

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 20. novembra 2008*

V zadevi C-209/07,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Supreme Court (Irska) z odločbo z dne 8. marca 2007, ki je prispela na Sodišče 20. aprila 2007, v postopku

Competition Authority

proti

Beef Industry Development Society Ltd,

Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, A. Ó Caoimh, J. N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus, sodniki, in P. Lindh (poročevalka), sodnica,

* Jezik postopka: angleščina.

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. junija 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Competition Authority V. Balaguer, zastopnica, D. McDonald in A. Collins, SC, ter Ú. Tighe, BL, po pooblastilu D. McFaddena, solicitor,
- za Beef Industry Development Society Ltd D. O'Donnell, M. Collins in D. Barniville, SC, ter I. McGrath, BL,
- za belgijsko vlado C. Pochet, zastopnica,
- za Komisijo Evropskih skupnosti X. Lewis in J. Samnadda, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 4. septembra 2008

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 81(1) ES.
- ² Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Competition Authority in Beef Industry Development Society Ltd (v nadaljevanju: BIDS) ter Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd (v nadaljevanju: Barry Brothers) zaradi odločitev BIDS, na podlagi katerih je bila zasnovana racionalizacija sektorja govejega mesa na Irskem.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- ³ Iz predložitvene odločbe izhaja, da se spor, o katerem odloča Supreme Court, nanaša na presežne zmogljivosti v irski industriji govejega mesa oziroma, natančneje, v predelovalnem sektorju (zakol in razkosanje mesa).

- 4 Študija, ki je bila leta 1998 izdelana na skupno zahtevo irske vlade in predstavnikov industrije govejega mesa, je pokazala, da je treba število predelovalcev z 20 zmanjšati na od 4 do 6. To poročilo je vključevalo tudi predlog, naj podjetja, ki bodo ostala na trgu (v nadaljevanju: podjetja, ki ostanejo), nadomestijo škodo podjetjem, ki se bodo z njega umaknila (v nadaljevanju: podjetja, ki izstopijo).
- 5 Delovna skupina, ki jo je ustanovil minister za kmetijstvo in prehrano, je leta 1999 predstavila podobne ugotovitve in predlagala, naj predelovalci ustanovijo odškodninski sklad.
- 6 V skladu s temi ugotovitvami je deset glavnih predelovalcev 2. maja 2002 ustanovilo BIDS. Ta družba je pripravila osnutek načrta racionalizacije, ki je med drugim predvideval zmanjšanje predelovalnih zmogljivosti za približno 25 % oziroma približno 420.000 glav živine v enem letu.
- 7 BIDS je nameravala ta cilj doseči s sklenitvijo pogodb med podjetji, ki ostanejo, in podjetji, ki izstopijo; te bi temeljile na standardnem sporazumu, katerega glavne značilnosti so povzete v naslednji točki.
- 8 Ta standardni sporazum določa, da podjetja, ki ostanejo, nadomestijo škodo podjetjem, ki izstopijo, pri čemer višino teh odškodnin določijo stranke. Podjetjem, ki izstopijo, zagotovi sredstva za te odškodnine BIDS. Podjetja, ki ostanejo, pa BIDS vrnejo znesek

s prispevkom v višini dva eura za glavo živine, če ne presežejo svojega običajnega deleža predelave, oziroma enajst eurov, če ta delež presežejo. Podjetja, ki izstopijo, se zato zavežejo:

- da bodo uničila ali prenehala uporabljati svoje predelovalne naprave oziroma da jih bodo prodala le osebam, ki svojega sedeža nimajo na otoku Irska, ali po potrebi podjetjem, ki ostanejo, vendar le, če jih bodo slednja uporabila kot nadomestne ali rezervne dele;
- da zemljišč, na katerih so bile nameščene te naprave, pet let ne bodo uporabljala za predelavo govejega mesa, in
- da podjetjem, ki ostanejo, dve leti ne bodo konkurirala na irskem trgu predelave govejega mesa.

9 Barry Brothers je družba za predelavo govejega mesa. Z BIDS je sklenila sporazum, ki ustreza značilnostim, opisanim v prejšnji točki.

10 BIDS je o tem sporazumu in standardnem sporazumu (v nadaljevanju: sporazuma BIDS) obvestila Competition Authority.

11 Competition Authority je 5. in 26. junija 2003 BIDS opozorila, da sta sporazuma BIDS po njenem mnenju v neskladju s členom 81(1) ES, nato pa je 30. junija 2003 High Court predlagala, naj BIDS in družbi Barry Brothers prepove izvajanje teh sporazumov.

- 12 High Court je s sodbo z dne 27. julija 2006 zavrnilo ta predlog. Odločilo je, da sporazum, ki sta ga sklenili BIDS in družba Barry Brothers, ni zajet s prepovedjo iz člena 81(1) ES niti ne izpolnjuje pogojev za izjemno obravnavanje iz odstavka 3 tega člena.
- 13 Competition Authority je zoper to odločitev vložila pritožbo pri Supreme Court, ki je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Če sodišče ugotovi z zadostno verjetnostjo, da:

- a) obstajajo v industriji za predelavo govejega mesa presežne zmogljivosti, ki so ob maksimalni proizvodnji ocenjene na približno 32 %;
- b) bodo imele te presežne zmogljivosti srednjeročno zelo resne posledice za donosnost celotne industrije;
- c) so neodvisni svetovalci, čeprav [...] do zdaj še ni bilo občutneje zaznati učinkov presežnih zmogljivosti, posvarili, da presežnih zmogljivosti kratkoročno verjetno ne bo mogoče odpraviti z običajnimi tržnimi ukrepi, čez čas pa bi lahko privedle do znatnih izgub in na koncu do tega, da bodo predelovalci zapustili predelovalno industrijo;

- d) so se predelovalci, ki predstavljajo približno 93 % trga ponudbe govejega mesa, sporazumeli o ukrepih za odpravo presežnih zmogljivosti in izrazili pripravljenost plačati prispevek za financiranje plačil predelovalcem, ki bodo privolili v ustavitev proizvodnje, in

da so navedeni predelovalci, to je deset družb, ustanovili pravno osebo („družbo“) za izvršitev sporazuma z naslednjo vsebino:

- [podjetja, ki izstopijo] [...], ki letno zakoljejo in predelajo 420.000 živali in predstavljajo približno 25 % aktivnih zmogljivosti, sklenejo sporazum s [podjetji, ki ostanejo], da izstopijo iz predelovalne industrije in upoštevajo naslednje pogoje;
- podjetja, ki izstopijo, podpišejo klavzulo o prepovedi konkurence za obdobje dveh let na področju predelave goveda na celotnem otoku Irska;
- obrati podjetij, ki izstopijo, se razpustijo;
- zemljišča, ki so povezana z razpuščenimi obrati, se pet let ne uporabljajo za predelavo govejega mesa;
- podjetjem, ki izstopijo, se postopno izplača odškodnina po obrokih, ki jih bodo podjetja, ki ostanejo, posodila družbi;

- podjetja, ki ostanejo, plačajo družbi prostovoljni prispevek v višini dva eura za glavo živine v okviru običajnega deleža zakola in enajst eurov za glavo živine za vsak zakol, ki presega ta delež;
- prispevek se uporabi za vračilo posojila podjetjem, ki ostanejo, [in se ga] preneha pobirati, ko se vrne vsa posojila;
- naprave za osnovno predelavo govejega mesa podjetij, ki izstopijo, se podjetjem, ki ostanejo, proda le kot rezervne naprave ali rezervne dele ali pa se jih proda zunaj otoka Irska;
- te določbe ne vplivajo na svobodo podjetij, ki ostanejo, v zvezi s proizvodnjo, oblikovanjem cen, prodajnimi pogoji, uvozom in izvozom, povečanjem zmogljivosti in glede drugega;

in če obstaja soglasje, da je lahko s takim sporazumom znatno prizadeta trgovina med državami članicami v smislu člena 81(1) ES: ali gre v takem primeru za sporazum, katerega cilj je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na skupnem trgu in zato ni združljiv s členom 81(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 14 Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba sporazume s takimi značilnostmi, kot jih imata sporazuma BIDS, obravnavati, kot da se z njimi že zaradi njihovega cilja omejuje konkurenca in so prepovedani na podlagi člena 81(1) ES, ali pa je nasprotno za tak sklep treba najprej izkazati protikonkurenčne učinke takih sporazumov.
- 15 Opozoriti je treba, da mora imeti sporazum, da bi bil zajet s prepovedjo iz člena 81(1) ES, za „cilj oziroma posledic[o] [...] preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na skupnem trgu“. Od sodbe z dne 30. junija 1966 v zadevi LTM (56/65, Recueil, str. 337 in 359) v sodni praksi ustaljeno velja, da je treba zaradi možnosti izbire, ki jo vsebuje ta pogoj in označuje veznik „oziroma“, najprej preučiti sam cilj sporazuma in pri tem upoštevati gospodarski okvir, v katerem ga je treba izvajati. Če pa analiza določb tega sporazuma ne izkaže zadostne škodljivosti za konkurenco, je treba preučiti njegove učinke; prepovedati ga je mogoče le na podlagi dejavnikov, ki izkazujejo, da je bila konkurenca dejansko preprečena ali znatno omejena oziroma izkrivljena.
- 16 Da bi presodili, ali je sporazum prepovedan na podlagi člena 81(1) ES, je upoštevanje konkretnih učinkov sporazuma odveč, če se izkaže, da je cilj tega sporazuma omejevanje ali izkrivljanje konkurence na skupnem trgu (sodbi z dne 13. julija 1966 v zadevi Consten in Grundig proti Komisiji, 56/64 in 58/64, Recueil, str. 429 in 496, in z dne 21. septembra 2006 v zadevi Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied proti Komisiji, C-105/04 P, ZOdl., str. I-8725, točka 125). Ta preizkus je treba opraviti ob upoštevanju besedila sporazuma in gospodarskega okvira, na katerega se navezuje (sodbi z dne 28. marca 1984 v zadevi Compagnie royale asturienne des mines in Rheinzink proti Komisiji, 29/83 in 30/83, Recueil, str. 1679, točka 26, in z dne 6. aprila 2006 v zadevi General Motors proti Komisiji, C-551/03 P, ZOdl., str. I-3173, točka 66).

- 17 Razlika med „kršitvami zaradi cilja“ in „kršitvami zaradi učinka“ se nanaša na dejstvo, da je mogoče nekatere oblike dogovorov med podjetji že zaradi njihove narave obravnavati kot škodljive za dobro delovanje običajnega konkurenčnega trga.
- 18 Competition Authority, belgijska vlada in Komisija Evropskih skupnosti so v pisnih stališčih, ki so jih predložile Sodišču, menile, da sporazuma BIDS očitno sledita protikonkurenčnemu cilju, zaradi česar je analiza njunih konkretnih učinkov odveč, in da je bila z njuno sklenitvijo kršena prepoved iz člena 81(1) ES.
- 19 BIDS pa nasprotno zatrjuje, da navedena sporazuma ne spadata v kategorijo kršitev zaradi cilja, ampak ju je treba preučiti z vidika njunih konkretnih učinkov na trg. Meni, da sporazuma BIDS ne sledita protikonkurenčnemu cilju in da ne bosta imela škodljivih učinkov za potrošnike oziroma, splošneje, konkurenco. Navaja, da cilj teh sporazumov ni škodovati konkurenci in blaginji potrošnika, ampak racionalizirati industrijo govejega mesa in povečati njeno konkurenčnost ter znižati presežne proizvodne zmogljivosti, ne da bi jih zato odpravili.
- 20 Tej zadnji utemeljitvi ni mogoče pritrditi.
- 21 Da bi lahko ugotovili, ali je sporazum prepovedan na podlagi člena 81(1) ES, se je treba navezati na vsebino njegovih določb in objektivne cilje, ki se jih želi z njim doseči. V zvezi s tem za uporabo navedene določbe ni pomembna niti morebitna ugotovitev, da stranke sporazuma subjektivno nikakor niso nameravale omejevati konkurence, temveč so želele rešiti sektorsko krizo. Da ima sporazum omejevalen namen, je namreč mogoče šteti, čeprav njegov edini namen ni omejevanje konkurence, ampak sledi tudi drugim, legitimnim ciljem (zgoraj navedena sodba General Motors proti

Komisiji, točka 64, in navedena sodna praksa). Dejavnike, na katere se sklicuje BIDS, je po potrebi mogoče upoštevati le v okviru člena 81(3) ES, da bi uveljavili izjemo od prepovedi iz odstavka 1 tega člena.

- 22 BIDS poleg tega zatrjuje, da je treba pojem kršitve zaradi cilja razlagati ozko. V to kategorijo naj bi spadali le sporazumi, katerih cilj je horizontalno določanje cen, omejevanje proizvodnje ali razdelitev trgov, ter sporazumi, katerih protikonkurenčni učinki so tako očitni, da ni treba opraviti nikakršne gospodarske analize. Sporazuma BIDS naj ne bi bila primerljiva s to vrsto sporazumov niti z drugimi oblikami kompleksnih omejevalnih sporazumov. BIDS zatrjuje, da sporazuma, ki se nanaša na zmanjšanje sektorskih presežnih zmogljivosti, ni mogoče primerjati s sporazumom, katerega cilj je „omejitev proizvodnje“ v smislu člena 81(1)(b) ES. Ta pojem naj bi bilo treba namreč razumeti tako, da se nanaša na omejitev skupne proizvodnje na trgu, ne pa le proizvodnje nekaterih proizvajalcev, ki se prostovoljno umaknejo s trga, ne da bi to povzročilo upad proizvodnje.
- 23 Vendar, kot je opozorila generalna pravobranilka v točki 48 sklepnih predlogov, oblike sporazumov, ki so navedene v členu 81(1), od (a) do (e), ES, ne sestavljajo izčrpnega seznama prepovedanih dogovorov.
- 24 Zato je treba preučiti, ali je cilj sporazumov s takimi značilnostmi, kot jih je opisalo predložitveno sodišče, omejevanje konkurence.

- 25 BIDS meni, da je, če sporazum ne vpliva na skupno proizvodnjo na trgu in ne omejuje svobode proizvajalcev, da poslujejo samostojno, mogoče izključiti kakršen koli protikonkurenčni učinek. V postopku v glavni stvari naj umik nekaterih proizvajalcev s trga ne bi bil pomemben, ker naj bi tisti, ki bodo ostali, lahko zadostili povpraševanju.
- 26 BIDS dodaja, da struktura trga predelovalcem ne omogoča, da bi vplivali nanj, saj se 90 % povpraševanja odvija zunaj Irske. Na irskem trgu naj bi moč predelovalcev omejevala kupna moč štirih velikih distributerjev. Upoštevati naj bi bilo treba tudi konkurenco, ki bi jo lahko vzpostavili novi proizvajalci na zadevnem trgu.
- 27 BIDS poudarja, da naj bi se primeri, v katerih je bilo odločeno, da omejitev ponudbe pomeni kršitev zaradi cilja, nanašali na stranske sporazume, sklenjene poleg sporazumov o horizontalnem določanju cen ali proizvodnje (odločbi Komisije 80/1334/EGS z dne 17. decembra 1980 o postopku na podlagi člena [81] Pogodbe EGS (IV/29.869 – Italijansko lito steklo) (UL L 383, str. 19), in 94/601/ES z dne 13. julija 1994 o postopku na podlagi člena [81] Pogodbe ES (IV/C/33.833 – Kartonske plošče) (UL L 243, str. 1)), s katerimi naj sporazumov BIDS ne bi bilo mogoče primerjati.
- 28 BIDS meni, da praksa odločanja Komisije in sodna praksa ne dopuščata sklepa, da gre za omejevanje zaradi cilja (glej zlasti odločbi Komisije 84/380/EGS z dne 4. julija 1984 o postopku na podlagi člena [81] Pogodbe EGS (IV/30.810 – Sintetična vlakna)

(UL L 207, str. 17) in 94/296/ES z dne 29. aprila 1994 o postopku na podlagi člena [81] Pogodbe ES (IV/34.456 – Stichting Baksteen) (UL L 131, str. 15), ter sodbo Sodišča prve stopnje z dne 31. januarja 2001 v zadevi Weyl Beef Products in drugi proti Komisiji, T-197/97 in T-198/97, Recueil, str. II-303).

- 29 Sporazumov BIDS naj ne bi bilo mogoče primerjati z zamrznitvijo zmogljivosti, predvideno s pomorskima konferencama v odločbi 94/980/EC Komisije z dne 19. oktobra 1994 o postopku na podlagi člena [81] Pogodbe ES (IV/34.446 – Trans Atlantic Agreement) (UL L 376, str. 1), saj ta ni zadostovala za odpravo sektorskih presežnih zmogljivosti.
- 30 Nazadnje naj sporazuma BIDS ne bi predvidevala niti zamrznitve ali neuporabe zmogljivosti, niti izmenjave informacij, niti kvot ali drugih ukrepov, katerih namen bi bila ohranitev deležev trga podjetij, ki ostanejo.
- 31 V zvezi s tem iz spisa in navedb predložitvenega sodišča izhaja, da je namen sporazumov BIDS, da se na podlagi mehanizma za spodbujanje umika konkurenčnih podjetij znatno spremeni struktura trga.
- 32 Dejavniki, s katerimi se je seznanilo Sodišče, izkazujejo, da naj bi se na podlagi sporazumov BIDS izboljšala skupna donosnost podjetij, ki opravijo več kot 90 % storitev

predelave govejega mesa na irskem trgu, kar naj bi jim omogočilo, da se približajo svojemu minimumu učinkovitosti ali ga celo dosežejo. Ta sporazuma zato sledita dvema glavnima ciljema. Prvič, povečala naj bi se stopnja koncentracije zadevnega trga, s tem da bi se znatno zmanjšalo število podjetij, ki opravljajo predelovalne storitve, in drugič, odpravilo naj bi se skoraj 75 % presežnih proizvodnih zmogljivosti.

33 Sporazuma BIDS sta torej v bistvu namenjena temu, da več podjetjem omogočita izvajanje skupne politike, katere cilj je spodbujanje nekaterih izmed teh podjetij, da se umaknejo s trga, s čimer naj bi se posledično zmanjšale presežne zmogljivosti, ki vplivajo na njihovo donosnost, s tem da jim preprečujejo doseči ekonomijo obsega.

34 Ta vrsta sporazumov očitno nasprotuje zasnovi določb Pogodbe ES v zvezi s konkurenco, v skladu s katerimi vsak gospodarski subjekt samostojno določi politiko, ki jo namerava voditi na skupnem trgu. Namen člena 81(1) ES je namreč prepovedati vse oblike usklajevanja, ki tveganja konkurence namenoma nadomestijo s praktičnim sodelovanjem med podjetji.

35 Podjetja, ki so podpisala sporazuma BIDS, razen stopnjevanja poslovne tekmovalnosti ali dogovora o koncentraciji brez teh sporazumov v konkurenčnem okviru ne bi imela drugih možnosti za povečanje svoje donosnosti. Ta sporazuma bi jim omogočila, da se izognejo takemu ravnanju in si na podlagi prispevka dveh eurov na enoto, ki jo

proizvede vsako izmed podjetij, ki ostanejo, razdelijo velik del stroškov, potrebnih za zvišanje stopnje koncentracije trga.

36 Poleg tega sredstva, ki naj bi se uporabila za doseg cilja sporazumov BIDS, vsebujejo tudi omejitve s protikonkurenčnim ciljem.

37 Prvič, prispevek v višini enajst eurov za glavo živine, če zakol preseže običajno proizvodnjo katerega koli od podjetij, ki ostanejo, naj bi bil po mnenju BIDS nadomestilo, ki ga podjetja, ki ostanejo, plačajo za pridobitev strank podjetij, ki izstopijo. Vendar je treba poudariti, kot je to storila generalna pravobranilka v točki 85 sklepnih predlogov, da tak ukrep pomeni tudi oviro za naraven razvoj tržnih deležev nekaterih podjetij, ki ostanejo, saj jih bo odvrčalna narava tega prispevka odvrnila od preseganja običajnega deleža proizvodnje. Ta ukrep lahko torej nekatera podjetja privede do tega, da bodo zamrznila svojo proizvodnjo.

38 Drugič, sporazuma BIDS v zvezi z omejitvami, ki podjetja, ki izstopijo, obvezujejo glede razpolaganja s svojimi proizvodnimi napravami in uporabe teh naprav, že zaradi samega cilja vsebujeta omejitev konkurence, saj je njun namen preprečiti, da bi te naprave lahko uporabili novi proizvajalci, ki bi vstopili na trg z namenom konkurirati podjetjem, ki ostanejo. Kot je v svojih pisnih stališčih poudarila Competition Authority, je namen teh omejitev – glede na to, da so potrebne naložbe za namestitve novih predelovalnih naprav veliko večje kot stroški za začetek ponovnega delovanja obstoječih naprav – očitno odvrniti nove vstopke konkurentov na trg, ki zajema celotno območje otoka Irska.

39 Nazadnje dejstvo, da so navedene omejitve in klavzula o prepovedi konkurence, ki obvezuje podjetja, ki izstopijo, časovno omejene, ne more biti podlaga za dvom o ugotovitvi, da cilj sporazumov BIDS nasprotuje konkurenci. Kot je v točki 86 poudarila generalna pravobranilka, so lahko taki dejavniki pomembni le v okviru preizkusa štirih pogojev, ki morajo biti v skladu s členom 81(3) ES izpolnjeni za izvzetje od prepovedi iz odstavka 1 tega člena.

40 Glede na zgornje ugotovitve je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je cilj sporazuma, ki ima take značilnosti kot standardni sporazum, ki ga je sklenilo deset glavnih predelovalcev govejega mesa na Irskem – članov BIDS – in ki med drugim predvideva zmanjšanje predelovalnih zmogljivosti za približno 25 %, preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence v smislu člena 81(1) ES.

Stroški

41 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Cilj sporazuma, ki ima take značilnosti kot standardni sporazum, ki ga je sklenilo deset glavnih predelovalcev govejega mesa na Irskem – članov Beef Industry Development Society Ltd – in ki med drugim predvideva zmanjšanje predelovalnih zmogljivosti za približno 25 %, je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence v smislu člena 81(1) ES.

Podpisi