Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 7. marca 2019[1]

Zadeva C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė
ob udeležbi
Lietuvos Respublikos Seimas

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (ustavno sodišče Republike Litve))

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna ureditev trga – Mleko in mlečni proizvodi – Uredba (EU) št. 1308/2013 – Člen 148(4) – Pogodbene določbe – Svobodna pogajanja o cenah – Nacionalna zakonodaja, ki kupce surovega mleka obvezuje, da ponudijo enake cene skupinam proizvajalcev, in prepoveduje znižanje cen brez utemeljitve“

I. Uvod

1. Litovski trg surovega mleka zaznamujeta razpršena ponudba z več tisoč malimi proizvajalci surovega mleka in zelo koncentrirano povpraševanje s samo peščico velikih odkupnih družb. Mali proizvajalci niso organizirani. Odkupne družbe jim zato lahko vsilijo nakupne cene, kar ima za posledico zelo nizke cene surovega mleka.

2. Litva je zaradi takšnih razmer sprejela posebno zakonodajo, da bi preprečila nepoštene poslovne prakse v sektorju surovega mleka. Navedena zakonodaja določa razvrstitev proizvajalcev glede na količino dnevno prodanega surovega mleka in kupcem surovega mleka nalaga obveznost, da ponudijo enako ceno vsem proizvajalcem iz iste skupine. Poleg tega kupcem surovega mleka prepoveduje znižanje cen brez utemeljitve. Znižanje nakupne cene za 3 % ali več je dovoljeno na podlagi odobritve pristojnega upravnega organa.

3. V postopku v glavni stvari je skupina poslancev litovskega parlamenta pri Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (ustavno sodišče Republike Litve, v nadaljevanju: litovsko ustavno sodišče) vložila tožbo, s katero prereka, ali so navedene določbe nacionalnega prava skladne z litovsko ustavo. V okviru tega postopka so bili izraženi tudi dvomi glede združljivosti navedenih določb s členom 148(4) Uredbe (EU) št. 1308/2013,[2] zlasti z zahtevo, da se stranki prosto pogajata o vseh elementih pogodb, vključno z nakupno ceno.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671).

4. Glede na navedeno je glavno vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi, kako presoditi, ali je neko področje ali neko vprašanje predmet „izčrpne harmonizacije“ ali „vnaprejšnjega zakonodajnega delovanja Unije“ ali ne. Katera merila in vidike je treba upoštevati? Čeprav vprašanje obsega pristojnosti držav članic na področjih, ki jih ureja pravo Unije, seveda nikakor ni novo, so nedavne spremembe zakonodajne tehnike in pristopa v skupni kmetijski politiki ter skupne ureditve trga kmetijskih proizvodov vplivale tudi na tradicionalno sodno prakso v zvezi s tem na zadevnem področju, kot se je nedavno pokazalo z odločitvijo v zadevi Scotch Whisky Association. [3]

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Člen 148 Uredbe št. 1308/2013 določa:

„1. Kadar država članica odloči, da morata za vsako oddajo surovega mleka na njenem ozemlju, ki jo kmet zagotovi predelovalcu surovega mleka, stranki skleniti pisno pogodbo, in/ali določi, da morajo prvi kupci pripraviti pisno ponudbo pogodbe o dobavi surovega mleka, ki jo zagotovi kmet, taka pogodba in/ali taka ponudba pogodbe izpolnjuje pogoje iz odstavka 2.

[…]

2. Pogodba in/ali ponudba pogodbe iz odstavka 1:

(a) se pripravi pred oddajo;

(b) se pripravi v pisni obliki in

(c) vsebuje zlasti naslednje elemente:

(i) ceno, ki se plača za oddajo in je:

– nespremenljiva in določena v pogodbi in/ali

– računana s kombiniranjem različnih dejavnikov, določenih v pogodbi, ki lahko vključujejo tržne kazalnike, ki odražajo spremembe tržnih razmer, oddane količine in kakovost ali sestavo oddanega surovega mleka;

(ii) količino surovega mleka, ki se lahko odda in/ali se mora oddati, in časovni razpored takih oddaj;

(iii) trajanje pogodbe, ki se lahko sklene bodisi za določen ali nedoločen čas z določbami o odpovedi;

(iv) podrobnosti o plačilnih rokih in postopkih;

(v) načine zbiranja ali oddaje surovega mleka ter

(vi) pravila, ki se uporabijo v primeru višje sile.

[…]

3 Sodba z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845).

4. Stranki se prosto pogajata o vseh elementih pogodb za oddajo surovega mleka, ki jih sklenejo kmetje, zbiralci ali predelovalci surovega mleka, vključno z elementi iz točke (c) odstavka 2.

Ne glede na prvi pododstavek se uporabljata ena ali obe točki:

(a) kadar država članica odloči, da je pisna pogodba za oddajo surovega mleka obvezna v skladu z odstavkom 1, lahko določi minimalno trajanje, ki velja samo za pisne pogodbe med kmetom in prvim kupcem surovega mleka; tako minimalno trajanje je vsaj šest mesecev in ne škoduje pravilnemu delovanju notranjega trga;

(b) kadar država članica odloči, da mora prvi kupec surovega mleka pripraviti pisno ponudbo pogodbe za kmeta v skladu z odstavkom 1, lahko določi, da mora ponudba vsebovati minimalno trajanje pogodbe, ki je določeno v nacionalni zakonodaji za ta namen; tako minimalno trajanje znaša vsaj šest mesecev in ne škoduje pravilnemu delovanju notranjega trga.

Drugi pododstavek ne posega v pravico kmeta, da zavrne tako minimalno trajanje, pod pogojem, da to stori pisno. V takem primeru se stranki prosto pogajata o vseh elementih pogodbe, tudi o elementih iz točke (c) odstavka 2.“

6. Z Uredbo (EU) 2017/2393,[4] s katero je bila spremenjena Uredba št. 1308/2013, je bil člen 148(4)(a) spremenjen tako:

„(a) kadar se država članica odloči, da je v skladu z odstavkom 1 pisna pogodba za oddajo surovega mleka obvezna, lahko določi:

(i) obveznost strank, da se morajo dogovoriti o razmerju med določeno dobavljeno količino in ceno, ki se plača za to dobavo;

(ii) minimalno trajanje, ki se uporablja samo za pisne pogodbe med kmetom in prvim kupcem surovega mleka; tako minimalno trajanje je vsaj šest mesecev in ne škoduje pravilnemu delovanju notranjega trga;

[…]“

B. Litovsko pravo

7. V prvem odstavku člena 46 Lietuvos Respublikos Konstitucija (ustava Republike Litve) je določeno: „Gospodarstvo Litve mora temeljiti na pravici do zasebne lastnine, svobodi posameznikov, da opravljajo gospodarsko dejavnost, in gospodarski pobudi.“

8. V skladu s členom 2(5) Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (zakon o prepovedi nepoštenih praks gospodarskih subjektov, ko odkupujejo in prodajajo surovo mleko ter tržijo mlečne proizvode),[5] kakor je bil spremenjen z zakonom št. XII-2230 (v nadaljevanju: zakon o prepovedi nepoštenih praks),[6] so prodajalci surovega mleka razvrščeni v 10 skupin glede na količino (v kilogramih) surovega mleka z naravno vsebnostjo maščob, ki jo prodajo na dan. Člen 2(7) zakona

4 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 (UL 2017, L 350, str. 15).

5 Zakonodajni register (TAR), 2015-07-09, št. 11209.

6 Zakonodajni register (TAR), 2015-12-29, št. 20903.

o prepovedi nepoštenih praks določa, da je nakupna cena surovega mleka znesek, o katerem se dogovorita kupec in prodajalec surovega mleka, ki se plača za surovo mleko z osnovnimi kazalniki sestave mleka, brez doplačil, pribitkov ali odbitkov. Ti kazalniki so bili določeni v odredbi ministra za kmetijstvo št. 146 z dne 9. maja 2001, naslovljeni „Odobritev pravil o odkupu mleka“.

9. Člen 3 zakona o prepovedi nepoštenih praks je naslovljen „Prepoved nepoštenih praks gospodarskih subjektov“. Člen 3(3), točka 1, tega zakona določa: „Kupcu surovega mleka je prepovedana uporaba teh nepoštenih praks: (1) določanje različnih nakupnih cen surovega mleka v pogodbah o prodaji tega proizvoda, ko kupujejo surovo mleko, ki dosega kakovostne zahteve, določene z odredbo litovskega ministra za kmetijstvo, od iste skupine prodajalcev surovega mleka in ko se to mleko kupcu odda na enak način (surovo mleko, oddano na odkupni točki za surovo mleko, surovo mleko, kupljeno neposredno na kmetiji, surovo mleko, oddano neposredno družbi za njegovo predelavo), razen ko je surovo mleko kupljeno od prodajalcev tega proizvoda, ki prodajajo mleko, ki so ga sami proizvedli, in ki pripadajo organizaciji proizvajalcev mleka, priznani v skladu s pravili, določenimi z odredbo litovskega ministra za kmetijstvo. Vendar v zadnjenavedenem primeru uporabljena nakupna cena surovega mleka ne sme biti nižja od cene, ki bi se določila glede na skupino prodajalcev surovega mleka.“

10. Člen 3(3), točka 3, zakona o prepovedi nepoštenih praks določa: „Kupcem surovega mleka je prepovedana uporaba teh nepoštenih praks: […] (3) neupravičeno znižanje nakupne cene surovega mleka […]“

11. Člen 5 zakona o prepovedi nepoštenih praks določa:

„1. Če kupec surovega mleka nakupno ceno tega proizvoda, določeno v pogodbi o nakupu in prodaji surovega mleka, zniža za več kot 3 %, mora podati utemeljitev za znižanje cene, ki jo mora predložiti agenciji za regulacijo trga.

2. Agencija za regulacijo trga v skladu s smernicami, odobrenimi z odredbo litovskega ministra za kmetijstvo, potem ko v petih delovnih dneh preuči utemeljitev znižanja nakupne cene surovega mleka, ki ga uveljavlja kupec tega proizvoda, na katero je napoteno v odstavku 1 tega člena, v treh delovnih dneh odloči, ali je znižanje nakupne cene surovega mleka za več kot 3 % utemeljeno.

3. Če agencija za regulacijo trga v skladu s smernicami, navedenimi v odstavku 2 tega člena, odloči, da znižanje nakupne cene surovega mleka za več kot 3 % ni bilo utemeljeno, se kupcu surovega mleka prepove znižanje cene tega proizvoda, določene v pogodbi o nakupu in prodaji surovega mleka.“

III. Dejstva, postopki in vprašanja za predhodno odločanje

12. Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (skupina poslancev litovskega parlamenta, v nadaljevanju: tožeče stranke) je predlagala, naj Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (litovsko ustavno sodišče) preuči združljivost zakona o prepovedi nepoštenih praks, zlasti člena 3 in člena 5, z litovsko ustavo, zlasti s prvim odstavkom člena 46. Trdi, da je zakon o prepovedi nepoštenih praks protiustaven, ker omejuje pravico pogodbenih strank, da se dogovorita o bistvenih elementih v zvezi z nakupom in prodajo surovega mleka. To naj bi bilo v nasprotju z ustavno pravico do svobode sklepanja pogodb, ki jo zagotavlja prvi odstavek člena 46 litovske ustave.

13. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je za litovski trg surovega mleka (pri čemer je mlekarski sektor med največjimi sektorji proizvodnje hrane, ki ustvari približno 2 % državnega bruto domačega proizvoda) značilen obstoj številnih malih proizvajalcev (približno 25.000, od katerih jih ima 74 % od ene do pet krav) in samo nekaj predelovalcev (šest mlečnopredelovalnih družb predela 97 % mleka). Različne metode, uporabljene za spodbujanje sodelovanja med proizvajalci surovega mleka, so bile neuspešne. Ni nobenih organizacij proizvajalcev surovega mleka, kot so opredeljene in priznane

v skladu s členi od 152 do 154 Uredbe št. 1308/2013. Surovo mleko se odkupuje prek odkupnih točk od malih proizvajalcev tega proizvoda. Pred sprejetjem zakona o prepovedi nepoštenih praks so kupci brez pogajanj s proizvajalci surovega mleka preprosto predložili podatek o ceni, po kateri bodo kupili surovo mleko. Posledično je bila po podatkih, ki jih je pripravila Evropska komisija, povprečna odkupna cena za surovo mleko v Litvi med najnižjimi v Evropski uniji.

14. Predložitveno sodišče poleg tega navaja, da je namen zakona o prepovedi nepoštenih praks prepovedati nepoštene prakse prodajalcev in kupcev surovega mleka. V obrazložitvi osnutka tega zakona je navedeno, da je namen zakona o prepovedi nepoštenih praks zagotoviti uravnoteženje zakonitih interesov kupcev in prodajalcev surovega mleka, omejiti velike mlečnopredelovalne družbe pri uporabi obsežne tržne moči ter omejiti koristi, ki jih gospodarski subjekti, ki prodajajo mlečne proizvode, nepošteno pridobijo z zniževanjem veleprodajnih cen mlečnih proizvodov.

15. V skladu s stališči, izraženimi v postopku pred Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (litovsko ustavno sodišče), sta člen 3(3), točki 1 in 3, ter člen 5 zakona o prepovedi nepoštenih praks problematična z vidika združljivosti s členom 148(4) Uredbe št. 1308/2013. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (litovsko ustavno sodišče) ugotavlja, da je razlaga člena 148(4) Uredbe št. 1308/2013 dejansko pomembna za ugotovitev, ali sta sporni določbi skladni s prvim odstavkom člena 46 litovske ustave. Pravo Unije je vir za razlago litovske zakonodaje, vključno z njeno ustavo, na področjih, na katerih ta država z Evropsko unijo deli pristojnosti svojih državnih institucij ali jih prenese nanjo, kot sta sektorja kmetijstva in notranjega trga.

16. V teh okoliščinah je Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (litovsko ustavno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je mogoče člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 razlagati tako, da – za krepitev pogajalske moči proizvajalcev surovega mleka in preprečevanje nepoštenih poslovnih praks ter ob upoštevanju nekaterih strukturnih posebnosti sektorja mleka in mlečnih proizvodov države članice in sprememb na trgu mleka – ne prepoveduje vzpostavitve nacionalnega zakonskega regulativnega okvira, s katerim je omejena svoboda pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, pri čemer je kupcu surovega mleka prepovedano plačilo različnih nakupnih cen surovega mleka prodajalcem tega proizvoda iz iste skupine, ki so razvrščeni v skupine glede na količino prodanega mleka in ne pripadajo priznani organizaciji proizvajalcev mleka, in sicer za surovo mleko enake kakovosti in sestave, kot je mleko, ki se kupcu odda na enak način, kar pomeni, da se stranki ne moreta dogovoriti o drugačni nakupni ceni surovega mleka, tako da bi upoštevali kateri koli drugi dejavnik?

2. Ali je mogoče člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 razlagati tako, da – za krepitev pogajalske moči proizvajalcev surovega mleka in preprečevanje nepoštenih poslovnih praks ter ob upoštevanju nekaterih strukturnih posebnosti sektorja mleka in mlečnih proizvodov države članice in sprememb na trgu mleka – ne prepoveduje vzpostavitve nacionalnega zakonskega regulativnega okvira, s katerim je omejena svoboda pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, pri čemer je kupcu surovega mleka prepovedano neupravičeno znižanje nakupne cene surovega mleka, znižanje cene za več kot 3 % pa je mogoče le, če institucija z državnimi pooblastili prizna, da je tako znižanje upravičeno?“

17. Pisna stališča so predložile nemška, francoska in litovska vlada ter Komisija. Te zainteresirane stranke ter tožeče stranke in nizozemska vlada so na obravnavi 5. decembra 2018 ustno podale stališča.

IV. Presoja

18. Ti sklepni predlogi so strukturirani, kot je navedeno v nadaljevanju. Prvič, najprej bom navedel, katere vidike bi bilo treba upoštevati pri presoji, ali pravo Unije državam članicam preprečuje sprejetje nekaterih ukrepov (A). Drugič, glede na te vidike bom analiziral vprašanja predložitvenega sodišča, pri čemer bom prišel do zaključka, da so nacionalni ukrepi, kot so tisti iz postopka v glavni stvari v tej zadevi, dejansko izključeni (B). Tretjič, podal bom tudi več sklepnih pripomb, ki so upravičene ob upoštevanju širšega okvira obravnavane zadeve (C).

A. Harmonizacija na ravni Unije (ali bolje, zvezno vnaprejšnje delovanje)

1. Spreminjajoči se zakonodajni okvir

19. V obravnavani zadevi se postavlja temeljno vprašanje, ki je tako staro kot sam projekt evropske integracije: v kolikšnem obsegu lahko države članice (še) sprejemajo nacionalne ukrepe na področju, ki je „zajeto“ s pravom Unije? S spreminjajočo se ureditvijo skupne kmetijske politike je to vprašanje (in starejša sodna praksa Sodišča v zvezi s tem vprašanjem) dobilo povsem novo razsežnost.

20. Vprašanje obsega harmonizacije na ravni Unije se je na področju skupne kmetijske politike – glede na obsežno in podrobno delovanje prava Unije na tem področju – v preteklosti pogosto postavljalo. Ker na tem mestu ni mogoče predstaviti celotne kompleksnosti obsežne sodne prakse Sodišča, ki se v tej točki nanaša na to področje,[7] naj na kratko pojasnim, da se je odgovor Sodišča na to vprašanje razlikoval glede na: (1) zasedenost regulativnega prostora s pravili Unije; (2) specifično interakcijo med nacionalnim pravilom in pravnim okvirom Unije z vidika specifičnosti normativne kolizije, ter (3) cilje, ki se uresničujejo z različnimi pravili.

21. Tako v položajih, v katerih je tematika obširno urejena s pravom Unije (kar je včasih poimenovano „izčrpna“ harmonizacija), države članice ne smejo več ukrepati z enostransko sprejetimi nacionalnimi določbami, ki lahko vplivajo na sistem, vzpostavljen na ravni Unije. Regulativni okvir prava Unije, ki vzpostavlja sistem ali celovito zakonodajno ureditev, morda ne pomeni celovitega „območnega“ ali „področnega vnaprejšnjega delovanja“, vendar so njegovi učinki podobni: vsa nacionalna pravila, ki lahko vplivajo nanj, so izključena.[8] V skladu s tem niso bila dovoljena nobena nacionalna pravila, ki bi se nanašala na to področje.

22. Zdi se, da je v preteklosti to veljalo za skupni sistem cen, ki je predstavljal jedro „nekdanjega“ zakonodajnega okvira skupnih ureditev trga v različnih sektorjih. Kljub temu, da bi bilo mogoče razpravljati, ali je dejansko šlo za absolutni učinek vnaprejšnjega delovanja na celotnem področju,[9] je Sodišče navedlo, da „države članice na področjih, ki so zajeta s skupno ureditvijo, in toliko bolj, kadar ta ureditev temelji na skupnem sistemu cen, ne smejo več z enostransko sprejetimi nacionalnimi predpisi posegati v mehanizem oblikovanja cen, ki jih skupna ureditev ureja v isti stopnji proizvodnje“.[10]

7 V zvezi z zaporednimi stopnjami razvoja skupne kmetijske politike (SKP) glej na primer: Barents, R., *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer, 1994; Usher, J. A., *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, 2001; McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007; in Schütze, R., „Reforming the ‚CAP': From Vertical to Horizontal Harmonisation“, *Yearbook of European Law*, zvezek 28, izdaja 1, 2009, str. od 337 do 361.

8 Za nekatere sodbe Sodišča se je zdelo, da opozarjajo na učinek vnaprejšnjega delovanja s tem, da je bilo v njih navedeno, da „kadar je pravila o skupni ureditvi trga mogoče šteti za celovit sistem, države članice nimajo več pristojnosti na tem področju, razen če pravo [Unije] izrecno določa drugače“, sodba z dne 13. marca 1984, Prantl (16/83, EU:C:1984:101, točka 13). V zvezi s to razpravo glej Schütze, R., „Reforming the ‚CAP': From Vertical to Horizontal Harmonisation“, *Yearbook of European Law*, zvezek 28, izdaja 1, 2009, str. od 337 do 361.

9 Glej na primer Berardis, G., „The Common organisation of agricultural markets and national price regulations“, CML Rev, 1980, str. od 539 do 551; Usher, J. A., „The Effects of Common Organisations and Policies on the Powers of a Member State“, *European Law Review*, zvezek 2, 1977, str. od 428 do 443.

10 Glej na primer sodbo z dne 26. maja 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, točka 42 in navedena sodna praksa).

23. Vendar so zaporedne reforme skupne kmetijske politike privedle do bolj tržno usmerjenega pristopa, da bi se tako okrepili konkurenčnost sektorja in njegova vzdržnost v okviru globalizirane trgovine.[11] Navedena sprememba pristopa je nato privedla do „ponovnega umerjanja“ stopnje vnaprejšnjega delovanja glede na nacionalni zakonodajni prostor. Enotna skupna ureditev trga namreč ne temelji več na skupnem sistemu cen.[12]

24. Tako je mogoče reči, da so ti elementi znova (v celoti) del splošne ureditve deljene pristojnosti. V skladu s členom 4(2)(d) PDEU velja za skupno kmetijsko politiko deljena pristojnost med Evropsko unijo in državami članicami. To pomeni, da lahko države članice v skladu s členom 2(2) PDEU izvajajo svojo zakonodajno pristojnost, če Evropska unija ni določila ureditve.[13]

25. Na podlagi navedenega menim, da nacionalno pravilo ne more biti samodejno preprečeno zaradi učinka vnaprejšnjega delovanja, ker se nanaša na mleko, to je proizvod, ki je zajet z enotno skupno ureditvijo trga. Prav tako ga ni mogoče izključiti, ker se nanaša na oblikovanje cen. Povedano drugače, pristop ni (ali ni več, če je dejansko sploh kdaj bil) pristop „področne harmonizacije“ ali „skupinskega vnaprejšnjega delovanja“, pri katerem nikoli ne bi bilo mogoče sprejeti pravil na abstraktno opredeljenem področju na nacionalni ravni.

2. Elementi, ki jih je treba upoštevati

26. Za izvedbo pravilne presoje (ne)obstoja vnaprejšnjega zakonodajnega delovanja Unije v posamezni zadevi je treba upoštevati tri pomembne vidike: pravilno raven analize ali abstrakcije, na kateri je treba primerjati pravilo Unije in nacionalno pravilo (a); vrsto in obseg kolizije, ki se lahko pojavi (b); ter opredelitev ciljev, ki se uresničujejo z različnimi pravili (c).

a) Raven analize

27. Menim, da preučevanje vnaprejšnjega delovanja z vidika „izčrpnosti“ harmonizacije zunaj jasno opredeljenih položajev ni primeren okvir za analizo. To pa zato, ker je analiza tega, ali pravo Unije izčrpno ureja *specifično tematiko*, seveda odvisna od tega, kako ozko ali široko si predstavljamo referenčni okvir.

28. Zamislimo si na primer, da bi ukrep prava Unije lahko določal (namišljeno) pravilo v direktivi o varstvu potrošnikov. To namišljeno pravilo določa, da „je to, da trgovec med sklepanjem pogodbe s potrošnikom zunaj svojih poslovnih prostorov med razpravo o kakovosti proizvodov, ki jih prodaja, vsaj dvakrat sumljivo mežikne, zadosten razlog za razglasitev pogodbe za nično in neveljavno“. To bi težko pomenilo, da je namen takšnega pravila (ali več pravil v zvezi s tem v danem ukrepu) (izčrpno) harmonizirati „vse elemente sklenitve potrošniških pogodb“ ali, na višji ravni abstrakcije, „sklenitev (potrošniških) pogodb“ ali celo „pogodbeno pravo“ v celoti.

11 Glej uvodno izjavo 1 Uredbe (EU) št. 261/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede pogodbenih razmerij v sektorju mleka in mlečnih izdelkov (UL 2012, L 94, str. 38).

12 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi The Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:527, točka 31 in naslednje).

13 Glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2013, Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metaphisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 26).

29. Kadar se obravnavano vprašanje nanaša na združljivost nacionalnega pravila z določbo prava Unije, je torej logično, da mora biti izhodišče za presojo združljivosti področje uporabe pravila, kot ga določa pravo Unije. Kot sem že navedel na drugem mestu, je vprašanje, ali je specifično nacionalno pravilo preprečeno zaradi učinka vnaprejšnjega delovanja prava Unije, primerno obravnavati na ravni *drobnogledne analize*, tako da se preuči specifično pravilo ali specifičen in dobro opredeljen vidik prava Unije.[14] Učinek vnaprejšnjega delovanja je torej treba analizirati s preučitvijo *specifične* normativne kolizije.

b) Vrsta kolizije

30. Če se vzame pravilo prava Unije na njegovi ustrezni ravni abstrakcije, je treba v naslednjem koraku presoditi, ali je na ravni narave in področja uporabe tega pravnega pravila v nasprotju s katero koli določbo nacionalnega prava. Pojavita se lahko dve vrsti kolizije.

31. Prvič, očitna normativna kolizija nastane, če si *besedila* določb prava Unije in enega ali več pravil nacionalnega prava *neposredno nasprotujejo*. Na ravni normativnega pomena ni mogoče hkrati ohraniti določbe Unije in nacionalne določbe: pravilo Unije določa „bodi A“, nacionalno pravilo pa „bodi drugačen od A (v celoti ali delno)“.

32. Drugič, normativne kolizije pa so lahko tudi *funkcionalne narave*: to zajema položaje, ko nacionalna pravila in pravila prava Unije niso združljiva, ker so nekatera pravila države članice, tudi če ni izrecne in nasprotujoče določbe, v nasprotju z zakonodajnim okvirom Unije na ravni uporabe ali delovanja.[15] V tem smislu razumem ugotovitev Sodišča, da pravo Unije, tudi v primeru, ko zadeva ni izčrpno urejena s skupno ureditvijo trga, nasprotuje pravilom, ki ovirajo njeno pravilno delovanje.[16]

33. Vendar je jasno, da ti dve kategoriji še zdaleč nista jasno ločeni. Bolj sta podobni dvema točkama spektra. Jasno je tudi, da so neposredna nasprotja v besedilu (le) redek pojav.[17] Pogostejši pojav kolizije je verjetnejši v primerih, ko nacionalna določba določa priložnostno drugačno pravilo ali uvaja izjeme, odstopanja ali dodatne pogoje, ki niso izrecno določeni v določbi prava Unije. Zato je še zlasti treba preučiti širši kontekst določbe, vključno s splošno sistematiko, katere del je, in njene cilje.

c) Cilji

34. Sodišče je v zvezi z ugotavljanjem, ali določba prava Unije preprečuje nacionalno pravilo, s katerim je v navzkrižju, zaradi učinka vnaprejšnjega delovanja, priznalo, da imajo cilji, ki se uresničujejo na zadevni nacionalni ravni, pomembno vlogo, pri čemer je pustilo prostor za utemeljitev nacionalnega ukrepa v skladu z zahtevo po sorazmernosti.[18]

35. Vendar pa je takšna možnost nacionalnega razlikovanja po svoji naravi vezana na obseg in izčrpnost vnaprejšnjega delovanja prava Unije (poimenovano tudi „izčrpnost harmonizacije“[19]). To pojasnjuje ugotovitev, da bi bil kateri koli nacionalni ukrep, ki posega v mehanizem oblikovanja cen v stopnji proizvodnje in trženja v prejšnji skupni ureditvi trga, izključen „ne glede na zatrjevani ali resnični namen“[20] ali „čeprav je njihov namen podpora skupni politiki [Unije]“.[21]

14 Glej moje sklepne predloge v zadevi Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, točke od 72 do 80).

15 Glej ponovno moje sklepne predloge v zadevi Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, točka 76), v katerih kot primer na področju evropskega naloga za prijetje navajam sodbo z dne 30. maja 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, točke od 37 do 38 in 56).

16 Glej na primer sodbo z dne 19. marca 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, EU:C:1998:113, točka 41 in navedena sodna praksa).

17 Za to razpravo glej Arena, A., „The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption“ v Schütze R., in Tridimas, T., *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, zvezek 1, Oxford University Press, 2018, str. od 300 do 349, na str. 329.

18 Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 26 in navedena sodna praksa).

19 Točki 21 in 22 zgoraj.

20 Glej sodbo z dne 26. maja 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, točka 53).

21 Glej na primer sodbo z dne 14. oktobra 2004, Španija/Komisija (C-173/02, EU:C:2004:617, točka 19 in navedena sodna praksa).

36. Nasprotno je na regulativnem področju, ki ga zakonodajalec Unije ni povsem zajel ali je postalo „deregulirano“ na ravni Unije, mogoče pri preverjanju združljivosti nacionalnih pravil s pravom Unije upoštevati cilje, ki se uresničujejo na obeh ravneh. Zato so bila nacionalna pravila, s katerimi se uresničujejo *cilji splošnega interesa, ki niso zajeti* z zadevnim instrumentom prava Unije, kot je varstvo zdravja ljudi, razglašena za združljiva s pravom Unije, ob upoštevanju zahtev načela sorazmernosti, tudi če vplivajo na skupno ureditev trga.[22] Sodišče je navedlo tudi, da „sama vzpostavitev skupne ureditve trga ne pomeni izvzetja kmetijskih proizvajalcev iz vseh nacionalnih določb, katerih cilji so drugačni od ciljev, ki jih ima skupna ureditev, čeprav takšne določbe lahko vplivajo na delovanje trga v zadevnem sektorju“.[23]

37. Če pa zadevna pravila uresničujejo *enake cilje* kot pravilo prava Unije, s katerim so v navzkrižju, so nacionalne določbe izključene.[24] Razlikovanje izhaja iz tega, da v primeru, ko pravila, ki so si v navzkrižju, uresničujejo iste cilje, nacionalna pravila, ki so si v navzkrižju, nasprotujejo pravilom prava Unije zgolj zato, ker se z njimi želi vzpostaviti drugačno zakonodajno ravnotežje na osnovi iste vrste vidikov. Povedano drugače, zakonodajalec Unije se je ob upoštevanju vseh upoštevnih dejavnikov odločil za neko normativno rešitev, ki zahteva vzpostavitev ravnotežja med različnimi interesi in zadevnimi vidiki. Nacionalno pravilo, s katerim se uresničujejo isti cilji, vendar z drugačno normativno ureditvijo, pomeni ponovno oceno istega vprašanja.

38. Obstoj *različnih ciljev* pa pomeni, da sta imela zakonodajalca v mislih vidike različne *vrste*. Na primer, lahko se nanašajo na druga pravna področja, ki so zgolj naključno povezana s pravnim aktom Unije, ali pa se lahko celo na področju, ki ga ureja pravo Unije, nanašajo na drugo stopnjo v proizvodni/distribucijski verigi ali na druge udeležence. Nacionalni zakonodajalec ima določeno stopnjo svobode pri uresničevanju drugih ciljev v splošnem interesu, ki jih evropski zakonodajalec pri pripravi zadevnega pravila Unije ni upošteval (ali ni mogel upoštevati).

39. Rad bi izpostavil pomembno pojasnilo: uresničevani cilji se morajo razlikovati *po vrsti*, ne samo *po stopnji*. Tako je povsem mogoče, da na primer pri sprejetju ukrepa za varstvo potrošnikov na ravni Unije, s katerim je doseženo ravnotežje zlasti med varstvom potrošnikov na eni strani ter konkurenco in svobodo sklepanja pogodb na drugi strani, ni bil upoštevan cilj varovanja javnega zdravja ali okolja. Navedeni položaj je drugačen od položaja, v katerem tako ukrepi Unije kot nacionalni ukrepi uresničujejo cilje iste vrste, le da jim pripisujejo različno težo. To bi se zgodilo, če bi nacionalna zakonodaja iz prejšnjega primera dala večji poudarek varstvu potrošnikov kot pravo Unije s tem, da bi sprejela, na primer, natančnejše in podrobnejše prepovedi. Zadevni pravili bi bili še vedno pripisani *isti vrsti* ciljev, razlikovali bi se le *po stopnji* ali natančnosti.

40. Nazadnje, poudarjeno je že bilo, da tudi ob prisotnosti resnične razlike v vrsti cilja ni neupravičenega manevrskega prostora za sprejetje nacionalnih pravil, s katerimi se uresničujejo drugačni cilji, ne glede na to, kakšen bi bil lahko njihov „učinek“ na skupna pravila. Omejitve, ki izhajajo iz uporabe *načela sorazmernosti*, nujno pomenijo, da je treba takšne cilje uravnotežiti s cilji skupne kmetijske politike in skupne ureditve trga ter da mora biti ukrep primeren in ne sme presegati tistega, kar je nujno potrebno.[25]

22 Sodba z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točke od 26 do 29).

23 Glej na primer sodbo z dne 6. oktobra 1987, Nertsvoederfabriek Nederland (118/86, EU:C:1987:424, točka 12). Glej tudi sodbo z dne 1. aprila 1982, Holdijk in drugi (od 141/81 do 143/81, EU:C:1982:122, točki 12 in 13).

24 Glej na primer sodbo z dne 16. januarja 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, točka 34 in naslednje), ter sklep z dne 11. julija 2008, Babanov (C-207/08, neobjavljen, EU:C:2008:407, točka 28 in naslednje).

25 Glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 29).

41. V tem analitičnem okviru razumem nedavne navedbe Sodišča v sodbi Scotch Whisky Association.[26] Navedena zadeva se je nanašala na nacionalna pravila, ki določajo najnižjo maloprodajno ceno za alkoholne pijače zaradi varovanja zdravja ljudi. Sodišče je ugotovilo, da lahko nacionalna zakonodaja ogrozi konkurenco s tem, da nekaterim proizvajalcem ali uvoznikom preprečuje izkoriščanje nižjih cen. Ugotovilo je, da nacionalna zakonodaja ni združljiva z načelom svobodnega določanja cen kmetijskih proizvodov na podlagi poštene konkurence, na katerem temelji Uredba št. 1308/2013. Vendar pa je Sodišče navedlo, da ker se z nacionalnim pravilom uresničuje cilj v zvezi s splošnim interesom, ki ni enak tistim, ki so zajeti z Uredbo št. 1308/2013, to pravilo ne bo izključeno, če izpolnjuje načelo sorazmernosti.

42. Zdi se, da cilj varovanja javnega zdravja ni bil ravno del enačbe pri ravnotežju, ki ga je zakonodajalec Unije vzpostavil na ravni Unije z določitvijo pravil za delovanje skupnega trga za vinske proizvode.[27] Navedeni cilj je bil del drugačne nacionalne regulativne ureditve, ki so jo vodili drugačni vidiki, ki so se zgolj slučajno prepletali z vidikom Unije. Sporno nacionalno pravilo je bil ukrep, ki se je uporabljal samo pri prodaji na drobno. Zato sta bila prekrivanje pravil Unije in nacionalnih pravil ter posledična kolizija med njimi, čeprav je trgovina na drobno seveda tudi faza (zadnja faza) trženja, resnično zanemarljiva.

B. Obravnavana zadeva

43. Ob upoštevanju navedenih splošnih pojasnil se bom zdaj posvetil preučitvi obravnavane zadeve.

44. Nacionalno sodišče s svojima vprašanjema sprašuje o združljivosti člena 3(3), točki 1 in 3, ter člena 5 zakona o prepovedi nepoštenih praks s členom 148(4) Uredbe št. 1308/2013. Vsebina in področje uporabe zadnjenavedene določbe sta tako z vidika referenčne točke na ravni Unije logično izhodišče za presojo kakršne koli potencialne kolizije, hkrati pa opredeljujeta ustrezno raven abstrakcije, s katero je treba izvesti analizo učinka vnaprejšnjega delovanja.

45. Zato ni prepričljiva trditev francoske vlade, da je referenčni okvir za presojo izčrpnosti harmonizacije splošno področje „pogodbenih razmerij“ ali gospodarsko pravo, pri čemer naj ne bi bilo mogoče izključiti pravil, ki veljajo za celotno področje pogodbenih razmerij, ker iz Uredbe št. 1308/2013 ne izhaja nobena takšna harmonizacija. Zunaj primerov „območnega“ ali „področnega vnaprejšnjega delovanja“, med katere ta element skupne ureditve trga mleka ne spada (več), se je treba osredotočiti na dejansko normativno kolizijo. Nemška vlada in Komisija, ki sta prevzeli ta referenčni okvir, sta se – po mojem mnenju pravilno – osredotočili na specifično pravilo v zvezi s prostim pogajanjem o vseh elementih pogodb za oddajo surovega mleka (vključno z njegovo ceno) iz člena 148(4) Uredbe št. 1308/2013.

46. Da bi lahko odgovorili na vprašanja predložitvenega sodišča, je treba, prvič, določiti natančno področje uporabe in razlago tega pravila iz člena 148(4) Uredbe št. 1308/2013 (1). Drugič, preučiti je treba, ali zadevne nacionalne določbe nasprotujejo navedeni določbi (2). Če je tako, bi bilo nacionalno pravilo, ki si je v navzkrižju, lahko združljivo s pravom Unije le, če bi se z njim uresničevale drugačne vrste ciljev (3) ob upoštevanju zahtev načela sorazmernosti.

47. Po tem, ko sem opravil to analizo, moram skleniti, da glede na to, da člen 3(3), točki 1 in 3, ter člen 5 zakona o prepovedi nepoštenih praks očitno uresničujeta isto vrsto ciljev, ki so že neločljivo povezani s členom 148(4) Uredbe št. 1308/2013 in jih je zakonodajalec Unije že upošteval pri sprejetju te določbe, pravo Unije nasprotuje zadevnim nacionalnim pravilom (4).

26 Sodba z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845).

27 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi The Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:527, točka 41).

1. Člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 in pravilo o „prostem pogajanju o vseh pogodbenih elementih“

48. Člen 148 Uredbe št. 1308/2013 je treba analizirati v okviru razvoja regulacije skupne ureditve trga mleka in mlečnih proizvodov.[28] Zaporedne reforme skupne kmetijske politike so botrovale spremembi pristopa, ki temelji na močnejšem poudarku na tržni usmerjenosti in konkurenčnosti.[29]

49. Vendar pa so bili v skladu s priporočili strokovne skupine na visoki ravni za mleko potrebni dodatni ukrepi, da bi se lahko odzvali na težke tržne razmere v tem sektorju. Navedeni (podporni) ukrepi so vključevali priporočilo za sprejetje določb o pogodbenih razmerjih. Tako je bila leta 2012 v Uredbo (ES) št. 1234/2007 uvedena določba, ki ustreza sedanjemu členu 148.[30]

50. Sprejetje določbe o formalnih pisnih pogodbah je veljalo za takšen podporni ukrep v sektorju mleka glede na to, da se skupni sistem cen ni več uporabljal in da je bil sistem kvot tik pred iztekom veljavnosti. Zakonodajalec Unije je menil, da bi uporaba formalnih pisnih pogodb „pripomo[gla] k povečanju odgovornosti nosilcev dejavnosti v verigi mleka in mlečnih izdelkov in okrepi[la] ozaveščenost o potrebi, da se bolje upoštevajo tržni signali, izboljša[la] prenos cen, ponudbo prilagodi[la] povpraševanju in pripomo[gla], da se izogne nekaterim nepoštenim trgovinskim praksam“.[31] Določba o pogodbenih razmerjih, ki je bila prvotno začasne narave, je kasneje postala trajen ukrep[32] in je bila razširjena še na druge sektorje poleg sektorja mleka in mlečnih proizvodov.[33]

51. V skladu s členom 148 Uredbe št. 1308/2013 morajo pisne pogodbe, ki jih je treba skleniti za oddaje surovega mleka, ki jih kmet zagotovi predelovalcu, kadar države članice tako odločijo (kot to po mnenju predložitvenega sodišča drži v Litvi), v skladu z odstavkom 1 navedene določbe izpolnjevati nekatere pogoje. Kot je razloženo v uvodni izjavi 127, navedena uredba določa nekatere osnovne pogoje za uporabo takih pogodb, da se zagotovijo ustrezni *minimalni standardi* za takšne pogodbe ter dobro delovanje notranjega trga in skupne ureditve trga. Da bi Uredba št. 1308/2013 izpolnjevala to nalogo, člen 148(2) te uredbe opredeljuje minimalno vsebino, ki bi jo morale imeti navedene pogodbe, vključno s ceno.[34]

52. Člen 148(2) dalje določa, da se pogodba pripravi pred oddajo in v pisni obliki; med drugim mora vsebovati elemente, kot so cena, količina dostavljenega mleka in časovni razpored oddaj, trajanje pogodbe, podrobnosti o plačilnih rokih, načini dviga ali dostave ter pravila, ki se uporabijo v primeru višje sile. Člen 148(2)(c)(i) določa, da je element „cena“, ki ga je treba obvezno vključiti v pisno pogodbo, lahko izražen na različne načine: cena je nespremenljiva in določena v pogodbi in/ali računana s kombiniranjem različnih dejavnikov, določenih v pogodbi (ki lahko vključujejo tržne kazalnike, ki odražajo spremembe tržnih razmer, oddane količine in kakovost ali sestavo oddanega surovega mleka).

53. Vendar tudi če države članice uporabijo možnost, ki je določena z Uredbo št. 1308/2013, da določijo, da so pisne pogodbe obvezne, se morajo prodajalci in kupci o vseh elementih takšnih pogodb, vključno s ceno, prosto pogajati. Člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 s tem, kot je razvidno tudi iz uvodne izjave 127 te uredbe, določa meje pristojnosti držav članic, da posegajo v sektor z določanjem

28 Oddelek 3, posvečen mleku in mlečnim proizvodom, poglavja II (o posebnih določbah za posamezne sektorje) naslova II dela II Uredbe št. 1308/2013.

29 Točka 23 zgoraj.

30 Člen 185f je bil v Uredbo Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) (UL 2007, L 299, str. 1) vstavljen z Uredbo št. 261/2012.

31 Uvodna izjava 8 Uredbe št. 261/2012.

32 V skladu s členom 232(2) Uredbe št. 1308/2013 naj bi se člen 148 uporabljal le do 30. junija 2020. Ker pa se je po koncu sistema kvot zdelo primerno še naprej zagotavljati pomoč sektorju mleka in mlečnih proizvodov ter ga spodbujati k učinkovitejšemu odzivanju na tržna in cenovna nihanja, je bil navedeni datum prenehanja veljavnosti odstranjen z Uredbo 2017/2393, glej uvodno izjavo 60 in člen 4(22).

33 Glej uvodno izjavo 138 in člen 168 Uredbe št. 1308/2013.

34 „Minimalna“ narava navedenega pravila je razvidna tudi iz pripravljalnega gradiva, zlasti iz predloga Komisije za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede pogodbenih razmerij v sektorju mleka in mlečnih proizvodov, COM(2010) 0728 final (predlog, na podlagi katerega je nastala Uredba št. 261/2012, s katero je bil uveden predhodnik člena 148).

obveznosti sklepanja pisnih pogodb. S samo določbo sta dopuščeni samo dve posebni odstopanji od načela prostega pogajanja. Prvič, države članice lahko določijo obveznost strank, da se morajo dogovoriti o razmerju med določeno dobavljeno količino in ceno, ki se plača za to dobavo. Drugič, države članice lahko določijo minimalno trajanje pogodb med kmeti in prvimi kupci.

54. Če povzamem dokaj zapleteno strukturo navedene določbe, je *privzeto pravilo*, ki naj bi prežemalo novo skupno ureditev trga, svobodno določanje prodajnih cen na podlagi poštene konkurence, ki prav tako „pomeni odraz načela prostega pretoka blaga v razmerah učinkovite konkurence“.[35] Kot *izjema* od tega pravila lahko države članice vztrajajo pri številnih navedenih pogodbenih formalnostih, kar je pretežno podporni ukrep za odpravo neravnotežij v tem specifičnem sektorju. Vendar tudi če države članice določijo takšna odstopanja, ima ta *izjema zunanjo omejitev*: države članice ne smejo ogroziti načela prostega pogajanja o vseh elementih pogodb, vključno s ceno, z manjšimi izjemami, iz člena 148(4).

55. Zadevne nacionalne določbe je torej treba presojati v tem okviru ob upoštevanju narave in področja uporabe upoštevnega pravila Unije.

2. Kolizija med členom 148(4) in nacionalnimi določbami?

a) Prvo vprašanje: člen 3(3), točka 1, zakona o prepovedi nepoštenih praks

56. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanje izvedeti, ali člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 3(3), točka 1, zakona o prepovedi nepoštenih praks. V skladu z zadnjenavedeno določbo je kupcu surovega mleka prepovedano določanje različnih cen surovega mleka za prodajalce tega proizvoda iz iste skupine. Skupine so določene glede na količino prodanega mleka in vključujejo samo proizvajalce, ki ne pripadajo priznani organizaciji proizvajalcev mleka. V isti skupini je treba za surovo mleko enake kakovosti in sestave, kot je mleko, ki se kupcu odda na enak način, uporabiti isto ceno.

57. Predložitveno sodišče dalje navaja, da se pogodbeni stranki ne moreta dogovoriti o nakupni ceni za surovo mleko, tako da bi upoštevali druge upoštevne dejavnike, kot so tisti, ki jih določa zakonodaja. Glede na informacije, ki jih je predložilo navedeno sodišče, se v skladu s pravili o odkupu mleka mleko odkupi, če primarni kazalniki kakovosti (barva mleka, njegov vonj, konsistenca, temperatura, okus, kislost, čistost in gostota ter sredstva za nevtralizacijo in inhibitorji) ustrezajo kazalnikom, določenim v navedenih pravilih. Če mleko ni skladno z drugimi kazalniki kakovosti mleka (kot so skupno število bakterij, število somatskih celic, inhibitorji in temperatura zmrzovanja mleka), se uporabijo odbitki od zneska, določenega v navedenih pravilih. V skladu s tem se lahko proizvajalcem surovega mleka plačajo doplačila ali pribitki v skladu s pogoji, določenimi v pogodbi, torej tudi za mleko boljše kakovosti.

58. Zato kupcu surovega mleka ni prepovedana uporaba različnih nakupnih cen surovega mleka za prodajalce tega proizvoda iz iste skupine, vendar lahko to storijo le, če se sestava in kakovost dobavljenega mleka razlikujeta. Vendar pa je seznam dejavnikov, ki vplivajo na nakupno ceno surovega mleka, izčrpen. Pogodbeni stranki torej ne moreta prosto izbirati upoštevnih dejavnikov za določitev cene.

35 Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 20).

59. Ob upoštevanju te dvojne omejitve se moram strinjati s Komisijo in nemško vlado, da nacionalne določbe niso združljive s svobodo pogajanja o vseh elementih pisnih pogodb, ki jo določa člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013. Poleg tega člen 148(4), kot je poudarila tudi nemška vlada, izrecno določa izjeme od načela prostega pogajanja o elementih pogodbe. Omejitve iz člena 3(3), točka 1, zakona o prepovedi nepoštenih praks ne spadajo pod nobeno od teh odstopanj.

60. Litovska vlada kljub temu trdi, da se pogodbeni stranki prosto pogajata o „osnovni ceni“ glede na kazalnike sestave mleka. Člen 3(3), točka 1, učinkuje tako, da se navedena osnovna cena uporabi za vse člane skupine. V tem primeru se cena lahko razlikuje glede na uporabljene načine oddaje. Poleg tega bodo na končno ceno vplivali doplačila, popusti ali pribitki, ki temeljijo na merilih kakovosti. Litovska vlada zato trdi, da se z navedenim mehanizmom spoštuje svoboda pogajanja o cenah, hkrati pa se preprečujejo nepoštene prakse.

61. Trditve litovske vlade niso prepričljive.

62. Prvič, litovska vlada odločno trdi, da se stranki o osnovni ceni prosto pogajata. Vendar tudi če bi to držalo za enega proizvajalca, domnevno tistega, s katerim je kupec sklenil prvo pogodbo znotraj dane skupine,[36] člen 3(3), točka 1, zakona o prepovedi nepoštenih praks učinkuje tako, da se za vse druge proizvajalce v isti skupini obvezno uporabi ista osnovna cena. Ni mi jasno, kako bi se z zaračunavanjem iste osnovne cene vsem članom skupine proizvajalcev spoštovalo načelo svobode pogajanj, kar zadeva vse ostale sklenjene pogodbe. Za vse ostale proizvajalce v tej skupini je osnovna cena dejansko določena.

63. Drugič, trditev litovske vlade, da se cena lahko razlikuje tudi glede na druge dejavnike, ki so določeni v zakonodaji, ne pripelje do drugačne ugotovitve. Prej samo potrjuje dejstvo, da ko je osnovna cena enkrat določena, so določeni tudi vsi dejavniki, ki jih je mogoče upoštevati pri izračunu natančne cene za posamezno oddajo, tako da prostega pogajanja o ceni dejansko ni.

64. Člen 148(2)(c)(i) Uredbe št. 1308/2013 se nanaša na minimalno vsebino v zvezi z navedbo cene, ki se plača za dobavo in mora biti navedena v pogodbi. Pogodba se mora nanašati bodisi na nespremenljivo ceno in/ali ceno, ki naj se izračuna s kombiniranjem različnih dejavnikov, ki morajo biti določeni v pogodbi. Za ponazoritev je v tej določbi navedeno, da lahko ti dejavniki „vključujejo tržne kazalnike, ki odražajo spremembe tržnih razmer, oddane količine in kakovost ali sestavo oddanega surovega mleka“.

65. Iz uporabe veznikov „in/ali“ v členu 148(2)(c)(i) je razvidno, da je Uredba št. 1308/2013 nevtralna, kar zadeva mehanizem določanja cen, ki ga izbereta pogodbeni stranki. Poleg tega besede „ki lahko vključujejo“ nakazujejo, da so dejavniki, navedeni v členu 148(2)(c)(i), druga alinea, zgolj informativni in da bi bilo mogoče vključiti tudi druge elemente ali manj njih.

66. V vsakem primeru pa je bistvo člena 148(4) enako: *stranki* morata imeti možnost, da se prosto pogajata o vseh elementih pogodbe. Določanje nespremenljivega seznama dejavnikov, ki se edini lahko upoštevajo pri izračunu natančne cene za posamezno oddajo, *z odlokom države članice*, ki ga morajo obvezno uporabljati vse stranke, je prav tako težko združljivo s takšno določbo.

67. Zato je treba ugotoviti, da zadevna določba iz obravnavane zadeve omejuje svobodo pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, na dva načina: skupino zavezuje osnovni ceni in povzroči, da se pogodbeni stranki ne moreta dogovoriti za drugačno nakupno ceno surovega mleka, tako da bi upoštevali katere koli druge dejavnike, kot so tisti, določeni v nacionalni zakonodaji.

36 „Domnevno“, ker bi bilo za trg z značilnostmi, kakršne ima litovski trg surovega mleka, na katerem očitno vlada precejšnja neuravnoteženost pogajalske moči, pošteno domnevati, da se bo to pokazalo tudi kot znatna asimetrija informacij.

b) Drugo vprašanje: prepoved neupravičenih znižanj cene

68. Nacionalno sodišče želi z drugim vprašanjem izvedeti, ali člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 nasprotuje nacionalnim pravilom, v skladu s katerimi je kupcem surovega mleka prepovedano neupravičeno znižanje nakupne cene tega proizvoda. Znižanje cene za več kot 3 % je mogoče le, če pristojni organ (agencija za regulacijo trga) ugotovi, da je takšno znižanje upravičeno.

69. Po trditvah litovske vlade je namen člena 3(3), točka 3, in člena 5 zakona o prepovedi nepoštenih praks zagotoviti jamstva, da se preprečijo neupravičene spremembe cene *po sklenitvi* pogodbe. Z navedenimi določbami naj se ne bi omejevalo prosto pogajanje o cenah, ampak zagotavljalo, da se cena ne bo spremenila, razen če so podani objektivni razlogi.

70. Nemška vlada trdi, da člen 3(3), točka 3, zakona o prepovedi nepoštenih praks ni v nasprotju s členom 148(4) Uredbe št. 1308/2013. Ta vlada navaja, da se navedeno pravilo nanaša na enostransko ravnanje ene od pogodbenih strank po sklenitvi pogodbe in kot tako ne spada na področje uporabe člena 148(4), saj obravnava vidik, ki ga ta člen ne ureja: preprečevanje nepoštenih praks.

71. Komisija trdi, da navedena določba, podobno kot člen 3(3), točka 1, zakona o prepovedi nepoštenih praks, pomeni omejitev svobode pogajanja o ceni, kot je določena v členu 148(4) Uredbe št. 1308/2013, in da ji zato zadnjenavedeni člen nasprotuje.

72. V zvezi s tem se strinjam s Komisijo.

73. Najprej moram priznati, da sem nekoliko zbegan glede člena 3(3), točka 3, in člena 5 zakona o prepovedi nepoštenih praks. Zdi se, da že sam njun obstoj pomeni, da so cene kljub obveznim pisnim pogodbam (in celo po določitvi skupnih cen znotraj skupine v skladu s členom 3(3), točka 1, tega zakona) po sklenitvi takšne pisne pogodbe še vedno lahko precej nestanovitne, čeprav je bil navedeni namen teh pogodb prav utrditi pogodbena razmerja.

74. Litovska vlada je na obravnavi pojasnila, da so razlog za navedeno določbo posebne okoliščine litovskega trga. Kupci surovega mleka lahko proizvajalcem tega proizvoda zaradi neenake pogajalske moči med njimi vsilijo nizko ceno, pri čemer jim grozijo s prenehanjem odkupovanja v prihodnje. Po trditvah te vlade se pogodbeni pogoji, kar zadeva kupce surovega mleka, ne izvajajo, kot bi se morali.

75. Glede na takšno realnost menim, da je trditev nemške vlade, ki temelji na razlikovanju med dejanskim trenutkom sklenitve pogodbe, za katerega se uporablja načelo svobode pogajanj, in poznejšim izvajanjem pogodbe, za katero ne veljajo nobena takšna pravila, nekoliko formalistična in neprepričljiva. Razlage litovske vlade dodatno potrjujejo dejstvo, da se nesorazmernost pogajalske moči v fazi pogajanja o pogodbi zlahka prenese v poznejšo fazo izvajanja pogodbe. To se lahko zgodi formalno (z vključitvijo pogodbenih določb, ki bi dopuščale takšno nestanovitnost cen, za katero ni treba posebej omeniti, da očitno škoduje samo eni stranki) ali na dejanski ravni (ker se med istima strankama verjetno sklene več zaporednih pogodb, pri čemer, kot je navedla litovska vlada, lahko „nesodelovanje“ pri „neizvajanju“ ene pogodbe privede do „manj ugodnih pogojev“ v naslednji pogodbi med istima strankama).

76. Vendar pa se mi ob upoštevanju obeh navedenih pogledov zdi precej jasno tudi, da je namen zadevnih določb dejansko omejiti svobodo pogajanja o elementih pogodbe, kar ogroža izvajanje člena 148(4) Uredbe. Te določbe omejujejo možnost svobodnega pogajanja o znižanju cene. Člen 3(3), točka 3, zakona o prepovedi nepoštenih praks določa absolutno prepoved neupravičenih znižanj, s čimer jasno omejuje pogodbeno svobodo strank. Člen 5 dodatno razširja in institucionalizira to logiko, tako da znižanje cene za več kot 3 % pogojuje z odobritvijo s strani ustreznega upravnega organa.

77. Nazadnje, čeprav se zavedam gospodarske stvarnosti, ki se odraža v delovanju litovskega trga surovega mleka, ne najdem načina za uskladitev takšnih nacionalnih pravil z jasno navedenim pravilom, da morata pogodbeni stranki imeti možnost, da se prosto pogajata o vseh elementih pogodbe.

3. Različni cilji?

78. Nizozemska vlada je na obravnavi ob sklicevanju na sodbo Scotch Whisky Association in drugi [37] trdila, da je treba zadevna pravila kljub temu, da omejujejo svobodo pogajanja iz člena 148(4) Uredbe št. 1308/2013, vseeno preučiti glede na zahteve načela sorazmernosti, ker uresničujejo drugačne cilje, kot so tisti, ki jih zajema navedena uredba. V zvezi s tem nizozemska vlada meni, da cilj, ki se uresničuje z zakonom o prepovedi nepoštenih praks, to je preprečevanje nepoštenih poslovnih praks, ni avtonomen cilj navedene uredbe, ampak ima zgolj postransko vlogo.

79. Podobno je francoska vlada na obravnavi trdila, da je rešitev iz sodbe Scotch Whisky Association mogoče uporabiti v obravnavani zadevi, saj zadevno pravilo ne pomeni izčrpne harmonizacije. Ali so na tej osnovi lahko dovoljene nacionalne določbe, ki vplivajo na izrecno določbo prava Unije, je mogoče ugotoviti samo z obravnavanjem vsakega primera posebej.

80. Nemška vlada meni nasprotno. Po njenem mnenju se ta zadeva razlikuje od zadeve Scotch Whisky Association. V nasprotju z navedeno zadevo, kjer sporno vprašanje ni bilo urejeno z Uredbo št. 1308/2013, se obravnavana zadeva nanaša na izrecno pravilo, ki ureja omejitve svobode pogajanja o vseh elementih pogodbe, ki jih lahko določi država članica.

81. Ob uporabi analitičnega okvira, predstavljenega v točkah od 26 do 42 teh sklepnih predlogov, postane ključno vprašanje te faze presoje: kateri cilji točno so se uresničevali z določbo prava Unije oziroma določbo nacionalnega prava, za kateri je bilo pravkar potrjeno, da si nasprotujeta?

82. Kar zadeva člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013, izstopata dva cilja. Prvič, z njim se uresničuje cilj *krepitve pogajalske moči proizvajalcev mleka* v specifičnem sektorju mleka. Navedena uredba, kot pravilno trdi Komisija in kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 128, določa ukrepe za okrepitev pogajalske moči proizvajalcev mleka v odnosu do predelovalcev, da bi tem proizvajalcem zagotovili primeren življenjski standard. Člen 149 Uredbe št. 1308/2013 omogoča organizacijam proizvajalcev, ki jih sestavljajo proizvajalci mleka ali njihova združenja, da se skupaj pogajajo o določbah v pogodbah o oddaji surovega mleka, kar je izjema od uporabe pravil o konkurenci. Poleg tega se navedena uredba na splošno opira (ne samo v sektorju mleka) na zmožnost takšnih organizacij proizvajalcev, da koncentrirajo ponudbo in tako prispevajo k boljšemu pogajalskemu položaju proizvajalcev, hkrati pa spodbuja ustanavljanje in priznanje takšnih organizacij. [38]

83. Drugič, kot je navedeno v uvodni izjavi 138 Uredbe št. 1308/2013, se uporaba pisnih pogodb, kot je določena v členih 148 in 168 navedene uredbe, praviloma obravnava kot orodje, ki lahko pomaga preprečevati nekatere *nepoštene poslovne prakse*. Določba, enakovredna členu 148, je bila vstavljena v Uredbo št. 1234/2007 z Uredbo št. 261/2012 z izrecnim namenom, da bi uporaba formalnih pisnih pogodb pripomogla k preprečevanju nekaterih nepoštenih poslovnih praks. [39] Zlasti iz uvodnih izjav Uredbe št. 261/2012 je jasno razvidno, da je bila določba, ki ustreza sedanjemu členu 148 Uredbe

37 Sodba z dne 23. decembra 2015 (C-333/14, EU:C:2015:845, točke od 26 do 29).

38 Glej uvodne izjave od 131 do 134 in poglavje III naslova II dela II Uredbe o „organizacijah proizvajalcev in združenjih ter medpanožnih organizacijah“.

39 Uvodna izjava 8 Uredbe št. 261/2012, navedena v točki 50 teh sklepnih predlogov.

št. 1308/2013, sprejeta na podlagi ugotovitve, da je v državah članicah, kljub zelo različnim razmeram v sektorjih proizvodnje in predelave mlečnih izdelkov, koncentracija ponudbe pogosto nizka, kar ima za posledico neuravnoteženost pogajalske moči v dobavni verigi med kmeti in mlekarnami, kar lahko povzroči nepoštene poslovne prakse.[40]

84. V zvezi s cilji, ki se uresničujejo z zakonom o prepovedi nepoštenih praks, je litovska vlada navedla, da je namen zadevnih pravil prepovedati nepoštene trgovinske prakse ter tako spodbuditi konkurenco in okrepiti pogajalsko moč kmetov. Člen 3(3), točka 1, tega zakona zagotavlja določeno stopnjo sodelovanja med proizvajalci na področju določanja cen surovega mleka kot sredstvo za okrepitev njihovega pogajalskega položaja. Cilj zakona o prepovedi nepoštenih praks je torej okrepiti *pogajalsko moč proizvajalcev mleka* in preprečiti *nepoštene trgovinske prakse* v sektorju mleka.

85. Tako so cilji, ki se uresničujejo z zadevnimi nacionalnimi določbami, očitno enaki ciljem iz Uredbe. Na obravnavi je litovska vlada to sama priznala. Zakonodajalec Unije je člen 148 Uredbe št. 1308/2013 oblikoval ob upoštevanju vidikov, ki so povsem *enake narave* kot tisti, na podlagi katerih je litovski zakonodajalec sprejel sporni določbi zakona o prepovedi nepoštenih praks. Drugačno je morda ravnotežje med istimi vrednotami: zakonodajalec Unije je pri usklajevanju ciljev svobodne konkurence s specifičnimi cilji skupne kmetijske politike, vključno s ciljem zagotavljanja primernega življenjskega standarda kmetov v sektorju mleka z okrepitvijo njihove pogajalske moči in njihovo zaščito pred nepoštenimi poslovnimi praksami, namesto morebiti strožjih ukrepov, ki jih je sprejel litovski zakonodajalec, državam članicam raje zgolj dopustil možnost, da zahtevajo obvezno pisno pogodbo.

86. Ali je navedeni ukrep dejansko primeren in učinkovit za doseganje teh ciljev in v kolikšni meri, pa je drugo vprašanje, h kateremu se bom vrnil v zaključnem delu teh sklepnih predlogov. Vendar pa ni dvoma, da se je zakonodajalec Unije jasno odločal glede na vrednote: upošteval je *iste cilje* in uredil *isti položaj* v natanko *isti fazi* proizvodne verige. Zato kolizija med pravili prava Unije in nacionalnimi pravili v tej zadevi preprosto ni zgolj postranski primer dveh delno prekrivajočih se ureditev, pri katerem bi se lahko celo razpravljalo o morebitnem nadaljnjem preizkusu sorazmernosti. Nasprotno, gre za temeljno funkcionalno nasprotje med dvema načinoma urejanja natanko istega vprašanja, pri katerem se pri istih ciljih odražajo razlike v izbiri vrednot.

87. Dejstvo, da v pravu Unije, kot ugotavlja predložitveno sodišče, še vedno ni nadaljnjih specifičnih ukrepov za obravnavo nepoštenih trgovinskih praks med družbami v verigi preskrbe s hrano, ampak so samo pripravljalni ukrepi,[41] ne spremeni znatno tega zaključka.

88. Aprila 2018 je bil objavljen predlog direktive o nepoštenih trgovinskih praksah v odnosih med podjetji v verigi preskrbe s hrano.[42] Zagotovo drži, da dokler je ta zakonodajni prostor prazen, to je, dokler na tem področju ne bo sprejet instrument prava Unije, bi države članice lahko sprejemale nacionalne določbe.

89. Vendar pa drži tudi, da ukrepi, ki bi jih medtem lahko sprejele države članice, ne smejo nasprotovati pravilom prava Unije, ki so že uvedena z Uredbo št. 1308/2013 ali katerimi koli drugimi veljavnimi instrumenti prava Unije.

40 Glej uvodno izjavo 5 Uredbe št. 261/2012.

41 Evropski parlament je 7. junija 2016 sprejel resolucijo o nepoštenih trgovinskih praksah v verigi preskrbe s hrano (2015/2065(INI)). Projektna skupina za kmetijske trge, ki jo je ustanovil komisar Evropske komisije Phil Hogan, je 14. novembra 2016 objavila poročilo o krepitvi položaja kmetov v verigi preskrbe s hrano, Svet Evropske unije pa je 12. decembra 2016 odobril ugotovitve iz poročila o krepitvi položaja kmetov v verigi preskrbe s hrano in preprečevanju nepoštenih trgovinskih praks (Sklepi št. 15508/16).

42 COM(2018) 173 final z dne 12. aprila 2018.

90. Vseeno je nizozemska vlada na obravnavi navedla, da zgoraj navedeni predlog pomeni, da pravo Unije v členu 148 Uredbe št. 1308/2013 še ni moglo izključno urediti področja nepoštenih trgovinskih praks v sektorju surovega mleka (oziroma zaščite pred njimi). Kako bi sicer Komisija lahko zdaj predložila predlog za novo zakonodajo na tem področju? Komisija naj bi torej s predložitvijo predloga za novo zakonodajo prav na tem področju dejansko implicitno priznala obstoj specifične zakonodajne vrzeli.

91. Čeprav se ta trditev na prvi pogled lahko zdi še tako elegantna, se ob podrobnejši preučitvi sesuje. Prvič, do dejanskega vnaprejšnjega delovanja Unije, kot je opisano zgoraj,[43] je prišlo na ravni pravila, ki določa, da se morata stranki prosto pogajati o vseh elementih pogodbe. S tem niso izključeni drugi potencialni ukrepi, katerih namen je odpraviti neuravnoteženost in ki ne ovirajo delovanja tega specifičnega pravila. Toda ukrepi iz postopka v glavni stvari jasno ovirajo delovanje navedenega pravila. Drugič, tudi če bi se štelo, da bi se področje uporabe novih pravil Unije, katerih predlogi bodo v kratkem predloženi, in sedanje področje uporabe člena 148 in drugih določb Uredbe št. 1308/2013 povsem ujemali, *quod non*, bi to, da se na istem področju predlagajo nova pravila, lahko preprosto pomenilo tudi, da se spreminja tisto, kar na tem področju že obstaja. Poznejše določbe prava Unije bi bile tedaj *lex posterior* na isti zakonodajni ravni kot Uredba št. 1308/2013.

4. Vmesni predlog

92. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da je treba člen 148(4) Uredbe št. 1308/2013 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ki za krepitev pogajalske moči proizvajalcev surovega mleka in preprečevanje nepoštenih poslovnih praks:

– omejuje svobodo pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, pri čemer je kupcu surovega mleka prepovedano plačilo različnih nakupnih cen surovega mleka prodajalcem tega proizvoda iz iste skupine, ki so razvrščeni v skupine glede na količino prodanega mleka in ne pripadajo priznani organizaciji proizvajalcev mleka, in sicer za surovo mleko enake kakovosti in sestave, kot je mleko, ki se kupcu odda na enak način, kar pomeni, da se stranki ne moreta dogovoriti o drugačni nakupni ceni surovega mleka, tako da bi upoštevali kateri koli drugi dejavnik, ter ki

– omejuje svobodo pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, pri čemer je kupcu surovega mleka prepovedano neupravičeno znižanje nakupne cene surovega mleka, znižanje cene za več kot 3 % pa je mogoče le, če ga odobri pristojni organ.

C. Pripis

93. Zaradi sprememb regulativnega okvira v skupni kmetijski politiki in skupni ureditvi trgov kmetijskih proizvodov, pa tudi odločitve Sodišča v sodbi Scotch Whisky Association, so se lahko pojavili dvomi glede tega, koliko je natančno prostora za nacionalna pravila pri uresničevanju legitimnih ciljev, ki niso zajeti v instrumente skupne kmetijske politike.

94. Glede na spremenjeni regulativni pristop in logiko, o kateri sem razpravljal v teh sklepnih predlogih, je nekaj prostora za nacionalno raznolikost, zlasti na obrobju trga, kjer je treba tržne sile uskladiti z drugimi cilji in vrednotami. Vendar pa menim, da se „dovoljenja za odstopanje“, tudi če temelji na povsem legitimnih ciljih, ne sme izkoriščati do te skrajnosti, da bi začelo razdirati regulativno jedro enotne skupne ureditve trga.

43 Točka 29 in točke od 59 do 67 teh sklepnih predlogov.

95. Z navedenimi trditvami se nikakor ne zanikata legitimnost in utemeljenost tega, kar je litovski zakonodajalec želel doseči s spornimi določbami zakona o prepovedi nepoštenih praks. Pravzaprav sem tem ciljem osebno zelo naklonjen. Namen zadevnih nacionalnih določb je odzvati se na posebne nacionalne razmere, pri katerih se zdi, da regulativni pristop, ki je oprt na potencial organizacij in združenj proizvajalcev, ni pravilno deloval. Zadnje poročilo Komisije o izvajanju zadevnih določb Uredbe št. 1308/2013 odraža to stvarnost na terenu na nacionalni ravni s tem, da poroča o odporu proti „združevalnem pristopu“ v nekaterih državah članicah kot enem od razlogov za to, da ni bil dosežen popoln uspeh. [44]

96. Vendar pa niti ti vidiki državi članici ne dovoljujejo, da bi enostransko odstopila od jasnih zahtev prava Unije, če ne želimo, da bi ureditev trga za kmetijske proizvode postala luknjasta kot ementalec. Prvič, v Uredbi št. 1308/2013 so predvideni specifični ukrepi za reševanje specifičnih težav. [45] Drugič, z navedeno uredbo se z dodajanjem obveznosti obveščanja in poročanja zagotavlja tudi odzivnost zakonodajalca Unije. [46]

97. Tretjič in najpomembneje, države članice morajo na splošno spoštovati pravo Unije z izpolnjevanjem dolžnosti lojalnega sodelovanja. V primeru težav pri uporabi morajo, če presodijo, da jih je treba odpraviti, uporabiti ustrezne institucionalne možnosti na ravni Unije, da spodbudijo zakonodajne spremembe in postopno prilagajanje spreminjajočim se okoliščinam. [47]

98. Vendar pa dolžnost lojalnega sodelovanja deluje v obe smeri. Državam članicam, vendar pa tudi institucijam, nalaga obveznost, da „sodelujejo v dobri veri, da bodo premagale težave ob polnem upoštevanju določb Pogodbe in drugih določb [Unije], zlasti tistih, ki urejajo skupno ureditev trga v zadevnem sektorju“. [48]

99. V takem okviru se je zakonodajalec Unije dolžan pravočasno odzvati na takšna dogajanja. [49] Kot sem poudaril že drugje, dejstvo, da zakonodajalec Unije uživa široko polje proste presoje, zlasti na področju skupne kmetijske politike, ne pomeni „bianco čeka“, pri čemer bi bilo treba pretekle ureditvene izbire glede tržne ureditve šteti za trajno in zadostno utemeljitev za njihovo tekočo uporabo v znatno spremenjenem družbenem in tržnem okolju. [50] Načelo sorazmernosti namreč prav tako zahteva, da so ukrepi prava Unije primerni glede na cilje, ki se z njimi uresničujejo, sicer se njihova *veljavnost* lahko sčasoma izpodbija. [51] Vendar pa bi bilo vsako takšno izpodbijanje druga zadeva, pri kateri bi bilo treba Sodišču predložiti drugačne trditve in dokaze.

44 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o razvoju razmer na trgu mleka in mlečnih izdelkov ter učinku določb svežnja ukrepov za mleko (COM(2016) 724 final). Za skeptičnega opazovalca iz vzhodnejših delov Evropske unije takšne ugotovitve morda sploh ne bi bile presenetljive, saj se to utegne zgoditi, če se ena sama, precej očitno kulturno pristranska „rešitev“ ponudi vsem ostalim. V državah članicah z dokaj svežo zgodovinsko občutljivostjo na „obvezno“ združevanje in kolektivizacijo kmetijske proizvodnje je „neuspeh“ takšnega modela precej verjeten.

45 Glej zlasti člen 221(1) Uredbe št. 1308/2013.

46 Člen 223 oziroma 225 Uredbe.

47 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. februarja 1973, Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, točka 20 in naslednje).

48 Sodba z dne 8. januarja 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, točka 47).

49 Glej v tem smislu v zvezi z „obveznostjo spremembe obstoječe zakonodaje“ sodbo z dne 12. decembra 1985, Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland (208/84, EU:C:1985:508, točka 22).

50 Glej moje sklepne predloge v zadevi Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, točka 90) ter v zadevi Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:20, točka 139).

51 Glej na primer sodbo z dne 12. julija 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, točka 38 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 6. decembra 1984, Biovilac/EGS (59/83, EU:C:1984:380, točka 17), v skladu s katero „[…] lahko na zakonitost ukrepa negativno vpliva le njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga uresničuje pristojna institucija Skupnosti“.

V. Predlog

100. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (litovsko ustavno sodišče), odgovori:

Člen 148(4) Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ki za krepitev pogajalske moči proizvajalcev surovega mleka in preprečevanje nepoštenih poslovnih praks:

– omejuje svobodo pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, pri čemer je kupcu surovega mleka prepovedano plačilo različnih nakupnih cen surovega mleka prodajalcem tega proizvoda iz iste skupine, ki so razvrščeni v skupine glede na količino prodanega mleka in ne pripadajo priznani organizaciji proizvajalcev mleka, in sicer za surovo mleko enake kakovosti in sestave, kot je mleko, ki se kupcu odda na enak način, kar pomeni, da se stranki ne moreta dogovoriti o drugačni nakupni ceni surovega mleka, tako da bi upoštevali kateri koli drugi dejavnik, ter ki

– omejuje svobodo pogodbenih strank, da se pogajata o nakupni ceni surovega mleka, pri čemer je kupcu surovega mleka prepovedano neupravičeno znižanje nakupne cene surovega mleka, znižanje cene za več kot 3 % pa je mogoče le, če ga odobri pristojni organ.