Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
7 päivänä maaliskuuta 2019[1]

Asia C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė,
muuna osapuolena
Lietuvos Respublikos Seimas

(Ennakkoratkaisupyyntö – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (perustuslakituomioistuin, Liettua))

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Yhteinen markkinajärjestely – Maito ja maitotuotteet – Asetus (EU) N:o 1308/2013 – 148 artiklan 4 kohta – Sopimusehdot – Hintojen neuvotteleminen vapaasti – Kansallinen lainsäädäntö, jossa raakamaidon ostajat velvoitetaan tarjoamaan samoja hintoja tuottajaryhmille ja jossa kielletään alentamasta hintoja perusteetta

I. Johdanto

1. Liettuan raakamaitomarkkinoille on ominaista pirstaloitunut tarjonta, koska pieniä raakamaidontuottajia on tuhansia, ja erittäin keskittynyt kysyntä, josta vastaa ainoastaan kourallinen suuria ostajayrityksiä. Pienet tuottajat eivät ole järjestäytyneet. Ostajayritykset ovat siten voineet sanella ostohinnat, mikä on johtanut erittäin alhaisiin raakamaidon hintoihin.

2. Tämän tilanteen johdosta Liettua on antanut lainsäädäntöä sopimattomien kaupallisten menettelyjen välttämiseksi raakamaitoalalla. Kyseisessä lainsäädännössä tuottajat luokitellaan sen mukaan, paljonko raakamaitoa ne myyvät päivässä, ja velvoitetaan raakamaidon ostajat tarjoamaan sama hinta kaikille samaan ryhmään kuuluville tuottajille. Siinä myös kielletään raakamaidon ostajia alentamasta hintoja perusteetta. Yli 3 prosentin alennus ostohintaan voidaan tehdä vasta kun toimivaltainen hallintoviranomainen on myöntänyt siihen luvan.

3. Pääasian oikeudenkäynnissä ryhmä Liettuan parlamentin jäseniä on nostanut Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismasissa (perustuslakituomioistuin, Liettua) kanteen, jossa riitautetaan se, että nämä kansalliset säännökset olisivat Liettuan perustuslain mukaisia. Tämän oikeudenkäynnin yhteydessä on myös esitetty epäilyjä kyseisten säännösten yhteensopivuudesta asetuksen (EU) N:o 1308/2013[2] 148 artiklan 4 kohdan ja etenkin sen edellytyksen kanssa, että kaikista sopimusten ehdoista, ostohinta mukaan luettuna, voidaan vapaasti neuvotella osapuolten kesken.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 347, s. 671).

4. Tätä taustaa vasten käsiteltävässä asiassa esille nouseva keskeinen kysymys koskee sitä, miten on arvioitava, onko tietyllä alalla tai tietyn kysymyksen osalta kyse ”tyhjentävästä yhdenmukaistamisesta” tai ”unionin oikeuden syrjäyttämisvaikutuksesta”. Mitä edellytyksiä ja näkökohtia on otettava huomioon? Vaikka kysymys jäsenvaltioiden toimivallan laajuudesta unionin lainsäädännön piiriin kuuluvilla aloilla ei ole tietysti mikään uusi asia, lainsäädäntötekniikassa ja lähestymistavassa tapahtuneet äskettäiset muutokset yhteisessä maatalouspolitiikassa ja maataloustuotteiden yhteisessä markkinajärjestelyssä ovat myös vaikuttaneet tätä alaa koskevaan perinteiseen oikeuskäytäntöön, kuten äskettäinen tuomio Scotch Whisky Association ym.[3] osoittaa.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

5. Asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jos jäsenvaltio päättää, että jokaisen sen alueella tapahtuvan raakamaidon toimituksen tuottajalta raakamaidon jalostajalle on kuuluttava osapuolten välisen kirjallisen sopimuksen piiriin, ja/tai päättää, että ensiostajan on tehtävä kirjallinen tarjous tuottajan toimittamaa raakamaitoa koskevan sopimuksen tekemisestä, tällaisen sopimuksen ja/tai tarjouksen sopimuksen tekemisestä on täytettävä 2 kohdassa säädetyt edellytykset.

– –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu sopimus ja/tai tarjous sopimuksen tekemisestä on:

a) tehtävä ennen toimitusta;

b) tehtävä kirjallisesti; ja

c) sen on sisällettävä erityisesti seuraavat seikat:

   i) toimituksesta maksettava hinta,

      – jonka on oltava kiinteä ja sopimuksessa vahvistettu, ja/tai

      – joka on laskettava yhdistämällä sopimuksessa mainittuja eri tekijöitä, joihin voivat kuulua markkinatilanteen vaihtelua kuvaavat markkinaindikaattorit, toimitettu määrä ja toimitetun raakamaidon laatu tai koostumus;

   ii) raakamaidon määrä, joka voidaan toimittaa ja/tai on toimitettava, sekä tällaisten toimitusten ajankohta;

   iii) sopimuksen kesto, jolloin sopimus voi olla joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva siten, että sopimukseen sisällytetään irtisanomislauseke;

   iv) maksuaikoja ja -menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset tiedot;

   v) raakamaidon keräämis- tai toimittamisjärjestelyt; ja

   vi) ylivoimaisen esteen sattuessa sovellettavat säännöt.

3 Tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845).

– –

4. Kaikista raakamaidon tuottajien, kerääjien tai jalostajien tekemien raakamaidon toimitusta koskevien sopimusten ehdoista, 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut ehdot mukaan luettuina, voidaan vapaasti neuvotella osapuolten kesken.

Sen estämättä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään, sovelletaan toista tai kumpaakin seuraavista:

a) jos jäsenvaltio päättää tehdä raakamaidon toimituksia koskevan kirjallisen sopimuksen pakolliseksi 1 kohdan mukaisesti, se voi vahvistaa vähimmäiskeston, jota sovelletaan ainoastaan tuottajan ja raakamaidon ensiostajan välisiin kirjallisiin sopimuksiin; vähimmäiskeston on oltava vähintään kuusi kuukautta, eikä se saa haitata sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa;

b) jos jäsenvaltio päättää, että raakamaidon ensiostajan on 1 kohdan mukaisesti tehtävä tuottajalle kirjallinen tarjous sopimuksen tekemisestä, se voi säätää, että tarjouksen on sisällettävä kansallisessa lainsäädännössä tältä osin vahvistettu sopimuksen vähimmäiskesto; vähimmäiskeston on oltava vähintään kuusi kuukautta, eikä se saa haitata sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Toinen alakohta ei rajoita tuottajan oikeutta kieltäytyä tällaisesta vähimmäiskestosta, jos kieltäytyminen tehdään kirjallisesti. Tällöin osapuolet voivat vapaasti neuvotella kaikista sopimuksen ehdoista, 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut ehdot mukaan luettuina.

– –”

6. Asetuksella (EU) 2017/2393,[4] jolla muutettiin asetusta N:o 1308/2013, muutettiin 148 artiklan 4 kohdan a alakohtaa seuraavasti:

”a) jos jäsenvaltio päättää tehdä raakamaidon toimituksia koskevan kirjallisen sopimuksen pakolliseksi 1 kohdan mukaisesti, se voi vahvistaa

i) sopimuspuolille velvoitteen sopia tietyn toimitetun määrän ja tästä toimituksesta maksettavan hinnan välisestä suhteesta;

ii) vähimmäiskeston, jota sovelletaan ainoastaan tuottajan ja raakamaidon ensiostajan välisiin kirjallisiin sopimuksiin; vähimmäiskeston on oltava vähintään kuusi kuukautta, eikä se saa haitata sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa;

– –”

B. Liettuan oikeus

7. Liettuan perustuslain (Lietuvos Respublikos Konstitucija) 46 §:n 1 momentin mukaan ”Liettuan talous perustuu yksityisomistusta koskevaan oikeuteen, itsenäisen taloudellisen toiminnan vapauteen ja taloudelliseen aloitteellisuuteen”.

8. Talouden toimijoiden sopimattomien menettelyjen kieltämisestä niiden myydessä ja ostaessa raakamaitoa ja markkinoidessa maitotuotteita annetun lain (Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas),[5] sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro XII-2230 (jäljempänä laki sopimattomien

4 13.12.2017 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2017, L 350, s. 15).

5 Säädösrekisteri (TAR), 9.7.2015, nro 11209.

menettelyjen kieltämisestä),[6] 2 §:n 5 momentissa raakamaidon myyjät luokitellaan 10 ryhmään päiväkohtaisesti myydyn luonnollisen rasvapitoisuuden sisältävän raakamaidon määrän (kilogrammoina) mukaan. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 2 §:n 7 momentin mukaan raakamaidon ostohinta vastaa rahamäärää, josta raakamaidon ostaja ja myyjä ovat sopineet ja joka maksetaan raakamaidosta, joka täyttää perusmaidon koostumuksen indikaattorit, ja joka ei sisällä korotuksia, lisiä tai vähennyksiä. Nämä indikaattorit on määritetty 9.5.2001 annetussa maatalousministerin asetuksessa nro 146, jonka otsikko on ”Maidonostosääntöjen hyväksyminen”.

9. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n otsikko on ”Toimijoiden sopimattomien menettelyjen kieltäminen”. Sen 3 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Raakamaidon ostaja ei saa syyllistyä seuraaviin sopimattomiin menettelyihin: 1) erilaisten raakamaidon ostohintojen vahvistaminen raakamaidon myyntisopimuksissa, kun se ostaa raakamaitoa, joka täyttää Liettuan maatalousministerin asetuksella vahvistetut laatuvaatimukset, samalta raakamaidon myyjien ryhmältä ja kun maito toimitetaan raakamaidon ostajalle samalla menetelmällä (raakamaito toimitetaan raakamaidon ostotoimipaikkaan, raakamaito hankitaan suoraan maatilalta, raakamaito toimitetaan suoraan raakamaidon jalostusyritykseen), lukuun ottamatta tilannetta, jossa raakamaito ostetaan raakamaidon myyjiltä, jotka myyvät maitoa, jonka ne ovat itse tuottaneet, ja jotka kuuluvat maidontuottajien organisaatioon, joka on hyväksytty Liettuan maatalousministerin asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti. Viimeksi mainitussa tapauksessa sovellettava raakamaidon ostohinta ei voi kuitenkaan olla alempi kuin hinta, joka vahvistettaisiin raakamaidon myyjien ryhmän mukaan.”

10. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Raakamaidon ostajat eivät saa syyllistyä seuraaviin sopimattomiin menettelyihin:

– –

3) raakamaidon ostohinnan alentaminen perusteetta – –.”

11. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos raakamaidon ostaja alentaa raakamaidon osto- ja myyntisopimuksessa vahvistettua raakamaidon ostohintaa yli 3 prosenttia, sen on esitettävä perustelut hinnan alentamiselle ja toimitettava nämä perustelut markkinasääntelyviranomaiselle.

2. Markkinasääntelyviranomainen tutkii Liettuan maatalousministeriön asetuksella hyväksyttyjen ohjeiden mukaisesti viiden työpäivän kuluessa perustelut tämän pykälän 1 momentin nojalla ilmoitetulle raakamaidon ostohinnan alentamiselle, jonka raakamaidon ostaja on tehnyt, ja päättää tästä kolmen työpäivän kuluessa, oliko raakamaidon ostohinnan alentaminen yli 3 prosentilla perusteltua.

3. Jos markkinasääntelyviranomainen päättää tämän pykälän 2 momentissa vahvistettujen ohjeiden mukaisesti, että raakamaidon ostohinnan alentaminen yli 3 prosentilla on perusteetonta, raakamaidon ostajaa on kiellettävä alentamasta raakamaidon osto- ja myyntisopimuksessa vahvistettua raakamaidon hintaa.”

6 Säädösrekisteri (TAR), 29.12.2015, nro 20903.

III. Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Ryhmä Liettuan parlamentin jäseniä (Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, jäljempänä hakijat) on vaatinut, että Liettuan tasavallan perustuslakituomioistuin tutkii sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain ja erityisesti sen 3 ja 5 §:n yhteensopivuuden Liettuan perustuslain, etenkin sen 46 §:n 1 momentin, kanssa. He väittävät, että kyseinen laki on perustuslain vastainen, koska sillä rajoitetaan sopimuspuolten oikeutta sopia kyseisessä sopimuksessa raakamaidon ostamiseen ja myymiseen liittyvistä olennaisista seikoista. Tämä on ristiriidassa Liettuan perustuslain 46 §:n 1 momentissa taatun perustuslaillisen sopimusvapauden kanssa.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Liettuan raakamaitomarkkinoille (maitoala on yksi suurimmista elintarviketuotantoaloista, ja sen osuus maan bruttokansantuotteesta on noin 2 prosenttia) on ominaista pientuottajien suuri määrä (noin 25 000 tuottajaa, joista 74 prosentilla on 1–5 lehmää) ja se, että jalostajia on vain kourallinen (kuusi maidonjalostusyritystä jalostaa 97 prosenttia maidosta). Useat eri menetelmät, joilla on pyritty kannustamaan raakamaidontuottajia yhteistyöhön, ovat jääneet tuloksettomiksi. Liettuassa ei ole määritelty eikä hyväksytty raakamaidon tuottajaorganisaatioita asetuksen N:o 1308/2013 152–154 artiklan mukaisesti. Raakamaitoa ostetaan pieniltä raakamaidon tuottajilta maidonostotoimipaikkojen välityksellä. Ennen kuin sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annettu laki hyväksyttiin, ostajat yksinkertaisesti esittivät näillä toimipaikoilla neuvottelematta raakamaidon tuottajien kanssa tiedot hinnasta, jolla ne ostaisivat raakamaitoa. Tämän seurauksena Euroopan komission tietojen mukaan raakamaidon keskimääräinen ostohinta Liettuassa oli yksi alhaisimmista Euroopan unionissa.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetulla lailla on tavoitteena kieltää raakamaidon myyjien ja ostajien sopimattomat menettelyt. Lakiehdotuksen perusteluissa todettiin, että kyseisellä lailla oli tarkoituksena varmistaa, että raakamaidon ostajien ja myyjien oikeutetut intressit ovat tasapainossa, rajoittaa suurten maidonjalostusyritysten huomattavan markkinavoiman käyttöä sekä rajoittaa epäoikeudenmukaista etua, jonka maitotuotteita myyvät talouden toimijat saavat maitotuotteiden tukkuhintojen alentamisesta.

15. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismasin oikeudenkäynnin kuluessa esitettyjen näkemysten mukaan sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 kohta, 3 momentin 3 kohta ja 5 § ovat ongelmallisia, kun tarkastellaan niiden yhteensopivuutta asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdan kanssa. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas huomauttaa, että asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdan tulkinta on tärkeää sen määrittämiseksi, ovatko riitautetut säännökset Liettuan perustuslain 46 §:n 1 momentin mukaisia. Unionin oikeus on Liettuan tasavallan lainsäädännön, perustuslaki mukaan luettuna, tulkinnassa käytettävä lähde niillä aloilla, joilla Liettua jakaa Euroopan unionin kanssa tai antaa sille valtiollisten laitostensa valtuudet, kuten maatalouden ja sisämarkkinoiden tapauksessa.

16. Tässä tilanteessa Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaa tulkita siten, että raakamaidon tuottajien neuvotteluvoiman vahvistamiseksi ja sopimattomien kaupallisten menettelyjen estämiseksi sekä jäsenvaltion maito- ja maitotuotealan tiettyjen rakenteellisten erityispiirteiden ja maitomarkkinoiden muutosten huomioon ottamiseksi siinä ei kielletä sellaisen kansallisen säännöstön käyttöönottoa, jolla sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinnasta rajoitetaan siten, että raakamaidon ostajaa kielletään maksamasta eri hintaa myydyn raakamaidon määrän mukaan ryhmitellyille saman ryhmän raakamaidon myyjille, jotka eivät kuulu hyväksyttyyn maidontuottajien organisaatioon, raakamaidosta, joka on samanlaatuista ja jonka koostumus on sama kuin maidon, joka toimitetaan ostajalle samalla menetelmällä, joten sopimuspuolet eivät voi sopia erilaisesta raakamaidon ostohinnasta ottamalla huomioon muita tekijöitä?

2) Voidaanko asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaa tulkita siten, että raakamaidon tuottajien neuvotteluvoiman vahvistamiseksi ja sopimattomien kaupallisten menettelyjen estämiseksi sekä jäsenvaltion maito- ja maitotuotealan tiettyjen rakenteellisten erityispiirteiden ja maitomarkkinoiden muutosten huomioon ottamiseksi siinä ei kielletä sellaisen kansallisen säännöstön käyttöönottoa, jolla sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinnasta rajoitetaan siten, että raakamaidon ostajaa kielletään alentamasta perusteetta raakamaidon ostohintaa, ja jonka mukaan hinnan alentaminen yli 3 prosentilla on mahdollista vain jos valtion valtuuttama toimielin vahvistaa tämän alennuksen olevan perusteltu?"

17. Kirjallisia huomautuksia esittivät Saksan, Ranskan ja Liettuan hallitukset sekä komissio. Kyseiset muut osapuolet samoin kuin hakijat ja Alankomaiden hallitus esittivät suulliset lausumansa 5.12.2018 pidetyssä istunnossa.

IV. Arviointi

18. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen: Ensinnäkin ehdotan, minkä näkökohtien olisi ohjattava sen arvioimista, onko unionin oikeus esteenä tietyille jäsenvaltioiden toteuttamille toimenpiteille (A). Toiseksi nämä näkökohdat huomioon ottaen analysoin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä ja katson sen perusteella, että unionin oikeus todellakin on esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisille kansallisille toimenpiteille (B). Kolmanneksi esitän myös useita loppuhuomautuksia, jotka ovat aiheellisia, kun tarkastellaan käsiteltävän asian laajempaa asiayhteyttä (C).

A. Euroopan unionissa tehtävä yhdenmukaistaminen (tai pikemminkin federatiivinen syrjäyttämisvaikutus)

1. Kehittyvä lainsäädäntöyhteys

19. Käsiteltävässä asiassa nousee esille perustava kysymys, joka on yhtä vanha kuin itse Euroopan yhdentymishanke: missä määrin jäsenvaltiot voivat (edelleen) toteuttaa kansallisia toimenpiteitä alalla, joka "kuuluu" unionin oikeuden piiriin? Yhteisen maatalouspolitiikan sääntelyn kehittyvä luonne antaa tälle kysymykselle (ja sitä käsittelevälle unionin tuomioistuimen vanhemmalle oikeuskäytännölle) aivan uuden käänteen.

20. Historiallisesti kysymys unionissa tehtävän yhdenmukaistamisen laajuudesta on usein noussut esille yhteisen maatalouspolitiikan alalla, kun otetaan huomioon tätä alaa koskeva kattava ja yksityiskohtainen unionin lainsäädäntö. On mahdotonta seurata unionin tuomioistuimen tällä alalla antaman runsaan oikeuskäytännön kaikkia koukeroita tässä vaiheessa,[7] mutta pähkinänkuoressa voidaan todeta, että unionin tuomioistuin on vastannut tähän kysymykseen monisyisesti seuraavista tekijöistä riippuen: 1) se, miten suuren osan sääntelyalasta unionin säännökset kattavat, 2) kansallisen säännöksen ja unionin oikeuden muodostaman kehyksen keskinäinen vuorovaikutus normatiivisen ristiriidan erityisyyden osalta ja 3) eri säännösten tavoitteet.

21. Siten tilanteissa, joissa asiaa on säännelty kattavasti unionin oikeudessa (mistä käytetään toisinaan nimitystä "tyhjentävä" yhdenmukaistaminen), jäsenvaltiot eivät voi enää toteuttaa yksipuolisesti annettujen kansallisten säännösten perusteella toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa unionin tasolla määritettyyn järjestelmään. Unionin oikeuden sääntelykehys, jolla otetaan käyttöön järjestelmä tai

7 Ks. yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) kehityksen myöhemmistä vaiheista esimerkiksi: 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 ja Schütze, R., "Reforming the 'CAP': From Vertical to Horizontal Harmonisation", *Yearbook of European Law*, osa 28, nro 1, 2009, s. 337–361.

lainsäädäntökokonaisuus, ei välttämättä merkitse kokonaista ”alaa” tai ”alakohtaista syrjäyttämisvaikutusta”, mutta sen vaikutukset ovat lähellä sitä: tällainen sääntelykehys on esteenä kaikille kansallisille säännöksille, jotka voivat vaikuttaa siihen.[8] Kyseistä alaa koskevia kansallisia säännöksiä ei siten olisi sallittu.

22. Aiemmin näin näyttää olleen yhtenäisen hintajärjestelmän, joka muodosti eri alojen yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan ”vanhan” lainsäädäntökehyksen ytimen, tapauksessa. Vaikka voitaisiin keskustella siitä, oliko kyseessä tosiasiallisesti ehdoton syrjäyttämisvaikutus kokonaisella alalla,[9] unionin tuomioistuin totesi, että ”aloilla, jotka kuuluvat yhteisen markkinajärjestelyn piiriin – ja varsinkin silloin, kun tämä markkinajärjestely perustuu yhtenäiseen hintajärjestelmään – jäsenvaltioilla ei ole enää oikeutta puuttua yksipuolisesti annetuilla kansallisilla säännöksillä sellaisten hintojen muodostusmekanismiin, joita säännellään samassa tuotantovaiheessa yhteisellä markkinajärjestelyllä”.[10]

23. Yhteisen maatalouspolitiikan peräkkäiset uudistukset ovat kuitenkin johtaneet markkinalähtöisempään lähestymistapaan, jossa pyritään vahvistamaan alan kilpailukykyä ja kestävyyttä globalisoituneen kaupan yhteydessä.[11] Tämä lähestymistavan muutos on puolestaan johtanut syrjäyttämisvaikutuksen tason uudelleen arvioimiseen kansalliselle lainsäädännölle jäävän tilan osalta. Yhteinen markkinajärjestely ei nimittäin enää perustu yhtenäiseen hintajärjestelmään.[12]

24. Näiden osatekijöiden voidaan siten sanoa palanneen (täysimääräisesti) jaetun toimivallan yleiseen järjestelmään. SEUT 4 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan yhteinen maatalouspolitiikka on Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa. Jäsenvaltiot voivat siten SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan käyttää lainsäädäntövaltaansa niin kauan kuin Euroopan unioni ei ole säätänyt tietystä seikasta.[13]

25. Tätä taustaa vasten kansallista säännöstä ei voida syrjäyttää automaattisesti siksi, että se koskee maitoa eli yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluvaa tuotetta. Sitä ei voida sulkea pois myöskään siksi, että se koskee hintojen muodostumista. Toisin ilmaistuna, tämä lähestymistapa ei koostu (tai ei koostu enää, jos näin koskaan olikaan) ”alakohtaisesta yhdenmukaistamisesta” tai ”jonkin tietyn kokonaisuuden syrjäyttämisestä”, jossa kansallisella tasolla ei voitaisi missään vaiheessa antaa säännöksiä abstraktisti määritellyllä alalla.

2. Tarkasteltavat osatekijät

26. Jotta voidaan arvioida oikein, onko yksittäistapauksessa kyse unionin oikeuden syrjäyttämisvaikutuksesta, on tärkeää ottaa huomioon seuraavat kolme näkökohtaa: oikea arviointi- tai abstraktiotaso, jolla unionin sääntöjä ja kansallisia sääntöjä verrataan (a), mahdollisesti syntyvän ristiriidan tyyppi ja laajuus (b) sekä yksilöitävät eri sääntöjen tavoitteet (c).

8 Joissakin unionin tuomioistuimen tuomioissa ilmeisesti viitattiin syrjäyttämisvaikutukseen, kun niissä todettiin, että ”kun yhteisestä markkinajärjestelystä annetun säännöstön voidaan katsoa olevan tyhjentävä sääntely, jäsenvaltioilla ei ole enää tällä alalla toimivaltaa, jollei [unionin] oikeudessa nimenomaisesti toisin säädetä”, tuomio 13.3.1984, Prantl (16/83, EU:C:1984:101, 13 kohta). Tästä keskustelusta ks. Schütze, R., ”Reforming the ’CAP’: From Vertical to Horizontal Harmonization”, *Yearbook of European Law*, osa 28, nro 1, 2009, s. 337–361.

9 Ks. esim. Berardis, G., ”The Common organisation of agricultural markets and national price regulations”, *CMLRev*, 1980, s. 539–551 ja Usher, J. A., ”The Effects of Common Organisations and Policies on the Powers of a Member State”, *European Law Review*, osa 2, 1977, s. 428–443.

10 Ks. esim. tuomio 26.5.2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Ks. neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta maito- ja maitotuotealan sopimussuhteiden osalta 14.3.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 261/2012 (EUVL 2012, L 94, s. 38) johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

12 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:527, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

13 Ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, 26 kohta).

a) Arviointitaso

27. Syrjäyttämisvaikutuksen tutkiminen yhdenmukaistamisen ”tyhjentävyyden” kannalta muissa kuin selkeästi määritellyissä tilanteissa ei mielestäni ole soveltuva arviointikehys. Tämä johtuu siitä, että sen arvioiminen, onko unionin oikeudessa säännelty tyhjentävästi *tiettyä seikkaa*, riippuu tietysti siitä, miten suppeaksi tai laajaksi viitekehys ajatellaan.

28. Ajatellaanpa esimerkiksi, että unionin lainsäädäntötoimenpiteessä on annettu (kuvitteellinen) sääntö kuluttajansuojaa käsittelevässä direktiivissä. Kyseisessä kuvitteellisessa säännössä säädetään, että ”jos elinkeinonharjoittaja neuvotellessaan sopimuksesta kuluttajan kanssa ei ole liiketiloissaan ja räpyttää silmiään epäilyttävästi ainakin kahdesti, kun hän keskustelee myymänsä tuotteen laadusta, tämä on riittävä syy sopimuksen toteamiseen mitättömäksi”. Tämän voidaan tuskin tulkita tarkoittavan sitä, että tällaisella säännöllä (tai tiettyyn toimenpiteeseen sisältyvillä useilla asiaa koskevilla säännöillä) pyritään yhdenmukaistamaan (tyhjentävästi) ”kaikki kuluttajasopimusten tekemiseen liittyvät osatekijät” tai – kun siirrytään ylemmälle abstraktiotasolle – ”(kuluttaja)sopimusten tekeminen” tai jopa koko ”sopimuslainsäädäntö”.

29. Kun kyse on kansallisen säännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden säännöksen kanssa, lähtökohtana yhteensopivuuden arvioimiselle on siten loogisesti oltava säännön soveltamisala, sellaisena kuin se ilmenee unionin oikeudesta. Kuten olen toisaalla todennut, sitä, syrjäyttääkö unionin oikeus tietyn kansallisen säännön, on asianmukaista käsitellä *yksityiskohtaisessa analyysissä*, jossa tarkastellaan tiettyä sääntöä tai unionin oikeuden erityistä ja tarkasti määriteltyä näkökohtaa.[14] Syrjäyttämisvaikutusta on siten tarpeen arvioida tutkimalla *tiettyä* normatiivista ristiriitaa.

b) Ristiriidan tyyppi

30. Kun unionin oikeuden sääntöä tarkastellaan sen asianmukaisella abstraktiotasolla, seuraavana vaiheena on sen arvioiminen, onko se ristiriidassa – oikeussäännön luonteen ja soveltamisalan tasolla – jonkin kansallisen säännöksen kanssa. Mahdollisesti syntyviä ristiriitoja on kahdenlaisia.

31. Ensinnäkin ilmeinen normatiivinen ristiriita syntyy, kun unionin oikeuden säännösten ja yhden tai useamman kansallisen säännön välillä on *suora tekstuaalinen ristiriita*. Normatiivisen toteamuksen tasolla unionin oikeudessa käytetty sanamuoto ja kansallisessa oikeudessa käytetty sanamuoto eivät voi olla olemassa samanaikaisesti: unionin säännössä säädetään, että ”ole A”, kun taas kansallisessa säännöksessä säädetään, että ”ole (täysin tai osittain) muuta kuin A”.

32. Toiseksi normatiiviset ristiriidat voivat kuitenkin olla myös *luonteeltaan toiminnallisia*: tähän kuuluvat tilanteet, joissa kansalliset säännöt ja unionin säännöt ovat yhteensopimattomia, koska vaikka nimenomaista ja ristiriidassa olevaa säännöstä ei olisikaan, jäsenvaltion tietyt säännöt ovat ristiriidassa unionin lainsäädäntökehyksen kanssa soveltamisen tai toiminnan tasolla.[15] Ymmärrän tässä mielessä unionin tuomioistuimen toteamuksen siitä, että vaikka alaa ei olisikaan säännelty tyhjentävästi yhteisellä markkinajärjestelyllä, unionin oikeus on esteenä kansallisille säännöille, jotka haittaavat järjestelyn asianmukaista toimintaa.[16]

14 Ks. ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 72–80 kohta).

15 Ks. vielä ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 76 kohta), jossa mainitaan esimerkkinä eurooppalaisen pidätysmääräyksen yhteydessä 30.5.2013 annettu tuomio F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, 37, 38 ja 56 kohta).

16 Ks. esim. tuomio 19.3.1998, Compassion in World Farming (C-1/96, EU:C:1998:113, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33. On kuitenkin selvää, että nämä kaksi ryhmää ovat hyvin kaukana siitä, että ne olisivat kaksi selkeästi erillistä laatikkoa. Ne ovat pikemminkin kaksi pistettä samalla asteikolla. Samoin on selvää, että sanamuodon suoria yhteentörmäyksiä esiintyy todennäköisesti (vain) harvoin.[17] Ristiriitoja syntyy todennäköisesti useammin tapauksissa, joissa kansallisessa säännöksessä vahvistetaan sivumennen erilainen sääntö tai otetaan käyttöön poikkeuksia tai lisäedellytyksiä, joista ei säädetä nimenomaisessa unionin oikeuden säännöksessä. Tämän vuoksi on näin ollen myös erityisen tarpeellista tutkia säännöksen laajempaa asiayhteyttä, myös sen säädöksen yleistä rakennetta, jonka osa se on, ja sen tavoitteita.

c) Tavoitteet

34. Kun on kyse sen määrittämisestä, syrjäyttääkö unionin oikeuden säännös sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen, unionin tuomioistuin on myöntänyt, että kansallisella tasolla asetetuilla tavoitteilla on tärkeä asema, mikä mahdollistaa kansallisen toimenpiteen perustelemisen oikeasuhteisuutta koskevien edellytysten mukaisesti.[18]

35. Tällainen kansallista eriyttämistä koskeva mahdollisuus on luonnollisesti sidottu unionin oikeuden syrjäyttämisvaikutuksen laajuuteen ja tyhjentävyyteen (siihen viitataan myös ”yhdenmukaistamisen tyhjentävyytenä”[19]). Tämä selittää toteamuksen, jonka mukaan unionin oikeus olisi esteenä mille tahansa kansalliselle toimenpiteelle, joka vaikuttaa vanhan järjestelmän mukaisen yhteisen markkinajärjestelyn tuotanto- ja markkinointivaiheessa hintojen muodostusmekanismiin, ”olipa sen väitetty tai toteen näytetty tarkoitus mikä tahansa”[20] tai ”vaikka [tällä] toim[e]lla voitaisiinkin tukea [unionin] yhteistä politiikkaa”.[21]

36. Käänteisesti sääntelyaloilla, joita unionin lainsäätäjä ei ole säännellyt kokonaisuudessaan tai joiden sääntelyä purettiin unionin tasolla, tutkittaessa kansallisten säännösten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa voidaan ottaa huomioon kummallakin tasolla tavoiteltavat päämäärät. Näin ollen kansallisten säännösten, joilla tavoitellaan *muita yleistä etua koskevia päämääriä* kuin niitä, joita kyseinen unionin lainsäädäntöväline koskee, kuten ihmisten terveyden suojelua, on katsottu olevan yhteensopivia unionin oikeuden kanssa edellyttäen, että suhteellisuusperiaatteen mukaiset edellytykset täyttyvät, vaikka kyseiset kansalliset säännöt vaikuttaisivatkin yhteiseen markkinajärjestelyyn.[22] Unionin tuomioistuin on myös todennut, että ”pelkkä yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönotto ei vapauta maataloustuottajia velvollisuudesta noudattaa kansallisia säännöksiä, joilla pyritään saavuttamaan muita tavoitteita kuin ne, joihin yhteisellä markkinajärjestelyllä pyritään, vaikka tällaiset säännökset voivat vaikuttaa markkinoiden toimintaan kyseisellä alalla”.[23]

37. Unionin oikeus on kuitenkin esteenä kansallisille säännöksille tilanteessa, jossa kyseessä olevilla säännöillä on *samat tavoitteet* kuin niiden kanssa ristiriidassa olevalla unionin säännöllä.[24] Eriytetty lähestymistapa johtuu siitä, että jos keskenään ristiriidassa olevilla säännöillä on samat tavoitteet, kyseiset kansalliset säännöt törmäävät unionin oikeuden sääntöihin, koska niillä yksinkertaisesti pyritään aikaansaamaan toisenlainen lainsäädännöllinen tasapaino samantyyppisten näkökohtien

17 Ks. tästä keskustelusta Arena, A., ”The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption” teoksessa Schütze, R. ja Tridimas, T., *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, osa 1, Oxford University Press, 2018, s. 300–349, sivulla 329.

18 Ks. tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Edellä 21 ja 22 kohta.

20 Ks. tuomio 26.5.2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, 53 kohta).

21 Ks. esim. tuomio 14.10.2004, Espanja v. komissio (C-173/02, EU:C:2004:617, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 26–29 kohta).

23 Ks. esim. tuomio 6.10.1987, Nertsvoederfabriek Nederland (118/86, EU:C:1987:424, 12 kohta). Ks. myös tuomio 1.4.1982, Holdijk ym. (141/81–143/81, EU:C:1982:122, 12 ja 13 kohta).

24 Ks. esim. tuomio 16.1.2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja määräys 11.7.2008, Babanov (C-207/08, ei julkaistu, EU:C:2008:407, 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

perusteella. Toisin sanoen otettuaan huomioon kaikki merkitykselliset tekijät unionin lainsäätäjä on päätynyt tiettyyn normatiiviseen ratkaisuun, joka edellyttää kyseessä olevien eri etujen ja näkökohtien saattamista tasapainoon. Kansallinen sääntö, jolla on samat tavoitteet mutta jossa käytetään toisenlaista normatiivista järjestelyä, tarkoittaa saman asian arvioimista uudelleen.

38. *Erilaisten tavoitteiden* olemassaolo sitä vastoin tarkoittaa, että näkökohdat, joita unionin ja kansallinen lainsäätäjä ovat ottaneet huomioon, olivat *laadultaan* erilaisia. Ne voivat esimerkiksi koskea eri lainsäädäntöaloja, joilla on ainoastaan satunnainen yhteys unionin oikeuden toimeen, tai myös sellaisella alalla, jota säännellään unionin oikeudessa, ne voivat koskea eri tuotanto- tai jakeluketjun vaihetta tai eri toimijoita. Kansallisella lainsäätäjällä on tietty vapaus pyrkiä muihin yleistä etua koskeviin tavoitteisiin, koska niitä ei otettu (tai ei voitu ottaa) huomioon, kun kyseessä oleva unionin säännös laadittiin.

39. Haluan alleviivata yhtä tärkeää selvennystä: tavoitteiden on oltava erilaisia *luonteeltaan* eikä pelkästään *asteeltaan*. Siten esimerkiksi, kun toteutetaan unionin toimenpide, jolla pyritään suojelemaan kuluttajia ja jossa saatetaan tasapainoon erityisesti yhtäältä kuluttajansuoja ja toisaalta kilpailu ja sopimusvapaus, on täysin uskottavaa, ettei kansanterveyden tai ympäristön suojelua koskevaa tavoitetta otettu huomioon. Tämä eroaa tilanteesta, jossa sekä unionin toimenpiteillä että kansallisilla toimenpiteillä pyritään samantyyppisiin tavoitteisiin, kuitenkin siten, että näille tavoitteille annetaan erilainen painoarvo. Näin olisi silloin, jos kansallisessa lainsäädännössä, johon viittasin edellisessä esimerkissäni, annettaisiin enemmän painoarvoa kuluttajansuojalle kuin unionin oikeudessa kyseisessä tapauksessa asettamalla esimerkiksi tarkempia ja yksityiskohtaisempia kieltoja. Tämä tarkoittaisi *aste-* tai tarkkuuseroa, mutta kyseessä olevilla säännöksillä pyrittäisiin edelleen *saman luonteisiin* tavoitteisiin.

40. Vaikka tavoitteen luonteessa olisikin todellinen ero, on jo korostettu, ettei jäsenvaltioilla ole tarpeetonta liikkumavaraa antaa kansallisia säännöksiä, joilla pyritään eri tavoitteisiin, olipa niiden ”vaikutus” yhteisiin sääntöihin mikä tahansa. *Suhteellisuusperiaatteen* soveltamisesta seuraavat rajoitukset tarkoittavat väistämättä sitä, että tällaiset tavoitteet on saatettava tasapainoon yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden kanssa, minkä lisäksi toimenpiteen on oltava omiaan takaamaan tavoitteen toteutuminen eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. [25]

41. Tässä analyyttisessä kehyksessä ymmärrän unionin tuomioistuimen äskettäin asiassa Scotch Whisky Association ym. esittämät toteamukset. [26] Kyseinen asia koski kansallisia sääntöjä, joissa määritettiin alkoholijuomille vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat kansanterveyden suojelemiseksi. Unionin tuomioistuin totesi, että kansallisella lainsäädännöllä voitiin vaikuttaa kilpailusuhteisiin estämällä joitakin valmistajista tai maahantuojista hyötymästä alemmista hinnoista. Se katsoi, että kansallinen lainsäädäntö oli ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan maataloustuotteiden myyntihinnat muotoutuvat vapaasti vapaan kilpailun, johon asetus N:o 1308/2013 perustuu, perusteella. Koska kansallisella lainsäädännöllä tavoiteltiin muita yleistä etua koskevia päämääriä kuin niitä, joita asetus N:o 1308/2013 koskee, unionin tuomioistuin totesi, ettei unionin oikeus ole esteenä kyseiselle lainsäädännölle, jos se on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

42. Vaikuttaa siltä, että kansanterveyden suojelua koskeva tavoite ei ollut erityisesti osa yhtälöä tasapainossa, jonka unionin lainsäätäjä oli saanut aikaan unionin tasolla vahvistaessaan säännöt viinin yhteismarkkinoiden toiminnalle. [27] Tämä tavoite oli osa erilaista kansallista sääntelyjärjestelmää, jota ohjasivat toisenlaiset näkökohdat, jotka olivat ainoastaan satunnaisesti yhtenevät unionin huomioon

25 Ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 29 kohta).

26 Tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845).

27 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus The Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:527, 41 kohta).

ottamien näkökohtien kanssa. Kyseessä oleva kansallinen sääntö oli toimenpide, jota voitiin soveltaa ainoastaan vähittäismyynnissä. Vaikka vähittäismyynti on luonnollisestikin myös yksi myyntiketjun vaihe (sen viimeinen vaihe), päällekkäisyys ja siitä seurannut unionin ja kansallisten säännösten ristiriita oli siten vähäpätöinen.

B. Käsiteltävä asia

43. Nämä yleiset selvennykset mielessä siirryn nyt tutkimaan käsiteltävää asiaa.

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 ja 3 kohdan sekä 5 §:n yhteensopivuutta asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdan kanssa. Jälkimmäisen säännöksen sisältö ja soveltamisala muodostavat siten loogisesti lähtökohdan unionin tasolla mahdollisen ristiriidan arvioimiselle, samanaikaisesti kun määritetään asianmukainen abstraktiotaso, jolla syrjäyttämisvaikutusta on arvioitava.

45. En pidä näin ollen vakuuttavana Ranskan hallituksen väitettä, jonka mukaan ”sopimussuhteiden” tai kauppaoikeuden yleistä alaa voitaisiin käyttää viitekehyksenä yhdenmukaistamisen tyhjentävyyden arvioimiselle, kun se samanaikaisesti väittää, että unionin oikeus ei ole esteenä sopimussuhteiden koko alaan sovellettaville säännöille, koska asetuksesta N:o 1308/2013 ei seuraa tällaista yhdenmukaistamista. ”Alakohtaista” syrjäyttämisvaikutusta koskevia tapauksia, joihin tämä maidon yhteisen markkinajärjestelyn osatekijä ei kuulu (tai ei kuulu enää), lukuun ottamatta on tarpeen keskittyä varsinaiseen normatiiviseen ristiriitaan. Käyttäessään tätä viitekehystä Saksan hallitus ja komissio ovat nähdäkseni perustellusti keskittyneet tarkastelemaan asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdan nimenomaista sääntöä, joka koskee raakamaidon toimitusta koskevien sopimusten kaikkien ehtojen (hinta mukaan luettuna) neuvottelemista vapaasti.

46. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastaamiseksi on tarpeen selvittää ensinnäkin asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaan sisältyvän säännöksen täsmällinen soveltamisala ja tulkinta (1). Toiseksi on tutkittava, ovatko kyseessä olevat kansalliset säännökset ristiriidassa mainitun säännöksen kanssa (2). Jos näin on, kyseinen kansallinen sääntö voisi olla yhteensopiva unionin oikeuden kanssa – jos suhteellisuusperiaatteen mukaiset edellytykset täyttyvät – vain, jos sillä pyrittäisiin eriluonteisiin tavoitteisiin (3).

47. Tämän arvioinnin perusteella minun on katsottava, että koska sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 ja 3 kohdalla sekä 5 §:llä ilmeisestikin pyritään samantyyppisiin tavoitteisiin, jotka sisältyvät jo asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaan ja jotka unionin lainsäätäjä otti jo huomioon antaessaan kyseisen säännöksen, unionin oikeus on esteenä kyseessä oleville kansallisille säännöksille (4).

1. Asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohta ja kaikkien sopimusehtojen vapaata neuvottelemista koskeva sääntö

48. Asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklaa on tarkasteltava ottaen huomioon yhteisen markkinajärjestelyn sääntelyn kehitys maidon ja maitotuotteiden alalla.[28] Yhteisen maatalouspolitiikan peräkkäiset uudistukset ovat tuoneet mukanaan lähestymistavan muutoksen, jonka taustalla on ollut markkinalähtöisyyden ja kilpailukyvyn painottaminen aiempaa enemmän.[29]

28 Asetuksen N:o 1308/2013 II osan II osaston II luvun (Yksittäisiä aloja koskevat erityiset säännökset) 3 jakso, joka koskee maitoa ja maitotuotteita.

29 Edellä 23 kohta.

49. Tämän alan vaikean markkinatilanteen vuoksi lisätoimenpiteitä pidettiin kuitenkin tarpeellisina maitoalan korkean tason asiantuntijaryhmän suositusten mukaisesti. Näihin (tuki)toimenpiteisiin sisältyi suositus sopimussuhteita koskevien säännösten antamisesta. Tämän seurauksena asetukseen (EY) N:o 1234/2007 [30] sisällytettiin nykyistä 148 artiklaa vastaava säännös vuonna 2012.

50. Kirjallisia muodollisia sopimuksia koskevan säännöksen antamista pidettiin tällaisena tukitoimenpiteenä maitoalalla, kun pidetään mielessä, ettei yhtenäistä hintajärjestelmää enää sovellettu ja että kiintiöjärjestelmä oli päättymässä. Unionin lainsäätäjän mukaan muodollisten kirjallisten sopimusten käyttö ”auttaa vahvistamaan maidon tuotantoketjun toimijoiden vastuuta[, ja se voi] lisätä tietoisuutta siitä, että on tarpeen ottaa markkinasignaalit paremmin huomioon, parantaa hinnan välittymistä ja mukauttaa tarjonta paremmin kysyntään, sekä auttaa välttämään tiettyjä sopimattomia kaupallisia menettelyitä”. [31] Sopimussuhteita koskevasta säännöksestä, joka oli alun perin luonteeltaan väliaikainen, tuli myöhemmin pysyvä toimenpide, [32] ja se on ulotettu koskemaan myös muita aloja kuin maitoa ja maitotuotteita. [33]

51. Asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklassa säädetään, että jos jäsenvaltio päättää, että raakamaidon toimituksen tuottajalta jalostajalle on kuuluttava kirjallisen sopimuksen piiriin (kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on Liettuassa), tällaisen sopimuksen on kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan täytettävä tietyt edellytykset. Kuten johdanto-osan 127 perustelukappaleessa selitetään, asetuksessa vahvistetaan tällaisten sopimusten käyttöä koskevat perusedellytykset sopimusten *vähimmäisvaatimusten* varmistamiseksi ja sisämarkkinoiden ja yhteisen markkinajärjestelyn asianmukaisen toiminnan turvaamiseksi. Tätä varten asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 2 kohdassa määritetään seikat, jotka näiden sopimusten on vähintään sisällettävä, hinta mukaan luettuna. [34]

52. Mainitussa 148 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että sopimus on tehtävä ennen toimitusta ja kirjallisesti; sopimuksen on sisällettävä muiden muassa sellaiset seikat kuin hinta, toimitetun maidon määrä ja toimitusten ajankohta, sopimuksen kesto, maksuaikoja ja -menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset tiedot, maidon keräämis- tai toimittamisjärjestelyt sekä ylivoimaisen esteen sattuessa sovellettavat säännöt. Mainitun 2 kohdan c alakohdan i alakohdassa täsmennetään, että ”hinta”, jonka sisällyttäminen kirjalliseen sopimukseen on pakollista, voidaan ilmaista eri tavoin: hinnan on oltava kiinteä ja sopimuksessa vahvistettu ja/tai hinta on laskettava yhdistämällä sopimuksessa mainittuja eri tekijöitä (joihin voivat kuulua markkinatilanteen vaihtelua kuvaavat markkinaindikaattorit, toimitettu määrä ja toimitetun raakamaidon laatu tai koostumus).

53. Vaikka jäsenvaltiot käyttävät asetuksessa N:o 1308/2013 annettua mahdollisuutta tehdä kirjallisista sopimuksista pakollisia, kaikista tällaisten myyjien ja ostajien välisten sopimusten ehdoista – hinta mukaan luettuna – on edelleen voitava neuvotella vapaasti. Kuten asetuksen N:o 1308/2013 johdanto-osan 127 perustelukappaleesta ilmenee, asetuksen 148 artiklan 4 kohdassa asetetaan näin rajat jäsenvaltioiden valtuuksille puuttua alan toimintaan tekemällä kirjallinen sopimus pakolliseksi. Kyseisessä säännöksessä itsessään sallitaan ainoastaan kaksi poikkeusta vapaata neuvottelemista

30 Kyseinen 185 f artikla sisällytettiin maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) 22.10.2007 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1234/2007 (EUVL 2007, L 299, s. 1) asetuksella N:o 261/2012.

31 Asetuksen N:o 261/2012 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

32 Asetuksen N:o 1308/2013 232 artiklan 2 kohdan mukaan 148 artiklaa oli tarkoitus soveltaa ainoastaan 30.6.2020 asti. Koska katsottiin aiheelliseksi jatkaa maito- ja maitotuotealan auttamista sen kiintiöjärjestelmän päättymisen johdosta ja rohkaista sitä vastaamaan tehokkaammin markkina- ja hintavaihteluihin, kyseinen soveltamisen päättymispäivä kuitenkin poistettiin asetuksella 2017/2393, ks. johdanto-osan 60 perustelukappale ja 4 artiklan 22 kohta.

33 Ks. asetuksen N:o 1308/2013 johdanto-osan 138 perustelukappale ja 168 artikla.

34 Kyseisen säännöksen ”vähimmäisluonne” ilmenee myös asetuksen valmisteluasiakirjoista, etenkin komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta maito- ja maitotuotealan sopimussuhteiden osalta, KOM(2010) 728 lopullinen (asetuksen N:o 261/2012 antamiseen johtanut ehdotus, jossa otettiin käyttöön 148 artiklan edeltäjä).

koskevaan periaatteeseen. Ensinnäkin jäsenvaltiot voivat asettaa sopimuspuolille velvoitteen sopia tietyn toimitetun määrän ja tästä toimituksesta maksettavan hinnan välisestä suhteesta. Toiseksi jäsenvaltiot voivat vahvistaa vähimmäiskeston, jota sovelletaan tuottajan ja raakamaidon ensiostajan välisiin sopimuksiin.

54. Jos kyseisen säännöksen todellakin melko monimutkainen rakenne tiivistetään, *oletussääntönä*, jonka sanotaan läpäisevän uuden yhteisen markkinajärjestelyn, on myyntihintojen vapaa muodostuminen vapaan kilpailun perusteella, joka myös ”ilmentää periaatetta tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta toimivan kilpailun olosuhteissa”.[35] *Poikkeuksena* tähän sääntöön jäsenvaltiot voivat vaatia, että täytetään useita asetuksessa lueteltuja sopimusmuodollisuuksia, lähinnä tukitoimenpiteenä epätasapainon korjaamiseksi asianomaisella alalla. Vaikka jäsenvaltiot säätäisivätkin tällaisista poikkeavista vaatimuksista, *poikkeukselle on määritetty rajat*: jäsenvaltiot eivät voi mennä niin pitkälle, että heikennetään periaatetta, jonka mukaan sopimusten kaikista ehdoista, hinta mukaan luettuna, neuvotellaan vapaasti 148 artiklan 4 kohtaan sisältyvin vähäisin poikkeuksin.

55. Kyseessä olevia kansallisia säännöksiä on arvioitava sovellettavan unionin säännöksen tämän luonteen ja soveltamisalan yhteydessä.

2. 148 artiklan 4 kohdan ja kansallisten säännösten välinen ristiriita?

a) Ensimmäinen kysymys: sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 kohta

56. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohta esteenä sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan kaltaiselle kansalliselle säännökselle. Jälkimmäisen säännöksen mukaan raakamaidon ostaja ei saa soveltaa eri raakamaidon hintoja samaan ryhmään kuuluviin maidonmyyjiin. Ryhmät muodostetaan myydyn maidon määrän perusteella, ja ne käsittävät ainoastaan tuottajia, jotka eivät kuulu hyväksyttyyn raakamaidon tuottajaorganisaatioon. Samaa hintaa on sovellettava koko ryhmän osalta raakamaitoon, joka on samanlaatuista ja jonka koostumus on sama kuin maidon, joka toimitetaan ostajalle samalla menetelmällä.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että sopimuspuolet eivät voi sopia raakamaidon ostohinnasta ottamalla huomioon muita merkityksellisiä tekijöitä kuin ne, joista säädetään lainsäädännössä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista ilmenee, että maidonostosääntöjen mukaan maito ostetaan, jos alkuperäiset laatuindikaattorit (maidon väri, tuoksu, koostumus, lämpötila, maku, happoisuus, puhtaus, tiheys, neutraloivat aineet ja estoaineet) vastaavat säännöissä vahvistettuja indikaattoreita. Jos maito ei vastaa muita maidon laatuindikaattoreita (kuten bakteerien kokonaismäärä, somaattisten solujen lukumäärä, estoaineet, maidon jäätymislämpötila), on sovellettava säännöissä vahvistetun määrän vähennyksiä. Näiden sääntöjen mukaan raakamaidon tuottajille voidaan maksaa lisämaksuja tai palkkioita sopimuksessa vahvistettujen ehtojen nojalla ja siten myös parempilaatuisesta maidosta.

58. Raakamaidon ostajaa ei näin ollen kielletä soveltamasta erilaisia raakamaidon ostohintoja saman ryhmän raakamaidon myyjiin, kunhan toimitettavan maidon koostumus ja laatu vaihtelevat. Luettelo, jossa vahvistetaan tekijät, jotka vaikuttavat raakamaidon ostohintaan, on kuitenkin tyhjentävä. Sopimuspuolet eivät siten voi vapaasti valita merkityksellisiä tekijöitä hinnan määrittämiseksi.

35 Ks. tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 20 kohta).

59. Kun otetaan huomioon tämä kaksinainen rajoitus, minun on katsottava komission ja Saksan hallituksen tavoin, että kansalliset säännökset eivät ole yhteensopivia sen kanssa, että asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdan mukaan kirjallisten sopimusten kaikista ehdoista on voitava neuvotella vapaasti. Lisäksi, kuten Saksan hallitus on myös huomauttanut, 148 artiklan 4 kohdassa säädetään nimenomaisesti poikkeuksista siihen periaatteeseen, että sopimuksen ehdoista on voitava neuvotella vapaasti. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdassa säädetyt rajoitukset eivät kuulu yhdenkään tällaisen poikkeuksen piiriin.

60. Liettuan hallitus on kuitenkin väittänyt, että sopimuspuolet neuvottelevat vapaasti ”perushinnan” käyttämällä maidon koostumukseen perustuvia indikaattoreita. Lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan vaikutuksesta tätä perushintaa sovelletaan kaikkiin ryhmän jäseniin. Siinä tapauksessa hinta voi vaihdella toimitusmenetelmien mukaan. Lopulliseen hintaan vaikuttavat lisäksi lisämaksut, alennukset tai palkkiot, jotka perustuvat laatukriteereihin. Liettuan hallitus väittää näin ollen, että tällä mekanismilla kunnioitetaan vapautta neuvotella hinnoista ja vältetään samanaikaisesti sopimattomat menettelyt.

61. Liettuan hallituksen väitteet eivät vakuuta.

62. Liettuan hallitus ensinnäkin väittää, että sopimuspuolet neuvottelevat vapaasti perushinnan. Vaikka näin olisikin yhden tuottajan tapauksessa, oletettavasti sen tuottajan, jonka kanssa ostaja teki ensimmäisen sopimuksen tietyn ryhmän sisällä,[36] sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan seurauksena samaa perushintaa sovelletaan väistämättä kaikkiin muihin saman ryhmän tuottajiin. En näe, miten sanelemalla sama perushinta kaikille tuottajaryhmän jäsenille kunnioitettaisiin neuvotteluvapauden periaatetta kaikkien muiden tehtyjen sopimusten osalta. Kaikille muille kyseisen ryhmän tuottajille perushinnasta tulee tosiasiallisesti kiinteä.

63. Toiseksi tätä päätelmää eivät muuta Liettuan hallituksen väitteet, joiden mukaan hinta voi myös vaihdella muiden lainsäädännössä säädettyjen tekijöiden mukaan. Se pikemminkin ainoastaan alleviivaa sitä, että perushinnan vahvistamisen yhteydessä määräytyvät myös kaikki tekijät, jotka voidaan ottaa huomioon laskettaessa kunkin yksittäisen toimituksen tarkkaa hintaa, joten tosiasiassa hinnasta ei voida neuvotella vapaasti.

64. Asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 2 kohdan c alakohdan i alakohdassa viitataan toimituksesta maksettavaa hintaa, joka on mainittava sopimuksessa, koskevaan sopimusten vähimmäissisältöön. Sopimuksessa on joko mainittava kiinteä hinta ja/tai hinta, joka on laskettava yhdistämällä eri tekijöitä, jotka on mainittava sopimuksessa. Kyseisessä säännöksessä esimerkiksi säädetään, että näihin tekijöihin ”voivat kuulua markkinatilanteen vaihtelua kuvaavat markkinaindikaattorit, toimitettu määrä ja toimitetun raakamaidon laatu tai koostumus”.

65. Ja/tai-konjunktion käytöstä 148 artiklan 2 kohdan c alakohdan i alakohdassa ilmenee, että asetus N:o 1308/2013 on neutraali sopimuspuolten valitseman hinnoittelumekanismin osalta. Lisäksi ilmaus ”voivat kuulua” osoittaa, että 148 artiklan 2 kohdan c alakohdan i alakohdan toisessa luetelmakohdassa mainitut tekivät ovat pelkästään ohjeellisia ja että niihin voisi sisältyä muita tekijöitä tai vähemmän tekijöitä.

66. Joka tapauksessa 148 artiklan 4 kohdassa on pohjimmiltaan kyse samasta asiasta: *sopimuspuolten* on voitava neuvotella vapaasti kaikista sopimuksen ehdoista. Tämän periaatteen kanssa on tuskin sovitettavissa yhteen se, että jäsenvaltion asetuksessa vahvistetaan muuttumaton luettelo tekijöistä, jotka voidaan ainoastaan ottaa huomioon laskettaessa kunkin toimituksen tarkkaa hintaa ja joita kaikkien osapuolten on pakko soveltaa.

36 ”Oletettavasti”, koska markkinoilla, joiden ominaispiirteet ovat sellaiset kuin Liettuan raakamaitomarkkinoilla, joilla myyjien ja ostajien neuvotteluvoiman välillä vaikuttaa olevan huomattava epätasapaino, voidaan kohtuudella olettaa, että tästä epätasapainosta seuraa myös huomattava epäsymmetria eri osapuolten tiedoissa.

67. Näin ollen on katsottava, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevalla säännöksellä rajoitetaan sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinta kahdesta syystä: kyseisessä säännöksessä perushinta sidotaan ryhmään, ja se merkitsee sitä, että sopimuspuolet eivät voi sopia poikkeavasta raakamaidon ostohinnasta ottamalla huomioon muita tekijöitä kuin ne, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

b) Toinen kysymys: perusteetta tehtävien hinnanalennusten kielto

68. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohta esteenä kansallisille säännöille, joiden mukaan raakamaidon ostajia kielletään alentamasta perusteetta raakamaidon ostohintaa. Hinnan alentaminen yli 3 prosentilla on mahdollista vain, jos toimivaltainen viranomainen (markkinasääntelyviranomainen) vahvistaa tämän alennuksen olevan perusteltu.

69. Liettuan hallituksen mukaan sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdalla ja 5 §:llä pyritään antamaan takeet, jotta vältetään perusteettomat hinnan muutokset sopimuksen *tekemisen jälkeen*. Kyseisillä säännöksillä ei sen mukaan rajoiteta hintojen vapaata neuvottelemista vaan taataan, ettei hintaa muuteta, jollei sille esitetä objektiivisia perusteita.

70. Saksan hallitus on väittänyt, ettei sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohta ole ristiriidassa asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdan kanssa. Kyseinen hallitus toteaa, että mainittu sääntö koskee toisen sopimuspuolen yksipuolista menettelyä sopimuksen tekemisen jälkeen eikä sellaisena kuulu 148 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, koska se koskee näkökohtaa, josta ei säädetä viimeksi mainitussa säännöksessä: sopimattomien menettelyjen välttämistä.

71. Komission mukaan sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdalla rajoitetaan, samoin kuin saman momentin 1 kohdallakin, hinnan neuvottelemista koskevaa vapautta, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdassa, joten viimeksi mainittu säännös on esteenä sille.

72. Olen tästä samaa mieltä komission kanssa.

73. Aluksi minun on myönnettävä, että olen hieman ymmälläni sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdasta ja 5 §:stä. Niiden pelkkä olemassaolo vaikuttaa tarkoittavan sitä, että vaikka kirjalliset sopimukset ovat pakollisia, (ja senkin jälkeen, kun ryhmän sisällä on vahvistettu yhteiset hinnat kyseisen lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisesti) hinnassa voi silti esiintyä jokseenkin suurta vaihtelevuutta tällaisen kirjallisen sopimuksen tekemisen jälkeen, minkä nimenomaisena tavoitteena oli lisätä sopimussuhteiden vakautta.

74. Liettuan hallitus selitti istunnossa, että syynä tähän säännökseen ovat Liettuan markkinoiden erityiset olosuhteet. Epätasapainoisen neuvotteluvoiman vuoksi raakamaidon ostajat voivat sanella tuottajille alhaisemman hinnan asiakassuhteen päättämisen uhalla. Liettuan hallituksen mukaan sopimusehdot eivät toimi raakamaidon ostajien tapauksessa siten kuin niiden pitäisi toimia.

75. Tällainen todellisuus huomioon ottaen pidän Saksan hallituksen – joka vetoaa sopimuksen täsmällisen tekoajankohdan, johon sovelletaan vapaan neuvottelemisen periaatetta, ja sopimuksen myöhemmän täytäntöönpanon, johon ei sovelleta tällaisia säännöksiä, väliseen erotteluun – väitettä jokseenkin kaavamaisena ja kaikkea muuta kuin vakuuttavana. Liettuan hallituksen esittämät selitykset pikemminkin alleviivaavat sitä, että sopimuksen neuvotteluvaiheessa vallitseva neuvotteluvoiman epätasapaino voi helposti siirtyä sopimuksen myöhempään täytäntöönpanovaiheeseen. Tämä voi tapahtua muodollisesti (sisällyttämällä sopimukseen lausekkeita, jotka mahdollistaisivat tällaisen hintojen epävakauden, joka koituu – kuten sanomattakin on selvää – vain toisen sopimuspuolen

vahingoksi) tai tosiasiallisesti (koska samat osapuolet tekevät todennäköisesti useita peräkkäisiä sopimuksia, joissa – Liettuan hallituksen kuvailemalla tavalla – ”yhteistyön puute” yhden sopimuksen ”täyttämättä jättämisessä” saattaa johtaa ”vähemmän edullisiin ehtoihin” samojen osapuolten tekemässä seuraavassa sopimuksessa).

76. Kun tarkastellaan näitä molempia näkemyksiä, on nähdäkseni kuitenkin myös hyvin selvää, että asiaa koskevilla säännöksillä pyritään todellakin rajoittamaan vapautta neuvotella sopimuksen ehdoista, mikä heikentää asetuksen 148 artiklan 4 kohdan toimintaa. Niillä rajoitetaan mahdollisuutta neuvotella vapaasti hinnan alentamisesta. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa asetetaan perusteettomia hinnanalennuksia koskeva ehdoton kielto ja siten selvästi rajoitetaan osapuolten sopimusvapautta. Lain 5 §:ssä laajennetaan tätä logiikkaa ja määritetään sen institutionaalinen kehys edellyttämällä, että yli 3 prosentin hinnanalennuksiin on saatava asianomaisen hallintoelimen hyväksyntä.

77. Johtopäätöksenä totean, että vaikka olen tietoinen Liettuan raakamaidon markkinoiden taustalla olevasta taloudellisesta todellisuudesta, en näin ollen keksi keinoa, jolla tällaiset kansalliset säännökset voitaisiin sovittaa yhteen sen selkeästi ilmaistun säännön kanssa, että sopimuspuolten on voitava neuvotella vapaasti kaikista sopimuksen ehdoista.

3. Erilaiset tavoitteet?

78. Alankomaiden hallitus vetosi istunnossa tuomioon Scotch Whisky Association ym.[37] ja väitti, että vaikka kyseessä olevilla säännöksillä rajoitetaan asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohdassa säädettyä neuvotteluvapautta, niitä olisi tästä huolimatta tutkittava suhteellisuusperiaatteen mukaisten edellytysten kannalta, koska niillä on erilaiset tavoitteet kuin asetuksella N:o 1308/2013. Tässä yhteydessä Alankomaiden hallitus katsoo, että sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain tavoite – sopimattomien kaupallisten menettelyjen välttäminen – ei ole asetuksen N:o 1308/2013 itsenäinen tavoite vaan pelkästään liitännäinen näkökohta.

79. Samaan tapaan Ranskan hallitus väitti istunnossa, että tuomiossa Scotch Whisky Association ym. annettua ratkaisua voidaan soveltaa käsiteltävään asiaan, koska kyseessä oleva sääntö ei merkitse tyhjentävää yhdenmukaistamista. Se, voidaanko kansalliset säännökset, jotka vaikuttavat nimenomaiseen unionin oikeuden säännökseen, sallia tämän perusteella, on mahdollista selvittää ainoastaan tapauskohtaisen lähestymistavan avulla.

80. Saksan hallitus esittää päinvastaisen näkemyksen. Sen mukaan käsiteltävä asia eroaa tuomiossa Scotch Whisky Association ym. tarkastellusta asiasta. Toisin kuin asia Scotch Whisky Association ym., jossa kyseessä ollutta seikkaa ei säännelty asetuksella N:o 1308/2013, käsiteltävä asia koskee nimenomaista sääntöä, jossa säädetään rajoituksista, joita jäsenvaltio voi asettaa vapaudelle neuvotella kaikista sopimuksen ehdoista.

81. Kun sovelletaan edellä tämän ratkaisuehdotuksen 26–42 kohdassa pääpiirteittäin esitettyä arviointikehystä, keskeinen kysymys arvioinnin tässä vaiheessa on seuraava: mihin tavoitteisiin tarkasti ottaen pyrittiin näillä unionin oikeuden säännöksellä ja kansallisen oikeuden säännöksellä, joiden on edellä vahvistettu olevan ristiriidassa keskenään?

82. Kun tarkastellaan asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaa, erottuu kaksi tavoitetta. Ensinnäkin tavoitteena on *vahvistaa maidontuottajien neuvotteluvoimaa* asianomaisella maitoalalla. Kuten komissio aivan oikein toteaa, kyseisellä asetuksella, kuten sen johdanto-osan 128 perustelukappaleessa edellytetään, on otettu käyttöön toimenpiteitä maidontuottajien neuvotteluvoiman vahvistamiseksi jalostajiin nähden tavoitteena näiden tuottajien kohtuullisen

37 Tuomio 23.12.2015 (C-333/14, EU:C:2015:845, 26–29 kohta).

elintason takaaminen. Asetuksen N:o 1308/2013 149 artiklan mukaan tuottajaorganisaatiot, jotka koostuvat maidontuottajista tai tuottajien yhteenliittymistä, voivat neuvotella kollektiivisesti raakamaidon toimittamista koskevien sopimusten ehdoista poikkeuksena kilpailusääntöjen soveltamiseen. Lisäksi asetuksessa tukeudutaan yleisesti (ei pelkästään maitoalalla) tällaisten tuottajaorganisaatioiden kykyyn keskittää tarjontaa ja siten vahvistaa tuottajien neuvotteluvoimaa, millä puolestaan edistetään tällaisten organisaatioiden syntymistä ja hyväksymistä. [38]

83. Toiseksi, kuten asetuksen N:o 1308/2013 johdanto-osan 138 perustelukappaleessa todetaan, kirjallisten sopimusten käyttöä, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 1308/2013 148 ja 168 artiklassa, pidetään yleisesti välineenä, joka voi auttaa välttämään tiettyjä *sopimattomia kaupallisia menettelyjä*. Asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklaa vastaava säännös lisättiin asetukseen N:o 1234/2007 asetuksella N:o 261/2012 nimenomaisesti sitä tarkoitusta varten, että muodollisten kirjallisten sopimusten käyttö auttaisi välttämään tiettyjä sopimattomia kaupallisia menettelyjä. [39] Etenkin asetuksen N:o 261/2012 johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan selvästi, että nykyistä asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklaa vastaavan säännöksen antamisen taustalla oli se, että vaikka jäsenvaltioiden sisällä tilanteet vaihtelevat suuresti maidon tuotannon ja jalostuksen alalla, tarjonnan keskittyminen on kuitenkin usein vähäistä, mikä johtaa toimitusketjussa tuottajien ja meijereiden välisen neuvotteluvoiman epätasapainoon, mikä puolestaan voi johtaa sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin. [40]

84. Sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain tavoitteista Liettuan hallitus totesi, että kyseessä olevilla säännöksillä pyritään välttämään sopimattomia kaupallisia menettelyjä ja näin elvyttämään kilpailua ja vahvistamaan tuottajien neuvotteluvoimaa. Kyseisen lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdalla varmistetaan tuottajien tietynasteinen yhteistyö raakamaidon hintojen määrittämisessä keinona lujittaa heidän neuvotteluasemaansa. Kyseisellä lailla pyritään siten vahvistamaan *maidontuottajien neuvotteluvoimaa* ja välttämään *sopimattomia kaupallisia menettelyjä* maitoalalla.

85. Siten on ilmeistä, että kyseessä olevien kansallisten säännösten tavoitteet ovat samat kuin asetuksen tavoitteet. Liettuan hallitus itsekin käytännössä myönsi tämän istunnossa. Unionin lainsäätäjä laati asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan otettuaan juuri huomioon *saman luonteisia* näkökohtia kuin ne, jotka saivat Liettuan lainsäätäjän antamaan sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain riitautetut säännökset. Lopputuloksena on kenties samojen arvojen hieman erilainen tasapaino: pyrkiessään sovittamaan yhteen vapaan kilpailun tavoitteet yhteisen maatalouspolitiikan erityisten tavoitteiden kanssa, joihin kuuluu tavoite taata maitoalan tuottajien kohtuullinen elintaso vahvistamalla heidän neuvotteluvoimaansa ja suojelemalla heitä sopimattomilta kaupallisilta menettelyiltä, unionin lainsäätäjä päätti – Liettuan lainsäätäjän toteuttamien ehkä järeämpien toimenpiteiden sijasta – sallia pelkästään mahdollisuuden tehdä kirjallisen sopimuksen edellyttämisestä pakollista jäsenvaltioille.

86. Se, onko kyseinen toimenpide tosiasiassa asianmukainen ja tehokas näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja jos, niin missä määrin, on kokonaan toinen kysymys, johon palaan tämän ratkaisuehdotuksen viimeisessä jaksossa. Ei ole kuitenkaan juurikaan epäilystä siitä, että unionin lainsäätäjä teki selkeän arvovalinnan: ottaen huomioon *samat tavoitteet* ja päätyen sääntelemään *samaa tilannetta* tuotantoketjun täsmälleen *samassa vaiheessa*. Näistä syistä unionin oikeuden sääntöjen ja kansallisten sääntöjen välisessä ristiriidassa ei ole tässä tapauksessa kyse pelkästään vähäpätöisestä tapauksesta, jossa kaksi sääntelyä ovat osittain päällekkäisiä ja jossa oikeasuhteisuuden lähemmästä tarkastelusta voitaisiin jopa keskustella. Sen sijaan kyse on kahden täysin saman asian sääntelemiseen käytetyn tavan perustavasta toiminnallisesta yhteentörmäyksestä, joka kuvastaa samojen tavoitteiden välillä tehtyjä erilaisia arvovalintoja.

38 Ks. asetuksen johdanto-osan 131–134 perustelukappale ja II osan II osaston III luku ”Tuottajaorganisaatiot ja niiden yhteenliittymät sekä toimialakohtaiset organisaatiot”.

39 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa lainattu asetuksen N:o 261/2012 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

40 Ks. asetuksen N:o 261/2012 johdanto-osan viides perustelukappale.

87. Tätä lopputulosta ei juurikaan muuta se tosiseikka, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa – unionin oikeudessa ei ole edelleenkään toteutettu muita erityisiä toimenpiteitä, jotka koskisivat sopimattomia kaupallisia menettelyjä elintarvikeketjussa osallisina olevien yritysten välillä, vaan ainoastaan valmistelevia toimenpiteitä.[41]

88. Ehdotus direktiiviksi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa julkaistiin huhtikuussa 2018.[42] On nimittäin totta, että niin kauan kuin tätä lainsäädäntötyhjiötä ei ole täytetty – toisin sanoen kunnes tällä alalla annetaan unionin lainsäädäntöväline – jäsenvaltiot voisivat antaa kansallisia säännöksiä.

89. On kuitenkin myös niin, että toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voisivat tällä välin toteuttaa, eivät voi olla ristiriidassa niiden unionin oikeuden sääntöjen, jotka ovat jo voimassa asetuksen N:o 1308/2013 nojalla, tai minkä tahansa muiden unionin oikeuden olemassa olevien välineiden kanssa.

90. Alankomaiden hallitus kuitenkin esitti istunnossa, että edellä mainittu ehdotus tarkoittaa, että unionin oikeudessa – asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklassa – ei ole voitu jo käsitellä kattavasti kysymystä sopimattomista kaupallisista menettelyistä (niiltä suojautumisesta) raakamaidon alalla. Jos olisi, miten komissio voisi nyt ehdottaa uutta lainsäädäntöä tällä alalla? Siten ehdottamalla uutta lainsäädäntöä täsmälleen samasta asiasta komissio itse asiassa myönsi epäsuorasti, että tietty lainsäädäntötyhjiö on olemassa.

91. Niin näppärältä kuin tämä väite saattaa ensi näkemältä vaikuttaakin, lähemmässä tarkastelussa se osoittautuu kestämättömäksi. Ensinnäkin tosiasiallinen unionin oikeuden syrjäyttämisvaikutus, sellaisena kuin sitä kuvattiin edellä,[43] tapahtui sen säännön tasolla, jossa säädetään, että kaikista sopimusten ehdoista on voitava vapaasti neuvotella osapuolten kesken. Tämä ei ole esteenä muille mahdollisille toimenpiteille, joilla pyritään korjaamaan epätasapaino ja jotka eivät haittaa kyseisen erityissäännön toimintaa. Pääasiassa kyseessä olevat toimenpiteet kuitenkin selkeästi haittaavat sitä. Toiseksi, vaikka katsottaisiin, että uusien unionin sääntöjen, joita ollaan ehdottamassa, soveltamisala vastaa täysin asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan ja muiden säännösten nykyistä soveltamisalaa – mitä tässä ei suinkaan väitetä –, se, että samalla alalla ehdotetaan uusia sääntöjä, voisi myös tarkoittaa yksinkertaisesti jo olemassa olevien sääntöjen muuttamista. Unionin oikeuden myöhemmät säännökset muodostaisivat sitten myöhemmin säädetyn lainsäädännön (lex posterior) samalla lainsäädännön tasolla kuin asetus N:o 1308/2013.

4. Välipäätelmä

92. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetuksen N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jossa raakamaidon tuottajien neuvotteluvoiman vahvistamiseksi ja sopimattomien kaupallisten menettelyjen estämiseksi

– rajoitetaan sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinnasta siten, että raakamaidon ostajaa kielletään maksamasta eri hintaa raakamaidosta myydyn maidon määrän mukaan ryhmitellyille saman ryhmän raakamaidon myyjille, jotka eivät kuulu hyväksyttyyn maidontuottajien organisaatioon, raakamaidosta, joka on samanlaatuista ja jonka koostumus on sama kuin maidon, joka toimitetaan ostajalle samalla menetelmällä, joten sopimuspuolet eivät voi sopia erilaisesta raakamaidon ostohinnasta ottamalla huomioon muita tekijöitä, ja jossa

41 Euroopan parlamentti hyväksyi 7.6.2016 päätöslauselman hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa (2015/2065(INI)). Komission jäsenen Phil Hoganin perustama maatalousmarkkinoiden työryhmä julkaisi 14.11.2016 raportin tuottajien aseman vahvistamisesta elintarvikeketjussa, ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 12.12.2016 päätelmät viljelijöiden aseman vahvistamisesta elintarvikeketjussa ja hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjunnasta (päätelmät nro 15508/16).

42 COM(2018) 173 final, 12.4.2018.

43 Edellä 29 ja 59–67 kohta.

– rajoitetaan sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinnasta siten, että raakamaidon ostajaa kielletään alentamasta perusteetta raakamaidon ostohintaa, ja jonka mukaan hinnan alentaminen yli 3 prosentilla on mahdollista vain, jos toimivaltainen viranomainen vahvistaa sen.

C. Jälkihuomautus

93. Yhteistä maatalouspolitiikkaa ja maataloustuotteiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevan sääntelykehyksen muuttumisen samoin kuin unionin tuomioistuimen tuomion Scotch Whisky Association ym. myötä on saattanut herätä epäilyjä siitä, missä määrin on tarkasti ottaen mahdollista antaa kansallisia säännöksiä pyrittäessä oikeutettuihin tavoitteisiin, jotka eivät kuulu yhteisen maatalouspolitiikan välineiden piiriin.

94. Kun otetaan huomioon muuttunut sääntelyn lähestymistapa ja logiikka, joita olen tarkastellut tässä ratkaisuehdotuksessa, kansalliselle monimuotoisuudelle on jonkin verran tilaa etenkin markkinoiden reuna-alueilla, joilla markkinavoimat on sovitettava yhteen muiden tavoitteiden ja arvojen kanssa. Tätä ”lupaa eriytyä”, vaikka sen taustalla olisikin täysin oikeutettuja tavoitteita, ei nähdäkseni voida kuitenkaan viedä niin pitkälle, että aletaan purkaa yhteisen markkinajärjestelyn sääntelyn ydintä.

95. Näillä toteamuksilla en suinkaan kiistä niiden tavoitteiden oikeutettavuutta ja järkevyyttä, joihin Liettuan lainsäätäjä pyrki sopimattomien menettelyjen kieltämisestä annetun lain riitautetuilla säännöksillä. Itse asiassa tunnen suurta sympatiaa näitä tavoitteita kohtaan. Kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä pyritään reagoimaan kansalliseen erityistilanteeseen, jos vaikuttaa siltä, että asetuksen lähestymistapa, joka tukeutuu tuottajaorganisaatioiden ja niiden yhteenliittymien potentiaaliin, ei toimi asianmukaisesti. Komission viimeisin kertomus asetuksen N:o 1308/2013 asiaa koskevien säännösten täytäntöönpanosta kuvastaa tätä todellisuutta kentällä jäsenvaltioissa, ja sen mukaan ”yhteenliittymiin perustuvan lähestymistavan” vastustus joissakin jäsenvaltioissa on yksi syy siihen, ettei asetus ole tuottanut toivottuja tuloksia.[44]

96. Jos maataloustuotteiden markkinajärjestelystä ei ole tarkoitus tulla Emmental-juustoa, jäsenvaltio ei kuitenkaan voi poiketa yksipuolisesti unionin oikeuden selkeistä vaatimuksista edes tällaisten näkökohtien perusteella. Ensinnäkin asetuksessa N:o 1308/2013 säädetään tietyistä toimenpiteistä erityisten ongelmien ratkaisemiseksi.[45] Toiseksi sillä pyritään myös varmistamaan unionin lainsäätäjän reagointikyky asettamalla tiedonantovaatimuksia ja raportointivelvoitteita.[46]

97. Kolmanneksi ja ennen kaikkea jäsenvaltiot ovat vilpittömän yhteistyön velvoitteen perusteella yleisesti velvollisia noudattamaan unionin oikeutta. Jos unionin oikeuden soveltamisessa ilmenee vaikeuksia ja ongelmia, jäsenvaltioiden on, jos ne pitävät näiden ongelmien ratkaisemista välttämättömänä, turvauduttava asianmukaisiin toimielinmenettelyihin unionin tasolla edistääkseen lainsäädännön muuttamista ja sen asteittaista mukauttamista muuttuviin olosuhteisiin.[47]

98. Vilpittömän yhteistyön periaate on kuitenkin kaksisuuntainen. Siinä asetetaan paitsi jäsenvaltioille myös toimielimille ”vaikeuksien voittamiseksi vilpittömässä mielessä yhteistyössä – – vastavuoroinen lojaalin yhteistyön velvollisuus, noudattaen kuitenkin samalla perustamissopimusta ja muita, muun muassa kyseisen alan yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyviä säännöksiä”.[48]

44 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Maitoalan markkinatilanteen kehittyminen ja maitoalan paketin säännösten soveltaminen, COM(2016) 724 final. Skeptinen tarkkailija unionin itäisemmistä osista tuskin pitäisi tällaisia päätelmiä kovinkaan yllättävinä ja saattaisi huomauttaa, että näin todennäköisesti tapahtuu, kun yhtä ainoaa, kulttuurisesti melko selvästi yksipuolista ”ratkaisua” ehdotetaan sovellettaviksi kaikkiin muihinkin. Jäsenvaltioissa, joissa ”pakollinen” yhteenliittyminen ja maataloustuotannon kollektivoiminen ovat vielä melko tuoreessa muistissa ja arkaluonteisia kysymyksiä, tällainen malli ei hyvin todennäköisesti menesty.

45 Ks. erityisesti asetuksen N:o 1308/2013 221 artiklan 1 kohta.

46 Asetuksen 223 ja 225 artikla.

47 Ks. vastaavasti tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia (39/72, EU:C:1973:13, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

48 Tuomio 8.1.2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, 47 kohta).

99. Tällaisessa kehyksessä on unionin lainsäätäjän velvollisuus reagoida ajoissa tällaiseen kehitykseen.[49] Kuten olen jo toisaalla todennut, sitä, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, ei voida ymmärtää etenkään yhteisen maatalouspolitiikan alalla ”avoimeksi valtakirjaksi”, minkä yhteydessä aiemmin tehtyjä markkinajärjestelyä koskevia sääntelyvalintoja olisi pidettävä pysyvinä ja riittävänä perusteluna niiden soveltamiselle edelleen merkittävästi muuttuneissa markkinaoloissa ja yhteiskunnallisissa oloissa.[50] Myös suhteellisuusperiaate näet edellyttää, että unionin lainsäädäntötoimenpiteet ovat asianmukaisia niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden, ja ellei näin ole, niiden *pätevyys* voidaan riitauttaa.[51] Tällainen riitauttaminen olisi kuitenkin kokonaan toinen asia, joka edellyttää toisenlaisten perustelujen ja näytön esittämistä unionin tuomioistuimelle.

V. Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismasin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 148 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa raakamaidon tuottajien neuvotteluvoiman vahvistamiseksi ja sopimattomien kaupallisten menettelyjen estämiseksi

– rajoitetaan sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinnasta siten, että raakamaidon ostajaa kielletään maksamasta eri hintaa raakamaidosta myydyn maidon määrän mukaan ryhmitellyille saman ryhmän raakamaidon myyjille, jotka eivät kuulu hyväksyttyyn maidontuottajien organisaatioon, raakamaidosta, joka on samanlaatuista ja jonka koostumus on sama kuin maidon, joka toimitetaan ostajalle samalla menetelmällä, joten sopimuspuolet eivät voi sopia erilaisesta raakamaidon ostohinnasta ottamalla huomioon muita tekijöitä, ja jossa

– rajoitetaan sopimuspuolten vapautta neuvotella raakamaidon ostohinnasta siten, että raakamaidon ostajaa kielletään alentamasta perusteetta raakamaidon ostohintaa, ja jonka mukaan hinnan alentaminen yli 3 prosentilla on mahdollista vain, jos toimivaltainen viranomainen vahvistaa sen.

49 Ks. vastaavasti ”velvollisuudesta muuttaa olemassa olevaa lainsäädäntöä” tuomio 12.12.1985, Vonk’s Kaas Inkoop en Produktie Holland (208/84, EU:C:1985:508, 22 kohta).

50 Ks. ratkaisuehdotukseni Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, 90 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Confédération paysanne ym. (C-528/16, EU:C:2018:20, 139 kohta).

51 Ks. esim. tuomio 12.7.2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 6.12.1984, Biovilac v. ETY (59/83, EU:C:1984:380, 17 kohta), jonka mukaan ”– – ainoastaan toimenpiteen ilmeinen soveltumattomuus sen tavoitteen saavuttamiseen, johon toimivaltainen toimielin pyrkii, voi vaikuttaa toimenpiteen laillisuuteen”.