa. [36] Lisäksi on huomattava, että kullakin sektorilla vahvistetaan tuottajien lukumäärään tai kaupan pidetyn tuotannon arvoon perustuvia kynnyksiä, jotka tuottajaorganisaation on ylitettävä hyväksynnän saamiseksi.

76. Tuottajaorganisaatiot voivat merkityksellisen sääntelyn mukaisesti yhdistyä tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymäksi [37] tai ammattialajärjestöiksi. [38]

77. Asetuksen N:o 1234/2007 125 c artiklassa säädetään, että näiden tehtävien toteuttaminen on annettu tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille. [39]

33 Ks. mm. asetuksen N:o 2200/96 johdanto-osan 7 ja 16 perustelukappale ja 11–18 artikla, asetuksen N:o 1182/2007 3 ja 4 artikla sekä asetuksen N:o 1234/2007 122 artikla.

34 Ks. mm. asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan b alakohta ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan c alakohta, joita sovelletaan pääasian tosiseikkoihin ja joissa toistetaan sellaisenaan vietävien valkoisen sokerin ja raakasokerin vientitukien vahvistamisesta 16.2.1972 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 335/72 (EYVL 1972, L 42, s. 8) 13 artikla.

35 Ks. asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan b alakohta, jonka sisältö toistetaan asetuksen N:o 1182/2007 3 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäisessä kohdassa.

36 Ks. mm. asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan c alakohta.

37 Ks. asetuksen N:o 2200/96 16 artikla, asetuksen N:o 1182/2007 5 artikla sekä asetuksen N:o 1234/2007 125 c artikla.

38 Ks. asetuksen N:o 2200/96 19–21 artikla, asetuksen N:o 1182/2007 20 ja 21 artikla sekä asetuksen N:o 1234/2007 123 artikla.

39 Kyseisen, asetuksella N:o 361/2008 lisätyn säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat pyynnöstä hyväksyä tuottajaorganisaatioiden liiton, jos jäsenvaltio katsoo, että liitto kykenee tehokkaasti suorittamaan kyseiset tehtävät ja jos yhteenliittymällä ei ole määräävää markkina-asemaa tietyillä markkinoilla, elleivät yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet sitä edellytä.

78. Sovellettavassa sääntelyssä säädetään, että näiden toimijoiden tavoitteena on i) varmistaa tuotannon suunnittelu ja sen mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, erityisesti määrän ja laadun osalta, ii) edistää tarjonnan keskittämistä ja jäsenten tuotannon saattamista markkinoille, iii) alentaa tuotantokustannuksia ja vakauttaa tuotantohintoja ja iv) kehittää ympäristöystävällisiä viljelymenetelmiä ja tuotantotekniikkaa ja jätehuoltoa erityisesti veden, maaperän ja maiseman laadun suojelemiseksi ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja/tai parantamiseksi. [40]

79. Suorittaakseen nämä tehtävänsä tehokkaasti sekä tuottajaorganisaatiot että tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät voivat siis ensinnäkin joutua neuvottelemaan suoraan ostajaryhmittymien kanssa jäsentuottajiensa koko tuotannon myyntiehdoista.

80. Toiseksi ne voivat joutua toteuttamaan markkinoille saatettujen määrien hallinnointitoimenpiteitä.

81. Unionin sääntelyssä säädettiin tästä nimenomaisesti, että tuottajaorganisaatiot voivat toteuttaa *markkinoiltapoistoa koskevia toimenpiteitä* eli päättää olla saattamatta myyntiin tiettyjä tuotemääriä tiettyinä sopiviksi katsominaan ajanjaksoina. Nämä toimenpiteet toteutettiin asetuksen N:o 2200/96 soveltamisajanjaksolla eli vuoden 2007 loppuun saakka tuottajaorganisaatioiden interventiotoimenpiteinä, joita voitiin soveltaa tuottajaorganisaatioiden jäsenten lisäksi myös muihin tuottajiin, kunhan asianomaisen tuottajaorganisaation katsottiin edustavan myös muita tuottajia. [41] Näiden markkinoiltapoistojen järjestelmän hallinnointi, joka tapahtuu toimintarahaston ja -ohjelman avulla, [42] edellyttää tosiaankin tiettyä määräysvaltaa tuottajaorganisaatioilta ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymiltä, jotka ovat yksikköjä, jotka on valtuutettu laatimaan sääntöjä, jotka kyseinen jäsenvaltio voi määrätä sitoviksi kaikkien tietyn alueen tuottajien osalta. Markkinoiltapoistojen järjestelmää muutettiin oleellisesti asetuksella N:o 1234/2007, sillä niitä toteutetaan nykyisin vain kriisinehkäisyn ja -hallinnan toimintaohjelmissa. [43]

82. Markkinoiltapoistojen lisäksi tuottajaorganisaatioilla ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymillä on valtuudet *tuotannonsuunnitteluun*, jolla pyritään mukauttamaan tuotantoa kysyntään merkityksellisessä sääntelyssä määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. [44]

83. Kaikista näistä säännöksistä seuraa, että tuottajaorganisaatioilla ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymillä on väistämättä ratkaiseva tehtävä jäsentensä tuotteiden kaupan pitämisen keskittämisessä. *Ne ovat siis perusolemukseltaan kollektiivisen yhteistoiminnan keskuksia*.

84. Niiden tehtävien suorittaminen edellyttää, että tiettyihin niiden toteuttamiin toimiin, jotka ovat täysin välttämättömiä niiden tehtävien suorittamisen kannalta, voidaan olla soveltamatta kilpailuoikeutta, sillä muuten yhteistä markkinajärjestelyä koskevat asetukset menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa. Unionin lainsäätäjän yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä näille toimijoille antamien tehtävien suorittamiseksi niitä kehotetaan ottaman käyttöön yhteensovittamisen ja yhteistoiminnan muotoja, jotka eivät noudata markkinalainsäädäntöä ja jotka siten ovat ristiriidassa kilpailun perusajatuksen kanssa.

40 Asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohta, asetuksen N:o 1182/2007 3 artiklan 1 kohta ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta (viimeksi mainitun tavoitteena ei enää ole käyttää ympäristöystävällisiä viljelymenetelmiä, tuotantotekniikoita ja jätehuoltomenetelmiä erityisesti veden, maaperän ja maiseman laadun suojelemiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi tai parantamiseksi, mutta tämä tavoite mainitaan osittain kyseisen asetuksen 125 b artiklan 1 kohdan a alakohdassa).

41 Ks. mm. asetuksen N:o 2200/96 johdanto-osan 16 ja 18 perustelukappale sekä 23 ja 24 artikla.

42 Asetuksen N:o 2200/96 15–18 artikla.

43 Ks. asetuksen N:o 1234/2007 103 c artiklan 2 kohdan a alakohta.

44 Ks. asetuksen N:o 1182/2007 9 artiklan 2 kohdan a alakohta, asetuksen N:o 2200/96 15 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 3 artikla sekä asetuksen N:o 1234/2007 103 c artiklan a alakohta.

85. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on korostanut,[45] tällaisiin tavoitteisiin pyrkiminen tarkoittaa väistämättä, että kyseisellä tuottajaorganisaatiolla on todellinen määräysvalta myyntiehtojen ja erityisesti myyntihintojen osalta. Jäsentuottajat sitoutuvat varmistamaan juuri tämän määräysvallan noudattamalla tiettyä kuria asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.

86. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että tuotannosta erillisillä tuottajaorganisaatioilla ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymillä olisi lupa neuvotella hinnoista yhdessä. Tämän ei pitäisi myöskään johtaa siihen, että SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaisissa yksiköissä tai organisaatioissa toteutetut toimet, joille niiden jäsenet eivät ole antaneet tehtäväksi tuotteidensa kaupan pitämistä. Tarkastelen tätä seikkaa jäljempänä.

87. Edellä mainittujen yleisten poikkeusten lisäksi näiden toimijoiden menettelyjen on jäätävä tietyllä tapaa kilpailusääntöjen ja erityisesti SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, sillä muuten yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevilla asetuksilla käyttöön otetut sääntelymekanismit menettäisivät merkityksensä.

88. Kyse ei niinkään ole erityisestä poikkeuksesta vaan siitä, että ryhdytään kaikkiin perussopimuksissa määrätyn maatalousalan poikkeuksen edellyttämiin toimenpiteisiin.

89. Jotta tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien toteuttamat toimenpiteet voidaan jättää kilpailuoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, onko kuitenkaan riittävää, että niillä pyritään tietyssä määrin hoitamaan näille toimijoille yhteistä markkinajärjestelyä koskevissa asetuksissa annetut tehtävät, kuten tietyt oikeudenkäyntiin osallistuneet väittävät?

90. Mielestäni ei.

91. Kuten täsmennän jäljempänä, kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle tulisi jäädä ainoastaan niiden menettelytapojen, jotka liittyvät kyseisten tuotteiden kaupan pitämisestä vastaaville tuottajaorganisaatioille, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille ja ammattialajärjestöille annettuihin erityistehtäviin.

– Kyseessä olevien tuotteiden kaupan pitämisestä vastaaville tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettuun tehtävään perustuva välttämättömyys

92. On sanomattakin selvää, että tiettyjen toimenpiteiden sulkeminen kilpailuoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle ei voi perustua ainoastaan siihen, että niillä pyritään kyseisten tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien mukaan tiettyihin yleisiin tavoitteisiin, kuten tuotantokustannusten alentamiseen tai tuotantohintojen vakauttamiseen.

93. Yleisesti on täsmennettävä, kuten komissio huomauttaa, että jotta kyseisiin menettelytapoihin ei sovellettaisi SEUT 101 artiklan 1 kohtaa, on varmistettava, että ne on tosiasiassa toteutettu ”oikealla tasolla” ja toteuttajana on ”asiaankuuluva yksikkö” eli joko tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä, *joka tosiasiallisesti vastaa kyseisen tuotteen tuotannon ja kaupan pitämisen hallinnoinnista*.

94. Lukuun ottamatta tilannetta, jossa yhteisestä markkinajärjestelystä annetussa asetuksessa määritellään tarkkaan ne erityistoimenpiteet, joita tuottajaorganisaatiot tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät voivat toteuttaa, esimerkiksi edellä mainitut markkinoiltapoistot, kilpailusääntöjä on sovellettava tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välisiin menettelytapoihin tai menettelytapoihin, joihin mahdollisesti osallistuu markkinatoimijoita, jotka eivät ole edellä mainittujen jäseniä.

45 Ks. tuomio 30.9.2009, Ranska v. komissio (T-432/07, ei julkaistu, EU:T:2009:373, 53–56 kohta).

95. Hintoja, tuotantomääriä ja arkaluonteisten kaupallisten tietojen toimittamista koskevaa yhteistoimintaa ei siis voida harjoittaa salaisessa yhteistyössä eri tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välillä tai sellaisen yksikön sisällä, sen tosiasiallisesta tai oletetusta nimityksestä riippumatta, jonka jäsenet eivät ole antaneet sille tehtäväksi kyseisten tuotteiden kaupan pitämistä.

96. Tämä vaatimus ilmenee mielestäni implisiittisesti mutta väistämättä niistä sovellettavista teksteistä, joissa määritellään näille yksiköille annetut tarjonnan keskittämiseen ja hintojen vakauttamiseen liittyvät tehtävät. Jotta tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välisiin yhteistoimintaa koskeviin menettelytapoihin ei sovellettaisi SEUT 101 artiklan 1 kohtaa, siitä on täytynyt säätää nimenomaisesti kyseistä yhteistä markkinajärjestelyä koskevissa asetuksissa.

97. Asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, asetuksen N:o 1182/2007 3 artiklassa ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaankin, että tuottajaorganisaatioille annettu tehtävä liittyy ainoastaan sen jäsenten tai jäsentuottajien tuotantoon.

98. Unionin yleinen tuomioistuin [46] on jo todennut tästä, että asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan 2 alakohdassa säädetty tarjonnan keskittämisen edistäminen on mahdollista vain, jos merkittävä osa jäsenten tuotannosta myydään tuottajaorganisaation välityksellä. Jos tätä edellytystä ei olisi, tuottajaorganisaatioiden ja/tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien toteuttamilla toimenpiteillä olisi vain erittäin vähäinen vaikutus markkinoihin ja tarjonnan keskittämiseen.

99. Se, että nämä yksiköt ottavat käyttöön kilpailusääntöjen ja erityisesti SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jääviä yhteistoiminnan muotoja, voidaan tarvittaessa perustella juuri sen tehtävän tehokkaalla suorittamisella, jota nämä yksiköt saattavat joutua hoitamaan tarjonnan keskittämisessä ja lopulta hintojen vakauttamisessa.

100. Katson siis, että yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa tarkkaan säädettyjä interventiotoimenpiteitä lukuun ottamatta kilpailuoikeutta on sovellettava yhteistoimintamenettelyihin, joita toteutetaan paitsi eri tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välillä myös niissä yksiköissä, jotka vastaavat vain merkittävästä osasta jäsentensä tuotantoa.

101. Sellaisen tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän, joka tosiasiallisesti vastaa jäsentensä tuotteiden tuotannon ja kaupan pitämisen hallinnoinnista, *sisällä* toteutetut menettelytavat ovat nimittäin rinnastettavissa niihin menettelytapoihin, joita toteutetaan yhtiössä tai ryhmittymässä, joka muodostaa kyseisillä markkinoilla ja maatalousmarkkinoiden erityisympäristössä yhden ja saman taloudellisen yksikön. Tällaisiin sisäisiin menettelytapoihin ei sovelleta kilpailuoikeutta. Tällaisessa tilanteessa edustettuina olevilla viljelijöillä ei ole enää mitään määräysvaltaa neuvotella tuotteistaan ja hinnoista tuotantonsa myymiseksi.

102. Sanotun jälleen kerran vaikuttamatta sovellettavassa sääntelyssä nimenomaisesti säädettyyn menettelytavat, joita noudatetaan tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien *välillä* ja sellaisten yksikköjen sisällä, jotka eivät vastaa jäsentensä tuotannon kaupan pitämisestä, tai tuottajaorganisaation/tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän ja kyseisten markkinoiden muuntyyppisten toimijoiden väliset menettelytavat eivät sen sijaan voi jäädä kilpailuoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, sillä niitä toteutetaan itsenäisiksi oletettujen taloudellisten yksikköjen välillä.

46 Ks. tuomio 30.9.2009, Ranska v. komissio (T-432/07, ei julkaistu, EU:T:2009:373, 53–56 kohta).

103. Vaikka yhteistä markkinajärjestelyä koskevalla sääntelyllä tavoiteltu tarjonnan keskittämisen päämäärä tarkoittaa, että kaupan pitämisestä tosiasiassa vastaavien tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien jäsenet voivat toimia yhteisesti, sen perusteella kilpailua rajoittavia yhteistoimintajärjestelyitä koskevien sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle ei kuitenkaan voida jättää sopimuksia, jotka on tehty tuotannon ja kaupan pitämisen ehdoista eri tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja muiden yksiköiden, joita ei välttämättä ole hyväksytty sovellettavassa sääntelyssä, välillä. Sillä ei myöskään voida perustella yhden tällaisen yksikön sisäisiä menettelytapoja, kuten hintojen vahvistamista, jos kyseisellä yksiköllä ei ole määräysvalta jäsentensä tuotteiden kaupan pitämisen osalta. Tässä tapauksessa ei ole enää kyse tarjonnan keskittämisestä vaan sellaisten yksiköiden välisestä yhteistoiminnasta, jotka edelleen kilpailevat keskenään kyseisen tuotteen loppumarkkinoilla.

104. Voi toki näyttää siltä, että tätä edellytystä olisi helppo kiertää perustamalla laaja-alaisia tuottajaorganisaatioita ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymiä sulautumisen kautta. On kuitenkin muistettava, että tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän koko on seikka, joka lähtökohtaisesti otetaan huomioon annettaessa sille hyväksyntää tai jatkettaessa sitä. Yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa sääntelyssä säädetään nimittäin nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat pyynnöstä hyväksyä tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän, jos sillä ”ei ole määräävää markkina-asemaa tietyillä markkinoilla”, elleivät yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet sitä edellytä.[47]

105. Näin ollen kaikenlainen käyttäytyminen tai menettelytapa, joka ylittää sen, mikä on täysin välttämätöntä tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille suhteessa niiden jäsentuottajiin annettujen tehtävien suorittamisen kannalta, voi kuulua SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yhteistoimintajärjestelyjen kiellon soveltamisalaan.

106. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että vaikka tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja ammattialajärjestöjen sopimukset, päätökset tai menettelytavat eivät kuulu minkään asetuksen N:o 26 2 artiklassa ja tämän jälkeen asetuksen N:o 1184/2006 2 artiklassa ja asetuksen N:o 1234/2007 176 artiklassa tarkoitetun yleisen poikkeuksen soveltamisalaan, ne voivat jäädä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn yhteistoimintajärjestelyjen kiellon ulkopuolelle, jos osoitetaan, että nämä käyttäytymiset ovat ensinnäkin välttämättömiä tai sallittuja kyseisten tuotteiden kaupan pitämisestä tosiasiassa vastaavalle tuottajaorganisaatiolle, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymälle tai ammattialajärjestölle annettujen tehtävien suorittamiseksi ja että toiseksi ne toteutetaan kyseistä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan sääntelyn puitteissa ja mukaisesti.

Toinen kysymys

107. Toinen ennakkoratkaisukysymys liittyy siihen, voivatko pääasiassa riidanalaiset menettelytavat, joiden tavoitteena on i) vähimmäishinnan yhteinen asettaminen, ii) markkinoille saatettavien tuotteiden määrien sopiminen ja iii) arkaluonteisten/strategisten tietojen vaihtaminen, jäädä SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle siksi, että niiden tarkoituksena on toteuttaa tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettuja tehtäviä, jotka liittyvät tuotantohintojen vakauttamiseen ja tuotannon mukauttamiseen kysyntää vastaavaksi (ks. asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohta, asetuksen N:o 1182/2007 3 artikla ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäinen kohta).

47 Tuottajaorganisaatioista ks. asetuksen N:o 1182/2007 4 artiklan 1 kohdan g alakohta ja asetuksen N:o 1234/2007 125 b artiklan 1 kohdan g alakohta ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymistä asetuksen N:o 1182/2007 5 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta ja asetuksen N:o 1234/2007 125 c artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta.

108. Haluan aluksi korostaa, että se erityisesti istunnossa esille otettu seikka, että asianomaiset toimijat toteuttivat toimenpiteet tarkoituksenaan huolehtia endiivin tuottajien kohtaamista oletetuista tai todetuista vaikeuksista, kun otetaan huomioon erityisesti vaikea taloudellinen tilanne, jossa ne olivat vastakkain suuria vähittäiskauppoja pitävien toimijoiden kanssa, ei voi olla ratkaiseva. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tästä, että vaikka näytettäisiin toteen, että sopimuksen osapuolet ovat toimineet vain korjatakseen alakohtaisen kriisin vaikutuksia ilman minkäänlaista subjektiivista tarkoitusta rajoittaa kilpailua, tällaisilla seikoilla ei ole merkitystä SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisen kannalta, mutta ne voidaan mahdollisesti tutkia siinä tarkoituksessa, että voitaisiin poiketa saman artiklan 3 kohdassa esitetystä kiellosta. [48]

109. En halua täysin ennakoida tosiseikkojen tutkimista, joka kuuluu viime kädessä yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle, mutta lisäksi on todettava, että unionin tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston mukaan käsiteltävässä tapauksessa kyseessä olevia menettelytapoja on toteutettu myös muuten kuin jäsentensä tuotteiden kaupan pitämisestä vastaavan tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän sisällä. Kilpailuviranomaisen tutkimuksissaan hankkimien tietojen mukaan riidanalaiset menettelytavat koskivat kymmenen tuottajaorganisaation ja neljän tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän lisäksi myös viittä ryhmittymää, joita ei ole hyväksytty ja jotka eivät vastaa mistään merkityksellisessä sääntelyssä annetusta erityistehtävästä.

110. Joitakin alustavia huomautuksia on siis esitettävä ensinnäkin toimenpiteistä, joita eri ryhmittymät ja tuottajaorganisaatiot voivat toteuttaa hintojen vakauttamisen ja tuotannon kysyntään mukauttamisen alalla.

111. Toiseksi ja ottaen huomioon tältä osin esitetyt suuntaviivat tarkastelen vuorotellen kaikkia pääasiassa riitautettuja erityyppisiä toimenpiteitä ja erottelen niiden kaikkien osalta tapaukset, joissa toimenpiteet koskevat jäsentensä tuotteiden kaupan pitämisestä vastaavan tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän jäseniä (jäljempänä sisäinen yhteistoiminta), ja tapaukset, joissa toimenpiteet toteutetaan sellaisten yksiköiden sisällä, jotka, vaikka ne on luokiteltu tuottajaorganisaatioksi tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymäksi, eivät vastaa jäsentensä tuotteiden kaupan pitämisestä, tai eri tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien sisällä ja/tai muiden kuin hyväksyttyjen yksikköjen kanssa (jäljempänä ulkoinen yhteistoiminta).

Alustavat huomautukset toimenpiteistä, joita tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät voivat toteuttaa suorittaessaan hintojen vakauttamiseen ja kysynnän mukauttamiseen liittyviä tehtäviään

112. Kuten edellä totesin, tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annetut hintojen vakauttamiseen ja kysynnän mukauttamiseen liittyvät tehtävät voivat johtaa siihen, että ne ottavat jäsentensä kanssa käyttöön eri tietojenvaihto- ja yhteistoimintamuotoja.

113. Käsiteltävässä tapauksessa on olennaista selvittää, voiko tällainen vakauttamis- ja mukauttamistehtävä johtaa siihen, että yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluville tuotteille vahvistetaan vähimmäismyyntihinta tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien sisällä ja yhdessä niiden jäsenten kanssa.

114. Mielestäni se ei ole missään tapauksessa mahdollista.

115. Jos nimittäin tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän jäsenet ovat tosiasiassa antaneet sille tehtäväksi koko tai lähes koko tuotantonsa kaupan pitämisen, kuten yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa sääntelyssä edellytetään, sisäisessä yhteistoiminnassa vaikuttaa olevan välttämätöntä, että tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä neuvottelee

48 Ks. mm. tuomio 20.11.2008, Beef Industry Development Society ja Barry Brothers (C-209/07, EU:C:2008:643, 19–21 kohta).

jakelijoiden kanssa koko tuotantoon sovellettavasta *yhdestä ainoasta hinnasta*. Kyseisen tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän jäsenet antavat sille tietynlaisen valtuutuksen toimia ainoana neuvottelijana toimialan loppupään talouden toimijoiden kanssa. Yksi ainoa hinta määritellään kyseisen tuotteen kaupan pitämisen ajanjaksojen ja tuotteen laadun perusteella, ja lähtökohtaisesti se vaihtelee.

116. Tapauksessa, jossa kyseisten tuotteiden kaupan pitämisen keskittäminen tuottajaorganisaatioon tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymään johtaa tällaisen yhden ainoan hinnan määrittämiseen, täysin muuttumattoman *vähimmäishinnan* vahvistamisessa yhden kyseessä olevan yksikön sisällä ei siis lähtökohtaisesti olisi järkeä.

117. Vähimmäishinnan vahvistamista koskevia menettelytapoja voidaan siis harkita ainoastaan silloin, kun kyseisen tuotteen tuottajilla on edelleen tietyt valtuudet neuvotella tuotteen myyntihinnasta.

118. Kuten kilpailuviranomainen huomautti, tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille annettua ”tuotantohintojen vakauttamista” (stabilising producer prices) koskevaa tehtävää on tarkasteltava yhteisellä markkinajärjestelyllä tavoitellun markkinoiden vakauttamisen päämäärän näkökulmasta ja suhteessa keinoihin, jotka mainitaan nimenomaisesti unionin sääntelyssä (markkinoiltapoistot ja/tai tuotantosuunnitelmat), eikä se voi johtaa siihen, että SEUT 101 artiklan 1 kohtaa ei sovellettaisi pääasiassa nähtävästi riitautetun kaltaisen vähimmäishinnan eli kaikille tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille asetetun ja lähes koko kansallisen tuotannon kyseessä oleviin kaikkiin tuotteisiin sovellettavan hinnan vahvistamiseen.

119. Vaikka tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille on annettu relevanteissa perättäisissä säännöksissä[49] tärkeitä tehtäviä, jotka liittyvät muun muassa tarjonnan keskittämiseen ja tuottajahintojen vakauttamiseen, ulkoisessa yhteistoiminnassa näiden tehtävien merkitystä ei voida tulkita siten, että sillä voitaisiin perustella sellaisten hintojen vahvistamiseen liittyvät kollusiiviset toimet, jotka asetetaan yleisesti kaikille kyseisten tuottajaorganisaatioiden ja niiden yhteenliittymien jäsenille ja kaikille kaupan pidettäville tuotteille.

120. Kaiken kaikkiaan SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ei voida jättää yhteistoimintaa koskevia menettelytapoja, joita toteutetaan eri tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välillä tai sellaisissa yksiköissä tai ryhmittymissä, joita ei ole hyväksytty.

Pääasiassa kyseessä olevien toimenpiteiden tutkiminen

– Hintojen yhteistä asettamista koskevat menettelytavat

121. Edellä esitetyn perusteella tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien *välillä* tai niiden ja muiden yksiköiden välillä tapahtuviin hintojen vahvistamista koskeviin menettelytapoihin eli ulkoiseen yhteistoimintaan olisi joka tapauksessa sovellettava kilpailuoikeutta, sillä on täysin selvää, että hintojen vahvistamista koskevien menettelytapojen katsotaan jo tarkoituksensa perusteella haittaavan kilpailun asianmukaista toimintaa.[50]

49 Ks. asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohdan b alakohta ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artikla sekä asetuksen N:o 1234/2007, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella N:o 361/2008, 122 artiklan ensimmäinen kohta.

50 Ks. tuomio 11.9.2014, CB v. komissio (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 51 kohta).

122. Tämä päätelmä pätee myös tapauksessa, jossa yksikön, vaikka se on nimetty tuottajaorganisaatioksi tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymäksi, jäsenet eivät tosiasiallisesti ole antaneet sille tehtäväksi tuotteidensa kaupan pitämistä. Näin vaikuttaa olevan pääasiassa tarkoitettujen ns. hallinnointia harjoittavien tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien [51] tapauksessa.

123. Jatkan edellä mainitsemastani sisäisestä yhteistoiminnasta, että kaupan pitämisestä tosiasiassa vastaavan tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän *sisällä* tapahtuvassa vähimmäishinnan vahvistamisessa ei ole järkeä jo siksi, että on olemassa sen jäsenten tuotteisiin sovellettava yhtä ainoaa hintaa koskeva järjestelmä.

124. Mielestäni on hyödyllistä muistuttaa yleisesti, että yhdessä ainoassa yhteisessä markkinajärjestelyssä käyttöön otetun järjestelmän rakenteen vuoksi hintojen vakauttaminen on toteutettava välttämättä niillä toimenpiteillä, jotka on nimenomaisesti mainittu yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa sääntelyssä ja joiden tarkoituksena on säännellä kyseisille markkinoille saatettavien tuotteiden määriä, eli tuottajaorganisaatioissa ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymissä toteutettavilla markkinoiltapoistoilla ja tuotantosuunnitelmilla.

125. Tämä hintojen vakauttamista koskeva tehtävä voidaan hoitaa esimerkiksi niin, että kyseinen tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä jakaa tietoja markkinakehityksestä, mutta kyseistä tehtävää ei voida missään tapauksessa hoitaa suositushintataulukoiden muodossa. Hintojen vakauttamista koskeva tehtävä voi myös johtaa siihen, että kyseiset tuottajaorganisaatiot tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät antavat suosituksia vaikuttaakseen markkinoille saatettavien tuotteiden määriin.

126. Katson tästä, ettei tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välillä käyttöön otettua vähimmäishintojen vahvistamista koskevaa menettelytapaa voida perustella ns. markkinoiltapoistohinnoilla, joita voitiin teoriassa noudattaa ennen kuin yksi ainoa yhteinen markkinajärjestely otettiin käyttöön asetuksella N:o 1234/2007. Markkinoiltapoistohinta määritellään nimittäin hintana, jota halvemmalla tuottajajäsenet eivät saata myyntiin *tiettyä määrää* jäsentensä myytäväksi tuomista tuotteista (ei siis kaikkia tuotteita), ja jäsenet saavat tästä vastikkeeksi korvauksen. Loput tuottajaorganisaation ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän jäsenten tuotannosta myydään markkinahinnalla, eikä sitä voida siis saattaa markkinoille jäsenten etukäteen vahvistamalla vähimmäishinnalla.

127. Näin ollen hintaa koskevaa sopimusta, yritysten yhteenliittymän päätöstä tai yhdenmukaistettua menettelytapaa, jolla pyritään vahvistamaan vähimmäishinta, ei siis missään tapauksessa voida automaattisesti sulkea SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

128. Mielestäni tuottajien väliseen vähimmäishinnan vahvistamispolitiikkaan, noudatettiinpa sitä sitten jäsentensä tuotannon kaupan pitämisestä vastaavan yhden ja saman tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän sisällä tai eri tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välillä, on siis sovellettava SEUT 101 artiklaa.

51 Komissio huomautti unionin tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa, etteivät nämä hallinnointia harjoittavat tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät, joista säädetään Ranskan lainsäädännössä muttei yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa sääntelyssä, vastaa tuotteiden kaupan pitämisestä. Ne seuraavat tietyn tuotteen tai tuoteryhmän tilannetta kansallisilla markkinoilla, jotta ne pystyisivät mukauttamaan tarjonnan paremmin kysyntää vastaavaksi ja optimoimaan kriisien ehkäisy- ja hallintatoimet.

– Markkinoille saatettavia määriä koskevaa yhteistoimintaa koskevat menettelytavat

129. On todettava, että markkinoille saatettavien tuotteiden määriä koskevaa yhteistoimintaa koskeva menettelytapa voi myötävaikuttaa tuotannon suunnitteluun ja sen mukauttamiseen kysyntää vastaavaksi erityisesti ympäristössä, jolle on tyypillistä maataloustuotannon hajanaisuus – joka voi luoda epätasapainoa, kun otetaan huomioon kyseisten tuotteiden yleensä vahvasti keskittynyt kysyntä. Tällaisella menettelytavalla voidaan lopulta paitsi osaltaan vakauttaa kyseisiä markkinoita – sääntelemällä markkinoilla tarjolla olevien tuotteiden luonnetta ja määrää – myös vakauttaa hintoja kohtuullisen elintason takaamiseksi maatalousväestölle.

130. Merkityksellisessä sääntelyssä säädetään tästä, että tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät voivat antaa sääntöjä tietyn tuotteen tarjonnan määrän mukauttamiseksi markkinoiden vaatimuksiin eli ohjata tietyllä hetkellä myyntiin tarjottavien tuotteiden määrää säilyttääkseen myyntikurssit tietyllä tasolla.

131. Asetuksella N:o 1234/2007 tapahtuneeseen yhden ainoan yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönottoon saakka alan sovellettavassa sääntelyssä säädettiin myös mahdollisuudesta toteuttaa markkinoiltapoistoja, joiden avulla voitiin markkinoille saatettuja määriä muuttamalla toteuttaa suhdanteisiin sovitettuja toimintasuunnitelmia. Tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät saattoivat siis päättää olla saattamatta myyntiin tiettyä määrää jäsentensä myytäväksi tuomista tuotteista tiettyinä ajanjaksoina.

132. Kuten edellä totesin, asetuksella N:o 1234/2007 kuitenkin vähennettiin mahdollisuuksia turvautua markkinoiltapoistoon, sillä sitä pidetään nykyisin ainoastaan kriisin ehkäisy- ja hallintakeinona, jota ei lähtökohtaisesti voida enää soveltaa kaikkiin tuottajiin, kuten aiemmin.

133. Edellä hintojen vakauttamisesta esittämieni toteamusten mukaisesti katson, että riippumatta siitä, voidaanko markkinoiltapoistoja toteuttaa aiemmin hyväksyttyjen suhdanteisiin sovitettujen toimintasuunnitelmien yhteydessä (erityisesti asetuksen N:o 2200/96 23 artiklan perusteella),[52] markkinoille saatettuja määriä koskevaa yhteistoimintaa koskevia menettelytapoja on tarkasteltava sen mukaan, onko kyse sisäisestä vai ulkoisesta yhteistoiminnasta.

134. Sisäisessä yhteistoiminnassa unionin lainsäädännössä säädettyjen tuotantosuunnitelmien yhteydessä toteutettujen kaltaiset toimenpiteet voivat jäädä tämän säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, jos niillä tosiasiassa pyritään sääntelemään tuotantoa tiettyjen tuotteiden hintojen vakauttamiseksi.

135. Ulkoisessa yhteistoiminnassa tällaisiin menettelyihin on sen sijaan sovellettava SEUT 101 artiklan 1 kohtaa. On korostettava, että sen jälkeen, kun yksi ainoa yhteinen markkinajärjestely otettiin käyttöön asetuksella N:o 1234/2007, tuottajaorganisaatioissa ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymissä toteutettuja toimenpiteitä ei enää voida ulottaa kattamaan niitä tuottajia, jotka eivät ole näiden yksiköiden jäseniä.

136. Käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, että riitautetuissa menettelytavoissa oli kyse endiivien markkinoille saatettujen määrien rajoittamiseen ja yleiseen valvontaan liittyvästä yhteistoiminnasta koko endiivimarkkinoilla. Tällaiseen koko maan kattavaan, useiden tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välillä tehtyyn sopimukseen, jolla viime kädessä rajoitetaan tuotantoa pitkällä aikavälillä, on sovellettava kilpailusääntöjä.

52 Tästä näyttää olevan kyse pääasiassa. Pääasian asiakirja-aineistosta ilmenee, että tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät toteuttivat vuosina 1998–2007 markkinoiltapoistoja, joissa tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät saattoivat olla saattamatta myyntiin tiettyä määrää jäsentensä myytäväksi tuomista tuotteista tietyllä ajanjaksolla.

– Strategisia tietoja koskevaa tietojenvaihtoa koskevat menettelytavat

137. Edellä noudatetun lähestymistavan mukaisesti tässäkin on erotettava toisistaan yhden tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän sisällä toteutetut menettelytavat ja ne menettelytavat, joiden tarkoituksena on tosiasiassa ottaa käyttöön kaikkia tuottajia koskeva yleinen ja kansallinen hintapolitiikka riippumatta siitä, kuuluvatko nämä tuottajat johonkin tuottajaorganisaatioon tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymään.

138. Sisäisessä yhteistoiminnassa on todettava, että tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille yhteisessä markkinajärjestelyssä annettujen tehtävien suorittaminen välttämättä edellyttää strategisten tietojen vaihtoa tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien sisällä. Niille annettujen tehtävien, jotka liittyvät hintojen vakauttamiseen ja/tai tuotannon suunnitteluun ja sen mukauttamiseen kysyntää vastaavaksi, suorittaminen voisi nimittäin vaarantua vakavasti, jos tietoja ei toimitettaisi kyseisen tuotannon luonteesta ja määristä mutta myös kaupan pidetyistä ja varastoiduista määristä.

139. Tämä on vahvistettu täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 543/2011,[53] jonka 23 artiklassa säädetään, että ”jäsenvaltion on varmistettava, että tuottajaorganisaatioilla on riittävä henkilöstö, infrastruktuuri ja välineet – – pääasiallisen toiminnan suorittamisen varmistamiseksi” erityisesti, kun kyseessä on ”jäsenten tuotannon tuntemus” ja ”jäsenten tuotannon keruu, lajittelu, varastointi ja pakkaaminen”.

140. Tällaisen sisäisen yhteistoiminnan tapauksessa tuomioistuimen on siis varmistettava, että moitittu tietojenvaihto on osa tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien tehtävien suorittamista, jolloin siihen ei voida soveltaa kilpailusääntöjä, erityisesti SEUT 101 artiklan 1 kohtaa.

141. Ulkoisessa yhteistoiminnassa tietojenvaihtoa koskeviin menettelytapoihin on sen sijaan sovellettava SEUT 101 artiklan 1 kohtaa.

142. Pääasiassa vaikuttaa siltä, että moitittu tietojenvaihto koski hintatietojen vaihtoa tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja muiden kilpailevien yksiköiden välillä. Mielestäni ei voida päätellä, että tietojenvaihto liittyisi tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymille yhteisessä markkinajärjestelyssä annettuihin tehtäviin.

143. Tästä on korostettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tietojenvaihdolla voidaan katsoa olevan kilpailunvastainen tarkoitus, jos sillä voidaan poistaa epävarmuus asianomaisten yritysten tulevasta käyttäytymisestä.[54]

144. Tietojenvaihtoa voidaan kuitenkin pitää kilpailusääntöjen mukaisena tietyissä tapauksissa: kun markkinat ovat vain vähän keskittyneet, tiedot ovat julkisia ja koottuja ja tietoja ei voida rinnastaa hintataulukoihin ja/tai niiden avulla ei voida päätellä toimijoiden kokonaiskustannuksia.

145. Maatalousmarkkinoilla on erityispiirteitä erityiset sen vuoksi, että niillä on perustettu yhteisiä markkinajärjestelyjä, joilla voidaan perustella löyhemmin edellytyksin tapahtuva tietojenvaihto kuin vähemmän säännellyillä markkinoilla.

146. Käsiteltävässä tapauksessa ei kuitenkaan nähtävästi ole osoitettu, että riidanalainen tietojenvaihto, jonka tosiasiallisena tarkoituksena oli todennäköisesti sopia kyseisten tuotteiden hinnoista, oli välttämätöntä kyseisten markkinoiden erityisyyden vuoksi.

53 Neuvoston asetuksen N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta 7.6.2011 annettu komission asetus (EUVL 2011, L 157, s. 1).

54 Ks. mm. tuomio 28.5.1998, Deere v. komissio (C-7/95 P, EU:C:1998:256, 88 kohta).

147. Näin ollen asetuksen N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohtaa, asetuksen N:o 1182/2007 3 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäistä kohtaa, joissa vahvistetaan yhdeksi tuottajaorganisaatioille tai niiden yhteenliittymille asetetuksi tavoitteeksi tuotantohintojen vakauttaminen ja tuotannon mukauttaminen kysyntään, on tulkittava siten, että tuottajaorganisaatioiden ja/tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien välisiä vähimmäishinnan yhteistä asettamista koskevia menettelytapoja ei voida missään tapauksessa jättää automaattisesti SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden organisaatioiden tai niiden yhteenliittymien toteuttamat tai niiden välillä toteutetut vähimmäishintoja koskevaa strategisten tietoja vaihtoa koskevat menettelytavat eivät nekään jää SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn yhteistoimintajärjestelyjen kiellon ulkopuolelle jo yksistään sen perusteella, että ne voivat myötävaikuttaa tuottajaorganisaatioille ja niiden yhteenliittymille annettujen yleisten tavoitteiden saavuttamiseen. Jotta ne voisivat jäädä sen ulkopuolelle, erityisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, että asianomainen menettelytapa on ensinnäkin välttämätön tai sallittu kyseisten tuotteiden kaupan pitämisestä tosiasiassa vastaaville tuottajaorganisaatiolle, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymälle tai ammattialajärjestölle annettujen tehtävien suorittamiseksi ja että toiseksi se on toteutettu kyseistä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan sääntelyn puitteissa ja mukaisesti.

148. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset menettelytavat, joita noudatetaan eri tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja muiden kuin hyväksyttyjen yksikköjen välillä ja joiden tarkoituksena on vähimmäishinnan vahvistaminen, hintoja koskeva yhteistoiminta ja strategisten tietojen vaihto, eivät ole sellaisia, että ne voitaisiin automaattisesti jättää SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Ratkaisuehdotus

149. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee Cour de cassationin esittämät ennakkoratkaisukysymykset seuraavasti:

1) Vaikka tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja ammattialajärjestöjen sopimukset, päätökset tai menettelytavat eivät kuulu minkään tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan 4.4.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 26 2 artiklassa ja tämän jälkeen tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan 24.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1184/2006 2 artiklassa ja maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä annetun asetuksen (EY) N:o 1234/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) 176 artiklassa tarkoitetun yleisen poikkeuksen soveltamisalaan, ne voivat jäädä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn yhteistoimintajärjestelyjen kiellon ulkopuolelle, jos osoitetaan, että nämä käyttäytymiset ovat ensinnäkin välttämättömiä tai sallittuja kyseisten tuotteiden kaupan pitämisestä tosiasiassa vastaaville tuottajaorganisaatiolle, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymälle tai ammattialajärjestölle annettujen tehtävien suorittamiseksi ja että toiseksi ne toteutetaan kyseistä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan sääntelyn puitteissa ja mukaisesti.

2) Hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä 28.10.1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2200/96 11 artiklan 1 kohtaa, hedelmä- ja vihannesalan erityissäännöistä sekä direktiivien 2001/112/EY ja 2001/113/EY, asetusten (ETY) N:o 827/68, (EY) N:o 2200/96, (EY) N:o 2201/96, (EY) N:o 2826/2000, (EY) N:o 1782/2003 ja (EY) N:o 318/2006 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 2202/96 kumoamisesta 26.9.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1182/2007 3 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen N:o 1234/2007 122 artiklan ensimmäistä kohtaa, joissa vahvistetaan yhdeksi tuottajaorganisaatioille tai niiden yhteenliittymille ja niiden liitoille asetetuksi tavoitteeksi tuotantohintojen vakauttaminen ja tuotannon mukauttaminen kysyntään, on tulkittava siten, että vähimmäishinnan yhteistä asettamista koskevia menettelytapoja ei voida missään tapauksessa jättää automaattisesti SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden organisaatioiden tai niiden yhteenliittymien toteuttamat vähimmäishintoja

koskevaa strategisten tietojen vaihtoa koskevat menettelytavat eivät nekään jää SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn yhteistoimintajärjestelyjen kiellon ulkopuolelle jo yksistään sen perusteella, että ne voivat myötävaikuttaa tuottajaorganisaatioille ja niiden yhteenliittymille annettujen yleisten tavoitteiden saavuttamiseen. Jotta ne voisivat jäädä sen ulkopuolelle, erityisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, että asianomainen menettelytapa on ensinnäkin välttämätön tai sallittu kyseisten tuotteiden kaupan pitämisestä tosiasiassa vastaaville tuottajaorganisaatiolle, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymälle tai ammattialajärjestölle annettujen tehtävien suorittamiseksi ja että toiseksi se on toteutettu kyseistä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan sääntelyn puitteissa ja mukaisesti.

Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset menettelytavat, joita noudatetaan eri tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja muiden kuin hyväksyttyjen yksikköjen välillä ja joiden tarkoituksena on vähimmäishinnan vahvistaminen, hintoja koskeva yhteistoiminta ja strategisten tietojen vaihto, eivät ole sellaisia, että ne voitaisiin automaattisesti jättää SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.