Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 6. travnja 2017.[1]

Predmet C-671/15

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Protutržišna djelovanja – Članak 101. UFEU-a – Primjenjivost – Zajednička organizacija tržištâ – Proizvođačke organizacije – Zadaci tih organizacija – Djelovanja utvrđivanja najnižih prodajnih cijena, usklađivanja u pogledu količina koje se stavljaju na tržište i razmjene strateških informacija – Francusko tržište endivije"

1. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) i europska politika tržišnog natjecanja, koje su stupovi europskog projekta, mogu se *prima facie* činiti teško uskladivima. Dok je prva, koja bi trebala popraviti manjkavosti poljoprivrednih tržišta, prvotno prouzročila znatni državni intervencionizam, osobito uspostavom sustava proizvodnih kvota i potpora proizvođačima, druga se, suprotno tomu, temelji na ideji da je liberalizacija tržišta najbolje osiguranje gospodarske učinkovitosti i, *in fine*, dobrobiti potrošača. Zbog tih poteškoća u pogledu usklađivanja, na koje je upozorila pravna teorija i koje je Sud već imao prilike razmatrati, potrebno je precizno odrediti doseg „poljoprivrednog odstupanja" sadržanog u Ugovorima, kako je detaljnije uređeno sekundarnim pravom. To je glavni izazov u ovom predmetu.

1 Izvorni jezik: francuski

2. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru kasacijske žalbe koju je podnio président de l'Autorité de la concurrence (predsjednik tijela nadležnog za tržišno natjecanje, Francuska) protiv presude Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) od 15. svibnja 2014. kojom je izmijenjena odluka Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje, Francuska) br. 12-D-08 od 6. ožujka 2012. o djelovanjima u sektoru proizvodnje i stavljanja na tržište endivije (u daljnjem tekstu: sporna odluka). To je tijelo navedenom odlukom, osobito na temelju članka 101. stavka 1. UFEU-a, utvrdilo složeni i trajni zabranjeni sporazum na francuskom tržištu endivije koji je trajao četrnaest godina i zbog kojega je izreklo kaznu od otprilike 4 milijuna eura.

3. Sud tako mora dati vrlo iščekivana objašnjenja [2] u pogledu odnosa između europskih propisa u području ZPP-a i primjene europskog prava tržišnog natjecanja, koja su, osim njihove načelne važnosti, također od velikog praktičnog interesa [3]. Konkretnije, postavlja se pitanje treba li, osim postojanja općih odstupanja od primjene europskih pravila o tržišnom natjecanju koja su izričito predviđena europskim propisima o zajedničkoj organizaciji tržišta (u daljnjem tekstu: ZOT), dakle odstupanja o čijoj se primjeni neposredno ne radi u ovom predmetu, priznati također „posebna odstupanja" koja implicitno proizlaze iz zadataka koji su na temelju europskih propisa donesenih na osnovi članka 42. UFEU-a, povjereni proizvođačkim organizacijama (u daljnjem tekstu: PO) i udruženjima proizvođačkih organizacija (u daljnjem tekstu: UPO).

4. Smatram da na to pitanje treba dati nijansirani odgovor. Kao što ću doduše objasniti u sljedećim razmatranjima, iz zadataka koji su dodijeljeni ključnim sudionicima unutar ZOT-ova, to jest PO-ima i UPO-ima, nužno proizlazi da se određena djelovanja usklađivanja unutar tih subjekata, na koja se ne primjenjuju opća odstupanja od uredbe, mogu izuzeti iz zabrane protutržišnih zabranjenih sporazuma propisane člankom 101. stavkom 1. UFEU-a.

5. Ovo isključenje u osnovi se temelji na nadređenosti ZPP-a politici tržišnog natjecanja, a koja je određena u presudi Maizena/Vijeće [4] i koju je također potvrdila novija sudska praksa. Unatoč tomu, osim ako se zanemari zahtjev za usko tumačenje slučajeva isključenja primjene pravila tržišnog natjecanja, iz navedene zabrane nije moguće izuzeti koluzivna ponašanja, koja su takva da vode do horizontalnog utvrđivanja cijena, samo na temelju toga što izravno ili neizravno imaju za svrhu ostvarenje zadataka dodijeljenih PO-ima i UPO-ima, a osobito cilja „stabilizacije cijena" u okviru ZOT-ova. U tom kontekstu bit će potrebno odrediti djelovanja tih subjekata koja nužno proizlaze iz navedenih zadataka i ona koja, suprotno tomu, nije moguće unaprijed izuzeti iz primjene pravila tržišnog natjecanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

6. Članak 42. UFEU-a određuje da se Unijina pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima samo u mjeri određenoj sekundarnim pravom i uzimajući u obzir ciljeve ZPP-a određene člankom 39. UFEU-a.

2 Vidjeti osobito *Report of the Agricultural Markets Task Force, „Improving market outcomes"* (Bruxelles, studeni 2016.) (dostupno na adresi https://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force_fr), u skladu s kojim „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" (t. 147.).

3 To potvrđuje i relativno iznimna okolnost (17 puta u 12 godina) da je Europska komisija intervenirala u glavni postupak u svojstvu *amicus curiae*, sukladno članku 15. stavku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.). Potonja odredba osobito predviđa da, ako dosljedna primjena odredaba Ugovora u području tržišnog natjecanja to zahtijeva, Komisija, postupajući po službenoj dužnosti, može podnijeti pisana očitovanja sudovima država članica.

4 Presuda od 29. listopada 1980., Maizena/Vijeće (139/79, EU:C:1980:250, t. 23.)

7. Osobito što se tiče sektora voća i povrća, zakonodavac Unije donio je odredbe sekundarnog prava koje uređuju primjenu pravila o tržišnom natjecanju na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima u okviru Uredbe br. 26[5] koju je zamijenila Uredba (EZ) br. 1184/2006[6] i članci 175. do 182. dijela IV. naslovljenog „Pravila tržišnog natjecanja" Uredbe (EZ) br. 1234/2007[7].

8. Što se tiče konkretnije ZOT-a u sektoru voća i povrća, dodatne su odredbe sadržane u članku 20. Uredbe (EZ) br. 2200/96[8] koji je zamijenio članak 22. Uredbe (EZ) br. 1182/2007[9], a zatim članak 176.a Uredbe br. 1234/2007.

Uredba br. 26

9. U članku 1. Uredbe br. 26 određuje se:

„Od stupanja na snagu ove uredbe, članci 85. do 90. Ugovora i odredbe koje uređuju njihovu provedbu primjenjuju se, podložno članku 2. ove uredbe, na sve sporazume, odluke i usklađena djelovanja navedena u članku 85. stavku 1. i članku 86. Ugovora koji se odnosi na proizvodnju ili prodaju proizvoda navedenih u Prilogu II. Ugovoru." [neslužbeni prijevod]

10. Ova odredba je u bitnom preuzeta u članku 1.a Uredbe br. 1184/2006, a zatim u članku 175. Uredbe br. 1234/2007.

11. Članak 2. Uredbe br. 26 glasi:

„1. Članak 85. stavak 1. Ugovora ne primjenjuje se na sporazume, odluke i djelovanja iz prethodnog članka koji su sastavni dio nacionalne organizacije tržišta ili su nužni za ostvarenje ciljeva postavljenih u članku 39. Ugovora. On se posebno neće primjenjivati na sporazume, odluke i usklađena djelovanja poljoprivrednika, udruženja poljoprivrednika ili udruženja takvih udruženja u državi članici koji se odnose na proizvodnju ili prodaju poljoprivrednih proizvoda ili korištenje zajedničkim objektima za skladištenje, obradu ili preradu poljoprivrednih proizvoda te koji ne obvezuju na naplaćivanje identične cijene, ako Komisija ne ustanovi da to isključuje tržišno natjecanje ili ugrožava ciljeve članka 39. Ugovora.

2. Nakon konzultacija s državama članicama i saslušanja poduzetnika ili predmetnih udruženja poduzetnika te bilo koje druge fizičke ili pravne osobe koja smatra da bi trebala biti saslušana, Komisija ima isključivu ovlast, podložnu preispitivanju Suda, da objavom odluke odredi koji sporazumi, odluke ili usklađena djelovanja udovoljavaju uvjetima navedenim u stavku 1.

3. Komisija to određuje na vlastitu inicijativu, na zahtjev nadležnih tijela države članice, zainteresiranog poduzetnika ili udruženja poduzetnika.

4. Imena stranaka i glavne crte sadržaja odluke navest će se u objavi. Pritom će se voditi računa o legitimnim interesima poduzetnika koji se odnose na zaštitu poslovnih tajni." [neslužbeni prijevod]

5 Uredba od 4. travnja 1962. o primjeni pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima (SL 1962., 30, str. 993.)

6 Uredba Vijeća od 24. srpnja 2006. o primjeni pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima (SL 2006., L 214, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 188.)

7 Uredba Vijeća od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.)

8 Uredba Vijeća od 28. listopada 1996. o zajedničkoj organizaciji tržišta voća i povrća (SL 1996., L 297, str. 1.)

9 Uredba Vijeća od 26. rujna 2007. o utvrđivanju posebnih pravila za sektor voća i povrća, o izmjeni direktiva 2001/112/EZ i 2001/113/EZ i uredaba (EEZ) br. 827/68, (EZ) br. 2200/96, (EZ) br. 2201/96, (EZ) br. 2826/2000, (EZ) br. 1782/2003 i (EZ) br. 318/2006 te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2202/96 (SL 2007., L 273, str. 1.)

12. Ova odredba je u bitnom preuzeta u članku 2. Uredbe br. 1184/2006, a zatim u članku 176. Uredbe br. 1234/2007.

Uredba br. 2200/96

13. Člankom 11. stavkom 1. te uredbe određeno je:

„U smislu ove uredbe, ‚proizvođačka organizacija' označava svaku pravnu osobu:

(a) koja je osnovana na vlastitu inicijativu proizvođača […]

(b) koja posebno ima za cilj:

1. osiguravanje da se proizvodnja planira i prilagođava potražnji, posebno s obzirom na kakvoću i količinu;

2. promicanje koncentracije ponude i plasman proizvoda koje su proizveli njezini članovi;

3. smanjenje proizvodnih troškova i stabiliziranje cijena proizvođača;

4. promicanje uporabe postupaka uzgoja, proizvodnih postupaka i za okoliš prihvatljivog gospodarenja otpadom, posebno kako bi se zaštitila kakvoća vode, tla i krajolika i očuvala i/ili potaknula biološka raznolikost;

[…]" [neslužbeni prijevod]

14. Članak 20. stavak 1. do 3. te uredbe glasi kako slijedi:

„1. Odstupajući od članka 1. Uredbe br. 26, članak 85. stavak 1. Ugovora ne primjenjuje se na sporazume, odluke i usklađena djelovanja priznatih sektorskih organizacija namijenjenih ostvarenju mjera iz članka 19. stavka 1. točke (c).

2. Stavak 1. primjenjuje se samo pod uvjetom:

da je Komisija bila obaviještena o sporazumima, odlukama i usklađenim djelovanjima;

i

da Komisija u roku od dva mjeseca od primitka svih potrebnih podataka nije utvrdila da su sporazumi, odluke ili usklađena djelovanja u suprotnosti s pravilima Zajednice.

Navedeni sporazumi, odluke i usklađene prakse ne mogu se početi primjenjivati prije isteka razdoblja iz prvog podstavka druge alineje.

3. U svakom se slučaju suprotni pravilima Zajednice proglašavaju sporazumi, odluke i usklađena djelovanja koji:

– mogu dovesti do bilo kakvog oblika diobe tržišta unutar Zajednice;

– mogu utjecati na pravilno djelovanje organizacije tržišta;

– mogu dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja koje nije neophodno za postizanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike koje sektorske organizacije ostvaruju kroz svoje djelovanje;

– podrazumijevaju utvrđivanje cijena, ne dovodeći u pitanje mjere koje poduzimaju sektorske organizacije prilikom primjene posebnih pravila Zajednice;

– mogu uzrokovati diskriminaciju ili eliminirati tržišno natjecanje za značajan dio dotičnih proizvoda.” [neslužbeni prijevod]

15. Članak 23. stavak 1. Uredbe br. 2200/96 glasi:

„Proizvođačke organizacije ili udruženja proizvođačkih organizacija mogu odlučiti da u količini i u razdobljima koje smatraju primjerenima ne nude na prodaju proizvode iz članka 1. stavka 2. koje su dostavili njihovi članovi.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 1182/2007

16. Članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1182/2007 u bitnom je sličan članku 11. stavku 1. Uredbe br. 2200/96.

Uredba br. 1234/2007

17. Člankom 122. stavkom 1. Uredbe br. 1234/2007, u verziji koja proizlazi iz Uredbe (EZ) br. 361/2008 [10], propisano je:

„Države članice priznaju proizvođačke organizacije:

(a) koje čine proizvođači iz jednog od ovih sektora:

[…]

iii. sektora voća i povrća u odnosu na poljoprivrednike koji uzgajaju jedan ili više proizvoda iz tog sektora i/ili takve proizvode koji su namijenjeni isključivo za preradu;

[…]

(b) koje su osnovane na inicijativu proizvođača;

(c) koje djeluju na postizanju posebnog cilja, koji se naročito može odnositi na:

i. osiguravanje da se proizvodnja planira i prilagođava u odnosu na potražnju, posebno u smislu kakvoće i količine;

ii. koncentracija ponude i stavljanje na tržište proizvoda svojih članova;

iii. optimiziranje troškova proizvodnje i stabiliziranje cijena proizvođača.

[…]”

10 Uredba Vijeća od 14. travnja 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1234/2007 (SL 2008., L 121, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 35., str. 33.)

18. Članak 175. te uredbe, kako je izmijenjen Uredbom (EZ) br. 491/2009[11] glasio je kako slijedi:

„Osim ako je drukčije predviđeno ovom Uredbom, članci od 81. do 86. Ugovora i odredbe o njihovoj provedbi primjenjuju se, uz uvjete iz članaka od 176. do 177. ove Uredbe, na sve sporazume, odluke i djelovanja iz članka 81. stavka 1. i članka 82. Ugovora koji se odnose na proizvodnju ili trgovinu proizvodima koji su obuhvaćeni ovom Uredbom."

19. Članak 176. navedene uredbe glasio je:

„1. Članak 81. stavak 1. Ugovora ne primjenjuje se na sporazume, odluke i djelovanja iz članka 175. ove Uredbe koji su sastavni dio nacionalne organizacije tržišta ili su potrebni za ostvarenje ciljeva iz članka 33. Ugovora.

Članak 81. stavak 1. Ugovora posebno se ne primjenjuje na sporazume, odluke i djelovanja poljoprivrednika, udruženja poljoprivrednika ili saveze tih udruženja koji pripadaju jednoj državi članici i tiču se proizvodnje ili prodaje poljoprivrednih proizvoda ili korištenja zajedničkih objekata za skladištenje, obradu ili preradu poljoprivrednih proizvoda i koji ne predviđaju obvezu naplaćivanja jednakih cijena, osim ako Komisija ne utvrdi da je time isključeno tržišno natjecanje ili da su ugroženi ciljevi iz članka 33. Ugovora.

2. Nakon što obavi konzultacije s državama članicama te sasluša dotična poduzeća ili udruženja poduzeća i sve ostale fizičke ili pravne osobe koje smatra potrebnim, Komisija ima isključivu ovlast, koja je pod nadzorom Suda, da putem odluke, koju mora objaviti, utvrdi koji sporazumi, odluke i djelovanja ispunjavaju uvjete propisane stavkom 1.

Komisija to utvrđuje bilo na vlastiti poticaj bilo na zahtjev nadležnog tijela države članice ili zainteresiranog poduzeća ili udruženja poduzeća.

3. Pri objavljivanju odluke iz prvog podstavka stavka 2., moraju se navesti imena dotičnih strana i glavni sadržaj odluke. Pri tome se mora uvažavati legitimni interes poduzeća u pogledu zaštite njihovih poslovnih tajni."

20. Članak 176.a te uredbe predviđao je:

„1. Članak 81. stavak 1. Ugovora primjenjuje se na sporazume, odluke i usklađena djelovanja priznatih sektorskih organizacija s ciljem izvođenja djelatnosti iz članka 123. stavka 3. točke (c) ove Uredbe.

2. Stavak 1. se primjenjuje samo pod uvjetom:

(a) da je Komisija bila obaviještena o sporazumima, odlukama i usklađenim djelovanjima;

(b) da Komisija u roku od dva mjeseca od primitka svih potrebnih podataka nije utvrdila da su sporazumi, odluke ili usklađena djelovanja u suprotnosti s pravilima Zajednice.

3. Sporazumi, odluke i usklađene prakse ne mogu se početi primjenjivati prije isteka razdoblja iz stavka 2. točke (b).

11 Uredba Vijeća od 25. svibnja 2009. o izmjeni Uredbe br. 1234/2007 (SL 2009., L 154, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 121.)

4. Sljedeći sporazumi, odluke i usklađena djelovanja proglašavaju se u svakom slučaju suprotni pravilima Zajednice:

(a) sporazumi, odluke i usklađena djelovanja koji mogu dovesti do bilo kakvog oblika diobe tržišta unutar Zajednice;

(b) sporazumi, odluke i usklađena djelovanja koji mogu utjecati na pravilno djelovanje organizacije tržišta;

(c) sporazumi, odluke i usklađena djelovanja koji mogu dovesti do narušavanja konkurencije, koje nije neophodno za postizanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike, koju sektorska organizacija ostvaruje kroz svoje djelovanje;

(d) sporazumi, odluke i usklađena djelovanja koji povlače za sobom utvrđivanje cijena, ne dovodeći u pitanje mjere koje poduzimaju sektorske organizacije u primjeni posebnih pravila Zajednice;

(e) sporazumi, odluke i usklađena djelovanja koji mogu uzrokovati diskriminaciju ili isključiti konkurenciju za značajan dio dotičnih proizvoda.

5. Ako nakon isteka dvomjesečnog razdoblja iz stavka 2. točke (b) Komisija utvrdi da nisu ispunjeni uvjeti za primjenu stavka 1., ona donosi Odluku kojom proglašava da se na dotični sporazum, odluku ili usklađeno djelovanje primjenjuje članak 81. stavak 1. Ugovora.”

Francusko pravo

21. Člankom L. 420-1 Trgovačkog zakonika određeno je:

„Usklađena djelovanja, dogovori, izričiti ili prešutni zabranjeni sporazumi ili koalicije koje imaju za cilj ili koje mogu imati kao učinak sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu, zabranjeni su, čak i ako je do njih došlo neposredno ili posredno putem društva iz skupine sa sjedištem izvan Francuske, osobito ako se njima:

1. drugim poduzetnicima ograničava pristup tržištu ili slobodno tržišno natjecanje;

2. sprječava slobodno utvrđivanje cijena na tržištu umjetnim poticanjem njihova rasta ili sniženja;

3. ograničava ili nadzire proizvodnja, tržišni plasman, ulaganja ili tehnički napredak;

4. vrši podjela tržišta ili izvora nabave.”

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

22. Ministre chargé de l’économie (ministar gospodarstva) je na temelju pretrage poslovnih prostora i zapljene predmeta koje su 12. travnja 2007. provele službe direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Glavna uprava za tržišno natjecanje, potrošnju i suzbijanje prijevara, Francuska), 11. srpnja 2008. uputio Conseil de la concurrence (vijeće nadležno za tržišno natjecanje koje je zatim postalo Autorité de la concurrence, tijelo nadležno za tržišno natjecanje) na moguća protutržišna djelovanja u sektoru proizvodnje i stavljanja na tržište endivije.

23. Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje) je spornom odlukom odlučilo da su APEF, APVE, Celfnord, Cerafel, FCE, FNPE, SNE, SAS Groupe Perle du Nord i PO-i Cap'Endives, Fraileg, France Endives, Marché de Phalempin, Nord Alliance, Primacoop, Prim'Santerre, Soleil du Nord, Sipema i Valois-Fruits na tržištu endivije uspostavili složeni i trajni zabranjeni sporazum koji je zabranjen člankom L.420-1 Trgovačkog zakonika i člankom 101. UFEU-a. Prema mišljenju Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje), taj zabranjeni sporazum sastojao se od usklađivanja cijene endivije, koje se u različitim razdobljima provodilo različitim mehanizmima usklađivanja – kao što su tjedno priopćavanje najniže cijene, utvrđivanje središnje cijene, uspostava trgovačke burze, utvrđivanje rezervirane cijene i zlouporaba mehanizma cijena povlačenja s tržišta – zatim usklađivanja količina endivije koje se stavljaju na tržište i sustava razmjene strateških informacija koji je služio za uspostavljanje politike cijena, pri čemu je cilj tih djelovanja bilo zajedničko utvrđivanje najniže prodajne cijene za proizvodnju endivije i čime se proizvođačima i nekolicini njihovih strukovnih organizacija omogućilo održanje najnižih prodajnih cijena tijekom razdoblja koje je počelo u siječnju 1998. i još uvijek trajalo na dan sporne odluke. Slijedom toga, ono im je izreklo novčane kazne u ukupnom iznosu od 3 970 590 eura.

24. Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje) u spornoj je odluci među ostalim odbilo tvrdnje proizvođača prema kojima predmetne sporazume treba smatrati nužnima za ostvarenje ciljeva ZPP-a, uz obrazloženje da u ovom predmetu nije moguće primijeniti odstupanja predviđena člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1184/2006 i člankom 176. Uredbe br. 1234/2007. Također, Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje) smatralo je da zamjerana djelovanja „nadilaze legitimne zadatke predmetnih strukovnih organizacija" i, osim toga, da su PO-i i UPO-i, prema njegovu mišljenju, bili u potpunosti svjesni nezakonitosti tih djelovanja.

25. Više kažnjenih poduzetnika i subjekata je 6. travnja 2012. pred Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) podnijelo tužbu za poništenje i, podredno, izmjenu sporne odluke.

26. Taj je sud presudom od 15. svibnja 2014. izmijenio sve dijelove sporne odluke i, odlučujući o meritumu, presudio da nije utvrđeno da odredbe članka L.420-1 Trgovačkog zakonika i članka 101. stavka 1. UFEU-a nisu bile poštovane. Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) osobito je istaknuo da nije utvrđeno da je priopćavanje uputa o najnižoj cijeni u svim okolnostima bilo nužno i potpuno zabranjeno, tako da nije bilo nesporno utvrđeno da su predmetni subjekti prekoračili granice zadataka koji su im zakonski dodijeljeni u području uređivanja cijena.

27. Président de l'Autorité de la concurrence (predsjednik tijela nadležnog za tržišno natjecanje) podnio je kasacijsku žalbu protiv te presude.

28. Europska komisija je u okviru tog postupka u skladu s člankom 15. stavkom 3. Uredbe br. 1/2003 podnijela očitovanja pred Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska). U njima je navela da osim općih odstupanja od primjene europskih pravila o tržišnom natjecanju u poljoprivrednom sektoru koja su donesena na temelju članka 2. uredaba br. 26 i 1184/2006 te članka 176. Uredbe br. 1234/2007, također u skladu s člankom 175. te uredbe, postoje posebna odstupanja iz različitih propisa o ZOT-u koja nalažu organizacijama koje djeluju u području proizvodnje i stavljanja na tržište voća i povrća, određene posebne zadatke na koje bi se inače mogle primijeniti zabrane iz pravila o tržišnom natjecanju. Međutim, Komisija smatra da najvažnija ponašanja o kojima je riječ u glavnom predmetu, to jest mehanizmi najniže cijene dogovoreni unutar glavnih UPO-a ne spadaju u posebne zadatke koje predviđa ZOT te se ne može smatrati da su obuhvaćeni tim posebnim odstupanjima.

29. Cour de cassation (kasacijski sud) u presudi od 8. prosinca 2015. naveo je da je Sud presudio kako je člankom 42. UFEU-a uspostavljeno načelo primjenjivosti europskih pravila o tržišnom natjecanju u poljoprivrednom sektoru i da je održavanje stvarnog tržišnog natjecanja na tržištima poljoprivrednih proizvoda bilo dio ciljeva zajedničke politike tržišnog natjecanja [12], pri čemu je smatrao da se, čak i u pogledu pravila Ugovora u području tržišnog natjecanja, člankom 42. UFEU-a propisuje da su ciljevi ZPP-a nadređeni ciljevima politike u području tržišnog natjecanja [13].

30. Međutim, Cour de cassation (Kasacijski sud) smatra da Sud još nije odlučio o postojanju „posebnih odstupanja" na koje se poziva Komisija niti je pojasnio, ako je potrebno, njihov odnos s „općim odstupanjima" utvrđenima u uredbama o primjeni pravila o tržišnom natjecanju u poljoprivrednom sektoru. Također je naveo da Sud nije presudio ni o okvirima zadataka koji su PO-ima i UPO-ima dodijeljeni uredbama o ZOT-u u sektoru voća i povrća (uredbe br. 2200/96, 1182/2007 i 1234/2007).

31. Prema tome, Cour de cassation (Kasacijski sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Mogu se li sporazumi, odluke ili djelovanja proizvođačkih organizacija, [UPO-a] i strukovnih organizacija koji se mogu kvalificirati kao protivni tržišnom natjecanju u smislu članka 101. UFEU-a izuzeti iz zabrane propisane tim člankom samo zbog činjenice da se mogu povezati sa zadacima koji su im dodijeljeni u okviru [ZOT-a] čak i ako se na njih ne primjenjuje ni jedno od općih odstupanja redom predviđenih u članku 2. uredaba [br. 26] i br. 1184/2006 od 24. srpnja 2006. i članku 176. Uredbe br. 1234/2007?

2. Ako je odgovor potvrdan, mogu li se članak 11. stavak 1. Uredbe [br. 2200/96], članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1182/2007 i članak 122. [prvi stavak] Uredbe br. 1234/2007, koji među ciljevima proizvođačkih organizacija i njihovih udruženja utvrđuju stabiliziranje cijena proizvođača i prilagodbu proizvodnje potražnji, osobito u pogledu količine, tumačiti na način da su djelovanja zajedničkog utvrđivanja najniže cijene, usklađivanja u pogledu količina koje se stavljaju na tržište ili razmjene strateških informacija koje provode te organizacije ili njihova udruženja, izuzeti iz zabrane zabranjenih sporazuma ako je njihov smisao postizanje tih ciljeva?"

32. Pisana očitovanja podnijeli su président de l'Autorité de la concurrence (predsjednik tijela nadležnog za tržišno natjecanje), zatim, zajedno, 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), zatim, zajedno, društva Fraileg i Prim'Santerre, zatim, zajedno, društva France Endive, Cambrésis Artois-Picardie endives (CAP'Endives), Marché de Phalempin, Primacoop, Coopérative agricole du marais audomarois (Sipema) i Groupe Perle du Nord, zatim španjolska, francuska i talijanska vlada te Komisija.

33. Rasprava se održala 31. siječnja 2017., a prisustvovali su joj predsjednik Autorité de la concurrence, Cerafel, Celfnord, APEF, SNE, FCE, društva Fraileg i Prim'Santerre, društva France Endive, CAP'Endives, Marché de Phalempin, Primacoop, Sipema i Groupe Perle du Nord, francuska i španjolska vlada te Komisija.

12 Presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 57. i 58.) i od 19. rujna 2013., Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, t. 37.).

13 Presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 81.) i od 19. rujna 2013., Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, t. 39.).

Analiza

34. Prilikom ispitivanja ovog zahtjeva za prethodnu odluku najprije treba podsjetiti na opća načela koja uređuju odnose između pravila tržišnog natjecanja i pravila ZPP-a.

Uvodna razmatranja o odnosu pravila u vezi sa ZPP-om i pravila u području tržišnog natjecanja

35. Polazeći od toga da ciljevi kojima teži ZPP nisu nužno jednaki ciljevima koje nastoji promicati politika tržišnog natjecanja i da stoga prilikom provedbe tih politika može doći do napetosti [14], člankom 42. UFEU-a, čiji tekst u bitnom odgovara članku 36. Ugovora o EZ-u, uspostavlja se opće pravilo usklađivanja, pri čemu se propisuje nadređenost ZPP-a ciljevima Ugovora u području tržišnog natjecanja.

36. Tim se člankom naime predviđa da se pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima samo u mjeri određenoj sekundarnim pravom, uzimajući u obzir ciljeve navedene u članku 39. UFEU-a. U članku 39. stavku 1. UFEU-a navode se gospodarski i socijalni ciljevi ZPP-a, to jest povećanje produktivnosti, osiguranje primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, stabilizacija tržišta, osiguranje dostupnosti opskrbe i održavanje razumnih cijena prilikom dostave potrošačima.

37. Stoga u konačnici o tomu primjenjuju li se i u kojoj mjeri Unijina pravila tržišnog natjecanja u poljoprivrednom sektoru treba odlučiti Vijeće Europske unije, pri čemu je precizirano da ta primjena ne smije ugroziti ostvarenje ciljeva ZPP-a.

38. Ta se praksa primjenjuje od 1962. kad je donesen članak 1. Uredbe br. 26, u skladu s kojim se odredbe Ugovora o tržišnom natjecanju primjenjuju na predmetne sporazume, odluke i djelovanja koji se odnose na proizvodnju i prodaju proizvoda navedenih u Prilogu II. Ugovoru (uključujući voće i povrće, među kojima se nalazi endivija). Ta je odredba s vremenom bila zamijenjena istovjetnim ili sličnim odredbama. U razdoblju na koje se odnosi glavni predmet, riječ je o odredbama članaka 1. i 2. Uredbe br. 1184/2006 i članaka 175. i 176. Uredbe br. 1234/2007.

39. Te odredbe pak predviđaju da se načelno primjenjuju pravila o tržišnom natjecanju. Na temelju članka 2. Uredbe br. 1184/2006 (odredba koja je u bitnom preuzeta u članku 176. Uredbe br. 1234/2007) iz primjene tih pravila izuzeti su samo sporazumi, odluke i djelovanja u smislu članka 101. UFEU-a koji se odnose na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednih proizvoda navedenih u Prilogu I. Ugovoru i koji su sastavni dio ZOT-a ili koji su nužni za postizanje ciljeva ZPP-a. U sljedećim razmatranjima vratit ću se na opća odstupanja koja su određena u relevantnim tekstovima (to jest u članku 2. stavku 1. Uredbe br. 26 i odgovarajućim člancima koji su ga zamijenili).

40. Iz toga proizlazi da poljoprivredni sektor i osobito sektor ZOT-a nije moguće smatrati „prostorom bez tržišnog natjecanja” [15]. Sud je tako presudio da članak 42. UFEU-a uspostavlja načelo primjenjivosti europskih pravila o tržišnom natjecanju u poljoprivrednom sektoru i da je održavanje stvarnog tržišnog natjecanja na tržištima poljoprivrednih proizvoda dio ciljeva zajedničke politike tržišnog natjecanja [16].

41. U tom pogledu treba istaknuti da je djelatnost koju obavljaju poljoprivrednici, iako može imati određena posebna obilježja i biti vrlo detaljno uređena, gospodarske naravi i prema tome je obuhvaćena područjem primjene pravila o tržišnom natjecanju predviđenih Ugovorom o FEU-u [17].

14 Vidjeti u tom pogledu presudu od 29. listopada 1980., Maizena/Vijeće (139/79, EU:C:1980:250, t. 23.).

15 Presuda od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 61.) i rješenje od 22. ožujka 2010., SPM/Vijeće i Komisija (C-39/09 P, neobjavljeno, EU:C:2010:157, t. 47.)

16 Presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 57. i 58.) i od 19. rujna 2013., Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, t. 37.)

17 Vidjeti presudu od 13. prosinca 2006., FNCBV i dr./Komisija (T-217/03 i T-245/03, EU:T:2006:391, t. 52., 53. i 86.)

42. Međutim, neovisno o činjenici da ZOT-ovi poljoprivrednih proizvoda nisu „prostori bez tržišnog natjecanja”, člankom 42. UFEU-a i dalje se propisuje nadređenost ciljeva ZPP-a onima politike u području tržišnog natjecanja [18].

43. Tako iz članka 42. UFEU-a, kojim se propisuje nadređenost ZPP-a u odnosu na politiku tržišnog natjecanja i istodobno mogućnost da Vijeće odluči u kojoj se mjeri pravila u području tržišnog natjecanja primjenjuju u području poljoprivrede, proizlazi da se određena ponašanja sudionika poljoprivrednih tržišta *mogu unaprijed izuzeti* iz pravila o tržišnom natjecanju, a osobito onih o protutržišnim zabranjenim sporazumima. Međutim, to isključenje mora biti strogo uređeno jer je tako određeno sekundarnim pravom na koje upućuje primarno pravo. U konačnici stoga treba pronaći ravnotežu između postizanja ciljeva ZPP-a i potrebe da se održi stvarno tržišno natjecanje na poljoprivrednim tržištima.

44. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku treba ispitati uzimajući u obzir navedena razmatranja.

Prvo pitanje

45. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pita Sud mogu li se, osim na temelju „općih odstupanja” predviđenih relevantnim propisima, sporazumi, odluke ili djelovanja PO-a, UPO-a i strukovnih organizacija „koji se mogu kvalificirati kao protivni tržišnom natjecanju u smislu članka 101. UFEU-a” izuzeti iz zabrane zabranjenih sporazuma propisane tim člankom samo na temelju činjenice da se mogu povezati sa zadacima koji su im dodijeljeni u okviru ZOT-a.

46. Nakon što objasnim zbog kojih razloga treba preoblikovati pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev na način da se njime traži utvrđivanje slučajeva isključenja – a ne implicitnih „odstupanja” – od primjene pravila o tržišnom natjecanju u sektoru ZOT-a, pri čemu se to isključenje prije svega temelji na nadređenosti koju treba priznati ZPP-u, navest ću uvjete koje inkriminirana ponašanja moraju ispuniti kako bi bila izuzeta iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.

Mogućnost izuzimanja određenih ponašanja usko povezanih sa zadacima koji su dodijeljeni sudionicima ZOT-ova: isključenje umjesto implicitnog odstupanja od primjene članka 101. UFEU-a

47. Prvo pitanje, kako ga je postavio sud koji je uputio zahtjev, temelji se na pretpostavci prema kojoj su predmetna ponašanja *a priori* protivna tržišnom natjecanju.

48. Međutim, ta mi se pretpostavka čini pogrešnom.

49. Naime, neovisno o ispitivanju predmetnih mjera sa stajališta njihovih stvarnih ili potencijalnih učinaka, da bi se moglo zaključiti da neko koluzivno ponašanje ima protutržišni cilj, uvijek ga se treba ispitati s obzirom na njegov činjenični i pravni okvir. Unutar ocjene navedenog okvira, valja uzeti u obzir narav obuhvaćene robe ili usluga kao i stvarne uvjete djelovanja i strukture jednog ili više predmetnih tržišta [19].

18 Presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 81.) i od 19. rujna 2013., Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, t. 39.)

19 Vidjeti osobito presudu od 11. rujna 2014., CB/Komisija (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

50. Konkretnije, ako do određenog koluzivnog ponašanja dođe u okolini bez tržišnog natjecanja, što osobito proizlazi iz činjenice da je to ponašanje neposredno povezano s izvršenjem zadataka koji su na temelju mjerodavnih propisa dodijeljeni sudionicima ZOT-a, više nije riječ o protutržišnom ponašanju na koje se primjenjuje članak 101. stavak 1. UFEU-a. Kao što je to pojasnio Sud, prilikom ocjene je li ponašanje PO-a i UPO-a protutržišne naravi ili nije, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje moraju prije svega uzeti u obzir pravila ZOT-a [20].

51. Smatram da navedena razmatranja pokazuju kako je umjesto *odstupanja* (ili izuzeća ovisno o korištenoj terminologiji) od primjene prava tržišnog natjecanja, u ovom slučaju riječ o *isključenju* te primjene, koje proizlazi iz nužnog obavljanja zadataka povjerenih ključnim sudionicima ZOT-ova. Naime, primjena pravila u području tržišnog natjecanja, i osobito onih o protutržišnim zabranjenim sporazumima, mora biti unaprijed isključena u mjeri – i samo u toj mjeri – u kojoj se dokaže da su djelovanja koja se provode u okviru ZOT-a, u konačnici, stvarno nužna za ostvarenje tih zadataka. Suprotno stajalištu koje zagovaraju određeni intervenijenti, predmetna ponašanja se stoga ne mogu *a priori* smatrati „protutržišnima”, iz jednostavnog razloga što do njih nije došlo u prostoru u kojem postoji tržišno natjecanje.

52. To terminološko pojašnjenje nije nevažno. Naprotiv, ono ima značajne posljedice i za metodologiju ispitivanja mjera koje su poduzeli sudionici ZOT-ova i za teret dokazivanja potencijalne protutržišne naravi tih mjera.

53. Naime, dobro je utvrđeno da tijelo nadležno za progon protutržišnih ponašanja poduzetnika mora utvrditi da inkriminirane mjere stvarno spadaju u područje primjene pravila o tržišnom natjecanju i dokazati da one ograničavaju tržišno natjecanje.

54. Na temelju utvrđenja pak da su navedene mjere *prima facie* protutržišne, bez detaljnog ispitivanja njihove pripreme i provođenja, predmetnim gospodarskim subjektima postaje posebno teško dokazati da su ta ponašanja usko povezana s ostvarenjem zadataka koji su im povjereni u okviru ZOT-a i time u „prostoru bez tržišnog natjecanja”. U navedenom slučaju, subjekti mogu dokazati samo da navedena ponašanja treba izuzeti iz primjene pravila o tržišnom natjecanju s obzirom na posebne okolnosti njihove pripreme. To bi značilo da se od navedenih subjekata zahtijeva pristup koji je sličan onom uspostavljenom za primjenu „općeg” odstupanja ili onom u pogledu zahtjeva za izuzeće sukladno članku 101. stavku 3. UFEU-a.

55. U ovom slučaju stoga ne treba odrediti je li, unatoč tomu što se primjenjuje na sporna ponašanja, moguće odstupiti od članka 101. stavka 1. UFEU-a, nego ocijeniti je li ta odredba stvarno primjenjiva.

56. Ako se ne prejudicira da su inkriminirana ponašanja protutržišne naravi, problematiku o kojoj je riječ treba dakle promatrati u smislu isključenja primjene članka 101. UFEU-a, a ne sa stajališta odstupanja od primjene te odredbe.

57. Nakon tog pojašnjenja, čini mi se stoga da se u ovom slučaju u stvarnosti postavlja pitanje mogu li postojati ponašanja poduzetnika na koja se ne primjenjuju opća odstupanja, a koja se, s obzirom na njihovu važnost za učinkovito djelovanje ZOT-a u okviru ZPP-a, ipak mogu izuzeti iz primjene članka 101. UFEU-a i koje uvjete u tom slučaju inkriminirana djelovanja moraju ispunjavati.

58. Iz razloga koje ću navesti u sljedećim razmatranjima, smatram da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno.

20 Vidjeti osobito u tom smislu presudu od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 94.).

Nužnost priznanja da se određene mjere neophodne za izvršenje zadataka koji su povjereni PO-ima i UPO-ima mogu izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a

– Nužnost koja proizlazi iz pravila koja uređuju ZOT

59. Što se tiče odstupanja koja je izričito predvidio zakonodavac Unije za razdoblje koje se odnosi na činjenično stanje u glavnoj stvari i na temelju primjene relevantnih uredbi [21], predviđena su tri opća slučaja odstupanja od primjene pravila u području zabranjenih sporazuma, koja se odobravaju odlukom Komisije [22]. Komisija je u praksi takva odstupanja priznavala vrlo rijetko [23], a Sud je više puta presudio da ih treba tumačiti usko [24].

60. Prvi slučaj odstupanja odnosi se na sporazume, odluke i djelovanja koji su sastavni dio *nacionalne organizacije* tržišta. Doseg tog odstupanja sada je ograničen, s obzirom na to da su gotovo svi poljoprivredni proizvodi postupno bili obuhvaćeni sektorskim ZOT-om, a zatim Uredbom br. 1234/2007 o uspostavljanju jedinstvenog ZOT-a [25].

61. Drugi slučaj općeg odstupanja odnosi se na situaciju u kojoj je Komisija morala utvrditi da su određeni sporazumi, odluke i djelovanja koji ograničavaju tržišno natjecanje nužni za ostvarenje *ciljeva* ZPP-a navedenih u članku 39. UFEU-a. Sud to odstupanje tumači usko, u mjeri u kojoj se zahtijeva da predmetno ponašanje potiče ostvarivanje *svih* navedenih ciljeva ili, u najmanju ruku, da su se u obzir uzeli svi navedeni ciljevi [26].

62. Konačno, treće odstupanje odnosi se na sporazume, odluke i djelovanja poljoprivrednika, udruženja poljoprivrednika ili saveze tih udruženja iz jedne države članice koji ograničavaju tržišno natjecanje i koji „ne predviđaju obvezu naplaćivanja jednakih cijena”, a tiču se proizvodnje ili prodaje poljoprivrednih proizvoda ili korištenja zajedničkih objekata za skladištenje, obradu ili preradu poljoprivrednih proizvoda, osim ako Komisija ne utvrdi da je time isključeno tržišno natjecanje ili da su ugroženi ciljevi ZPP-a [27].

63. Kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, ovaj slučaj nikako se ne odnosi na ta opća odstupanja [28] pa ne treba utvrditi mogu li se, eventualno, tuženi subjekti u glavnom predmetu pozvati na njih. U svakom slučaju i kao što proizlazi iz prethodnih pojašnjenja i činjenice da u tom pogledu ne postoji odluka Komisije – koja se, ponavljam, zahtijevala u razdoblju činjeničnog stanja u glavnom predmetu – jasno je da se u ovom slučaju nijedno od tih odstupanja ne primjenjuje očito.

21 Vidjeti članak 2. Uredbe br. 1184/2006, a zatim članke 175. i 176.a Uredbe br. 1234/2007.

22 Od stupanja na snagu Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda (SL 2013., L 347, str. 671.) koja se ne primjenjuje na činjenično stanje u ovom slučaju, sada postoje dva „opća” odstupanja i više se ne zahtijeva prethodna odluka Komisije (zakonsko izuzeće) (vidjeti članak 209. stavak 2. Uredbe br. 1308/2013).

23 Čini mi se da je jedini slučaj priznanja povodom zahtjeva Francuske Republike bio u sektoru krumpira (vidjeti Odluku Komisije 88/109/EEZ od 18. prosinca 1987. o postupku primjene članka 85. Ugovora o EEZ-u (IV/31.735 – Mladi krumpir) (SL 1988., L 59, str. 25.).

24 Vidjeti osobito presudu od 12. prosinca 1995., Oude Luttikhuis i dr. (C-399/93, EU:C:1995:434, t. 23.)

25 Endivija je obuhvaćena ZOT-om od donošenja Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1035/72 od 18. svibnja 1972. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta u sektoru voća i povrća (SL 1972., L 118, str. 1.).

26 Vidjeti osobito presude od 15. svibnja 1975., Nederlandse Vereniging voor de fruit en groentenimporthandel i Frubo/Komisija (71/74, EU:C:1975:61, t. 24. do 26.); od 12. prosinca 1995., Oude Luttikhuis i dr. (C-399/93, EU:C:1995:434, t. 25.) i od 30. ožujka 2000., VBA/Florimex i dr. (C-265/97 P, EU:C:2000:170, t. 94.). Vidjeti također presude od 14. svibnja 1997., Florimex i VGB/Komisija (T-70/92 i T-71/92, EU:T:1997:69, t. 153.) i od 13. prosinca 2006., FNCBV i dr./Komisija (T-217/03 i T-245/03, EU:T:2006:391, t. 199.).

27 O autonomnosti i posebnosti tog odstupanja, vidjeti osobito presudu od 12. prosinca 1995., Dijkstra i dr. (C-319/93, C-40/94 i C-224/94, EU:C:1995:433, t. 20.).

28 Čini se da i sud koji je uputio zahtjev i tuženici u postupku koji je u tijeku pred Cour de cassation (Kasacijski sud) priznaju da se opća odstupanja ne primjenjuju.

64. Prvo pitanje, kako je preoblikovano (vidjeti točku 57. ovog mišljenja), navodi me, suprotno tomu, da odredim mogu li implicitnija isključenja iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a proizlaziti iz same naravi ZPP-a i, osobito, posebnih zadataka koji su sekundarnim pravom donesenim na temelju članka 42. UFEU-a, povjereni PO-ima i UPO-ima.

65. U tom pogledu, treba podsjetiti da je dobro utvrđeno da su ciljevi ZPP-a navedeni u članku 39. UFEU-a nadređeni ciljevima tržišnog natjecanja. Valja napomenuti da se člankom 38. stavkom 2. UFEU-a, isto kao i odredbama Ugovora koji su mu prethodili, daje prednost odredbama donesenim posebno u okviru ZPP-a [29], a da se ne provodi nikakvo razlikovanje ovisno o odredbama predmetnih propisa. Člankom 40. UFEU-a predviđa se da ZOT, koji je uspostavljen radi ostvarivanja ciljeva ZPP-a, „može uključivati sve mjere potrebne za ostvarivanje [tih] ciljeva, osobito reguliranje cijena". Kao što je to više puta presudio Sud, navedeno podrazumijeva da tijela država članica ne smiju donijeti mjere koje mogu štetiti ZOT-u. Sud je osobito presudio da mjere koje su donijela tijela nadležna za tržišno natjecanje ne smiju narušavati djelovanje mehanizama predviđenih ZOT-om [30].

66. Iz sustava koji žele uspostaviti autori Ugovora tako proizlazi da je moguće da se mjera izuzme iz primjene pravila o tržišnom natjecanju ako su navedene mjere nužne za to da PO-i i UPO-i ispune jedan ili više zadataka koji su im povjereni.

67. Takav se zaključak jasno ponavlja u članku 175. Uredbe br. 1234/2007, koji je zamijenio članak 1. Uredbe br. 26 i članak 1.a Uredbe br. 1184/2006, a kojim se predviđa da se pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju „[o]sim ako je drugačije predviđeno [navedenom] Uredbom". To osobito vrijedi za uredbe o ZOT-ovima koje uređuju određene zadatke i određene načine intervencije na poljoprivrednim tržištima. Te uredbe naime subjektima koji su aktivni u području proizvodnje i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda, preciznije PO-ima i UPO-ima daju određene zadatke i posebne odgovornosti zbog kojih mogu provoditi određene vrste usklađivanja.

68. U tom pogledu, treba istaknuti da je ZOT namijenjen uređenju cjelokupne proizvodnje i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda u državama članicama. On je ključni mehanizam za ostvarenje ciljeva ZPP-a navedenih u Ugovoru i, konkretnije, stabilizaciju poljoprivrednih tržišta i održavanje primjerenog životnog standarda za poljoprivrednike.

69. S unutarnjeg aspekta, ZOT tako predviđa neke mjere za uzimanje u obzir posebnosti poljoprivrednog tržišta, koje obilježava rastuća koncentracija potražnje, usporedno s fragmentacijom ponude.

70. U okolnostima u kojima je, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 2200/96, „objedinjavanje ponuda […] više nego ikad gospodarska nužnost da bi se ojačao položaj proizvođača na tržištu", PO-i, a zatim UPO-i su u uredbi o ZOT-u u sektoru voća i povrća osmišljeni kao organizacije koje mogu imati značajnu ulogu osobito pri koncentraciji ponude i stabiliziranju cijena [31] te su stoga ključni sudionici tog ZOR-a. U tom je smislu u navedenoj uvodnoj izjavi pojašnjeno, da su „[PO-i] temeljni element [ZOT-a], čije decentralizirano djelovanje osiguravaju na svojoj razini" [32].

29 Presude od 26. lipnja 1979., McCarren (177/78, EU:C:1979:164, t. 9.); od 16. siječnja 2003., Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, t. 26.) i od 26. svibnja 2005., Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, t. 32.)

30 Presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 94. i navedena sudska praksa) i od 1. listopada 2009., Compañía Española de Comercialización de Aceite (C-505/07, EU:C:2009:591, t. 55.)

31 U tom pogledu, vidjeti također uvodnu izjavu 131. Uredbe br. 1308/2013, koja je zamijenila Uredbu br. 1234/2007.

32 Za opći pregled uloge PO-a u okviru ZPP-a, pogledati moje mišljenje u predmetu Fruition Po (C-500/11, EU:C:2013:259, osobito točke 24. do 31.).

71. Prema tome, kada Vijeće u svojim uredbama o uređenju ZOT-ova i uredbama o određivanju pravila za provedbu potonjih, predviđa neke mjere za usklađivanje, ono time isključuje primjenu pravila o tržišnom natjecanju i osobito zabranu protutržišnih zabranjenih sporazuma predviđenu u članku 101. stavku 1. UFEU-a. Drugim riječima, sporazumi, odluke i usklađena djelovanja PO-a i UPO-a koji su u skladu s navedenim uredbama, nužno su izuzeti iz primjene potonje odredbe.

72. U ovom slučaju dakle, prvo prethodno pitanje navodi na to da se prouči uloga tih ključnih sudionika ZOT-ova, osobito ZOT-a Voća i povrća, koju u skladu s relevantnom uredbom imaju PO-i i UPO-i.

– Nužnost koja je posebno opravdana ulogom PO-a i UPO-a u okviru ZOT-ova

73. Što se tiče PO-a [33], oni su odgovor na hitnu potrebu da se poboljša položaj proizvođača na tržištima te su definirani kao pravne osobe, osnovane na inicijativu proizvođača, dobrovoljno i kako bi bili korisni, osobito za ostvarenje određenih ciljeva. Cilj tih proizvođača obično je udružiti svoja sredstva kako bi se ponovno uravnotežili trgovinski odnosi s gospodarskim subjektima s kraja opskrbnog lanca i posebno ojačati pregovaračku moć pri prodaji svojih proizvoda. Udruživanje PO-a provodi se na temelju operativnog programa. Status PO-a treba se priznati skupinama proizvođača koje ispunjavaju osobito uvjet minimalnog broja članova i određenog obujma tržišne proizvodnje (vidjeti članke 15. do 23. Uredbe br. 2200/96).

74. PO-i su osnovani s točno određenim ciljem koji je utvrđen propisom [34]. Ciljevi osnivanja PO-a osobito su planiranje proizvodnje i njezino prilagođavanje potražnji, promicanje koncentracije ponude i plasman proizvoda koje su proizveli njegovi članovi, kao i smanjenje proizvodnih troškova i stabiliziranje cijena proizvođača [35].

75. Za ostvarenje tih ciljeva, PO mora nadzirati uvjete prodaje i osobito prodajnu cijenu proizvoda članova proizvođača. Potonji se obvezuju da će primjenjivati određena pravila PO-a, da će pripadati samo jednom PO-u i da će sve svoje proizvode prodavati putem PO-a kojem pripadaju [36]. Također treba istaknuti da su za svaki sektor određeni pragovi koji se temelje na broju proizvođača ili vrijednosti proizvodnje stavljene na tržište koju PO obvezno mora ostvariti da bi bio priznat.

76. Osim toga, u skladu s tim istim relevantnim propisom, PO-i se mogu objediniti u UPO-e [37] ili u strukovne organizacije [38].

77. Članak 125.c Uredbe br. 1234/2007 predviđa da je ostvarenje tih ciljeva prošireno na UPO-e [39].

33 Vidjeti osobito uvodne izjave 7. i 16. kao i članke 11. do 18. Uredbe br. 2200/96; članke 3. i 4. Uredbe br. 1182/2007 kao i članak 122. Uredbe br. 1234/2007.

34 Vidjeti osobito članak 11. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 2200/96 i članak 122. točku (c) Uredbe br. 1234/2007, koji se primjenjuju na činjenično stanje u ovom slučaju i kojima se preuzima članak 13. Uredbe Komisije (EEZ) br. 335/72 od 16. veljače 1972. o određivanju izvoznih naknada za bijeli šećer i sirovi šećer u neizmijenjenom stanju (SL 1972., L 42, str. 8.).

35 Vidjeti članak 11. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 2200/96, čiji je sadržaj preuzet u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 1182/2007 i članku 122. stavku 1. Uredbe br. 1234/2007.

36 Vidjeti osobito članak 11. stavak 1. točku (c) Uredbe br. 2200/96.

37 Vidjeti članak 16. Uredbe br. 2200/96; članak 5. Uredbe br. 1182/2007; članak 125.c Uredbe br. 1234/2007.

38 Vidjeti članak 19. do 21. Uredbe br. 2200/96; članak 20. i 21. Uredbe br. 1182/2007; članak 123. Uredbe br. 1234/2007.

39 Na temelju te odredbe, koju je uvela Uredba br. 361/2008, države članice mogu na zahtjev priznati udruženje proizvođačkih organizacija ako smatraju da to udruženje može učinkovito izvršavati odnosne radnje i ako navedeno udruženje nema dominantan položaj na određenom tržištu, osim ako je to potrebno za postizanje ciljeva ZPP-a.

78. Mjerodavni propisi predviđaju da je cilj tih sudionika (i.) osiguravanje da se proizvodnja planira i prilagođava potražnji, posebno s obzirom na kakvoću i količinu, (ii.) promicanje koncentracije ponude i plasman proizvoda koje su proizveli njezini članovi, (iii.) smanjenje proizvodnih troškova i stabiliziranje cijena proizvođača (iv.) promicanje uporabe postupaka uzgoja, proizvodnih postupaka i za okoliš prihvatljivog gospodarenja otpadom, posebno kako bi se zaštitila kakvoća vode, tla i krajolika i očuvala i/ili potaknula biološka raznolikost [40].

79. Kako bi učinkovito ispunili svoje zadaće, i PO-i i UPO-i mogu, kao prvo, biti potaknuti da s potrošačkim udrugama neposredno pregovaraju o uvjetima prodaje za sve proizvode svojih članova.

80. Kao drugo, mogu biti potaknuti da donesu mjere za upravljanje količinama stavljenim na tržište.

81. U tom pogledu, europski propisi izričito predviđaju da PO-i mogu primijeniti *mjere povlačenja*, to jest odlučiti da u određenim razdobljima koje smatraju primjerenima, određene količine proizvoda ne stave u prodaju. U razdoblju primjene Uredbe br. 2200/96, do kraja 2007., te su mjere osmišljene kao intervencijske mjere PO-a te su se stoga mogle primijeniti i na njihove članove i na one koji nisu članovi pod uvjetom da se dotični PO smatrao reprezentativnim [41]. Za upravljanje sustavom tih povlačenja, koje se provodi putem operativnog fonda i operativnog programa [42], potreban je naime određeni nadzor PO-a i UPO-a, subjekata ovlaštenih za donošenje pravila koja dotična država članica može učiniti obvezujućima za sve proizvođače na određenom gospodarskom području. Sustav mjera povlačenja bitno je izmijenjen Uredbom br. 1234/2007, s obzirom na to da su one sada samo dio operativnih programa za sprečavanje kriznih situacija i upravljanje njima [43].

82. Osim mjera povlačenja, PO-i i UPO-i također imaju ovlast *planiranja proizvodnje* kako bi je prilagodili potražnji sukladno ciljevima utvrđenima relevantnim propisima [44].

83. Iz svih navedenih odredaba proizlazi da PO-i i UPO-i neizbježno moraju imati odlučujuću ulogu pri centralizaciji stavljanja na tržište proizvoda svojih članova. *U svojoj biti, oni su mjesta za zajedničko usklađivanje*.

84. Da bi se ispunile njihove zadaće, određene radnje koje provode i koje su prijeko potrebne za ostvarivanje njihovih zadataka, mogu se izuzeti iz primjene prava tržišnog natjecanja, kako propisi koji se odnose na ZOT ne bi bili lišeni korisnog učinka. Da bi učinkovito ostvarili zadatke koje im je povjerio zakonodavac Unije u okviru ZOT-a, ti sudionici moraju uspostaviti oblike koordinacije i usklađivanja koji su izuzeti iz tržišnih pravila i stoga nespojivi s idejom tržišnog natjecanja.

85. Za ostvarivanje takvih ciljeva naime, neizbježno je da dotični PO, kao što je to imao prilike istaknuti Opći sud [45], mora imati stvaran nadzor nad uvjetima prodaje i posebno prodajnim cijenama. Članovi proizvođači se poštovanjem određene discipline u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 2200/96 obvezuju osigurati upravo taj nadzor.

40 Članak 11. stavak 1. Uredbe br. 2200/96; članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1182/2007; članak 122. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 1234/2007 (u potonjem nije više navedeno promicanje uporabe postupaka uzgoja, proizvodnih postupaka i za okoliš prihvatljivog gospodarenja otpadom, posebno kako bi se zaštitila kakvoća vode, tla i krajolika i očuvala i/ili potaknula biološka raznolikost, što se međutim djelomično iznova pojavljuje u članku 125.b stavku 1. točki (a) te uredbe).

41 Vidjeti osobito uvodne izjave 16. i 18. kao i članke 23. i 24. Uredbe br. 2200/96.

42 Članci 15. do 18. Uredbe br. 2200/96

43 Vidjeti članak 103.c stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1234/2007.

44 Vidjeti članak 9. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1182/2007; članak 15. stavak 2. točku (a) i članak 3. Uredbe br. 2200/96, kao i članak 103.c točku (a) Uredbe br. 1234/2007.

45 Vidjeti presudu od 30. rujna 2009., Francuska/Komisija (T-432/07, neobjavljena, EU:T:2009:373, t. 53. do 56.).

86. To ipak ne znači da su različiti PO-i i UPO-i za proizvodnju ovlašteni usklađeno djelovati radi utvrđivanja cijena. Isto tako, to ne bi smjelo dovesti do toga da se iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a izuzmu radnje koje se provode unutar subjekata ili organizacija koje njihovi članovi nisu zadužili za stavljanje na tržište svojih proizvoda. Taj ću aspekt detaljnije ispitati u nastavku.

87. Pored ranije navedenih općih odstupanja, djelovanja tih sudionika treba u određenoj mjeri izuzeti iz primjene pravila o tržišnom natjecanju, osobito članka 101. stavka 1. UFEU-a, inače se ne bi poštovao doseg mehanizama uređenja koji su uvedeni uredbama o ZOT-ovima.

88. Tu nije riječ samo o „posebnom" odstupanju, nego o poštovanju svih posljedica poljoprivrednog izuzeća predviđenog u Ugovorima.

89. Međutim, je li to što mjere koje su donijeli PO-i i UPO-i izravno ili neizravno slijede ostvarenje zadataka koji su im povjereni uredbama o ZOT-u, dovoljno da ih se može izuzeti iz primjene prava tržišnog natjecanja, kako su to zagovarali određeni intervenijenti?

90. Smatram da nije.

91. Kao što ću to pojasniti u sljedećim razmatranjima, iz primjene pravila o tržišnom natjecanju morala bi biti izuzeta samo djelovanja koja spadaju u zadatke koji su posebno dodijeljeni PO-ima i UPO-ima i strukovnim organizacijama koje su zadužene za stavljanje na tržište dotičnih proizvoda.

– Nužnost koja proizlazi iz uloge PO-a i UPO-a, zaduženih za stavljanje na tržište dotičnih proizvoda

92. Ne treba isticati da se isključenja navedenih mjera od primjene prava tržišnog natjecanja ne mogu odobriti samo na temelju činjenice što prema mišljenju dotičnih PO-a i UPO-a pridonose općim ciljevima kao što je smanjenje proizvodnih troškova i stabiliziranje cijena proizvođača.

93. Općenito treba pojasniti da se, kao što je to istaknula Komisija, za izuzimanje iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a, potrebno uvjeriti da su predmetna djelovanja stvarno donesena na „primjerenoj razini" i od strane „primjerenog subjekta", PO-a ili UPO-a *koji stvarno upravljaju proizvodnjom i stavljanjem na tržište dotičnog proizvoda*.

94. Na djelovanja do kojih dolazi između PO-a i UPO-a ili koja eventualno uključuju sudionike koji nisu članovi tržišta, treba primijeniti pravila u području tržišnog natjecanja, osim u slučaju kada uredba koja uređuje predmetni ZOT precizno odredi posebne mjere koje mogu donijeti PO-i i UPO-i, kao što su ranije navedene mjere povlačenja.

95. Stoga usklađivanje u pogledu cijena, proizvedenih količina i prijenosa osjetljivih poslovnih informacija ne smije uključivati tajne sporazume između različitih PO-a i UPO-a ili unutar nekog subjekta koji, bez obzira na njegov stvarni ili pretpostavljeni naziv, njegovi članovi nisu ovlastili za stavljanje na tržište predmetnih proizvoda.

96. Čini mi se da taj zahtjev implicitno, ali nužno proizlazi iz primjenjivih propisa koji određuju zadatke koncentracije ponude i stabiliziranja cijena koji su dodijeljeni tim subjektima. Da bi djelovanja usklađivanja između različitih PO-a i UPO-a mogla biti izuzeta iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a, potrebno je da uredbe koje uređuju predmetni ZOT to izričito predviđaju.

97. Tako je u članku 11. stavku 1. točki (c) Uredbe br. 2200/96, u članku 3. Uredbe br. 1182/2007 i u članku 122. stavku 1. Uredbe 1234/2007 jasno navedeno da se uloga koja je povjerena PO-ima odnosi samo na proizvode članova ili proizvođača koji su povezani s organizacijom.

98. U tom smislu, Opći je sud [46] već imao priliku presuditi da je promicanje koncentracije ponude, predviđeno u članku 11. stavku 1. točki (b) podtočki 2. Uredbe br. 2200/96, moguće samo ako se prodaja znatnog dijela proizvoda članova vrši posredstvom proizvođačke organizacije. Bez tog zahtjeva, mjere koje su donijeli PO-i i/ili UPO-i imat će samo vrlo ograničen utjecaj na tržište i koncentraciju ponude.

99. Međutim, upravo učinkovitost uloge koju ti subjekti mogu imati pri navedenoj koncentraciji ponude i, u konačnici, stabiliziranju cijena, opravdava, ako je potrebno, njihovo uvođenje oblika usklađivanja koji su izuzeti iz pravila o tržišnom natjecanju i osobito iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.

100. Stoga, izuzevši intervencijske mjere strogo određene u uredbi o ZOT-u, smatram da na djelovanja usklađivanja između različitih PO-a i UPO-a, ali također i unutar subjekata koji su zaduženi samo za znatan dio proizvoda svojih članova, treba primijeniti pravo tržišnog natjecanja.

101. Djelovanja – koja se provode *unutar* PO-a i UPO-a stvarno zaduženih za upravljanje proizvodnjom i stavljanjem na tržište proizvoda svojih članova slična su naime onima unutar nekog društva ili skupine koji se na dotičnom tržištu i uzimajući u obzir posebnosti poljoprivrednog tržišta – predstavljaju kao jedan te isti gospodarski subjekt. Takva „unutarnja" djelovanja izuzimaju se od primjene prava tržišnog natjecanja. U tim okolnostima, zastupani poljoprivrednici više nemaju nikakvu kontrolu u području pregovora o stvari i cijeni sa svrhom prodaje svojih proizvoda.

102. Suprotno tomu i, opet, neovisno od mehanizama koji su izričito predviđeni mjerodavnim propisima, iz te primjene nije moguće izuzeti djelovanja koja se provode *između* PO-a i UPO-a, unutar subjekata koji nisu zaduženi za stavljanje na tržište proizvoda svojih članova, to jest djelovanja između PO-a/UPO-a i drugih vrsta sudionika na dotičnom tržištu, s obzirom na to da se ta djelovanja provode između gospodarskih subjekata za koje se pretpostavlja da su neovisni.

103. Naime, iako cilj koncentracije ponude koji se ostvaruje propisima o ZOT-u podrazumijeva da članovi PO-a i UPO-a stvarno zaduženih za stavljanje na tržište mogu djelovati usklađeno, to ne znači da se sporazumi o uvjetima proizvodnje i stavljanja na tržište koji su sklopljeni između različitih PO-a, UPO-a i drugih subjekata koje mjerodavni propisi možda ne priznaju, mogu izuzeti iz primjene pravila u području protutržišnih zabranjenih sporazuma. Isto tako, to ne znači da se njime mogu odobriti djelovanja, osobito utvrđivanje cijena, unutar jednog od tih subjekata, kad potonji nema nadzor nad stavljanjem na tržište proizvoda svojih članova. U tom slučaju, nije više riječ o koncentraciji ponude, nego o koncentraciji između subjekata koji su i dalje konkurenti na krajnjem tržištu dotičnog proizvoda.

104. Doduše, čini se da bi se taj zahtjev lako mogao izbjeći stvaranjem PO-a i UPO-a velikih razmjera do kojeg bi došlo njihovim spajanjem. Ne treba međutim zaboraviti da je veličina PO-a ili UPO-a element koji se načelno uzima u obzir u stadiju kada potonji dobije ili zadrži svoje priznanje. Naime, u propisima o ZOT-u izričito je predviđeno da države članice mogu, na zahtjev, priznati PO-a ili UPO-a, osobito ako on „nema dominantan položaj na određenom tržištu", osim ako to nije potrebno za ostvarenje ciljeva ZPP-a [47].

105. Slijedom toga, svako ponašanje ili djelovanje koje prekoračuje ono što je strogo nužno za izvršavanje zadataka koji su povjereni PO-ima i UPO-ima u pogledu članova proizvođača, obuhvaćeno je zabranom zabranjenih sporazuma u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a.

46 Vidjeti presudu od 30. rujna 2009., Francuska/Komisija (T-432/07, neobjavljena, EU:T:2009:373, t. 53. do 56.).

47 Što se tiče PO-a, vidjeti članak 4. stavak 1. točku (g) Uredbe br. 1182/2007 i članak 125.b stavak 1. točku (g) Uredbe br. 1234/2007, a što se tiče UPO-a, članak 5. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1182/2007 i članak 125.c stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1234/2007.

106. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prvo prethodno pitanje odgovori da se sporazumi, odluke ili djelovanja PO-a, UPO-a i strukovnih organizacija mogu izuzeti iz zabrane zabranjenih sporazuma predviđene u članku 101. stavku 1. UFEU-a, čak i ako se na njih ne primjenjuje ni jedno od općih odstupanja redom predviđenih u članku 2. uredaba br. 26 i br. 1184/2006 i članku 176. Uredbe br. 1234/2007, ako se provjeri da su ta ponašanja, kao prvo, nužna ili dopuštena za izvršenje zadatka povjerenog PO-u, UPO-u ili strukovnoj organizaciji koje su stvarno zadužene za stavljanje na tržište dotičnih proizvoda i, kao drugo, poduzeta u okviru propisa o predmetnom ZOT-u i u skladu s njima.

Drugo pitanje

107. Drugim prethodnim pitanjem pita se mogu li se sporna djelovanja u glavnom predmetu, koja se odnose na (i.) utvrđivanje najniže cijene, (ii.) usklađivanje u pogledu količina koje se stavljaju na tržište i (iii.) razmjenu osjetljivih/strateških informacija, izuzeti iz primjene članka 101. UFEU-a, u dijelu u kojem su namijenjena osobito izvršenju zadataka stabiliziranja cijena proizvođača i prilagodbe proizvodnje potražnji, koji su povjereni PO-ima i UPO-ima (vidjeti članak 11. stavak 1. Uredbe br. 2200/96; članak 3. Uredbe br. 1182/2007 i članak 122. stavak 1. Uredbe br. 1234/2007).

108. Unaprijed moram istaknuti da činjenica, koja je iznesena posebno na raspravi, da su dotični sudionici donijeli mjere s namjerom suočavanja s navodnim ili dokazanim problemima proizvođača endivije, osobito s obzirom na tešku gospodarsku situaciju borbe protiv velikih distributera, ne može biti odlučujuća. U tom pogledu, Sud je pojasnio da, čak i pod pretpostavkom da se utvrdi da su stranke sporazuma postupale bez ikakve subjektivne namjere ograničavanja tržišnog natjecanja, nego s ciljem popravljanja posljedica sektorske krize, takva razmatranja nisu relevantna za primjenu članka 101. stavka 1. UFEU-a, ali ih se eventualno može uzeti u obzir za primjenu izuzeća iz zabrane navedenog u članku 101. stavku 3. UFEU-a[48].

109. Osim toga, ne dovodeći uopće u pitanje ispitivanje činjeničnog stanja, koje je, u konačnici, samo na nacionalnom sudu, treba istaknuti da se, prema navodima koji proizlaze iz spisa podnesenog Sudu, djelovanja o kojima je riječ u ovom slučaju ne provode samo unutar jednog PO-a ili jednog UPO-a zaduženog za stavljanje na tržište proizvoda svojih članova, nego mnogo šire. Prema podacima koje je prikupila Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje) u svojim istragama, sporna djelovanja nisu uključivala samo deset PO-a i četiri UPO-a, nego također pet nepriznatih skupina koje nisu zadužene niti za jedan posebni zadatak na temelju relevantnih propisa.

110. Zbog toga je nužno, kao prvo, dati određena uvodna pojašnjenja o mjerama koje razne skupine i PO-i stvarno mogu provesti u području stabiliziranja cijena i prilagodbe proizvodnje potražnji.

111. Kao drugo i uzimajući u obzir dosadašnje zaključke, ispitat ću jedne za drugim različite vrste mjera o kojima je riječ u glavnom predmetu, pri čemu ću kod svake razlikovati slučaj u kojem se odnose na članove PO-a ili UPO-a koji su zaduženi za stavljanje na tržište proizvoda svojih članova (u daljnjem tekstu: unutarnja konstrukcija) od onog gdje se provode unutar subjekata koji, iako su određeni kao „PO-i” ili „UPO-i” nisu zaduženi za stavljanje na tržište proizvoda svojih članova, između različitih PO-a ili UPO-a, i/ili nepriznatih subjekata (u daljnjem tekstu: vanjska konstrukcija).

48 Vidjeti osobito presudu od 20. studenoga 2008., Beef Industry Development Society i Barry Brothers (C-209/07, EU:C:2008:643, t. 19. do 21.).

Uvodna razmatranja o mjerama koje PO-i i UPO-i mogu donijeti u sklopu svojeg zadatka stabiliziranja cijena i prilagodbe potražnji

112. Kao što sam prethodno naveo, PO-i i UPO-i zbog uloge koja im je dodijeljena u području stabiliziranja cijena i prilagodbe potražnji mogu uvesti oblike razmjena i usklađivanja sa svojim članovima.

113. Središnje pitanje koje se postavlja u ovom slučaju jest može li takav zadatak stabiliziranja i prilagodbe dovesti do utvrđivanja, unutar PO-a ili UPO-a i u dogovoru s njihovim članovima, najnižih prodajnih cijena proizvoda obuhvaćenih ZOT-om.

114. Smatram da to ni u kojem slučaju nije moguće.

115. Naime, ako su u unutarnjoj konstrukciji članovi PO-a ili UPO-a potonjima stvarno povjerili zadatak, kao što se to traži propisima o ZOT-u, stavljanja na tržište svih ili većine njihovih proizvoda, očito je nužno da PO ili UPO pregovara s distributerima o *jedinstvenoj cijeni* koja se može primijeniti na svu navedenu proizvodnju. Članovi dotičnog PO-a ili UPO-a im, na određeni način, dodjeljuju status jedinstvenog pregovarača, osobito sa sudionicima u kasnijim fazama distributivnog lanca. Ta jedinstvena cijena, koja se određuje s obzirom na trgovinska razdoblja i kakvoću dotičnog proizvoda po definiciji je promjenjiva.

116. Slijedom toga, u slučaju gdje uključivanje stavljanja na tržište dotičnih proizvoda unutar PO-a ili UPO-a dovodi do određivanja takve jedinstvene cijene, utvrđivanje *najniže cijene* koja se nikako ne može promijeniti po definiciji više nema smisla.

117. Djelovanja utvrđivanja najniže cijene mogu se naime predvidjeti samo u okolnostima gdje proizvođači dotičnog proizvoda još uvijek raspolažu određenom pregovaračkom moći u pogledu prodajne cijene tog proizvoda.

118. Kao što je to osobito istaknuo Autorité de la concurrence (tijelo nadležno za tržišno natjecanje), zadatak „stabiliziranja cijena proizvođača” („stabilising producer prices”) koji je povjeren PO-ima/UPO-ima treba razumjeti u okviru cilja stabiliziranja tržištâ koje se ostvaruje ZOT-om i s obzirom na metode koje su izričito predviđene u europskim propisima (mjere povlačenja i/ili planovi proizvodnje) i ne može dovesti do toga da utvrđivanje najniže cijene, o kakvom je riječ u glavnom predmetu, to jest, utvrđivanje cijena nametnutih svim PO-ima/UPO-ima i primjenjivih na sve predmetne proizvode u većini nacionalne proizvodnje, bude izuzeto iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.

119. Što se tiče vanjske konstrukcije, iako su PO-ima/UPO-ima na temelju sukcesivnih relevantnih odredbi[49] povjereni važni zadaci, osobito koncentracija ponude i stabiliziranje cijena proizvođača, važnost tih zadataka ne može se tumačiti na način da dopušta tajne dogovore o utvrđivanju cijena koje općenito moraju poštovati svi njihovi članovi i koji se primjenjuju na sve proizvode koji se stavljaju na tržište.

120. Kao zaključak, isključenje iz primjene članka 101. UFEU-a ne može se proširiti na djelovanja usklađivanja koja se provode između različitih PO-a ili UPO-a ili čak unutar nepriznatih subjekata ili skupina.

49 Vidjeti članak 11. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 2200/96 i članak 122. Uredbe br. 1234/2007. Članak 122. stavak 1. Uredbe br. 1234/2007 (u verziji koja proizlazi iz Uredbe br. 361/2008).

Ispitivanje mjera o kojima je riječ u glavnom predmetu

– O djelovanjima zajedničkog utvrđivanja cijena

121. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na djelovanja utvrđivanja cijene *između* PO-a ili UPO-a ili između njih i drugih subjekata, to jest u vanjskoj konstrukciji, trebalo bi se u svakom slučaju primjenjivati pravo tržišnog natjecanja, pri čemu treba precizirati da se djelovanja utvrđivanja cijena zbog samog svojeg cilja smatraju štetnima za pravilno djelovanje tržišnog natjecanja [50].

122. Taj zaključak također vrijedi u slučaju u kojem članovi nisu stvarno zadužili subjekt za stavljanje na tržište njihovih proizvoda, iako je određen kao PO ili kao UPO. Čini se da je to slučaj s UPO-ima „za upravljanje” [51] koji su navedeni u glavnom predmetu.

123. Što se tiče unutarnje konstrukcije, kao nastavak na ono što sam ranije naveo, nema razloga za utvrđivanje najnižih cijena *unutar* PO-a ili UPO-a koji su stvarno zaduženi za stavljanje na tržište upravo zbog postojanja sustava jedinstvene cijene za proizvode svojih članova.

124. Općenito, treba podsjetiti da, ako se uzme u obzir struktura sustava koji je uspostavljen osobito u okviru jedinstvenog ZOT-a, stabiliziranje/uređivanje cijena nužno se treba provesti mjerama koje su izričito predviđene propisima o ZOT-u, i koje su donesene za uređivanje količine proizvoda koji su stavljeni na dotično tržište, to jest, mjera povlačenja i planova proizvodnje koji se mogu uvesti unutar PO-a i UPO-a.

125. Taj zadatak stabiliziranja/uređivanja cijena može, na primjer, značiti da dotični PO ili UPO prenosi podatke koji izvještavaju o kretanjima na tržištu, ali ni u kojem slučaju ne smije dovesti do ljestvice preporučenih cijena. U okviru tog zadatka, dotični PO-i i UPO-i također mogu izdavati određene preporuke kako bi utjecali na količinu proizvoda stavljenih na tržište.

126. U tom pogledu, smatram da se postojanje cijena „povlačenja”, koje su teoretski bile moguće prije nego je Uredba br. 1234/2007 uvela jedinstveni ZOT, ne može koristiti kao argument kako bi se opravdalo utvrđivanje najnižih cijena koje se provodi između PO-a ili UPO-a. Cijena povlačenja s tržišta određuje se naime kao cijena ispod koje proizvođači članovi neće prodati *određenu količinu* (a ne svu) proizvoda koje su dostavili njihovi članovi, pri čemu potonji za to primaju naknadu. Ostatak proizvoda članova PO-a ili UPO-a još uvijek podliježe tržišnim mehanizmima i stoga ga ti članovi ne mogu prodati po unaprijed utvrđenoj najnižoj cijeni.

127. Stoga se sporazum, odluka koju je donijelo udruženje društava ili usklađeno djelovanje u pogledu cijena, koji se osobito odnose na utvrđivanje najniže cijene, ne može ni u kojem slučaju unaprijed izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.

128. Kao zaključak, smatram da se politika utvrđivanja najniže cijene između proizvođača, unutar istog PO-a ili UPO-a koji je zadužen za stavljanje na tržište proizvoda svojih članova ili između različitih PO-a ili UPO-a, ne može izuzeti iz primjene članka 101. UFEU-a.

50 Vidjeti presudu od 11. rujna 2014., CB/Komisija (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, t. 51.).

51 U odgovoru na pisano pitanje Suda, Komisija je navela da ti UPO-i za upravljanje, koji su priznati u francuskom pravu, ali nisu predviđeni propisima o ZOT-u, nisu zaduženi za stavljanje proizvoda na tržište. Oni imaju ulogu upravljanja na nacionalnoj razini svakim proizvodom ili skupinom proizvoda kako bi unaprijedili prilagodbu ponude potražnji i optimizirali mjere sprječavanja kriznih situacija i upravljanja njima.

– Djelovanja usklađivanja u pogledu količina stavljenih na tržište

129. Treba priznati da djelovanje usklađivanja u pogledu količina proizvoda koje se stavljaju na tržište može pridonijeti planiranju proizvodnje i njezinoj prilagodbi potražnji, osobito u okolnostima fragmentirane poljoprivredne proizvodnje, koja može dovesti do neravnoteže s obzirom na to da je potražnja za dotičnim proizvodima općenito jako koncentrirana. Konačno može pridonijeti ne samo stabiliziranju dotičnih tržišta, uređivanjem vrste i obujma proizvoda dostupnih na tržištu, nego i uređivanju cijena kako bi se održao primjereni životni standard poljoprivrednog stanovništva.

130. Relevantni propisi u tom pogledu određuju da PO-i i UPO-i mogu donijeti pravila kako bi prilagodili količinu ponude određenog proizvoda zahtjevima tržišta, to jest, planirati količinu proizvoda koji su ponuđeni u danom trenutku kako bi održali određenu razinu prodajnih cijena.

131. Do donošenja jedinstvenog ZOT-a Uredbom br. 1234/2007, mjerodavni propisi u tom području također su predviđali mogućnost da se donesu mjere povlačenja, koje su omogućile provođenje kratkoročnih akcijskih planova prilagodbom obujma stavljenog na tržište. PO-i i UPO-i mogli su tako odlučiti da određene količine proizvoda koje su dostavili njihovi članovi u određenim razdobljima neće staviti na prodaju.

132. Kao što sam prethodno naveo, Uredbom br. 1234/2007 ograničen je međutim doseg poduzimanja tih mjera povlačenja, s obzirom na to da su one sada predviđene samo kao sredstvo sprječavanja kriznih situacija i upravljanja njima te se načelno njima više ne može, kao ranije, obuhvatiti sve proizvođače.

133. Međutim, u skladu s razmatranjima koje sam iznio ranije u pogledu djelovanja uređivanja cijena, smatram da se, neovisno o tomu je li moguće provesti mjere povlačenja u okviru prethodno odobrenih kratkoročnih akcijskih planova (posebno na temelju članka 23. Uredbe br. 2200/96) [52], djelovanja usklađivanja koja se odnose na količine stavljene na tržište moraju promatrati različito, to jest ovisno o predviđenoj konstrukciji.

134. U unutarnjoj konstrukciji, mjere poput onih koje su donesene u okviru planova proizvodnje predviđenih europskim zakonodavstvom, mogu se izuzeti iz primjene te odredbe ako je njihov cilj stvarno uređivanje proizvodnje u svrhu stabiliziranja cijena dotičnih proizvoda.

135. Suprotno tomu, u vanjskoj konstrukciji, takva se djelovanja ne mogu izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a. Treba istaknuti da, od uspostave jedinstvenog ZOT-a Uredbom br. 1234/2007, nije više moguće mjerama povlačenja koje su donesene unutar PO-a i UPO-a obuhvatiti proizvođače koji više nisu članovi tih subjekata.

136. U ovom slučaju, čini se da su se inkriminirana djelovanja sastojala od usklađivanja u pogledu ograničavanja i općeg nadzora količina stavljenih na tržište na razini cjelokupnog tržišta endivije. Sporazum takvih nacionalnih razmjera, koji je donesen između više PO-a i UPO-a i koji je u konačnici doveo do ograničavanja proizvodnje na duže razdoblje, nije izuzet iz primjene pravila o tržišnom natjecanju.

52 Čini se da se o tome radi u glavnom predmetu. Očito iz dokumenata u glavnom predmetu proizlazi da je, od 1998. do 2007., UPO provodio mjere povlačenja po kojima su PO-i i njihova udruženja mogli, za određeno razdoblje, ne prodavati određenu količinu proizvoda koje su dostavili njihovi članovi.

– O djelovanjima razmjene strateških informacija

137. U skladu s prethodno prihvaćenim pristupom, trebaju se razlikovati djelovanja koja se provode unutar PO-a ili UPO-a od onih čiji je cilj zapravo uspostava opće i nacionalne politike cijena između svih proizvođača, neovisno o tomu pripadaju li jednoj ili drugoj od navedenih organizacija ili udruženja.

138. Treba priznati da, u unutarnjoj konstrukciji, zadaci koji su povjereni PO-ima i UPO-ima u okviru ZOT-a nužno podrazumijevaju razmjenu strateških informacija unutar UPO-a. Ostvarenje zadataka stabiliziranja cijena i/ili planiranja proizvodnje i prilagodbe potražnji, koji su im povjereni, moglo bi biti znatno ugroženo bez razmjene informacija o naravi i proizvodnom obujmu proizvoda, ali također i o obujmu koji je prodan ili uskladišten.

139. Ta je nužnost priznata Provedbenom uredbom (EU) br. 543/2011 [53], gdje se u članku 23. određuje da „[d]ržave članice osiguravaju da proizvođačke organizacije raspolažu osobljem, infrastrukturom i opremom potrebnima […] za provedbu njihovih temeljnih zadaća”, posebno u odnosu na „poznavanje proizvodnje svojih članova” i „prikupljanje, razvrstavanje, skladištenje i pakiranje proizvodnje svojih članova”.

140. Slijedom toga će u takvoj unutarnjoj konstrukciji biti nužno da sud provjeri jesu li razmjene inkriminiranih informacija neodvojivo povezane s ostvarivanjem zadataka PO-a i UPO-a pa se, prema tome, na njih ne mogu primijeniti pravila u području tržišnog natjecanja, osobito članak 101. stavak 1. UFEU-a.

141. Suprotno tomu, na djelovanja razmjene informacija u vanjskoj konstrukciji mora se primijeniti članak 101. stavak 1. UFEU-a.

142. Da se vratim na glavni predmet, čini se da su se sporne razmjene informacija sastojale od priopćavanja cijena između PO-a, UPO-a i drugih konkurenata. Smatram da nije moguće zaključiti da je takvo priopćavanje bilo povezano sa zadacima koji su PO-ima/UPO-ima dodijeljeni u okviru ZOT-a.

143. U tom pogledu, treba istaknuti da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom može smatrati da razmjene informacija imaju protutržišni cilj ako mogu otkloniti nesigurnosti u pogledu predviđenog ponašanja predmetnih poduzetnika [54].

144. Razmjene informacija mogu se međutim u određenim okolnostima smatrati usklađenima s pravilima o tržišnom natjecanju: u slučaju niskog stupnja koncentracije tržišta, javnih i objedinjenih informacija, i postojanja informacija koje nije moguće usporediti s cjenikom i/ili koje ne dopuštaju rekonstrukciju svih troškova subjekata.

145. Poljoprivredna tržišta tako imaju posebna obilježja, osobito zbog uspostave ZOT-ova, koja mogu opravdati razmjenu informacija pod uvjetima koji su manje strogi nego na manje uređenom tržištu.

146. U ovom slučaju međutim, proizlazi da nije bilo utvrđeno da su sporne razmjene informacija, čija je stvarna svrha po svoj prilici bila dogovor o cijenama dotičnih proizvoda, nužne s obzirom na posebnu narav dotičnog tržišta.

53 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 543/2011 od 7. lipnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 za sektore voća i povrća te prerađenog voća i povrća (SL L 2011., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 24., str. 186.)

54 Vidjeti osobito presudu od 28. svibnja 1998., Deere/Komisija (C-7/95 P, EU:C:1998:256, t. 88.).

147. Kao zaključak, članak 11. stavak 1. Uredbe br. 2200/96, članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1182/2007 i članak 122. prvi stavak Uredbe br. 1234/2007, koji među ciljevima PO-a i njihovih udruženja utvrđuju stabiliziranje cijena proizvođača i prilagodbu proizvodnje potražnji, trebaju se tumačiti na način da se djelovanja zajedničkog utvrđivanja najniže cijene između PO-a i UPO-a ne mogu ni u kojem slučaju unaprijed izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a. Što se tiče djelovanja razmjene strateških informacija o najnižim cijenama koje te organizacije ili njihova udruženja provode sami ili među sobom, ni one se ne mogu izuzeti iz zabrane zabranjenih sporazuma predviđene člankom 101. stavkom 1. UFEU-a samo na temelju toga da bi mogle pridonijeti ostvarenju općih ciljeva koji su dodijeljeni PO-ima i njihovim udruženjima. Da bi bilo tako, osobito je na nacionalnom sudu da provjeri je li dotično djelovanje, kao prvo, nužno ili dopušteno za ostvarenje zadatka posebno dodijeljenog PO-u, UPO-u ili strukovnoj organizaciji koje su stvarno zadužene za stavljanje na tržište dotičnih proizvoda i, kao drugo, je li provedeno u okviru propisâ o predmetnom ZOT-u i u skladu s njima.

148. Djelovanja poput onih o kojima je riječ u glavnom predmetu, koja se provode između različitih PO-a, UPO-a i nepriznatih subjekata i čija je svrha utvrđivanje najnižih cijena, usklađivanje u pogledu cijena i razmjena strateških informacija, nisu među onima koja se mogu unaprijed izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.

Zaključak

149. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) odgovori na sljedeći način:

1. Sporazumi, odluke ili djelovanja proizvođačkih organizacija, udruženja proizvođačkih organizacija i strukovnih organizacija mogu se izuzeti iz zabrane zabranjenih sporazuma predviđene u članku 101. stavku 1. UFEU-a, čak i ako se na njih ne primjenjuje ni jedno od općih odstupanja redom predviđenih u članku 2. Uredbe Vijeća br. 26 od 4. travnja 1962. o primjeni pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima i Uredbe Vijeća (EZ) br. 1184/2006 od 24. srpnja 2006. o primjeni pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima i članku 176. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u), ako se provjeri da su ta ponašanja, kao prvo, nužna ili dopuštena za izvršenje zadatka povjerenog proizvođačkoj organizaciji, udruženju proizvođačkih organizacija ili strukovnoj organizaciji koje su stvarno zadužene za stavljanje na tržište dotičnih proizvoda i, kao drugo, donesena u okviru propisa o predmetnoj zajedničkoj organizaciji tržišta i u skladu s njima.

2. Članak 11. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2200/96 od 28. listopada 1996. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta u sektoru voća i povrća, članak 3. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1182/2007 od 26. rujna 2007. o utvrđivanju posebnih pravila za sektor voća i povrća, o izmjeni direktiva 2001/112/EZ i 2001/113/EZ i uredaba (EEZ) br. 827/68, (EZ) br. 2200/96, (EZ) br. 2201/96, (EZ) br. 2826/2000, (EZ) br. 1782/2003 i (EZ) br. 318/2006 te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2202/96, i članak 122. prvi stavak Uredbe br. 1234/2007, koji među ciljevima proizvođačkih organizacija i njihovih udruženja utvrđuju stabiliziranje cijena proizvođača i prilagodbu proizvodnje potražnji, trebaju se tumačiti na način da se djelovanja zajedničkog utvrđivanja najniže cijene ne mogu ni u kojem slučaju unaprijed izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a. Što se tiče razmjene strateških informacija o cijenama koje provode te organizacije ili njihova udruženja, ni one se ne mogu izuzeti iz zabrane zabranjenih sporazuma predviđene člankom 101. stavkom 1. UFEU-a samo na temelju toga da bi mogle pridonijeti ostvarenju općih ciljeva koji su dodijeljeni proizvođačkim organizacijama i njihovim udruženjima. Da bi bilo tako, osobito je na nacionalnom sudu da provjeri je li dotično djelovanje, kao prvo, nužno ili dopušteno za ostvarenje zadatka posebno dodijeljenog proizvođačkoj organizaciji ili

udruženju proizvođačkih organizacija koji su stvarno zaduženi za prodaju dotičnih proizvoda i, kao drugo, je li provedeno u okviru propisa o predmetnoj zajedničkoj organizaciji tržišta i u skladu s njima.

Djelovanja poput onih o kojima je riječ u glavnom predmetu, koja se provode između različitih proizvođačkih organizacija, udruženja proizvođačkih organizacija i nepriznatih subjekata i čija je svrha utvrđivanje najnižih cijena, usklađivanje u pogledu cijena i razmjena strateških informacija, nisu među onima koja se mogu unaprijed izuzeti iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.