Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 7. marts 2019[1]

Sag C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė
procesdeltager:
Lietuvos Respublikos Seimas

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol))

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – den fælles markedsordning – mælk og mejeriprodukter – forordning (EU) nr. 1308/2013 – artikel 148, stk. 4 – kontraktbestemmelser – forhandlingsfrihed for så vidt angår priser – national lovgivning, der forpligter opkøbere af råmælk til at tilbyde de samme priser til grupper af producenter og forbyder en uberettiget nedsættelse af priser«

I. Indledning

1. Markedet for råmælk i Litauen er karakteriseret ved et atomiseret udbud, hvor der er tusindvis af små råmælksproducenter og en høj koncentreret efterspørgsel med kun en håndfuld store opkøbende selskaber. De små producenter er ikke organiserede. De opkøbende selskaber har følgelig kunne pålægge dem købspriser, hvilket har ført til meget lave priser på råmælk.

2. Litauen har på grund af denne situation vedtaget specifik lovgivning med henblik på at forhindre urimelig handelspraksis i sektoren for råmælk. Denne lovgivning fastsætter en klassificering af producenter afhængig af mængden af råmælk, der sælges pr. dag, og forpligter opkøbere af råmælk til at tilbyde den samme pris til alle producenter, der tilhører den samme gruppe. Den forbyder endvidere opkøbere af råmælk uberettiget at nedsætte priserne. En prisnedsættelse på 3% eller mere af købsprisen er kun tilladt efter tilladelse fra den kompetente administrative myndighed.

3. En gruppe af medlemmer af det litauiske parlament har i hovedsagen indledt en retssag ved Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol), hvor de har anfægtet, at disse bestemmelser i national ret skulle være forenelige med den litauiske forfatning. I forbindelse med denne sag er der endvidere rejst tvivl ved, hvorvidt disse bestemmelser er i overensstemmelse med artikel 148, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1308/2013[2], navnlig kravet om, at alle elementer i kontrakterne skal forhandles frit mellem parterne, herunder købspris.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671).

4. På denne baggrund er hovedspørgsmålet i den foreliggende sag, hvordan bedømmelsen skal foretages af, hvorvidt der foreligger »udtømmende harmonisering« eller »EU-retlig forrang« på et særligt område eller for så vidt angår et særligt emne. Hvilke kriterier og hensyn skal der tages i betragtning? Selv om spørgsmålet om omfanget af medlemsstaternes kompetencer på områder omfattet af EU-retten ganske vist ikke er nyt, har de seneste ændringer i lovgivningsteknik og tilgang i den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning for landbrugsprodukter endvidere haft indflydelse på den traditionelle retspraksis om spørgsmålet på dette område, som det senest fremgår af dommen i sagen Scotch Whisky Association [3].

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. Artikel 148 i forordning nr. 1308/2013 har følgende ordlyd:

»1. Hvis en medlemsstat beslutter, at hver leverance af råmælk på dens område fra en landbruger til en virksomhed, der forarbejder råmælk, skal være omfattet af en skriftlig kontrakt mellem parterne, og/eller beslutter, at de første opkøbere skal afgive skriftligt tilbud om en kontrakt om landbrugeres levering af råmælk, skal en sådan kontrakt og/eller et sådant tilbud om en kontrakt opfylde betingelserne i stk. 2.

[…]

2. Kontrakten og/eller tilbuddet om en kontrakt som omhandlet i stk. 1 skal:

a) indgås før leveringen

b) foreligge skriftligt og

c) bl.a. indeholde følgende oplysninger:

   i) den pris, der skal betales for leveringen, og som:

      – er fast og fastsat i kontrakten og/eller

      – beregnes ud fra forskellige faktorer i kontrakten, som kan omfatte markedsindikatorer, der afspejler ændringer i markedsforholdene, den leverede mængde og kvaliteten eller sammensætningen af den leverede rå mælk,

   ii) den mængde råmælk, der kan og/eller skal leveres, og tidspunktet for sådanne leverancer

   iii) kontraktens varighed, som kan være enten tidsbegrænset eller tidsubegrænset med opsigelsesbestemmelser

   iv) oplysninger om betalingsperioder og -procedurer

   v) aftaler om indsamling eller levering af råmælken og

   vi) bestemmelser, der finder anvendelse i tilfælde af force majeure.

3 – Dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845).

[…]

4. Alle elementerne i de kontrakter om levering af råmælk, som landbrugere, virksomheder, der indsamler råmælk, eller virksomheder, der forarbejder råmælk, har indgået, herunder de elementer, der er omhandlet i stk. 2, litra c), forhandles frit mellem parterne.

Uanset første afsnit gælder ét eller begge af følgende:

a) Hvis en medlemsstat beslutter at gøre en skriftlig kontrakt om levering af råmælk obligatorisk i henhold til stk. 1, kan den fastsætte en minimumsvarighed, der kun finder anvendelse på skriftlige kontrakter mellem en landbruger og den første opkøber af råmælk. En sådan minimumsvarighed skal være mindst seks måneder og må ikke hæmme det indre markeds funktion.

b) Hvis en medlemsstat beslutter, at den første opkøber af råmælk skal afgive skriftligt tilbud om en kontrakt med landbrugeren i henhold til stk. 1, kan den bestemme, at tilbuddet skal omfatte en minimumsvarighed for kontrakten som fastsat i national ret med henblik herpå. En sådan minimumsvarighed skal være mindst seks måneder og må ikke hæmme det indre markeds funktion.

Andet afsnit berører ikke landbrugerens ret til at afvise en sådan minimumsvarighed, forudsat at det sker skriftligt. I så fald kan parterne frit forhandle alle elementerne i kontrakten, herunder de elementer, der er omhandlet i stk. 2, litra c).«

6. Forordning (EU) 2017/2393 [4] om ændring af forordning nr. 1308/2013, ændrede artikel 148, stk. 4, litra a), som følger:

»a) Hvis en medlemsstat beslutter at gøre en skriftlig kontrakt om levering af råmælk obligatorisk i henhold til stk. 1, kan den fastsætte:

i) en forpligtelse for parterne til at aftale et forhold mellem en given leveret mængde og den pris, der skal betales for den pågældende levering

ii) en minimumsvarighed, der kun finder anvendelse på skriftlige kontrakter mellem en landbruger og den første opkøber af råmælk; en sådan minimumsvarighed skal være mindst seks måneder og må ikke hæmme det indre markeds funktion,

[…]«

B. Litauisk ret

7. I artikel 46, stk. 1, i Lietuvos Respublikos Konstitucija (Republikken Litauens forfatning) bestemmes følgende: »Litauens økonomi bygger på den private ejendomsret, friheden til at drive individuel økonomisk virksomhed og økonomisk initiativ.«

8. I henhold til artikel 2, stk. 5, i Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (lov om forbud mod erhvervsdrivendes urimelige adfærd ved opkøb og salg af råmælk og markedsføring af mejeriprodukter) [5], som ændret ved lov nr. XII-2230 (herefter »lov om forbud mod urimelig praksis«) [6], klassificeres sælgere af råmælk i ti grupper i henhold til mængden (i kg) af råmælk med

4 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 13.12.2017 (EUT 2017, L 350, s. 15).

5 – Lovgivningsregister (TAR), 2015-07-09, nr. 11209.

6 – Lovgivningsregister (TAR), 2015-12-29, nr. 20903.

naturligt fedtindhold solgt pr. dag. Artikel 2, stk. 7, i lov om forbud mod urimelig praksis bestemmer, at købsprisen på råmælk udgør det beløb, der er aftalt mellem opkøberen og sælgeren af råmælk, som betales for råmælk, der har de grundlæggende mælkesammensætningsindikatorer, eksklusive overpris, pristillæg eller fradrag. Disse indikatorer er fastsat i landbrugsministeriets dekret nr. 146 af 9. maj 2001, der bærer overskriften »Godkendelse af reglerne om opkøb«.

9. Artikel 3 i lov om forbud mod urimelig praksis bærer overskriften »Forbud mod erhvervsdrivendes urimelige adfærd«. I nævnte lovs artikel 3, stk. 3, nr. 1, bestemmes følgende: »Det er forbudt for en opkøber af råmælk at udøve følgende urimelige handlinger: 1) fastsætte forskellige købspriser på råmælk i kontrakter om salg af råmælk, når der opkøbes råmælk, som opfylder kvalitetskravene fastsat ved dekret fra den litauiske landbrugsminister, fra den samme gruppe af sælgere af råmælk, og når det leveres til opkøberen af råmælk på den samme måde (råmælk leveret til et købssted for råmælk, råmælk erhvervet direkte fra et landbrug, råmælk leveret direkte til en virksomhed, der forarbejder råmælk), undtagen når råmælken opkøbes fra sælgere af råmælk, som sælger mælk, de selv har produceret, og som er medlem af en organisation af mælkeproducenter, der er anerkendt i henhold til de i den litauiske landbrugsministers dekret fastsatte regler. I sidstnævnte tilfælde kan den anvendte købspris på råmælk imidlertid ikke være lavere end den pris, som ville blive fastsat i henhold til gruppen af sælgere af råmælk.«

10. Artikel 3, stk. 3, nr. 3, i lov om forbud mod urimelig praksis bestemmer følgende: »Det er forbudt for en opkøber af råmælk at udøve følgende urimelige handlinger: […] 3 uberettiget nedsætte købsprisen på råmælk […]«

11. Artikel 5 i lov om forbud mod urimelig praksis bestemmer følgende:

»1. Såfremt opkøberen af råmælk nedsætter den købspris på råmælk, der er fastsat i kontrakten om opkøb og salg af råmælk, med mere end 3%, skal han begrunde prisnedsættelsen og fremlægge begrundelsen for markedsreguleringsagenturet.

2. Markedsreguleringsagenturet skal i medfør af de retningslinjer, der er godkendt ved den litauiske landbrugsministers dekret, inden for fem arbejdsdage efter undersøgelse af begrundelsen for den af opkøberen af råmælk foretagne nedsættelse af købsprisen på råmælk, der er henvist til i denne artikels stk. 1, inden for tre arbejdsdage afgøre, om nedsættelsen af købsprisen på råmælk med mere end 3% var berettiget.

3. Såfremt markedsreguleringsagenturet i overensstemmelse med de i denne artikels stk. 2 nævnte retningslinjer afgør, at nedsættelsen af købsprisen på råmælk med mere end 3% var uberettiget, forbydes det opkøberen af råmælk at nedsætte købsprisen på råmælk, der er fastsat i kontrakten om opkøb og salg af råmælk.«

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

12. Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (en gruppe af medlemmer af det litauiske parlament, herefter »sagsøgerne«) har anmodet om, at Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol) behandler spørgsmålet om, hvorvidt lov om forbud mod urimelig praksis, nærmere bestemt dens artikel 3 og 5, er i overensstemmelse med den litauiske forfatning, nærmere bestemt artikel 46, stk. 1. De har gjort gældende, at lov om forbud mod urimelig praksis er forfatningsstridig, idet den begrænser retten for parterne i en kontrakt til at aftale de grundlæggende elementer vedrørende køb og salg af råmælk i denne kontrakt. Dette er i strid med den forfatningsbeskyttede aftalefrihed, der sikres ved artikel 46, stk. 1, i den litauiske forfatning.

13. Den forelæggende ret har forklaret, at markedet for råmælk i Litauen (hvor mejerisektoren er en af de største sektorer for fødevarevareproduktion, der udgør omkring 2% af landets bruttonationalprodukt) karakteriseres ved tilstedeværelsen af en flerhed af små producenter (omkring 25 000 producenter hvoraf 74% ejer mellem en til fem køer), og kun nogle få forarbejdningsvirksomheder (seks mælkeforarbejdende virksomheder, der forarbejder 97% af mælken). Der er uden held blevet anvendt forskellige metoder med henblik på at fremme samarbejdet mellem producenter af råmælk. Der findes ingen organisationer af råmælksproducenter som defineret og anerkendt i artikel 152-154 i forordning nr. 1308/2013. Råmælk opkøbes via mælkeopkøbssteder fra små producenter af råmælk. Forud for vedtagelsen af lov om forbud mod urimelig praksis plejede opkøbere blot at fremlægge oplysninger om den pris, som de ville købe råmælken til, uden at forhandle med producenterne af råmælk. Ifølge de oplysninger, som Europa-Kommissionen har tilvejebragt, var den gennemsnitlige købspris for råmælk i Litauen følgelig blandt de laveste i Den Europæiske Union.

14. Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at formålet med lov om forbud mod urimelig praksis er at forbyde urimelige adfærd hos sælgere og opkøbere af råmælk. I den forklarende bemærkning til udkastet til denne lov anføres, at formålet med lov om forbud mod urimelig praksis er at sikre, at der er en ligevægt mellem de legitime interesser hos opkøberne og sælgerne af råmælk, at begrænse store mælkeforarbejdende virksomheders brug af deres omfattende markedskræfter og at begrænse den urimelige fordel, som erhvervsdrivende, der sælger mejeriprodukter, får ved en nedsættelse af engrospriserne på mejeriprodukter.

15. Ifølge de opfattelser, der blev givet udtryk for i løbet af retsforhandlingerne ved Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol), rejses der spørgsmål om, hvorvidt artikel 3, stk. 3, nr. 1 og 3, og artikel 5 i lov om forbud mod urimelig praksis er i overensstemmelse med artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol) har bemærket, at fortolkningen af artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 er vigtig med henblik på fastlæggelsen af, hvorvidt de anfægtede bestemmelser er i overensstemmelse med artikel 46, stk. 1, i den litauiske forfatning. EU-retten er en kilde til fortolkningen af litauisk lovgivning, herunder forfatningen, på de områder, hvor de statslige institutioner i Litauen deler kompetencer med Den Europæiske Union eller tillægger den kompetencer, som det er tilfældet med sektorerne landbrug og det indre marked.

16. Under disse omstændigheder har Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 fortolkes således, at den hvad angår formålet om at styrke råmælksproducenternes forhandlingsposition og hindre urimelig handelspraksis og under hensyntagen til visse særlige strukturelle forhold i mælke- og mejerisektoren i medlemsstaten og ændringer i mælkemarkedet ikke forbyder indførelsen af en national retlig regulering, som begrænser kontraktparters frihed til at forhandle købsprisen på råmælk i den forstand, at det er forbudt for en opkøber af råmælk at betale forskellige priser på råmælk til sælgere af råmælk fra den samme gruppe, der er grupperet i henhold til den solgte mængde mælk, og som ikke er medlem af en anerkendt organisation for mælkeproducenter, for råmælk af den samme kvalitet og med den samme sammensætning som den, der leveres til opkøberen på den samme måde, og at parterne dermed ikke kan blive enige om en anden købspris på råmælk under hensyntagen til andre faktorer?

2) Kan artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 fortolkes således, at den hvad angår formålet om at styrke råmælksproducenternes forhandlingsposition og hindre urimelig handelspraksis og under hensyntagen til visse særlige strukturelle forhold i mælke- og mejerisektoren i medlemsstaten og ændringer i mælkemarkedet ikke forbyder indførelsen af en national retlig regulering, som begrænser kontraktparters frihed til at forhandle købsprisen på råmælk i den forstand, at det er

forbudt for en opkøber af råmælk uberettiget at nedsætte købsprisen på råmælk, og det kun er muligt at nedsætte prisen med mere end 3%, hvis den statsligt bemyndigede institution anerkender en sådan nedsættelse som berettiget?«

17. Den tyske, den franske og den litauiske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse interesserede parter samt sagsøgerne og den nederlandske regering afgav mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 5. december 2018.

IV. Bedømmelse

18. Nærværende forslag til afgørelse er opdelt som følger. Jeg vil først indlede med at foreslå, hvilke betragtninger der er vejledende for bedømmelsen af, hvorvidt EU-retten er til hinder for, at medlemsstaterne træffer visse foranstaltninger (under A). Jeg vil i lyset af disse betragtninger dernæst foretage en bedømmelse af den forelæggende rets spørgsmål, idet det konkluderes, at EU-retten er til hinder for nationale foranstaltninger som i hovedsagen i den foreliggende sag (under B). Jeg vil endelig endvidere fremkomme med adskillige konkluderende bemærkninger, hvilket er på sin plads, når man ser på denne sag i en bredere sammenhæng (under C).

A. EU-harmonisering (eller snarere føderal forrang)

1. Udviklingen i den lovgivningsmæssige sammenhæng

19. Den foreliggende sag rejser et væsentligt spørgsmål, der går helt tilbage til selve projektet med den europæiske integration: I hvilket omfang kan medlemsstater (forsat) vedtage nationale foranstaltninger på et område, der er »omfattet« af EU-retten? Udviklingen af den fælles landbrugspolitik giver dette spørgsmål (og Domstolens tidligere praksis om dette spørgsmål) en ganske ny drejning.

20. Spørgsmålet om omfanget af EU-retlig harmonisering er historisk set ofte opstået på området for den fælles landbrugspolitik, henset til den omfattende og detaljerede EU-retlige regulering. Uden at det på dette tidspunkt er muligt at forholde sig til hele kompleksiteten i Domstolens righoldige praksis vedrørende dette område[7], kan det i korte træk anføres, at dette spørgsmål har fået nuancerede svar fra Domstolen, afhængig af: 1) hvor meget af reguleringsområdet er optaget af EU-retlige regler, 2) den specifikke interaktion mellem de nationale regler og de retlige rammer i EU-retten for så vidt angår den specificitet, der er knyttet til den normative konflikt, samt 3) de formål, der forfølges ved de forskellige regler.

21. Medlemsstater kan således følgelig ikke i situationer, hvor der i EU-retten er foretaget en omfattende regulering af et forhold (hvilket der til tider henvises til som »udtømmende« harmonisering), længere gribe ind ved ensidigt vedtagne nationale bestemmelser, der kan berøre det system, der er fastlagt på det EU-retlige plan. De retlige rammer i EU-retten, der skaber et system eller et fuldstændigt retssystem, kan ikke indebære forrang for et helt »område« eller »emne«, men deres virkninger kommer tæt på: Enhver national regel, der kan berøre det, er udelukket[8]. Det er følgelig ikke tilladt at vedtage nationale regler, der vedrører det pågældende område.

7 – Jf. for så vidt angår den efterfølgende udvikling af den fælles landbrugspolitik eksempelvis: R. Barents, *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer, 1994, J.A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, 2001, J.A. McMahon, *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007, og R. Schütze »Reforming the »CAP«: From Vertical to Horizontal Harmonisation« Yearbook of European Law, bind 28, 1. udgave, 2009, s. 337-361.

8 – Visse af Domstolens domme synes at pege i retning af forrang, idet de fastslår, at »når et regelsæt for en fælles markedsordning kan anses som udtømmende, har medlemsstaterne ikke længere kompetence på området medmindre andet måtte være udtrykkeligt bestemt [i EU-retten]«, dom af 13.3.1984, Prantl (16/83, EU:C:1984:101, præmis 13). For så vidt angår dette emne jf. R. Schütze, »Reforming the »CAP«: From Vertical to Horizontal Harmonization« *Yearbook of European Law*, bind 28, 1. udgave, 2009, s. 337-361.

22. Dette forekommer mig tidligere at have været tilfældet for så vidt angår det fælles prissystem, der var kernen i de »ældre« retlige rammer for en fælles markedsordning for forskellige sektorer. Trods det forhold, at det kan diskuteres, hvorvidt der faktisk bestod en absolut forrang for hele området [9], fastslog Domstolen, at »medlemsstaterne på områder, hvor der gælder en fælles markedsordning – og så meget desto mere, når denne ordning hviler på et fælles prissystem – ikke længere ensidigt må udstede nationale regler, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, som på samme produktionstrin er fastsat i den fælles ordning« [10].

23. Imidlertid har de senere reformer af den fælles landbrugspolitik ført til en mere markedsorienteret tilgang, der har til formål at styrke sektorens konkurrenceevne og dens bæredygtighed i forbindelse med global handel [11]. Denne ændring i tilgangen har på sin side ført til en »rekalibrering« for så vidt angår forrang i forhold til den nationale lovgivningsmæssige handlefrihed. Den fælles markedsordning bygger således ikke længere på fælles prisregler [12].

24. Det kan følgelig anføres, at disse elementer (fuldt ud) er vendt tilbage til den generelle ordning med delt kompetence. Den fælles landbrugspolitik er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, litra d), TEUF en delt kompetence mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne. Medlemsstater kan i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, TEUF følgelig udøve deres lovgivningskompetence, i det omfang Den Europæiske Union ikke har reguleret et forhold [13].

25. En national regel er på denne baggrund ikke automatisk foregrebet, fordi den vedrører mælk, som er et produkt, der er omfattet af den fælles markedsordning. Den er heller ikke udelukket, fordi den vedrører prisdannelsen. Tilgangen er med andre ord ikke (eller ikke længere i det omfang, den nogensinde har været) »områdeharmonisering« eller »blok-forrang«, hvor der aldrig vil kunne vedtages regler på nationalt plan på et abstrakt defineret område.

2. De elementer der skal tages hensyn til

26. Det er med henblik på at udføre en korrekt bedømmelse af (manglende) EU-retlig lovgivningsmæssig forrang i det enkelte tilfælde vigtigt at tage hensyn til tre forhold: det korrekte bedømmelses- eller abstraktionsniveau for sammenligningen og sammenholdelsen af de EU-retlige og nationale regler [under a)], typen og omfanget af den konflikt, der kan opstå [under b)], der efterfølges af en identifikation af de formål, som de forskellige regler forfølger [under c)].

a) Bedømmelsesniveauet

27. Udførelsen af bedømmelsen af forrang for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt harmoniseringen er »udtømmende« uden for klart definerede situationer, udgør efter min opfattelse ikke en passende ramme for bedømmelsen. Dette skyldes, at bedømmelsen af, hvorvidt EU-retten udtømmende har reguleret et *specifikt forhold*, selvsagt vil afhænge af, hvor snæver eller bred man forestiller sig, at referencerammen skal være.

9 – Jf. eksempelvis G. Berardis, »The Common organisation of agricultural markets and national price regulations«, CMLRev, 1980, s. 539-551, J.A. Usher, »The Effects of Common Organisations and Policies on the Powers of a Member State«, *European Law Review*, bind 2, 1977, s. 428-443.

10 – Jf. eksempelvis dom af 26.5.2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

11 – Jf. første betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 261/2012 af 14.3.2012 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mælke- og mejerisektoren (EUT 2012, L 94, s. 38).

12 – Generaladvokat Bots forslag til afgørelse Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:527, punkt 31 ff.).

13 – Jf. i denne retning dom af 19.9.2013, Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, præmis 26).

28. Man kan eksempelvis forestille sig, at en EU-retlig foranstaltning fastsætter en (imaginær) regel i et direktiv, der omhandler forbrugerbeskyttelse. Denne imaginære regel bestemmer, at »såfremt den erhvervsdrivende under forhandlingerne af en kontrakt med en forbruger ikke befinder sig på førstnævntes forretningssted og blinker mistænkeligt mindst to gange under drøftelserne af kvaliteten af det produkt, som han sælger, er dette en tilstrækkelig grund til, at kontrakten er ugyldig«. Dette kan næppe fortolkes således, at denne regel (eller adskillige regler om dette forhold i den pågældende foranstaltning) har til formål at foretage en (udtømmende) harmonisering af »alle elementer forbundet med indgåelsen af forbrugerkontrakter«, eller såfremt man bevæger sig op på et højere abstraktionsniveau »indgåelsen af (forbruger)kontrakter« eller endda »aftaleretten« som helhed.

29. Såfremt det omhandlede spørgsmål vedrører, hvorvidt en national regel er i overensstemmelse med en EU-retlig bestemmelse, skal udgangspunktet for bedømmelsen af forenelighed følgelig logisk set være omfanget af reglen, således som det er fastlagt i EU-retten. Den korrekte måde at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en specifik national regel foregribes ved EU-retten, er, som det foreslås andetsteds, at foretage en *mikroanalyse*, hvor der ses på en specifik regel eller et specifikt og veldefineret aspekt af EU-retten [14]. Det er følgelig nødvendigt at foretage bedømmelsen af forrang ved behandlingen af en *specifik* normativ konflikt.

b) Konfliktens karakter

30. Når man betragter den EU-retlige regel på det rette abstraktionsniveau, er det næste skridt at bedømme, hvorvidt den efter sin karakter og ud fra sit omfang er i strid med bestemmelser i national ret. Der kan potentielt opstå to konflikter.

31. Den åbenlyse normative konflikt opstår for det første, såfremt der foreligger et *direkte ordlydsmæssigt »sammenstød«* mellem bestemmelser i EU-retten og en eller flere nationale regler. Det kan normativt anføres, at det EU-retlige og det nationale standpunkt ikke kan fastholdes samtidigt: Den EU-retlige regel bestemmer »vær A«, hvorimod den nationale regel bestemmer »vær (helt eller delvist) ikke-A«.

32. Normative konflikter kan imidlertid for det andet endvidere være af *funktionel karakter*: Dette omfatter situationer, hvor nationale regler og EU-retlige regler er i strid med hinanden, fordi visse af medlemsstatens regler selv i fraværet af en udtrykkelig og modstridende bestemmelse er i strid med de EU-retlige rammer for så vidt angår anvendelse eller funktion [15]. Det er i denne betydning, jeg fortolker Domstolens udtalelser om, at selv om der ikke er foretaget en udtømmende regulering ved en fælles markedsordning, er EU-retten til hinder for regler, der opstiller hindringer for, at ordningen kan fungere efter hensigten [16].

33. Det er imidlertid åbenbart, at disse to kategorier ikke udgør to klart adskilte kasser. De er snarere som to punkter på den samme streg. Det er endvidere klart, at direkte ordlydsmæssige sammenstød (kun) optræder sjældent [17]. Der vil oftere opstå konflikter i situationer, hvor en national bestemmelse utilsigtet fastlægger en anden regel eller indfører undtagelser, fravigelser eller yderligere betingelser, der ikke udtrykkeligt er fastsat i den EU-retlige forskrift. Dette gør det endvidere særligt nødvendigt at behandle den bredere kontekst, som bestemmelsen optræder i, herunder den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i.

14 – Jf. mit forslag til afgørelse Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punkt 72-80).

15 – Jf. endnu en gang forslag til afgørelse Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punkt 76), der som et eksempel i forbindelse med den europæiske arrestordre nævner dom af 30.5.2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, præmis 37, 38 og 56).

16 – Jf. eksempelvis dom af 19.3.1998, Compassion in World Farming (C-1/96, EU:C:1998:113, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Jf. for så vidt angår denne drøftelse A. Arena »The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption« i R. Schütze og T. Tridimas, *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, bind 1, Oxford University Press, 2018, s. 300-349, på s. 329.

c) Formål

34. Når det kommer til fastlæggelsen af, hvorvidt en national regel foregribes ved en modstridende EU-retlig bestemmelse, har Domstolen anerkendt, at de formål, der forfølges på det omhandlede nationale plan, spiller en vigtig rolle, der levner plads til berettigelse af den nationale foranstaltning i henhold til kravene om proportionalitet [18].

35. Denne mulighed for national differentiering er imidlertid naturligt knyttet til omfanget af og graden af udtømmende EU-retlig forrang (eller det, der henvises til som »udtømmende harmonisering« [19]). Dette forklarer konklusionen om, at der ikke kan vedtages nationale foranstaltninger, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, som på samme produktions- og markedsføringstrin er fastsat i den fælles ordning i ancien régime »uanset [det] påståede eller faktiske formål« [20], eller »uanset om [foranstaltningen] måtte fremme [EU's politik]« [21].

36. På retsområder, der ikke er fuldstændig omfattet af EU-retlig lovgivning, eller som blev »dereguleret« på det EU-retlige plan, skal spørgsmålet om, hvorvidt nationale regler er i overensstemmelse med EU-retten, omvendt tage hensyn til de formål, der forfølges på begge planer. Følgelig er det blevet fastslået, at nationale regler, der forfølger *andre samfundstjenlige formål* end dem, der forfølges ved det omhandlede EU-retlige instrument som eksempelvis beskyttelse af menneskers sundhed, er i overensstemmelse med EU-retten med forbehold af proportionalitetsprincippet, selv om reglerne kan påvirke den fælles markedsordning [22]. Domstolen har ligeledes fastslået, at »[i]ndførelsen af en fælles markedsordning […] nemlig ikke i sig selv [bevirker], at landbrugsproducenterne unddrages enhver nationalordning, som forfølger andre formål end den fælles ordning, selv om en sådan national ordning kan påvirke markedets funktion i den pågældende sektor« [23].

37. I en situation, hvor de omhandlede regler forfølger *de samme formål* som den modstridende EU-retlige forskrift, er EU-retten imidlertid til hinder for sådanne nationale bestemmelser [24]. Den differentierede tilgang skyldes den omstændighed, at såfremt modstridende regler forfølger de samme formål, kolliderer nationale modstridende regler med EU-retlige regler, fordi de helt enkelt har til formål at fastlægge en anden lovgivningsmæssig balance ud fra samme slags hensyn. EU-lovgiver har med andre ord efter at have taget hensyn til alle relevante faktorer valgt en bestemt normativ løsning, der kræver, at der foretages en afvejning mellem de forskellige omhandlede interesser og hensyn. En national regel, der forfølger de samme formål, men som gør dette ved hjælp af en anden normativ løsning, indebærer, at der foretages en ny bedømmelse af det samme emne.

38. Tilstedeværelsen af *forskellige formål* betyder tværtimod, at de hensyn, som begge lovgivere havde i tankerne, var forskellige *for så vidt angår indhold*. De kan eksempelvis omhandle et andet retsområde, der kun har en utilsigtet tilknytning til en EU-retlig forskrift, og selv på et område, der er omfattet af EU-retten, kan de omhandle en anden fase af produktions- eller distributionskæden eller forskellige aktører. Den nationale lovgiver gives en vis grad af frihed til at forfølge andre hensyn til offentlighedens interesser, som EU-lovgiver ikke tog (eller ikke kunne tage) i betragtning, da den omhandlede EU-retlige forskrift blev udformet.

18 – Jf. dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Ovenfor punkt 21 og 22.

20 – Jf. dom af 26.5.2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, præmis 53).

21 – Jf. eksempelvis dom af 14.10.2004, Spanien mod Kommissionen (C-173/02, EU:C:2004:617, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

22 – Dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 26-29).

23 – Jf. eksempelvis dom af 6.10.1987, Nertsvoederfabriek Nederland (118/86, EU:C:1987:424, præmis 12). Jf. endvidere dom af 1.4.1982, Holdijk m.fl. (141/81-143/81, EU:C:1982:122, præmis 12 og 13).

24 – Jf. eksempelvis dom af 16.1.2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, præmis 34 ff.), og kendelse af 11.7.2008, Babanov (C-207/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:407, præmis 28 ff.).

39. Jeg ønsker at fremhæve en vigtig præcisering: Forskellen i de formål, der forfølges, skal være *indholdsmæssig*, ikke blot *gradueringsmæssig*. Følgelig er det i forbindelse med vedtagelsen af en EU-retlig foranstaltning, der forfølger forbrugerbeskyttelseshensyn, og hvor der foretages en afvejning mellem navnlig forbrugerbeskyttelse på den ene side og konkurrence og aftalefrihed på den anden side, eksempelvis helt muligt, at der ikke blev taget hensyn til formålet om beskyttelse af menneskers sundhed eller miljø. Dette adskiller sig fra en situation, hvor både EU-retlige foranstaltninger og nationale foranstaltninger har til formål at varetage de samme slags formål, men hvor der tillægges disse formål forskellig vægt. Dette kan være tilfældet, såfremt den nationale lovgivning, der henvises til i mit forudgående eksempel, lægger mere vægt på forbrugerbeskyttelse end i EU-retten i dette særlige tilfælde ved eksempelvis at vedtage mere nøjagtige og detaljerede forbud. Dette ville indebære en forskel *i graden* eller præcisionen, men de omhandlede regler ville stadig tilskrives *samme slags* formål.

40. Selv såfremt der er tale om en reel forskel i karakteren af formål, er det endelig allerede blevet anført, at der ikke er uhjemlet adgang til at vedtage nationale regler, der forfølger forskellige formål, uanset hvad deres »indvirkning« er på den fælles ordning. De begrænsninger, der udspringer af anvendelsen af *proportionalitetsprincippet*, betyder nødvendigvis, at der er behov for at afveje disse formål i forhold til formålene i den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning, samt at foranstaltningen skal være egnet og ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt [25].

41. Det er inden for denne analytiske ramme, jeg fortolker de seneste udtalelser fra Domstolen i dommen i sagen Scotch Whisky Association [26]. Denne sag omhandlede nationale regler, der pålagde minimumspriser på detailhandelsniveau for alkoholholdige drikkevarer med henblik på at beskytte menneskers sundhed. Domstolen fastslog, at den nationale lovgivning kunne gøre indgreb i konkurrencen ved at hindre nogle producenter eller importører i at drage fordel af en lavere pris. Den fastslog, at den nationale lovgivning var i strid med princippet om den frie prisdannelse for landbrugsprodukter på grundlag af fri konkurrence, som forordning nr. 1308/2013 bygger på. Eftersom den nationale regel imidlertid forfulgte andre samfundstjenlige formål end dem, der var omfattet af forordning nr. 1308/2013, fastslog Domstolen, at EU-retten ikke var til hinder for reglen, såfremt den opfyldte proportionalitetsprincippet.

42. Tilsyneladende indgik formålet om beskyttelse af menneskers sundhed ikke specifikt i EU-lovgivers afvejning på det EU-retlige plan i forbindelse med fastlæggelsen af reglerne for det fælles marked for vinprodukter [27]. Dette formål var en del af et andet nationalt retssystem, der var styret af forskellige hensyn, der kun utilsigtet overlappede med EU-ordningen. Den omtvistede nationale regel var en foranstaltning, der kun fandt anvendelse på detailhandelsniveau. Selv om detailhandel følgelig naturligt endvidere er en fase (den sidste fase) i markedsføringskæden, var overlappet og følgelig den deraf følgende konflikt mellem de EU-retlige regler og nationale regler således marginal.

B. Den foreliggende sag

43. Med disse generelle præciseringer for øje vil jeg dernæst indlede behandlingen af den foreliggende sag.

25 – Jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 29).

26 – Dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845).

27 – Generaladvokat Bots forslag til afgørelse Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:527, punkt 41).

44. Den nationale domstol ønsker med sine spørgsmål oplyst, hvorvidt artikel 3, stk. 3, nr. 1 og 3, og artikel 5 i lov om forbud mod urimelig praksis er i overensstemmelse med artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013. Indholdet og anvendelsesområdet for sidstnævnte bestemmelse udgør følgelig logisk set på det EU-retlige plan udgangspunktet for bedømmelsen af enhver potentiel konflikt, idet den samtidig definerer det korrekte abstraktionsniveau for udførelsen af bedømmelsen af forrang.

45. Den franske regerings argument, der fremhæver det generelle område for »kontraktforhold« eller handelsret som referenceramme med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt harmoniseringen er udtømmende, idet det samtidig anføres, at bestemmelser, der finder anvendelse på hele området for kontraktforhold, ikke kan udelukkes, idet der ikke findes sådan harmonisering i forordning nr. 1308/2013, er følgelig ikke overbevisende. Uden for tilfælde af forrang på hele »områder«, som dette element af den fælles markedsordning for markedet for mælk ikke (eller ikke længere) hører til, er det nødvendigt at fokusere på den egentlige normative konflikt. Den tyske regering og Kommissionen har under anvendelse af denne referenceramme efter min opfattelse med rette fokuseret på den specifikke regel vedrørende forhandlingsfrihed for så vidt angår alle kontraktens elementer i forbindelse med levering af råmælk (herunder dens pris) i artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013.

46. Det er med henblik på at give et svar på spørgsmålene fra den forelæggende ret for det første nødvendigt at tage stilling til det præcise anvendelsesområde for og fortolkningen af reglen i artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 (1). Der skal for det andet tages stilling til, hvorvidt de omhandlede nationale bestemmelser er i strid med denne bestemmelse (2). Såfremt dette er tilfældet, vil det kun være muligt for en modstridende national bestemmelse at være i overensstemmelse med EU-retten, med forbehold for kravene til proportionalitet, såfremt den forfølger andre formål (3).

47. Jeg er på baggrund af denne bedømmelse nødt til at konkludere, at eftersom artikel 3, stk. 3, nr. 1 og 3, og artikel 5 i lov om forbud mod urimelig praksis synes at forfølge den samme slags formål som dem, der allerede indgik i artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 og blev taget i betragtning af EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af nævnte bestemmelse, er EU-retten til hinder for de omhandlede nationale regler (under 4).

1. Artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 og reglen om »forhandlingsfrihed for så vidt angår alle kontraktens elementer«

48. Artikel 148 i forordning nr. 1308/2013 skal analyseres i lyset af udviklingen af reglerne for den fælles markedsordning på markedet i mælke- og mejerisektoren [28]. De efterfølgende reformer af den fælles landbrugspolitik har medført en ændring i tilgangen, der dermed drives af et stærkere fokus på markedsorientering og konkurrencedygtighed [29].

49. Det blev med henblik på at forholde sig til den vanskelige markedssituation i denne sektor imidlertid i henhold til anbefalingerne fra gruppen af højtstående eksperter på mælkeområdet anset for nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger. Disse (støtte)foranstaltninger omfattede en anbefaling om vedtagelse af bestemmelser vedrørende kontraktforhold. Følgelig blev der i 2012 indsat en bestemmelse svarende til den nugældende artikel 148 i forordning (EF) nr. 1234/2007 [30].

28 – Afdeling 3 om mælk og mejeriprodukter i kapitel II (særlige bestemmelser for individuelle sektorer) i del II, afsnit II i forordning nr. 1308/2013.

29 – Ovenfor punkt 23.

30 – Artikel 185f blev indsat i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT 2007, L 299, s. 1) ved forordning nr. 261/2012.

50. Vedtagelsen af en bestemmelse om formelle skriftlige kontrakter blev anset for at være en sådan støtteforanstaltning i mælkesektoren, henset til det forhold, at systemet med fælles prisregler ikke længere fandt anvendelse, og at kvotesystemet var tæt på at nå dets udløbsdato. EU-lovgiver var af den opfattelse, at anvendelsen af formelle skriftlige kontrakter ville »bidrage til at pålægge operatørerne i mejerikæden et større ansvar for at tage mere hensyn til markedssignalerne, forbedre pristransmissionen og tilpasse udbuddet til efterspørgslen samt bidrage til at undgå visse urimelige handelspraksisser« [31]. Bestemmelsen om kontraktforhold, der oprindelig var af midlertidig karakter, blev senere en permanent foranstaltning [32] og er blevet udvidet til andre sektorer end mælke- og mejerisektorerne [33].

51. Artikel 148 i forordning nr. 1308/2013 bestemmer, at såfremt en medlemsstat beslutter, at leverancer af råmælk fra en producent til en forarbejdningsvirksomhed skal være omfattet af en skriftlig kontrakt (som det ifølge den forelæggende ret er tilfældet i Litauen), skal disse kontrakter i henhold til bestemmelsens stk. 1 opfylde visse betingelser. Som det forklares i 127. betragtning, fastsætter forordningen visse grundlæggende betingelser for anvendelsen af disse kontrakter med henblik på at sikre passende *minimumsstandarder* for sådanne kontrakter, og at det indre marked og den fælles markedsordning fungerer tilfredsstillende. Artikel 148, stk. 2, i forordning nr. 1308/2013 fastlægger til opfyldelsen af denne funktion det minimumsindhold, som disse kontrakter bør indeholde, herunder pris [34].

52. Artikel 148, stk. 2, bestemmer yderligere, at kontrakten skal indgås før leveringen og skal foreligge skriftligt: Den skal bl.a. omfatte elementer som eksempelvis pris, mælkemængden og tidspunktet for leveringerne, kontraktens varighed, oplysninger om betalinger, aftaler om indsamling og levering og de bestemmelser, der finder anvendelse i tilfælde af force majeure. Artikel 148, stk. 2, litra c), nr. i), præciserer, at der kan gives udtryk for elementet »pris«, som det er obligatorisk, at den skriftlige kontrakt indeholder, på forskellige måder: Prisen skal være fast og skal fastsættes i kontrakten, og/eller prisen skal beregnes ved at kombinere adskillige faktorer, der fastsættes i kontrakten (der kan omfatte markedsindikatorer, der afspejler ændringer i markedsforhold, den leverede mængde og kvaliteten eller sammensætningen af den leverede råmælk).

53. Selv såfremt medlemsstaterne imidlertid gør brug af den mulighed, der gives i forordning nr. 1308/2013, for at gøre det obligatorisk at anvende skriftlige kontrakter, skal alle elementerne af disse kontrakter mellem sælgere og opkøbere, herunder pris, fortsat forhandles frit. Ved at gøre dette, og som det fremgår af 127. betragtning til forordningen, fastlægger artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 begrænsninger i medlemsstaternes kompetence til at gribe ind i sektoren ved gøre indgåelsen af skriftlige kontrakter obligatorisk. Denne bestemmelse tillader kun selv to specifikke undtagelser til princippet om forhandlingsfrihed. Medlemsstater kan for det første fastlægge en forpligtelse for parterne til at aftale et forhold mellem en bestemt leveret mængde og den pris, der skal betales for denne levering. Medlemsstater kan for det andet fastsætte en minimumsvarighed for kontrakter mellem landbrugere og de første opkøbere.

31 – Ottende betragtning til forordning nr. 261/2012.

32 – Ifølge artikel 232, stk. 2, i forordning nr. 1308/2013 skulle artikel 148 kun finde anvendelse frem til den 30.6.2020. Eftersom det imidlertid blev anset for hensigtsmæssigt at fortsætte med at hjælpe mælke- og mejerisektoren som følge af kvoteordningens ophør og tilskynde den til at reagere mere effektivt på markeds- og prisudsving, blev denne slutdato fjernet ved forordning 2017/2393, jf. 60. betragtning og artikel 4, stk. 22.

33 – Jf. 138. betragtning til og artikel 168 i forordning nr. 1308/2013.

34 – Denne regels »minimumskarakter« fremgår endvidere tydelig af forarbejderne, navnlig af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mejerisektoren, KOM(2010) 728 endelig (forslaget som førte til forordning nr. 261/2012, der indførte forgængeren for artikel 148).

54. Den *standardregel*, der kan siges at gennemsyre den ny fælles markedsordning, kan sammenfattende for denne bestemmelses ganske komplekse struktur udtrykkes således, at den er en fri fastsættelse af salgspriser på grundlag af den frie konkurrence, der endvidere »er et udtryk for princippet om de frie varebevægelser på effektive konkurrencevilkår« [35]. Medlemsstater kan som en *undtagelse* til dette insistere på en række kontraktlige formaliteter, der opregnes, og som i det væsentlige er en støtteforanstaltning med henblik på at afhjælpe ubalancer i denne specifikke sektor. Selv såfremt medlemsstaterne imidlertid fastsætter sådanne undtagelser, er der en *ydre grænse for undtagelsen*: Medlemsstater kan med få undtagelser i artikel 148, stk. 4 ikke gå så vidt, at princippet om forhandlingsfrihed undermineres for så vidt angår alle elementer af kontrakter, herunder pris.

55. Det er i denne sammenhæng, henset til denne karakter af og dette anvendelsesområde for den gældende EU-retlige forskrift, at de omhandlede nationale bestemmelser skal behandles.

2. En konflikt mellem artikel 148, stk. 4, og de nationale bestemmelser?

a) Det første spørgsmål: artikel 3, stk. 3, nr. 1, i lov om forbud mod urimelig praksis

56. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, hvorvidt artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 er til hinder for en national bestemmelse som artikel 3, stk. 3, nr. 1, i lov om forbud mod urimelig praksis. Ifølge sidstnævnte bestemmelse er en opkøber af råmælk afskåret fra at anvende forskellige priser for råmælk for sælgere af råmælk fra den samme gruppe. Grupperne blev dannet ud fra den solgte mængde mælk og omfatter kun producenter, der ikke er medlem af en anerkendt organisation for mælkeproducenter. Der skal anvendes den samme pris pr. gruppe for råmælk af samme kvalitet og sammensætning som den, der leveres til opkøberen, via den samme metode.

57. Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at kontraktparterne ikke kan blive enige om en købspris for råmælk ved at tage andre relevante faktorer i betragtning end dem, der er fastsat ved loven. Ifølge oplysningerne fra denne domstol opkøbes mælk i henhold til reglerne om opkøb af mælk, hvis de oprindelige kvalitetsindikatorer (mælkens farve, lugt, temperatur, smag, aciditet, renhed, densitet, neutraliserende og hæmmende stoffer) er i overensstemmelse med dem, der er fastsat i reglerne. Såfremt mælken ikke opfylder andre mælkekvalitetsindikatorer (såsom det samlede antal bakterier, antallet af somatiske celler, hæmmende stoffer, den temperatur, mælken fryser ved), kan der ske fradrag med de beløb, der er fastsat i reglerne. Råmælksproducenter kan følgelig modtage overpris eller tillæg i medfør af de betingelser, der er fastsat i kontrakten, og dermed for mælk af en bedre kvalitet.

58. En opkøber af råmælk er følgelig ikke afskåret fra at anvende forskellige købspriser for råmælk for sælgere af råmælk fra den samme gruppe, men kan kun gøre det, såfremt den leverede mælks sammensætning og kvalitet varierer. Listen over de faktorer, der påvirker købsprisen for råmælk, er ikke desto mindre udtømmende. Kontraktens parter kan følgelig ikke frit vælge de relevante faktorer for fastsættelsen af prisen.

59. Jeg er i lyset af denne dobbelte begrænsning nødt til at være enig med Kommissionen og den tyske regering i, at de nationale bestemmelser ikke er i overensstemmelse med friheden til at forhandle alle elementer af skriftlige kontrakter, der er fastsat i artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013. Som den tyske regering endvidere ligeledes har fremhævet, fastsætter artikel 148, stk. 4, udtrykkelige undtagelser til princippet om forhandlingsfrihed for så vidt angår elementerne af kontrakten. De begrænsninger, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, nr. 1, i lov om forbud mod urimelig praksis henhører ikke under nogle af disse undtagelser.

35 – Jf. dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 20).

60. Den litauiske regering har ikke desto mindre gjort gældende, at kontraktparterne frit kan forhandle »grundprisen« ud fra indikatorer baseret på mælkens sammensætning. Virkningen af artikel 3, stk. 3, nr. 1, er, at denne grundpris anvendes for samtlige medlemmer i en gruppe. Prisen kan i dette tilfælde variere afhængig af de metoder, der anvendes til leveringen. Den endelige pris vil endvidere blive påvirket af overpriser, rabatter eller tillæg baseret på kvalitetskrav. Den litauiske regering har som følge heraf gjort gældende, at denne mekanisme respekterer friheden til at forhandle priser, imens urimelig handelspraksis forhindres.

61. Den litauiske regerings argumenter er ikke overbevisende.

62. Den litauiske regering har for det første insisteret på, at parterne frit skal kunne forhandle grundprisen. Selv såfremt dette imidlertid er korrekt for så vidt angår en producent – antageligvis den som opkøberen indgik den første kontrakt med inden for en bestemt gruppe[36] – er virkningen af artikel 3, stk. 3, nr. 1, i lov om forbud mod urimelig praksis, at det er obligatorisk at anvende den samme grundpris for alle andre producenter i den samme gruppe. Jeg kan ikke se, hvorledes anvendelsen af den samme grundpris for alle medlemmer af en gruppe af producenter for så vidt angår alle de andre indgåede kontrakter ville overholde princippet om forhandlingsfrihed. For samtlige øvrige producenter i denne gruppe bliver grundprisen reelt fastsat.

63. Den litauiske regerings indlæg, hvorefter prisen endvidere kan variere afhængig af andre faktorer, der er fastsat i lovgivningen, fører for det andet ikke til en anden konklusion. Det fremhæver snarere det forhold, at så snart grundprisen er fastsat, så er alle de faktorer, der skal tages i betragtning ved beregningen af den nøjagtige pris for hver enkelt individuel levering, ligeledes fastsat, således at der reelt ikke består nogen forhandlingsfrihed for så vidt angår pris.

64. Artikel 148, stk. 2, litra c), nr. i), i forordning nr. 1308/2013 henviser til minimumsindholdet vedrørende indikationen af den pris, der skal betales for leveringen, som skal angives i kontrakter. Kontrakten skal enten henvise til en fast pris og/eller til en pris, der beregnes ved at kombinere adskillige faktorer, der skal fastsættes i kontrakten. Denne bestemmelse bestemmer eksempelvis, at disse faktorer »beregnes ud fra forskellige faktorer i kontrakten, som kan omfatte markedsindikatorer, der afspejler ændringer i markedsforholdene, den leverede mængde og kvaliteten eller sammensætningen af den leverede rå mælk«.

65. Ved anvendelsen af konjunktionerne »og/eller« i artikel 148, stk. 2, litra c), nr. i), synes forordning nr. 1308/2013 at være neutral for så vidt angår den prismekanisme, der vælges af parterne i kontrakten. Ordene »som kan omfatte« indikerer endvidere, at de faktorer, der opregnes i artikel 148, stk. 2, litra c), nr. i), andet led, er rent vejledende, og at andre eller færre elementer kunne være omfattet.

66. Det endelige resultat i artikel 148, stk. 4, forbliver imidlertid under alle omstændigheder det samme: Det skal være muligt *for parterne* frit at forhandle alle elementer i en kontrakt. Udfærdigelsen af en liste, der ikke kan ændres, over faktorer, der kun kan tages hensyn til ved beregningen af den nøjagtige pris for hver levering *ved en medlemsstats dekret*, som det er obligatorisk at anvende for samtlige parter, er endnu engang næppe i overensstemmelse med dette standpunkt.

67. Det må følgelig konkluderes, at den omhandlede bestemmelse i den foreliggende sag begrænser friheden for kontraktparterne til at forhandle købsprisen for råmælk af to årsager: Den forbinder grundprisen til gruppen, og den indebærer, at kontraktens parter ikke kan aftale en anden købspris for råmælk ved at tage andre faktorer end dem, der er angivet i den nationale lovgivning, i betragtning.

36 – »Antageligvis« eftersom det på et marked med karaktertræk som det litauiske marked for råmælk, hvor der synes at bestå en betydelig ubalance i forhandlingspositionen, er rimeligt at antage, at det endvidere vil komme til udtryk ved en betydelig asymmetri i oplysningerne.

b) Det andet spørgsmål: forbuddet mod uberettigede prisnedsættelser

68. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale domstol oplyst, hvorvidt artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 er til hinder for nationale regler, der forbyder opkøbere af råmælk at foretage uberettigede nedsættelser af købsprisen for råmælk. Såfremt nedsættelsen er på mere end 3%, er det kun muligt, såfremt den kompetente myndighed (markedsreguleringsagenturet) beslutter, at en sådan nedsættelse er berettiget.

69. Ifølge den litauiske regering har artikel 3, stk. 3, nr. 3, og artikel 5 i lov om forbud mod urimelig praksis til formål at sikre, at der ikke kan foretages uberettigede ændringer i prisen *efter indgåelsen* af kontrakten. Disse bestemmelser fastsætter ikke en begrænsning i forhandlingsfriheden for priser, men sikrer, at prisen ikke vil blive ændret, medmindre objektive grunde herfor er blevet givet.

70. Den tyske regering har anført, at artikel 3, stk. 3, nr. 3, i lov om forbud mod urimelig praksis ikke er i strid med artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013. Denne regering har gjort gældende, at reglen omhandler den ensidige adfærd hos en af kontraktens parter, efter at kontrakten er blevet indgået, og som sådan ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 148, stk. 4, idet den omhandler et aspekt, der ikke er reguleret deri: dvs. at forhindre urimelig handelspraksis.

71. Kommissionen har gjort gældende, at denne bestemmelse, der svarer til artikel 3, stk. 3, nr. 1, i lov om forbud mod urimelig praksis udgør en begrænsning i friheden til at forhandle pris, der er fastlagt i artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013, og at den følgelig er udelukket.

72. Jeg deler Kommissionens opfattelse på dette punkt.

73. Jeg må som udgangspunkt indrømme, at jeg er en smule forvirret over artikel 3, stk. 3, nr. 3, og artikel 5 i lov om forbud mod urimelig praksis. Selve det forhold, at bestemmelserne eksisterer, synes at indebære, at trods den omstændighed, at det er obligatorisk at have skriftlige kontrakter (og selv efter fastsættelsen af fælles priser inden for gruppen i henhold til nævnte lovs artikel 3, stk. 3, nr. 1), kan der fortsat være en ganske høj prisvolatilitet efter indgåelsen af en sådan skriftlig kontrakt, hvis fastsatte formål er at indføre stabilitet i kontraktforhold.

74. Den litauiske regering har i retsmødet forklaret, at grunden til denne bestemmelse er de særlige omstændigheder på det litauiske marked. Som følge af den ulige forhandlingsposition, der består mellem dem, kan opkøbere af råmælk pålægge producenter en lavere pris med truslen om at trække fremtidige afgifter tilbage. Kontraktbestemmelserne arbejder ifølge denne regering ikke på den måde, som de burde, for så vidt angår opkøbere af råmælk.

75. I lyset af denne realitet er det min opfattelse, at den tyske regerings argument, der støtter sig på sondringen mellem det præcise tidspunkt for indgåelsen af kontrakten, som princippet om forhandlingsfrihed finder anvendelse på, og den efterfølgende opfyldelse af kontrakten, der ikke er genstand for sådanne regler, er ganske formalistisk og ikke overbevisende. De forklaringer, der gives af den litauiske regering, fremhæver snarere den omstændighed, at den asymmetri i forhandlingerne, der består på tidspunktet for forhandlingen af kontrakten, let kan overføres til det senere tidspunkt for opfyldelsen af kontrakten. Dette kan finde sted formelt (ved at inkorporere kontraktbestemmelser, der giver mulighed for en sådan prisvolatilitet, hvilket, det siger sig selv, åbenbart er til skade for kun en af parterne) eller på et faktuelt plan (idet en række successive kontrakter sandsynligvis vil blive indgået mellem de samme parter, hvori »manglende samarbejde« ved »manglende opfyldelse« af en kontrakt på den måde, som den litauiske regering har beskrevet, kan resultere i »mindre gunstige betingelser« i den næste kontrakt mellem de samme parter).

76. Når begge disse opfattelser imidlertid tages i betragtning, forekommer det mig endvidere, at det er ganske åbenbart, at de relevante bestemmelser faktisk har til formål at begrænse friheden til at forhandle elementer af kontrakten, der underminerer forordningens artikel 148, stk. 4. De begrænser muligheden for frit at forhandle en nedsættelse af pris. Artikel 3, stk. 3, nr. 3, i lov om forbud mod urimelig praksis indfører et absolut forbud mod uberettigede nedsættelser, der følgelig klart begrænser paternes kontraktfrihed. Artikel 5 deri udvider yderligere og indrammer institutionelt denne logik ved at gøre prisnedsættelser på mere end 3% afhængig af en tilladelse fra det relevante administrative organ.

77. Selv om jeg er klar over den økonomiske realitet, der ligger til grund for markedet for råmælk i Litauens funktion, er det min konklusion, at jeg ikke kan finde en måde at forene sådanne nationale regler med den klare regel om, at parterne i en kontrakt frit kan forhandle alle elementer i en kontrakt.

3. Forskellige formål?

78. Den nederlandske regering har i retsmødet, idet den under påberåbelse af dommen i sagen Scotch Whisky Association m.fl.[37] har gjort gældende, at trods den omstændighed, at de omhandlede regler indebærer begrænsninger i forhandlingsfriheden, der er fastsat i artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013, skal de ikke desto mindre behandles med henvisning til kravene i proportionalitetsprincippet, idet de forfølger andre formål end dem, der er omfattet af denne forordning. Den nederlandske regering har i den forbindelse givet udtryk for den opfattelse, at det formål, der forfølges ved lov om forbud mod urimelig praksis, nærmere bestemt at hindre urimelig handelspraksis, ikke er et selvstændigt formål med denne forordning, men er et rent accessorisk hensyn.

79. Den franske regering har tilsvarende anført i retsmødet, at løsningen i dommen i sagen Scotch Whisky Association kan finde anvendelse i denne sag, idet den omhandlede regel ikke indebærer en udtømmende harmonisering. Det er kun mulig at tage stilling til, hvorvidt nationale bestemmelser, der har indvirkning på en udtrykkelig EU-retlig bestemmelse, kan tillades på dette grundlag fra sag til sag.

80. Den tyske regering er af den modsatte opfattelse. Ifølge denne regering adskiller denne sag sig fra dommen i sagen Scotch Whisky Association. I modsætning til denne sag, hvor det omhandlede forhold ikke var reguleret ved forordning nr. 1308/2013, omhandler den foreliggende sag en udtrykkelig regel, der regulerer de begrænsninger, som en medlemsstat kan indføre i friheden til at forhandle alle elementerne i en kontrakt.

81. Idet man anvender den analytiske ramme, der er fremhævet ovenfor i punkt 26-42 i nærværende forslag til afgørelse, bliver hovedspørgsmålet i denne fase af bedømmelsen: Hvilke formål forfølges præcist ved den EU-retlige bestemmelse henholdsvis bestemmelsen i national ret, mellem hvilke det netop er blevet bekræftet, at der består en konflikt?

82. For så vidt angår artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 træder to formål frem. Der er for det første formålet om at *styrke mælkeproducenternes forhandlingsposition* i den specifikke mælkesektor. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, har denne regel, som det fremgår af 128. betragtning, fastlagt foranstaltninger med henblik på at styrke mælkeproducenters forhandlingsposition over for forarbejdningsvirksomheder med det formål at sikre en rimelig leverstandard for disse mælkeproducenter. Artikel 149 i forordning nr. 1308/2013 giver mælkeproducentorganisationer eller sammenslutninger heraf ret til kollektivt at forhandle vilkår i kontrakter om levering af råmælk som en undtagelse til anvendelsen af konkurrencereglerne.

37 – Dom af 23.12.2015 (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 26-29).

Forordningen bygger endvidere generelt (og ikke blot i mælkesektoren) på sådanne producentorganisationers evne til at koncentrere udbuddet og følgelig bidrage til styrkelsen af producenternes forhandlingsposition og derved fremme oprettelsen og anerkendelsen af sådanne organisationer [38].

83. Som det for det andet fremgår af 138. betragtning til forordning nr. 1308/2013, anses anvendelsen af skriftlige kontrakter som fastlagt ved artikel 148 og artikel 168 i forordning nr. 1308/2013 generelt for at være et værktøj, der kan bidrage til at forhindre visse *urimelige handelspraksisser*. Den tilsvarende bestemmelse til artikel 148 blev indsat i forordning nr. 1234/2007 ved forordning nr. 261/2012 med det udtrykkelige formål, at anvendelsen af formelle skriftlige kontrakter ville bidrage til at undgå visse urimelige handelspraksisser [39]. Betragtningerne til forordning nr. 261/2012 gør det navnlig klart, at de hensyn, der førte til vedtagelsen af bestemmelsen svarende til den nugældende artikel 148 i forordning nr. 1308/2013, var, at koncentration af udbuddet, trods de meget forskellige situationer i medlemsstaterne for så vidt angår mælkeproduktions- og mejerisektorerne, i mange tilfælde var lav, hvilket førte til en uligevægt i forhandlingsposition i forsyningskæden mellem landbrugere og mejerier, og at denne uligevægt kunne føre til urimelige handelspraksisser [40].

84. For så vidt angår det formål, der forfølges ved lov om forbud mod urimelig praksis, har den litauiske regering anført, at de omhandlede regler har til formål at forbyde urimelig handelspraksis, idet konkurrencen derved stimuleres, og landbrugeres forhandlingsposition styrkes. Denne lovs artikel 3, stk. 3, nr. 1, sikrer en vis grad af samarbejde blandt producenter vedrørende fastsættelsen af priser for råmælk som et middel til at styrke deres forhandlingsposition. Følgelig har lov om forbud mod urimelig praksis til formål at styrke *mælkeproducenters forhandlingsposition* og at hindre *urimelig handelspraksis* i mælkesektoren.

85. Det er følgelig åbenbart, at de formål, der forfølges ved de omhandlede nationale bestemmelser, er de samme som dem i forordningen. Den litauiske regering indrømmede selv dette i retsmødet. EU-lovgiver udformede lige netop artikel 148 i forordning nr. 1308/2013 efter at have taget hensyn af *samme karakter* som dem, der motiverede den litauiske lovgivers vedtagelse af de anfægtede bestemmelser i lov om forbud mod urimelig praksis, i betragtning. Det, der opnås, er måske en forskellig balance mellem de samme værdier: Da EU-lovgiver søgte at forene målsætningerne om fri konkurrence med de specifikke målsætninger bag den fælles landbrugspolitik, herunder formålet om at sikre landbrugsbefolkning en rimelig levestandard i mælkesektoren, at styrke deres forhandlingsposition og beskytte dem mod urimelig handelspraksis, valgte EU-lovgiver i stedet for de måske mere håndfaste foranstaltninger, der blev vedtaget af den litauiske lovgiver, blot at give mulighed for at gøre det obligatorisk for medlemsstater at stille krav om en skriftlig kontrakt.

86. Hvorvidt og i hvilket omfang denne foranstaltning faktisk er egnet og effektiv med henblik på opnå disse formål, er et ganske andet spørgsmål, som jeg vil vende tilbage til i den afsluttende del af nærværende forslag til afgørelse. Der kan imidlertid ikke herske nogen tvivl om, at EU-lovgiver foretog et klart værdimæssigt valg: nemlig at tage hensyn til de *samme formål* og at nå frem til regulering af den *samme situation* i den præcist *samme fase* af produktionskæden. Af disse grunde er konflikten mellem de EU-retlige regler og de nationale regler i dette tilfælde helt enkelt ikke et rent marginalt tilfælde af to delvist overlappende ordninger, hvor selv enhver yderligere behandling af spørgsmålet om proportionalitet kan diskuteres. Det er i stedet et grundlæggende funktionelt sammenstød mellem to måder at regulere præcist det samme forhold, idet det afspejler forskellige værdimæssige valg mellem de samme formål.

38 – Jf. 131.-134. betragtning til og del II, afsnit II, kapitel III i forordningen om »producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer og brancheorganisationer«.

39 – Ottende betragtning til forordning nr. 261/2012, der citeres i punkt 50 i nærværende forslag til afgørelse.

40 – Jf. femte betragtning til forordning nr. 261/2012.

87. Den omstændighed, at der, som den forelæggende ret bemærker, fortsat ikke er nogle yderligere specifikke EU-retlige foranstaltninger om urimelig handelspraksis mellem selskaber i fødevareforsyningskæden, men kun forberedende foranstaltninger[41], ændrer ikke meget ved dette udfald.

88. Der blev offentliggjort et forslag til et direktiv om illoyal handelspraksis i relationer mellem virksomheder i fødevareforsyningskæden i april 2018[42]. Det er korrekt, at medlemsstater kunne vedtage nationale bestemmelser, så længe der består et lovgivningsmæssigt tomrum, indtil et EU-retligt instrument vedtages på dette område.

89. Det er imidlertid tilsvarende korrekt, at foranstaltninger, som medlemsstater kan vedtage i mellemtiden, ikke kan være i strid med de EU-retlige regler, der allerede gælder i henhold til forordning nr. 1308/2013, eller ethvert andet gældende EU-retligt instrument.

90. Den nederlandske regering har ikke desto mindre foreslået i retsmødet, at ovennævnte forslag betyder, at EU-retten i artikel 148 i forordning nr. 1308/2013 ikke allerede kunne have foretaget en udtømmende regulering af spørgsmålet om (beskyttelse mod) urimelig handelspraksis i sektoren for råmælk. Såfremt den havde, hvordan kunne Kommissionen nu foreslå ny lovgivning på dette område? Ved følgelig at foreslå ny lovgivning om netop dette forhold har Kommissionen faktisk indirekte anerkendt, at der består en specifik lovgivningsmæssig lakune.

91. Uanset hvor elegant dette argument synes at være ved første øjekast, så smuldrer det efter en nærmere undersøgelse. EU-rettens faktiske forrang, som beskrevet ovenfor[43], indtraf for det første ved reglen, der fastsætter, at parterne frit kan forhandle alle elementer i en kontrakt. Dette er ikke til hinder for andre potentielle foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe ubalancen, og som ikke er til hinder for denne specifikke regels funktion. Det gør foranstaltningerne imidlertid klart i hovedsagen. Selv såfremt det for det andet blev lagt til grund, at der ville være en fuldstændig overensstemmelse mellem omfanget af de nye EU-retlige regler, der bringes i forslag, og det aktuelle anvendelsesområde for artikel 148 og andre bestemmelser i forordning nr. 1308/2013, hvilket ikke er tilfældet, da kan den omstændighed, at der foreslås nye regler på samme område endvidere helt enkelt betyde, at det, der allerede gælder på området, vil blive ændret. Efterfølgende bestemmelser i EU-retten vil da udgøre lex posterior på det samme lovgivningsmæssige plan som forordning nr. 1308/2013.

4. Foreløbig konklusion

92. Det er i lyset af det ovenstående min opfattelse, at artikel 148, stk. 4, i forordning nr. 1308/2013 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for lovgivning som den i sagen omhandlede, der med henblik på at styrke forhandlingspositionen for producenter af råmælk og hindre urimelig handelspraksis:

– begrænser kontraktparternes frihed til at forhandle købsprisen for råmælk i den forstand, at det er forbudt for en opkøber af råmælk at betale forskellige priser for råmælk til sælgere af råmælk fra den samme gruppe, der er grupperet i henhold til den solgte mængde af mælk, og som ikke er medlem af en anerkendt organisation af mælkeproducenter, for råmælk af samme kvalitet og med

41 – Den 7.6.2016 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om illoyal handelspraksis i fødevarekæden (2015/2065(INI)). Den 14.11.2016 udgav taskforcen vedrørende landbrugsmarkederne, der blev nedsat af Phil Hogan i sin egenskab af medlem af Europa-Kommissionen, en rapport om styrkelse af landbrugernes position i fødevareforsyningskæden, mens Rådet for Den Europæiske Union den 12.12.2016 godkendte konklusionerne i rapporten om styrkelse af landbrugernes position i fødevareforsyningskæden og bekæmpelse af illoyal handelspraksis (konklusion nr. 15508/16).

42 – COM(2018)173 final af 12.4.2018.

43 – Punkt 29 og 59-67 i nærværende forslag til afgørelse.

den samme sammensætning som den, der leveres til opkøberen ved hjælp af den samme metode, og hvor parterne følgelig ikke kan blive enige om en anden købspris på råmælk under hensyntagen til andre faktorer, og som

– begrænser kontraktparternes frihed til at forhandle købsprisen for råmælk i den forstand, at en opkøber af råmælk ikke kan foretage en uberettiget nedsættelse af købsprisen for råmælken, og hvor det kun er muligt at nedsætte prisen med mere end 3%, såfremt der er givet tilladelse af den kompetente myndighed.

C. Efterskrift

93. Med ændringen i de retlige rammer i den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning for landbrugsprodukter samt dommen i sagen Scotch Whisky Association kan der være rejst tvivl ved, hvor meget plads, der præcist er til nationale regler i forfølgelsen af lovlige formål, der ikke er omfattet af instrumenterne i den fælles landbrugspolitik.

94. I lyset af den ændrede lovgivningsmæssige tilgang og den logik, som jeg har behandlet i nærværende forslag til afgørelse, er der en smule plads til nationale afvigelser, navnlig på grænserne til markedet, hvor markedskræfterne skal forenes med andre formål og værdier. Jeg mener imidlertid ikke, at »tilladelse til at afvige«, selv såfremt der ligger ganske legitime formål bag dette, kan udvides til at ødelægge den lovgivningsmæssige kerne af den fælles markedsordning.

95. Disse udtalelser modsiger på ingen måde lovligheden og korrektheden af det, som den litauiske lovgiver ønskede at opnå med de anfægtede bestemmelser i lov om forbud mod urimelig praksis. Jeg nærer faktisk stor personlig sympati for disse formål. De omhandlede nationale bestemmelser har til formål at indgå i en specifik national kontekst, hvor det forekommer, at forordningens tilgang, der støtter sig på producentorganisationernes og sammenslutningernes potentiale, ikke synes at have fungeret korrekt. Kommissionens seneste rapport om gennemførelsen af relevante bestemmelser i forordning nr. 1308/2013 afspejler denne realitet på nationalt plan, idet der blev indberettet modstand i visse medlemsstater til »foreningstilgangen« som en af grundene til, at den ikke var en fuldstændig succes [44].

96. Såfremt markedsordningen for landbrugsprodukter imidlertid ikke skal blive udhulet, må en medlemsstat ikke ensidigt foretage afvigelser fra klare EU-retlige krav selv ud fra disse hensyn. Forordning nr. 1308/2013 bestemmer for det første, at der skal træffes specifikke foranstaltninger for så vidt angår specifikke problemer [45]. Den har for det andet til formål at sikre lydhørhed fra EU-lovgivers side ved indsættelse af meddelelses- og indberetningsforpligteler [46].

97. Medlemsstater er for det tredje og frem for alt generelt forpligtet til i henhold til pligten til loyalt samarbejde at overholde EU-retten. I tilfælde af vanskeligheder og problemer i forbindelse med anvendelsen skal de, såfremt de vurderer, at det er nødvendigt at håndtere disse problemer, tage hensyn til de rette institutionelle midler på det EU-retlige plan med henblik på at fremme lovgivningsmæssige ændringer og en progressiv tilpasning til udviklingen [47].

44 – Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Markedsudviklingen i mælke- og mejerisektoren og anvendelsen af bestemmelserne i »mælkepakken«, COM(2016) 724 final. En skeptisk iagttager fra de mere østlige dele af Den Europæiske Union kan være af den opfattelse, at sådanne konklusioner næppe er overraskende, idet det bemærkes, at dette er det sandsynlige udfald, når der foreslås en enkelt kulturelt set ganske klart partisk »løsning« til resten. I medlemsstater med en ganske frisk historisk sensitivitet for så vidt angår »obligatorisk« organisering og kollektivisering af landbrugsproduktionen vil en sådan model sandsynlig mislykkes.

45 – Jf. navnlig artikel 221, stk. 1, i forordning nr. 1308/2013.

46 – Henholdsvis forordningens artikel 223 og 225.

47 – Jf. i denne retning dom af 7.2.1973, Kommissionen mod Italien (39/72, EU:C:1973:13, præmis 20 ff.)

98. Pligten til loyalt samarbejde går imidlertid begge veje. Den indebærer en forpligtelse ikke blot for medlemsstaterne, men endvidere institutionerne til at »arbejde sammen efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktaten og andre [EU-retlige] bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særlig bestemmelserne om den fælles markedsordning på det pågældende område og om statsstøtte« [48].

99. EU-lovgiver er inden for disse rammer forpligtet til at reagere i god tid på en sådan udvikling [49]. Som jeg allerede har anført andetsteds, udgør den omstændighed, at EU-lovgiver nyder et vidt skøn navnlig på området for den fælles landbrugspolitik ikke en »blankocheck«, hvorved tidligere lovgivningsmæssige valg bør opfattes som en permanent og tilstrækkelig begrundelse for deres fortsatte anvendelse på betydeligt forandrede markeds- og samfundsforhold [50]. Proportionalitetsprincippet kræver endvidere, at EU-retlige foranstaltninger skal være egnede i lyset af det mål, der forfølges, og at deres *gyldighed* i sidste ende kan anfægtes, såfremt dette ikke er tilfældet [51]. En anfægtelse heraf ville imidlertid skulle ske under en anden slags søgsmål og kræve, at der fremføres andre argumenter og fremlægges andre beviser for Domstolen.

V. Forslag til afgørelse

100. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol) som følger:

»Artikel 148, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 skal fortolkes således, at den er til hinder for national lovgivning som i den foreliggende sag, der med henblik på at styrke forhandlingspositionen for producenter af råmælk og hindre urimelig handelspraksis:

– begrænser kontraktparternes frihed til at forhandle købsprisen for råmælk i den forstand, at det er forbudt for en opkøber af råmælk at betale forskellige priser for råmælk til sælgere af råmælk fra den samme gruppe, der er grupperet i henhold til den solgte mængde af mælk, og som ikke er medlem af en anerkendt organisation af mælkeproducenter, for råmælk af samme kvalitet og med den samme sammensætning som den, der leveres til opkøberen ved hjælp af den samme metode, og hvor parterne følgelig ikke kan blive enige om en anden købspris for råmælk under hensyntagen til andre faktorer, og som

– begrænser kontraktparternes frihed til at forhandle købsprisen for råmælk i den forstand, at en opkøber af råmælk ikke kan foretage en uberettiget nedsættelse af købsprisen for råmælken, og hvor det kun er muligt at nedsætte prisen med mere end 3%, såfremt der er givet tilladelse af den kompetente myndighed.«

48 – Dom af 8.1.2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, præmis 47).

49 – Jf. i denne retning for så vidt angår »pligt til at ændre ordningen« dom af 12.12.1985, Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland (208/84, EU:C:1985:508, præmis 22).

50 – Jf. mit forslag til afgørelse Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punkt 90) og Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:20, punkt 139).

51 – Jf. eksempelvis dom af 12.7.2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis). Jf. endvidere dom af 6.12.1984, Biovilac mod EEC (59/83, EU:C:1984:380, præmis 17), hvor det blev fastslået, at »[…] alene en foranstaltnings åbenbare uoverensstemmelse med det formål, vedkommende institution [i Fællesskabet] søger at forfølge, kan anfægte foranstaltningens lovlighed«.