Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 7 mars 2019[1]

Mål C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė
Ytterligare deltagare i målet:
Lietuvos Respublikos Seimas

(begäran om förhandsavgörande från Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas
(Författningsdomstolen i Republiken Litauen))

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensamma marknadsorganisationen – Mjölk och mjölkprodukter – Förordning (EU) nr 1308/2013 – Artikel 148.4 – Avtalsbestämmelser – Fri förhandling om priser – Nationell lagstiftning som förpliktar köpare av obehandlad mjölk att erbjuda producentgrupper samma priser och förbjuder en nedsättning av priser utan motivering”

I. Inledning

1. I Litauen kännetecknas marknaden för obehandlad mjölk av dels ett atomiserat utbud med tusentals små producenter av obehandlad mjölk, dels en efterfrågan som är i hög grad koncentrerad till endast en handfull stora uppköpande företag. De små producenterna är inte organiserade. De uppköpande företagen har därför kunnat genomdriva mycket låga inköpspriser på obehandlad mjölk.

2. För att komma till rätta med detta förhållande har det i Litauen införts en särskild lagstiftning för att förhindra otillbörliga affärsmetoder inom sektorn för obehandlad mjölk. I denna lagstiftning föreskrivs en klassificering av producenterna på grundval av den volym obehandlad mjölk som har sålts per dag samt en skyldighet för köpare av obehandlad mjölk att betala samma pris till samtliga producenter, som tillhör samma grupp. Det är enligt samma lagstiftning även förbjudet för köpare av obehandlad mjölk att utan skäl sätta ned priserna. En prisnedsättning om 3 procent eller mer är tillåten endast efter tillstånd från den behöriga administrativa myndigheten.

3. I det nationella målet har en grupp medlemmar i det litauiska parlamentet väckt talan vid Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Författningsdomstolen i Republiken Litauen) och ifrågasatt huruvida dessa nationella lagbestämmelser är förenliga med grundlagen. I samband med detta förfarande har även framförts tvivel om huruvida bestämmelserna är förenliga med artikel 148.4 i förordning (EU) nr 1308/2013[2], särskilt vad gäller kravet att samtliga delar i ett avtal, inklusive den del som avser inköpspriset, ska förhandlas fritt mellan parterna.

1 Originalspråk: engelska.

2 Europaparlamentets och rådets förordning av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671).

4. Mot denna bakgrund gäller kärnfrågan i det nu aktuella målet att bedöma huruvida det föreligger eller inte föreligger en ”fullständig harmonisering” eller ett ”unionsrättsligt företräde” på ett visst område med avseende på en viss fråga. Vilka är de kriterier och överväganden som ska beaktas? Frågan angående medlemsstaternas behörighet på områden som omfattas av unionsrätten är förvisso inte ny. De nyligen genomförda förändringarna gällande dels lagstiftningsteknik och synsätt inom den gemensamma jordbrukspolitiken, dels den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter har även påverkat traditionell rättspraxis angående frågor på detta område. Det framgår av den nyligen meddelade domen i målet Scotch Whisky Association. [3]

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Artikel 148 i förordning nr 1308/2013 har följande lydelse:

”1. Om en medlemsstat beslutar att varje leverans av obehandlad mjölk på dess territorium från en jordbrukare till ett bearbetningsföretag för obehandlad mjölk ska omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna och/eller beslutar att den första köparen måste lämna ett skriftligt anbud om avtal för leverans av obehandlad mjölk från jordbrukare, ska detta avtal och/eller sådana anbud om avtal uppfylla de villkor som fastställs i punkt 2.

…

2. Avtalet och/eller anbudet om avtal som avses i punkt 1 ska

a) upprättas före leverans,

b) vara skriftligt, och

c) framför allt omfatta följande delar:

   i) Det pris som ska betalas för leveransen, vilket ska

      – vara statiskt och anges i avtalet och/eller

      – beräknas utifrån en kombination av olika faktorer som är fastställda i avtalet, till exempel marknadsindikatorer som återger förändringar av marknadsförhållandena, levererad volym och kvaliteten på eller sammansättningen av den levererade obehandlade mjölken.

   ii) Den volym av obehandlad mjölk som får och/eller måste levereras samt tidpunkten för dessa leveranser.

   iii) Avtalets giltighetstid, som får vara begränsad eller obegränsad och innehålla uppsägningsklausuler.

   iv) Uppgifter om betalningsfrister och betalningsförfaranden.

   v) Villkoren för hämtning eller leverans av obehandlad mjölk.

   vi) Bestämmelser som är tillämpliga vid force majeure.

3 Dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845).

…

4. Alla delar av avtal om leverans av obehandlad mjölk som ingås av jordbrukare, mottagare eller bearbetningsföretag för obehandlad mjölk, inbegripet de delar som avses i punkt 2 c, ska förhandlas fritt mellan parterna.

Trots första stycket ska ett eller båda av följande alternativ gälla:

a) En medlemsstat som beslutar att i enlighet med punkt 1 göra det obligatoriskt med ett skriftligt avtal för leverans av obehandlad mjölk får fastställa en minimiperiod som endast ska gälla för skriftliga avtal mellan en jordbrukare och en första köpare av obehandlad mjölk. En sådan minimiperiod ska vara minst sex månader och får inte försämra den inre marknadens funktion.

b) En medlemsstat som beslutar att i enlighet med punkt 1 göra det obligatoriskt för den första köparen av obehandlad mjölk att ge jordbrukaren ett skriftligt anbud får ange att anbudet måste omfatta en minimiperiod för avtalet enligt bestämmelserna i nationell lagstiftning för detta. En sådan minimiperiod ska vara minst sex månader och får inte försämra den inre marknadens funktion.

Det andra stycket ska inte påverka jordbrukarens rätt att avböja en sådan minimiperiod under förutsättning att denne gör det skriftligen. I ett sådant fall kan parterna fritt förhandla om alla delar i avtalet, inbegripet de som avses i punkt 2 c.”

6. Genom förordning (EU) 2017/2393[4] ändrades artikel 148.4 a i förordning nr 1308/2013 på följande sätt:

”a) En medlemsstat som beslutar att i enlighet med punkt 1 göra det obligatoriskt med ett skriftligt avtal för leverans av obehandlad mjölk får fastställa

i) en skyldighet för parterna att komma överens om ett förhållande mellan en viss levererad kvantitet och det pris som ska betalas för leveransen,

ii) en minimiperiod som endast ska gälla för skriftliga avtal mellan en jordbrukare och den första köparen av obehandlad mjölk; en sådan period ska vara minst sex månader och får inte försämra den inre marknadens funktion.

…”

B. Litauisk rätt

7. Enligt artikel 46 första stycket i Lietuvos Respublikos Konstitucija (Republiken Litauens grundlag) gäller följande: ”Litauens ekonomi ska grundas på rätten till privat ägande och på frihet för enskilda att vara ekonomiskt verksamma och ta ekonomiska initiativ”.

8. Enligt 2.5 § i Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (lagen om förbud mot näringsidkares otillbörliga åtgärder vid köp och försäljning av obehandlad mjölk och saluföring av mjölkprodukter)[5], i ändrad lydelse enligt lagen nr XII-2230[6] (nedan kallad lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder), klassificeras försäljare i tio grupper på grundval av den volym (beräknad per

4 Europaparlamentets och rådets förordning av den 13 december 2017 (EUT L 350, 2017, s. 15).

5 Rättsligt register (TAR), 2015–07–09, Nr 11209.

6 Rättsligt register (TAR), 2015–12–29, Nr 20903.

kilo) obehandlad mjölk med naturligt fettinnehåll som har sålts per dag. I 2.7 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder föreskrivs att priset för obehandlad mjölk ska vara det belopp som köparen och säljaren har kommit överens om beträffande obehandlad mjölk, som innehåller de grundläggande indikationerna på mjölksammansättning exklusive tilläggsavgifter, premier samt avdrag. Dessa indikatorer har angivits i jordbruksministerns dekret nr 146 av den 9 maj 2001, som har titeln ”Godkännande av reglerna vid köp av obehandlad mjölk”.

9. 3 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder har rubriken ”Förbud för ekonomiska aktörer att agera otillbörligt”. I 3.3.1 § i den lagen föreskrivs följande: ”En köpare av obehandlad mjölk förbjuds att utföra följande otillbörliga handlingar: 1. Att ange olika priser för obehandlad mjölk i avtal om försäljning av sådan mjölk, vilken uppfyller de kvalitetskrav som har fastställts av Litauens jordbruksminister, från samma grupp av säljare av obehandlad mjölk vid levererans till köpare av obehandlad mjölk enligt samma metod (obehandlad mjölk som levereras till ett inköpsställe för obehandlad mjölk, obehandlad mjölk som levereras direkt från en bondgård samt obehandlad mjölk som levereras direkt till bearbetningsföretag för obehandlad mjölk), utom när obehandlad mjölk köps från säljare av obehandlad mjölk, som säljer mjölk som de själva har producerat och som tillhör en organisation för mjölkproducenter, vilken har godkänts enligt de regler som har fastställts i en av jordbruksministern utfärdad författning. I det senare fallet får det tillämpade inköpspriset på obehandlad mjölk emellertid inte vara lägre än det pris som skulle ha tillämpats av gruppen av säljare av obehandlad mjölk.”

10. I 3.3.3 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder anges följande: ”Köpare av obehandlad mjölk förbjuds att begå följande otillåtna handlingar … att otillbörligen sätta ned inköpspriset för obehandlad mjölk …”

11. Vidare föreskrivs följande i 5 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder:

”1. Om en köpare av obehandlad mjölk sätter ned det i avtalet om köp och försäljning av obehandlad mjölk angivna priset med mer än 3 procent, ska köparen ange grunderna för nedsättningen samt redovisa dessa till kontrollmyndigheten.

2. Enligt de riktlinjer, som har fastställts genom dekret av jordbruksministern i Litauen, ska kontrollmyndigheten inom fem arbetsdagar granska skälen till köparens i punkt 1 angivna nedsättning av priset på obehandlad mjölk samt inom tre arbetsdagar besluta huruvida en nedsättning av priset med mer än 3 procent var skälig.

3. Om kontrollmyndigheten vid prövning enligt de riktlinjer, som anges i punkt 2 i denna bestämmelse, finner att nedsättningen av inköpspriset på obehandlad mjölk med mer än 3 procent var oskälig, ska köparen av den obehandlade mjölken förbjudas att sätta ned det inköpspris för obehandlad mjölk som anges i avtalet om köp och försäljning av obehandlad mjölk.”

III. De faktiska omständigheterna, förfarandet och tolkningsfrågorna

12. Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (en grupp medlemmar i det litauiska parlamentet, nedan kallade klagandena) har begärt att Författningsdomstolen i Republiken Litauen ska pröva huruvida lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder, särskilt 3 § och 5 §, står i överensstämmelse med Litauens grundlag, särskilt artikel 46.1. De gör gällande att lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder strider mot landets grundlag, eftersom den begränsar parternas rätt att avtala om väsentliga delar i avtal angående köp och försäljning av obehandlad mjölk. Detta strider mot avtalsfriheten som garanteras i artikel 46.1 i Litauens grundlag.

13. Den hänskjutande domstolen har anfört att Litauens marknad för obehandlad mjölk (mejerisektorn är en av de största sektorerna inom livsmedelsproduktionen och uppgår till ungefär 2 procent av landets bruttonationalprodukt) kännetecknas av en mycket stor mängd små producenter (omkring 25 000 producenter, varav 74 procent äger mellan en och fem kor) och endast några få bearbetningsföretag (sex företag bearbetar 97 procent av mjölken). En rad metoder har prövats för att uppmuntra samarbete mellan producenterna av obehandlad mjölk, men metoderna har misslyckats. Det finns inga sådana organisationer för producenter av obehandlad mjölk som avses och erkänns i artiklarna 152–154 i förordning nr 1308/2013. Obehandlad mjölk köps på försäljningsställen av småproducenter av obehandlad mjölk. Innan lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder infördes lämnade köparna på dessa platser helt enkelt besked om det pris de var villiga att betala för den obehandlade mjölken utan att förhandla med producenterna av denna mjölk. Enligt uppgifter som har tagits fram av Europeiska kommissionen ledde detta till att det genomsnittliga priset för obehandlad mjölk i Litauen var ett av de lägsta i Europeiska unionen.

14. Den hänskjutande domstolen har vidare anmärkt att syftet med lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder är att förhindra att säljare respektive köpare av obehandlad mjölk agerar otillbörligt. I förarbetena till den lagen anfördes att lagens syfte var att säkerställa en balans mellan de rättsliga intressen, som köpare och säljare av obehandlad mjölk har när det gäller dels att förhindra att stora mjölkproducenter använder sin omfattande makt, dels att begränsa den otillbörliga fördel som de ekonomiska aktörer, som säljer mjölkprodukter, uppnår vid en nedsättning av grossistpriserna på mjölkprodukter.

15. Enligt de synpunkter som framfördes vid förfarandet vid Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Författningsdomstolen i Republiken Litauen) föreligger osäkerhet om huruvida 3.3.1 §, 3.3.3 § och 5 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder är förenliga med artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Författningsdomstolen i Republiken Litauen) har anfört att tolkningen av artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 är mycket viktig för att bestämma huruvida de omstridda bestämmelserna är förenliga med artikel 46.1 i den litauiska författningen. Unionsrätten utgör en källa vid tolkningen av Republiken Litauens lagstiftning, inklusive författningen, på de områden där Litauen delar sina statliga maktbefogenheter med Europeiska unionen eller har överfört dessa maktbefogenheter till unionen, vilket är fallet inom områdena för jordbruk och den inre marknaden.

16. Under dessa omständigheter har Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Författningsdomstolen i Republiken Litauen) beslutat att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Kan artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 – mot bakgrund av dess syfte att stärka förhandlingspositionen för producenter av obehandlad mjölk och motverka otillbörliga affärsmetoder samt med hänsyn till dels strukturella kännetecken för sektorn för mjölk och mjölkprodukter i medlemsstaten, dels förändringar på mjölkmarknaden – tolkas på så sätt det inte föreligger hinder för att anta nationell lagstiftning, som begränsar avtalsparternas frihet att förhandla om inköpspriset för obehandlad mjölk genom att köpare av obehandlad mjölk förbjuds att till säljare av obehandlad mjölk i samma grupp – vilka har gruppindelats på grundval av såld mjölkvolym och inte tillhör en erkänd producentorganisation – betala olika pris för obehandlad mjölk av samma kvalitet och sammansättning, som den som levereras till köparen på samma sätt, och parterna således inte kan avtala om ett annat pris för obehandlad mjölk genom att beakta andra faktorer?

2) Kan artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 tolkas på så sätt att det i syfte att stärka förhandlingspositionen för producenter av obehandlad mjölk och förhindra otillbörliga affärsmetoder – med beaktande av *dels* vissa särskilda strukturella förhållanden inom medlemsstatens sektor för mjölk och mjölkprodukter, *dels* förändringar på mjölkmarknaden – inte föreligger hinder för att införa nationell lagstiftning, som begränsar avtalsparternas frihet att

förhandla om priset på obehandlad mjölk på så sätt att köparen av obehandlad mjölk förbjuds att otillbörligen sätta ned inköpspriset för obehandlad mjölk och att en nedsättning av priset med mer än 3 procent är möjlig endast om en statligt godkänd institution fastställer att nedsättningen är motiverad?”

17. Skriftliga yttranden har inkommit från den tyska, den franska och den litauiska regeringen samt från kommissionen. Dessa berörda parter liksom även klagandena och Nederländernas regering har yttrat sig muntligt vid förhandling, som hölls den 5 december 2018.

IV. Bedömning

18. Detta förslag till avgörande är disponerat på följande sätt. Jag kommer för det första att ange de överväganden som bör ligga till grund för bedömningen av huruvida unionsrätten innebär hinder mot att medlemsstaterna vidtar vissa åtgärder. (A). Mot bakgrund av dessa överväganden kommer jag att utreda den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor. Min slutsats är att nationella åtgärder av det slag, som föreligger i det nu aktuella nationella målet, är otillåtna (B). Jag kommer för det tredje att göra ett antal avslutande anmärkningar, vilket är befogat när detta mål ses i ett större sammanhang (C).

A. Harmonisering inom unionen (eller snarare federalt företräde)

1. Det framväxande juridiska sammanhanget

19. I det nu aktuella målet uppkommer en grundläggande fråga, vilken är lika gammal som det europeiska integrationsprojektet i sig: I vilken omfattning kan medlemsstaterna (fortfarande) anta nationell lagstiftning på områden som ”omfattas” av unionsrätten? Regleringen av den gemensamma jordbrukspolitiken har utvecklats på ett sådant sätt att denna fråga (och denna domstols äldre rättspraxis angående denna fråga) har fått en ganska ny dimension.

20. Historiskt sett har frågan om unionsrättens harmonisering ofta uppkommit på det område som gäller gemensam jordbrukspolitik, vilket är en följd av en hithörande detaljerad unionsreglering. Det är inte möjligt att här redovisa alla invecklade problem i domstolens omfångsrika rättspraxis på detta område.[7] Det kan emellertid sammanfattningsvis konstateras att denna fråga har besvarats utförligt av domstolen såvitt avser: 1) omfattningen av unionsbestämmelser i regelverket, 2) den specifika interaktionen mellan den nationella bestämmelsen och unionsrätten vad beträffar den normativa konfliktens specificitet samt 3) de olika bestämmelsernas syften.

21. I de fall där en fråga således har reglerats i mycket stor omfattning i unionsrätten (vilket ibland betecknas som ”fullständig” harmonisering), kan medlemsstaterna inte längre agera med stöd av ensidigt antagna nationella regler, vilka kan påverka det system som har införts på unionsnivå. Det unionsrättsliga regelverket, som skapar ett system eller en fullständig lagstiftningsstruktur, torde inte

7 Se, angående de följande stegen i utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken, till exempel 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; och Schütze, R., ”Reforming the ’CAP’: From Vertical to Horizontal Harmonization” *Yearbook of European Law*, Band 28, Issue 1, 2009, s. 337–361.

leda till ett komplett ”område” eller en ”företrädesrätt”, men dess verkningar är närliggande. En nationell regel som kan påverka dess verkan är nämligen otillåten.[8] Ofta används förkortningen ”uttömmande harmonisering”, vilken kan avse ett helt rättsområde eller en del därav. Nationella regler, som berör samma område eller en del därav, är otillåtna.

22. Detta tycks tidigare ha varit fallet beträffande gemenskapens prissystem, vilket var kärnan i det ”gamla” regelverket beträffande en gemensam organisation av marknaden i olika sektorer. Trots det faktum att det kunde diskuteras huruvida det faktiskt förelåg ett absolut företräde inom hela området,[9] uttalade domstolen ”att medlemsstaterna, när det föreligger en gemensam organisation av marknaden inom en viss sektor, inte längre genom ensidiga nationella bestämmelser kan ingripa i det system för prisbildning som regleras av den gemensamma organisationen under samma skede av produktionskedjan.”[10]

23. De successiva reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har emellertid lett till en mer marknadsorienterad inriktning i syfte att stärka sektorns konkurrenskraft och dess hållbarhet inom den globaliserade handeln.[11] Detta ändrade synsätt har i sin tur medfört en ”omkalibrering” av rätten till nationellt lagstiftningsutrymme. Den inre marknaden baseras inte längre på ett gemensamt prissystem.[12]

24. Även dessa förhållanden kan sägas (helt och hållet) ha återvänt till det allmänna systemet med delad befogenhet. Enligt artikel 4.2 d FEUF är befogenheten att besluta om den gemensamma jordbrukspolitiken delad mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan därför enligt artikel 2.2 FEUF utöva sin lagstiftande befogenhet så länge som Europeiska unionen inte har reglerat en fråga.[13]

25. Mot denna bakgrund kan en nationell regel inte förbigås automatiskt på grund av att den handlar om mjölk, det vill säga en produkt som omfattas av den inre marknadens organisation. Den kan inte heller åsidosättas på grund av att den handlar om prisbildningen. Annorlunda uttryckt är inställningen inte (eller inte längre, om den ens någonsin var) att uppnå ”områdesharmonisering” eller ”totalt företräde”, där några regler på ett abstrakt definierat område över huvud taget inte skulle kunna antas på den nationella nivån.

2. Omständigheter att beakta

26. För att genomföra en korrekt bedömning av (icke-)existensen av unionsrättens företräde i det enskilda fallet är det viktigt att beakta följande tre faktorer: den korrekta nivån för analys och abstraktion, på vilken unionsbestämmelser och nationella bestämmelser ska jämföras och ställas mot varandra (a), slag och omfattning av de konflikter som kan uppkomma (b) samt fastställande av de olika bestämmelsernas syften (c).

8 Vissa av domstolens domar tycks tyda på företräde genom att följande fastslås: ”[N]är bestämmelserna om en gemensam marknadsorganisation kan anses utgöra ett komplett system har medlemsstaterna inte längre någon behörighet på området, om inte annat särskilt föreskrivs i gemenskapsrätten”, dom av den 13 mars 1984, Prantl (16/83, EU:C:1984:101, punkt 13). Angående denna diskussion, se Schütze, R., ”Reforming the ’CAP’: From Vertical to Horizontal Harmonization”, *Yearbook of European Law*, Band 28, Issue 1, 2009, s. 337–361.

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

10 Se, till exempel, dom av den 26 maj 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punkt 42 och där omnämnd rättspraxis).

11 Se skäl 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 261/2012 av den 14 mars 2012 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller arbetsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EUT L 94, 2012, s. 38).

12 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:527, punkt 31 och följande punkter).

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2013, Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punkt 26).

a) Analysnivå

27. Att utreda företräde i termer av harmoniseringens ”grundlighet” utanför klart definierade situationer är enligt min mening inte lämpligt. Det beror på att en utredning av huruvida en *specifik fråga* har reglerats uttömmande i unionsrätten naturligtvis beror på hur snäv eller vid referensramen är tänkt att vara.

28. Vi antar till exempel att det i ett direktiv om konsumentskydd har föreskrivits följande: ”Om säljaren vid ingående av ett avtal med en konsument på en plats utanför säljarens affärslokal, blinkar skumt åtminstone två gånger vid sitt besked om kvaliteten på den aktuella varan, är denna omständighet ett tillräckligt skäl för att avtalet ska förklaras ogiltigt”. Innebörden härav kan knappast tolkas på så sätt att en sådan regel (eller flera sådana regler i direktivet) skulle ha som syfte att (uttömmande) harmonisera ”samtliga villkor vid ingående av (konsument)avtal” eller mera abstrakt ”utformningen av (konsument)avtal” eller ”avtalsrätten” som helhet.

29. När den aktuella frågan gäller huruvida en nationell regel står i överensstämmelse med en unionsregel, måste den logiska utgångspunkten för bedömningen således vara det tillämpningsområde som har fastslagits i unionsrätten beträffande bestämmelsen. Såsom har föreslagits i annat sammanhang bör frågan huruvida unionsrätten har företräde framför en specifik nationell bestämmelse avgöras på grundval av en *utförlig utredning* av den specifika bestämmelsen eller en specifik och väldefinierad del av unionsrätten. [14] Det är därför nödvändigt att utreda detta företräde på grundval av en undersökning av en *specifik* normativ konflikt.

b) Typ av konflikt

30. När unionsregeln har förts upp på sin rätta abstraktionsnivå, blir nästa steg att bedöma huruvida regeln i fråga om karaktär och innehåll står i strid med någon bestämmelse i nationell rätt. Två slags konflikter kan uppkomma.

31. För det första uppkommer en uppenbart normativ konflikt när det föreligger en direkt *textuell ”kollision”* mellan bestämmelserna i unionsrätten och en eller flera regler i nationell rätt. Såvitt gäller normativa uttalanden kan unionsregeln och den nationella regeln inte upprätthållas samtidigt: unionsregeln föreskriver ”vara A” medan den nationella regeln föreskriver ”(helt eller delvis) inte vara A”.

32. För det andra kan normativa konflikter emellertid även vara av *funktionell karaktär*. Här avses situationer i vilka nationell rätt och unionsrätt är oförenliga, eftersom vissa regler i medlemsstaten – trots att det inte finns någon uttrycklig och kolliderande regel – står i strid med unionens rättssystem på tillämpnings- eller verkställighetsnivån. [15] Det är i denna betydelse som jag förstår domstolens uttalande så att bestämmelser, som hindrar att den gemensamma marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt, är otillåtna enligt unionsrätten, även om området i fråga inte har reglerats på ett uttömmande sätt av den gemensamma marknadsorganisationen. [16]

14 Se, mitt förslag till avgörande i målet Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punkterna 72–80).

15 Se, återigen, mitt förslag till avgörande i målet Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punkt 76), i vilket som exempel i samband med en europeisk arresteringsorder åberopas dom av den 30 maj 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkterna 37, 38 och 56).

16 Se, till exempel, dom av den 19 mars 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, EU:C:1998:113, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

33. Det är emellertid uppenbart att dessa två kategorier är mycket långt ifrån att vara helt åtskilda från varandra. De är mera lika två punkter på en skala. Det står även klart att direkta motsägelser i ordalydelsen endast sällan förekommer.[17] Det är sannolikt vanligare att konflikter uppkommer i fall där det i en nationell bestämmelse av en händelse föreskrivs en annorlunda regel eller införs undantag, avvikelser eller tilläggsvillkor, som inte uttryckligen ingår i unionsbestämmelsen. Även detta förhållande gör det därför extra nödvändigt att utreda en bestämmelses vidare sammanhang, inklusive dels det allmänna system i vilket den ingår, dels bestämmelsens syfte.

c) Syfte

34. När det gäller att bestämma huruvida en unionsbestämmelse har företräde framför en motstridande nationell bestämmelse, har domstolen uttalat att de mål som eftersträvas på den ifrågavarande nationella nivån spelar en viktig roll och ger utrymme för modifiering av den nationella bestämmelsen i enlighet med proportionalitetskravet.[18]

35. En sådan möjlighet till nationell differentiering är naturligtvis avhängig av hur omfattande och genomgripande unionens företräde är (även kallad ”uttömmande harmonisering”[19]). Detta förklarar bedömningen att det skulle föreligga hinder för ett införande av nationella åtgärder som ingrep i det prisbildningssystem som gällde på den gemensamma organisationen av marknaden under *ancien régime* ”oavsett vilket syfte det hävdade[s] eller visa[de]s ha”[20] och ”även om åtgärderna [kunde] vara till gagn för [unionens] politik”.[21]

36. När det gäller områden, som inte har reglerats fullständigt genom unionslagstiftning eller som har ”avreglerats” på unionsnivå, kan däremot bedömningen av de nationella bestämmelsernas överenstämmelse med unionsrätten göras med beaktande av de syften som eftersträvas på båda nivåerna. Till följd härav har nationella bestämmelser, som syftar till att uppnå *andra mål av allmänt intresse än de som omfattas* av den ifrågavarande unionsförfattningen, till exempel skydd av allmän hälsa, och som uppfyller proportionalitetsprincipen, förklarats vara förenliga med unionsrätten, även om de påverkar den gemensamma organisationen av marknaden.[22] Domstolen har även uttalat att ”[u]pprättandet av en sådan organisation … inte innebär att jordbruksproducenterna skall undantas från tillämpningen av nationella regler som har andra syften än den gemensamma organisationen, men som … kan inverka på … den gemensamma verksamhetens funktion i den berörda sektorn”.[23]

37. I en situation där de ifrågavarande bestämmelserna har *samma syften* som den kolliderande unionsbestämmelsen, ska de nationella bestämmelserna emellertid inte tillämpas.[24] Skillnaden i synsätt beror på det faktum att i det fall där kolliderande bestämmelser har samma syften, kolliderar de motstridiga nationella bestämmelserna med unionsrätten, eftersom de helt enkelt har som syfte att åstadkomma en annorlunda rättslig balans på grundval av samma slags överväganden. Unionslagstiftarna har med andra ord – med beaktande av samtliga relevanta faktorer – valt en viss normativ lösning, som kräver att en balans uppnås mellan de olika intressen och hänsyn som är i fråga. En nationell bestämmelse, som har samma syften men på grundval av en annorlunda normativ struktur, nödvändiggör en ny bedömning av samma fråga.

17 Se, angående denna diskussion, Arena, A., ”The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption” i Schütze R. och Tridimas, T., *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, volym 1, Oxford University Press, 2018, s. 300– 349, s. 329.

18 Se dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

19 Ovan punkterna 21 och 22.

20 Se dom av den 26 maj 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punkt 53).

21 Se, till exempel, dom av den 14 oktober 2004, Spanien/kommissionen (C-173/02, EU:C:2004:617, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

22 Dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkterna 26–29).

23 Se, till exempel, dom av den 6 oktober 1987, Nertsvoederfabriek Nederland (118/86, EU:C:1987:424, punkt 12). Se även dom av den 1 april 1982, Holdijk (141/81–143/81, EU:C:1982:122 punkterna 12 och 13).

24 Se, till exempel, dom av den 16 januari 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punkt 34 och följande punkter) och beslut av den 11 juli 2008, Babanov (C-207/08, ej publicerat, EU:C:2008:407, punkt 28 och följande punkter).

38. Förekomsten av *olika syften* innebär däremot att de överväganden, som de båda lagstiftarna gjorde, var *av olika slag*. Övervägandena kan till exempel ha gällt olika rättsområden, som har endast ett oväsentligt samband med en unionsförfattning, eller till och med beträffande ett område, som omfattas av unionslagstiftning, gälla ett annat steg i produktions-/distributionskedjan eller andra aktörer. Den nationella lagstiftaren åtnjuter en viss grad av frihet att eftersträva andra allmänna intressen, eftersom de inte beaktades (eller kunde beaktas) när den ifrågavarande unionsregeln utformades.

39. Jag vill understryka ett viktigt klarläggande, nämligen att skillnaden i fråga om målsättning måste gälla *slag* och inte endast *grad*. Vid till exempel antagandet av en unionsreglering angående konsumentskydd, i samband med vilken en avvägning görs mellan å ena sidan skydd för konsumenter och å andra sidan rätten att fritt konkurrera och rätten att fritt ingå avtal, är det helt rimligt att skyddet av folkhälsan eller av miljön inte beaktas. Det förhåller sig annorlunda i en situation, där både unionsregleringen och den nationella regleringen har som mål att uppnå samma slags syfte men med olika vikt lagd vid dessa syften. Så skulle vara fallet om det i den nationella lagstiftning, som jag hänvisade till i mitt tidigare exempel, lades större vikt vid konsumentskydd än som var förhållandet i unionslagstiftningen genom införande av till exempel mera precisa och detaljerade förbud. Det skulle leda till en skillnad i *grad* och precision, men de aktuella bestämmelserna skulle fortfarande tillskrivas *samma slags* syften.

40. Även om det slutligen föreligger en genuin skillnad i fråga om slag av syfte, har det redan understrukits att det inte finns något spelrum för att utan skäl anta nationella bestämmelser som har andra syften, oavsett vilken ”påverkan” dessa bestämmelser än skulle få på de gemensamma bestämmelserna. De begränsningar, som uppkommer på grund av tillämpningen av proportionalitetsprincipen, innebär med nödvändighet att det finns ett behov av att balansera sådana syften med de syften, som eftersträvas i den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma organisationen av marknaden, liksom att tillse att åtgärden är lämplig och inte går längre än vad som är strängt nödvändigt. [25]

41. Det är mot bakgrund av denna analys som jag tolkar de uttalanden som domstolen nyligen gjorde i domen i målet Scotch Whisky Association. [26] Detta mål gällde nationella bestämmelser, enligt vilka minimipriser för alkoholdrycker föreskrevs på detaljhandelsnivå i syfte att skydda människors hälsa. Domstolen fann att den nationella lagstiftningen innebar en underminering av konkurrensförhållandena genom att uppställa hinder för vissa producenter och importörer att dra fördel av lägre priser. Domstolen bedömde att den nationella lagstiftningen var oförenlig med den princip som förordning nr 1308/2013 bygger på, nämligen principen om fri prissättning på jordbruksprodukter på grundval av fri konkurrens. Eftersom den nationella bestämmelsen emellertid hade som syfte att skydda ett annat mål av allmänintresse än de mål som omfattas av förordning nr 1308/2013, fastslog domstolen att hinder inte förelåg för bestämmelsen, såvida den uppfyllde proportionalitetsprincipen.

42. Det tycks framgå att syftet att skydda människors hälsa inte ingick som en specifik del i de överväganden som gjordes av unionslagstiftarna vid fastställandet av bestämmelser för den gemensamma marknaden gällande vinprodukter. [27] Detta syfte uppställdes som en del i ett annorlunda nationellt regelverk, som var utformat efter överväganden, vilka endast delvis överensstämde med unionens. Den aktuella nationella regeln var en bestämmelse som var tillämplig endast på detaljhandelsnivå. Även om detaljhandel naturligtvis också är ett steg (det sista steget) i försäljningskedjan, var den bristande överensstämmelsen och den därigenom uppkomna konflikten mellan unionsbestämmelser och nationella bestämmelser mycket marginell.

25 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 29).

26 Dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845).

27 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:527, punkt 41).

B. Det aktuella målet

43. Mot bakgrund av dessa allmänna klarlägganden ska jag nu övergå till att utreda det nu aktuella målet.

44. Den nationella domstolen har ställt frågan huruvida 3.3.1 §, 3.3.3 § och 5 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder är förenliga med artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013. Den sistnämnda bestämmelsens innehåll och tillämpningsområde utgör således den logiska utgångspunkten på unionsnivå vid bedömning av huruvida det föreligger en eventuell konflikt och vid bestämningen av lämplig abstraktionsnivå för en utredning om företräde.

45. Den franska regeringens argument bygger på att referensramen för att bedöma harmoniseringens omfattning ska utgöras av antingen de rättsregler som gäller ”avtalsförhållanden” i allmänhet eller de rättsregler som gäller inom handelsrätten, varvid det inte går att bortse från de bestämmelser som är tillämpliga på hela regleringen gällande avtalsförhållanden, eftersom ingen sådan harmonisering har stöd i förordning nr 1308/2013. Detta argument är inte övertygande. Förutom förekomsten av företräde på ”område” eller ”fält”, till vilket denna del av den gemensamma organisationen av mjölkmarknaden inte (eller inte längre) hör, är det nödvändigt att fokusera på den aktuella normativa konflikten. Den tyska regeringen och kommissionen har godtagit denna referensram och, enligt min mening helt korrekt, ringat in den specifika bestämmelsen i artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 angående fri förhandling av alla delar av avtal om leverans av obehandlad mjölk (inklusive dess pris).

46. I syfte att besvara de frågor som har ställts av den hänskjutande domstolen, är det för det första nödvändigt att fastställa den exakta räckvidden och tolkningen av bestämmelsen i artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 (1). För det andra måste det utredas huruvida den aktuella nationella bestämmelsen står i konflikt med denna bestämmelse (2). Om så är fallet, kan den motstridande nationella bestämmelsen – för vilken de enligt proportionalitetsprincipen uppställda kraven gäller – vara förenlig med unionsrätten endast under förutsättning att den har andra slags syften (3).

47. Efter att ha genomfört denna utredning kan jag inte dra en annan slutsats än att unionsrätten har företräde framför de ifrågavarande nationella bestämmelserna, eftersom 3.3.1 §, 3.3.3 § och 5 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder visar sig ha samma slags syfte som artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 och som redan har beaktats av unionslagstiftaren vid antagandet av den bestämmelsen (4).

1. Artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 och bestämmelsen om ”rätten till fri förhandling om samtliga delar i ett avtal”

48. Artikel 148 i förordning nr 1308/2013 måste bedömas mot bakgrund av framväxten av regleringen av den gemensamma organisationen av marknaden inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter.[28] De successiva reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har fört med sig ett ändrat synsätt, som har framkallats av en starkare betoning på marknadsorientering och konkurrens.[29]

28 Avsnitt 3, som handlar om mjölk och mjölkprodukter, i kapitel II (angående specifika bestämmelser för enskilda sektorer) i avdelning II del II i förordning nr 1308/2013.

29 Ovan, punkt 23.

49. För att bemöta den svåra situationen på marknaden inom denna sektor bedömdes emellertid ytterligare åtgärder vara nödvändiga. Denna bedömning gjordes på inrådan av Högnivågruppen för mjölk. Dessa (stöd)åtgärder omfattade en rekommendation att anta bestämmelser om avtalsförhållanden. Till följd härav infördes år 2012 en bestämmelse i förordning (EG) nr 1234/2007 [30] motsvarande den nu gällande bestämmelsen i artikel 148.

50. Antagandet av en bestämmelse om formaliserade skrivna avtal ansågs utgöra en sådan stödåtgärd inom mjölksektorn med hänsyn till att systemet med gemensam prissättning inte längre var tillämpligt samt att kvotsystemet inom kort skulle upphöra. Unionslagstiftarna ansåg att användning av formaliserade skrivna kontrakt skulle ”bidra till att aktörerna inom mejerikedjan [ålades] ökat ansvar och [ökade] medvetenheten för behovet att ta större hänsyn till marknadssignaler, förbättra prisöverföringen och anpassa tillgången till efterfrågan samt bidra till att vissa otillbörliga affärsmetoder undviks”. [31] Bestämmelsen om avtalsförhållanden, som inledningsvis var av tillfällig karaktär blev senare permanent [32] och har utvidgats till att gälla andra sektorer än sektorn för mjölk och mjölkprodukter. [33]

51. Enligt artikel 148 i förordning nr 1308/2013 gäller följande. Om en medlemsstat beslutar att leverans av obehandlad mjölk från en jordbrukare till ett bearbetningsföretag ska omfattas av ett skriftligt avtal (vilket, enligt den hänskjutande domstolen, är fallet i Litauen), ska detta avtal enligt punkt 1 i artikeln uppfylla vissa villkor. Såsom förklaras i skäl 127 uppställs i förordningen vissa grundläggande villkor för användningen av sådana avtal i syfte att garantera att lämpliga *minimistandarder* föreligger för sådana avtal samt att den inre marknaden och den gemensamma organisationen av marknaden fungerar på vederbörligt sätt. I artikel 148.2 i förordning nr 1308/2013 föreskrivs att avtalen ska innehålla uppgift om pris. [34]

52. I artikel 148.2 föreskrivs vidare att avtalet ska upprättas före leverans, vara skriftligt samt omfatta uppgifter om bland annat det pris som ska betalas för leveransen, den volym mjölk som ska levereras, tidpunkten för leverans, avtalets giltighetstid, uppgifter om betalningsfrister och betalningsförfaranden, villkor för hämtning och leverans samt om vilka bestämmelser som är tillämpliga i händelse av force majeure. I artikel 148.2 c och i anges att uppgiften om det ”pris” som ska ingå i det skriftliga avtalet kan uttryckas på olika sätt. Priset kan vara antingen statiskt och anges i avtalet och/eller beräknas på grundval av en kombination av olika faktorer som anges i avtalet (vilka kan omfatta indikatorer på marknaden som återspeglar förändringar av marknadsvillkor och förändringar såvitt gäller den obehandlade mjölkens kvalitet och sammansättning).

53. Även om medlemsstaterna utnyttjar den i förordning nr 1308/2013 föreskrivna möjligheten att införa tvingande regler om skriftliga avtal, måste emellertid samtliga delar – inklusive pris – i sådana avtal mellan säljare och köpare fortfarande förhandlas fritt. Såsom framgår av skäl 127 i förordning nr 1308/2013 anges i artikel 148.4 i denna förordning gränserna för medlemsstaternas behörighet att intervenera på området och föreskriva en tvingande regel om skriftliga avtal. Enligt denna

30 Artikel 185f infördes i rådets förordning nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (”enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden”) (EUT L 299, 2007, s. 1) genom förordning nr 261/2012.

31 Skäl 8 i förordning nr 261/2012.

32 Enligt artikel 232.2 i förordning 1308/2013, var artikel 148 tänkt att gälla endast till den 30 juni 2020. Eftersom det emellertid ansågs lämpligt att fortsätta att stödja sektorn för mjölk och mjölkprodukter i dess omvandling till följd av avskaffandet av kvotsystemet och att uppmuntra sektorn att reagera mer verkningsfullt på marknads- och prisfluktuationer, togs detta slutdatum bort genom förordning 2017/2393, se skäl 60 och artikel 4.22.

33 Se skäl 138 och artikel 168 i förordning nr 1308/2013.

34 Denna bestämmelses ”minimikaraktär” framgår även klart av förarbetena, särskilt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, COM(2010) 728 slutlig (ett förslag som ledde till ändring av förordning nr 261/2012, varigenom den bestämmelse som föregick artikel 148 infördes).

bestämmelse medges endast två specifika undantag från principen om fri förhandling. För det första får medlemsstaterna föreskriva skyldighet för parterna att överenskomma om ett samband mellan en viss levererad kvantitet och det pris som ska betalas för denna kvantitet. För det andra får medlemsstaterna besluta en minsta giltighetstid för avtal mellan jordbrukare och första köpare.

54. För att sammanfatta denna bestämmelses verkligen ganska komplexa struktur, innebär den *standardregel* som sägs genomsyra den nya gemensamma organisationen av marknaden, att försäljningspriser ska bestämmas fritt på grundval av fri konkurrens, som även ”utgör ett uttryck för principen om fri rörlighet för varor under villkor som motsvarar effektiv konkurrens”.[35] Medlemsstaterna får göra *undantag* härifrån såvitt avser vissa angivna formaliteter i ett avtal, i huvudsak som en stödåtgärd för att rätta till obalans inom en specifik sektor. När medlemsstaterna föreskriver sådana avvikande bestämmelser, finns det emellertid en *yttre gräns för undantag*. Medlemsstaterna kan inte gå så långt att det leder till en underminering av den i artikel 148.4 fastslagna principen om rätt, med vissa mindre undantag, till fri förhandling om samtliga delar i ett avtal, inklusive den del som handlar om pris.

55. Det är mot bakgrund av den tillämpliga unionsregelns karaktär och räckvidd som de nu aktuella nationella bestämmelserna ska bedömas.

2. En konflikt mellan artikel 148.4 och de nationella bestämmelserna?

a) Fråga 1: 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder

56. Den första frågan som den hänskjutande domstolen önskar få besvarad, är huruvida artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 har företräde framför en sådan nationell bestämmelse som 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder. Enligt den senare bestämmelsen är det förbjudet för en köpare av obehandlad mjölk att tillämpa olika priser på obehandlad mjölk för säljare av obehandlad mjölk från samma grupp. Grupperna är sammansatta på grundval av volymen såld mjölk och omfattar endast producenter som inte tillhör någon erkänd organisation för mjölkproducenter. Samma pris måste tillämpas per grupp för obehandlad mjölk av samma kvalitet och sammansättning som den som levereras till köparen via samma metod.

57. Den hänskjutande domstolen har anmärkt att parterna inte kan överenskomma om ett inköpspris på obehandlad mjölk med hänsyn till andra relevanta faktorer än de som föreskrivs i lagstiftningen. Denna domstol har även upplyst, att enligt bestämmelserna om försäljning av mjölk får mjölk säljas, under förutsättning att vissa grundläggande kvalitetskrav (gällande mjölkens färg, lukt, konsistens, temperatur, smak, syrlighet, renhet, densitet samt neutraliserande och hämmande substanser) är uppfyllda. Om mjölken inte uppfyller andra kvalitetskrav på mjölk (till exempel den totala mängden bakterier, antal sjuka celler, hämmande substanser och fryspunkt), görs avdrag på det belopp som anges i de tillämpliga bestämmelserna. I enlighet härmed kan producenter av obehandlad mjölk även erhålla tillägg eller premier enligt de villkor som gäller enligt avtalet bland annat för mjölk av bättre kvalitet.

58. Till följd härav föreligger inte hinder för en köpare av obehandlad mjölk att tillämpa olika pris på sådan mjölk vid köp av säljare inom samma grupp, men endast under förutsättning att den levererade mjölkens sammansättning och kvalitet varierar. Förteckningen över de faktorer som påverkar inköpspriset på obehandlad mjölk är dock uttömmande. Avtalsparterna kan därför inte fritt välja vilka relevanta faktorer som ska bestämma priset.

35 Se, dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 20).

59. Mot bakgrund av denna dubbla begränsning är jag benägen att hålla med kommissionen och den tyska regeringen om att de nationella bestämmelserna inte är förenliga med den rätt att förhandla om samtliga delar i ett skriftligt avtal som föreskrivs i artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013. Såsom den tyska regeringen även har påpekat, föreskrivs i artikel 148.4 uttryckligen om undantag från principen om fri förhandling beträffande delar av avtalet. De begränsningar som föreskrivs i 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder omfattas inte av dessa undantag.

60. Den litauiska regeringen har trots det anfört att avtalsparterna fritt förhandlar om ”baspriset” och hänvisat till indikatorer gällande mjölkens sammansättning. Innebörden i 3.3.1 § är att baspris ska gälla för samtliga medlemmar i en grupp. I det fallet kan priset variera beroende på leveranssätt. Det slutliga priset påverkas dessutom av tillägg, avdrag och premier, vilka baseras på kvalitetskriterier. Den litauiska regeringen har därför gjort gällande att denna mekanism innebär att rätten att fritt förhandla om priser respekteras samtidigt som otillbörliga förfaranden förhindras.

61. Den litauiska regeringens argument är inte övertygande.

62. Den litauiska regeringen har för det första hävdat att baspriset har förhandlats fritt mellan parterna. Även om detta vore sant med avseende på en viss producent, förmodligen den med vilken köparen ingick det första avtalet inom en viss grupp,[36] är den tvingande innebörden i 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder att samma baspris ska gälla för alla övriga producenter i samma grupp. Jag kan inte se på vilket sätt ett fastställande av samma baspris för alla medlemmar i en grupp producenter skulle kunna innebära att principen om rätten att fritt förhandla hade iakttagits med avseende på samtliga övriga ingångna avtal. För samtliga övriga producenter i denna grupp fastställs baspriset i själva verket utan föregående förhandling.

63. Den litauiska regeringens yttranden, enligt vilka priset även kan variera beroende på andra faktorer än de som anges i lagstiftningen, föranleder, för det andra, inte någon annan bedömning. Härigenom understryks endast det faktum att när baspriset en gång är fastställt, har hänsyn redan tagits till samtliga de faktorer som kan beaktas vid beräkning av det exakta priset för varje enskild leverans. Det föreligger därför i praktiken inte någon fri förhandling om priser.

64. Artikel 148.2 c i) i förordning nr 1308/2013 handlar om minimiinnehållet i avtal såvitt avser leveranspriset. Detta pris måste framgå av avtalet. Det ska anges antingen som ett statiskt pris och/eller som ett pris beräknat på grundval av en kombination av olika faktorer, vilka är fastställda i avtalet. I bestämmelsen anges som exempel ”marknadsindikatorer som återger förändringar av marknadsförhållandena, levererad volym och kvaliteten på eller sammansättningen av den levererade obehandlade mjölken”.

65. Det framgår av användningen av konjunktionerna ”och/eller” i artikel 148.2 c i att förordning nr 1308/2013 är neutral såvitt avser den prismekanism som parterna har valt i avtalet. Dessutom tyder ordalydelsen ”framför allt omfatta följande delar” på att de i artikel 148.2 c i uppräknade delarna endast är exemplifierande och att fler eller färre delar kan ingå.

66. Kärnpunkten i artikel 148.4 förblir emellertid hursomhelst densamma, nämligen att det måste vara möjligt *för parterna* att fritt förhandla om samtliga delar i ett avtal. Det bör återigen påpekas att det knappast är förenligt med denna bestämmelse att *genom ett medlemsstatsdekret* upprätta en för parterna tvingande icke förändringsbar förteckning över de faktorer som bara får beaktas vid beräkning av det exakta priset för varje leverans.

36 ”Antagligen”, eftersom en marknad med de kännetecken som utmärker den litauiska marknaden för obehandlad mjölk, på vilken det visar sig föreligga en betydande obalans gällande förhandlingsstyrka, är det rimligt att anta att den även skulle övergå i avsevärd informationsassymmetri.

67. Till följd härav måste slutsatsen bli att den ifrågavarande bestämmelsen i det nu aktuella målet begränsar avtalsparternas rätt att fritt förhandla om priset på obehandlad mjölk i två avseenden. Bestämmelsen kopplar baspriset till gruppen och det leder till att avtalsparterna inte kan komma överens om ett annat pris på obehandlad mjölk genom att beakta andra faktorer än de som specificeras i den nationella lagstiftningen.

b) Fråga 2: Förbudet mot oskäliga prisnedsättningar

68. Den nationella domstolen önskar genom sin andra fråga få klarlagt huruvida artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 utgör hinder mot nationella bestämmelser, enligt vilka köpare av obehandlad mjölk förbjuds att utan fog sätta ned priset på sådan mjölk. En nedsättning av priset med mer än 3 procent är möjlig endast om behörig myndighet (Marknadsregleringsmyndigheten) finner en sådan nedsättning berättigad.

69. Enligt den litauiska regeringen är syftet med 3.3.3 § och 5 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder att säkerställa att oberättigade prisändringar inte inträffar *efter avtalets ingående*. Dessa bestämmelser uppställer inte någon begränsning för fri förhandling om priser utan en garanti för att priset inte ska ändras utan att det föreligger objektiva skäl.

70. Den tyska regeringen har anfört att 3.3.3 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder inte står i strid med artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013. Denna regering har hävdat att 3.3.3 § gäller den ena avtalspartens ensidiga beteende efter det att avtalet har ingåtts och som sådan inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 148.4, eftersom den nationella bestämmelsen avser en aspekt som inte regleras där, nämligen skydd mot otillbörliga förfaranden.

71. Kommissionen har hävdat att denna bestämmelse i likhet med 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder utgör en begränsning av den i artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 föreskrivna rätten att fritt förhandla om priset och att den följaktligen inte är tillåtenenligt den bestämmelsen.

72. Jag delar kommissionens uppfattning på denna punkt.

73. Till att börja med måste jag tillstå att jag är lite förbryllad av 3.3.3 § och 5 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder. Bestämmelsernas förekomst tycks i sig innebära att det – trots det faktum att skriftliga avtal är obligatoriska (även efter det att gemensamma priser har fastställts inom gruppen i enlighet med 3.3.1 § i den lagen) – fortfarande kan föreligga en ganska stor prisrörlighet efter ingåendet av ett sådant skriftligt avtal, vars själva syfte var att åstadkomma stabilitet i avtalsförhållandet.

74. Den litauiska regeringen förklarade vid den muntliga förhandlingen att skälet till denna bestämmelse är den litauiska marknadens speciella karaktär. På grund av en obalans i förhandlingsstyrka mellan säljare och köpare kan köpare av obehandlad mjölk tilltvinga sig lägre pris av producenterna under hot om att annars dra sig ur fortsatt handel. Enligt den litauiska regeringens uppfattning är avtalen inte utformade på ett sätt som vore önskvärt för köpare av obehandlad mjölk.

75. Mot bakgrund av en sådan verklighet anser jag att den tyska regeringens argumentation – som bygger på distinktionen mellan å ena sidan den exakta tidpunkten för avtalets ingående, fram till vilken principen om fri förhandling är tillämplig, och å andra sidan det påföljande genomförandet av avtalet, vilket inte omfattas av några sådana regler – är något formalistisk och icke övertygande. De förklaringar som den litauiska regeringen har lämnat understryker snarare att den förhandlingsasymmetri som föreligger vid förhandlingen om avtalet lätt kan överföras på senare steg i genomförandet av avtalet. Det kan ske formellt (genom införlivande av avtalsklausuler som medger

rörliga priser av detta slag, vilket uppenbart skulle vara till nackdel för endast den ena parten) eller på en faktisk nivå (eftersom ett antal på varandra följande avtal sannolikt ingås mellan samma parter, vid vilka, såsom den litauiska regeringen har angett, ”icke-samarbete” respektive ”icke-uppfyllelse” kan utmynna i ”mindre förmånliga villkor” vid nästa avtal mellan samma parter).

76. Vid bedömningen av båda dessa synsätt står det emellertid även ganska klart för mig att de relevanta bestämmelserna faktiskt har som syfte att begränsa rätten att fritt förhandla om delar av avtalet, vilket underminerar verkan av artikel 148.4 i förordningen. Dessa bestämmelser begränsar möjligheten att fritt förhandla om prisnedsättningar. I 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder föreskrivs ett absolut förbud mot obefogade nedsättningar, varigenom parternas rätt att fritt förhandla uppenbart begränsas. I 5 § i den lagen utvidgas denna logik och där uppställs ramarna härför genom en föreskrift, enligt vilken prisnedsättningar om mer än 3 procent kräver tillstånd av aktuell myndighet.

77. Även om jag är medveten om de ekonomiska realiteter som ligger bakom det sätt på vilket marknaden för obehandlad mjölk i Litauen fungerar, kan jag omöjligen finna sådana nationella bestämmelser förenliga med den klart uttalade bestämmelsen att avtalsparter ska ha möjlighet att fritt förhandla om samtliga delar i ett avtal.

3. Olika syften?

78. Vid den muntliga förhandlingen anförde Nederländernas regering, under åberopande av domen i målet Scotch Whisky Association m.fl.[37], att även regler som innebär begränsningar av den i artikel 148.1 i förordning nr 1308/2013 föreskrivna rätten till fri förhandling, icke desto mindre ska bedömas med hänvisning till de krav som uppställs enligt proportionalitetsprincipen, eftersom de uppfyller andra syften än de som omfattas av förordningen. Den nederländska regeringen gjorde i detta sammanhang gällande att syftet med lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder – att förhindra otillbörliga affärsmetoder – inte är ett fristående ändamål i denna förordning utan spelar roll enbart som en extra bedömningsgrund.

79. Den franska regeringen argumenterade på liknande sätt vid den muntliga förhandlingen och anförde att utgången i målet Scotch Whisky Association är tillämplig i det nu aktuella målet, eftersom den aktuella bestämmelsen inte leder till en uttömmande harmonisering. Huruvida nationella bestämmelser, som har påverkan på en uttrycklig unionsbestämmelse, kan tillåtas på denna grund, är möjligt att avgöra endast på grundval av en bedömning i det enskilda fallet.

80. Den tyska regeringen hävdade en motsatt ståndpunkt. Enligt denna regering skiljer sig detta mål från målet Scotch Whisky Association. Till skillnad från det målet, i vilket den ifrågavarande saken inte reglerades i förordning nr 1308/2013, gäller det nu aktuella målet en uttrycklig bestämmelse angående de begränsningar som en medlemsstat kan uppställa beträffande rätten att fritt förhandla om samtliga delar i ett avtal.

81. Vid tillämpning av det analytiska ramverk som beskrevs ovan i punkterna 26–42 i detta förslag till avgörande, är följande nyckelfrågan på detta stadium av bedömningen: Vilka var exakt de syften som eftersträvades i unionsbestämmelsen respektive den nationella bestämmelsen, mellan vilka en konflikt just har fastslagits?

82. Såvitt gäller artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 framträder två syften. För det första föreligger ett syfte att *stärka mjölkproducenternas förhandlingsposition* inom den specifika mjölksektorn. Av skäl 128 i förordningen framgår, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, att genom förordningen infördes åtgärder för att stärka mjölkproducenternas förhandlingsposition i förhållande

37 Dom av den 23 december 2015 (C-333/14, EU:C:2015:845, punkterna 26–29).

till bearbetningsföretagen och därigenom säkerställa en skälig levnadsstandard för dessa jordbrukare. Enligt artikel 149 i förordning nr 1308/2013 får producentorganisationer, som består av mjölkproducenter och deras organisationer, förhandla gemensamt om avtalsvillkoren vid leverans av obehandlad mjölk, vilket innebär ett undantag från tillämpningen av konkurrensreglerna. Förordningen bygger dessutom genomgående (inte endast inom mjölksektorn) på sådana producentorganisationers förmåga att koncentrera utbudet och därmed stärka producenternas förhandlingsposition, vilket i sin tur gynnar bildandet och erkännandet av sådana organisationer. [38]

83. För det andra, såsom anförs i skäl 138 i förordning nr 1308/2013, anses användningen av skriftliga avtal, såsom föreskrivs i artikel 148 och artikel 168 i förordning nr 1308/2013, i allmänhet vara ett redskap som kan vara till hjälp för att förhindra vissa *otillbörliga affärsmetoder*. En bestämmelse motsvarande den i artikel 148 infördes i förordning nr 1234/2007 genom förordning nr 261/2012. Denna bestämmelses uttryckliga syfte var att användningen av formaliserade skriftliga avtal skulle bidra till att förhindra vissa otillbörliga affärsmetoder. [39] I bland annat skälen i förordning nr 261/2012 klargörs att de överväganden, som låg till grund för införandet av den bestämmelse som motsvaras av den nu gällande artikel 148 i förordning nr 1308/2013, var – trots de i hög grad olikartade förhållandena i medlemsstaterna vad avser sektorn för produktion och bearbetning av mjölk – att koncentrationen av utbudet i många fall var låg, vilket ledde till skillnader i förhandlingsposition mellan jordbrukare och mejerier. Dessa skillnader var i sin tur ägnade att leda till otillbörliga affärsmetoder. [40]

84. Den litauiska regeringen har anfört att de aktuella bestämmelsernas syfte är att förhindra oskäliga affärsmetoder genom att stimulera konkurrens och stärka jordbrukarnas förhandlingsposition. Genom 3.3.1 § i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder garanteras en viss grad av samarbete mellan producenter vad gäller fastställande av pris på obehandlad mjölk som ett medel att stärka mjölkproducenternas förhandlingsposition. Den lagens syfte är således att stärka *mjölkproducenternas förhandlingsposition* och att förhindra *otillbörliga affärsmetoder* inom mjölksektorn.

85. Det är därför uppenbart att de syften som efterstävas i de aktuella nationella bestämmelserna, är desamma som de syften som anges i förordningen. Vid den muntliga förhandlingen vitsordade den litauiska regeringen att så var fallet. Unionslagstiftarna gav artikel 148 i förordning nr 1308/2013 sin precisa utformning efter att ha gjort överväganden av *samma karaktär* som de som låg till grund för de litauiska lagstiftarnas förslag till de omtvistade bestämmelserna i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder. Resultatet är kanske en skillnad i balans mellan samma värden. I försöken att förena syftet att uppnå fri konkurrens med den gemensamma jordbrukspolitikens specifika syften inklusive målet att garantera en skälig levnadsstandard för jordbrukare inom mjölksektorn samt förstärka deras förhandlingsposition och skydda dem mot otillbörliga affärsmetoder, har unionslagstiftarna, i stället för de kanske mera robusta åtgärder som vidtagits av de litauiska lagstiftarna, valt att uppställa en tvingande regel, som innebär att medlemsstaterna ska kräva att ett avtal ska vara skriftligt.

86. Huruvida och i vilken mån en sådan regel i själva verket är lämplig och effektiv, när det gäller att uppnå dessa mål, är nu en ganska annorlunda fråga, till vilken jag ska återkomma i den avslutande delen av mitt förslag till avgörande. Det råder emellertid knappast någon tvekan om att unionslagstiftarna gjorde ett klart ställningstagande, när de beaktade *samma syften* och valde att reglera *samma situation* på exakt *samma stadium* i produktionskedjan. Av dessa skäl utgör konflikten mellan bestämmelserna i unionsrätten och bestämmelserna i den nationella rätten i detta fall helt

38 Se skäl 131–134 och kapitel III i avdelning II del II i förordningen, angående ”producentorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer och branschorganisationer”.

39 Skäl 8 i förordning nr 261/2012, citerat i punkt 50 i detta förslag till avgörande.

40 Se skäl 5 i förordning nr 261/2012.

enkelt inte endast en marginell påverkan, som berör två delvis överlappande regelverk, beträffande vilka ytterligare proportionalitetsutredning kan göras. Det handlar i stället om en grundläggande funktionell konflikt mellan två sätt att reglera exakt samma fråga och återspeglar olika sätt att värdera samma målsättningar.

87. Den omständigheten att det, såsom den nationella domstolen har anmärkt, fortfarande inte finns någon ytterligare specifik unionsförfattning angående otillbörliga affärsmetoder mellan företag inom livsmedelskedjan utan endast förslag härom, [41] ändrar knappast denna bedömning.

88. Ett förslag till ett direktiv om otillbörliga affärsmetoder vid avtal mellan företag inom livsmedelskedjan publicerades i april 2018. [42] Det är visserligen sant att medlemsstaterna kan anta nationella bestämmelser så länge som detta område inte är reglerat genom unionslagstiftning.

89. Det förhåller sig emellertid även på det sättet att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar under mellantiden inte får stå i strid med vare sig redan införda bestämmelser i förordning nr 1308/2013 eller med någon annan föreliggande unionsförfattning.

90. Vid den muntliga förhandlingen hävdade den nederländska regeringen trots detta att det ovan nämnda förslaget innebär att unionsrätten genom artikel 148 i förordning nr 1308/2013 inte redan kan ha uttömmande reglerat frågan om (skydd mot) otillbörliga affärsmetoder inom sektorn för obehandlad mjölk. Om så var fallet, hur skulle kommissionen nu kunna föreslå en ny lagstiftning på detta område? Kommissionen har genom att föreslå ny lagstiftning angående exakt denna fråga i själva verket underförstått medgivit att ett specifikt rättsligt tomrum existerar.

91. Lika elegant som detta argument tycks vara vid första påseende, lika lätt faller det sönder vid närmare granskning. För det första infördes det faktiska unionsföreträde som beskrevs ovan, [43] i och med bestämmelsen om att samtliga delar i ett avtal ska förhandlas fritt mellan parterna. Detta hindrar inte andra eventuella bestämmelser, som har som ändamål att rätta till obalansen och som inte motverkar denna specifika bestämmelses syfte. Men bestämmelserna i det nationella målet gör uppenbart det. Även om det för det andra skulle anses att en exakt överensstämmelse förelåg mellan å ena sidan tillämpningsområdet för de nya unionsregler som är på väg att föreslås och å andra sidan det gällande tillämpningsområdet för artikel 148 och övriga bestämmelser i förordning nr 1308/2013 – vilket för närvarande inte är fallet – kan den omständigheten att nya bestämmelser föreslås på samma område helt enkelt betyda att det som redan föreligger där ska ändras. Senare unionsbestämmelser skulle då utgöra *lex posterior* på samma lagstiftningsnivå som förordning nr 1308/2013.

4. Slutsats i denna del

92. På grund av vad jag ovan har anfört anser jag att artikel 148.4 i förordning nr 1308/2013 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för sådan lagstiftning, som här är i fråga och som i syfte att stärka förhandlingspositionen för producenter av obehandlad mjölk och motverka otillbörliga affärsmetoder

– begränsar avtalsparternas frihet att förhandla om inköpspriset på obehandlad mjölk i den meningen att det är förbjudet för köpare av obehandlad mjölk att betala olika priser för obehandlad mjölk till producenter i samma grupp, som är indelade på grundval av såld mjölkvolym och som inte tillhör

41 Europaparlamentet antog den 7 juni 2016 en resolution om otillbörliga affärsmetoder i livsmedelskedjan (2015/2065(INI)). Agricultural Markets Task Force, som har inrättats av kommissionsmedlemmen Phil Hogan, avgav den 14 november 2016 ”Report on strengthening the position of farmers in the supply chain” och den 12 december 2016 godkände Europeiska unionens råd bedömningarna i ”Report on strengthening the position of farmers in the food supply chain and tackling unfair trading practices” (Slutsatser nr 15508/16).

42 COM(2018) 173 final, av den 12 april 2018.

43 Punkt 29 och punkterna 59–67 i detta förslag till avgörande.

en erkänd producentorganisation, såvitt avser obehandlad mjölk av samma kvalitet och sammansättning som levereras till köparen på samma sätt, och parterna således inte kan avtala om ett annat pris genom att beakta andra faktorer, och som

– begränsar avtalsparternas frihet att förhandla om inköpspriset på obehandlad mjölk i den meningen att det är förbjudet för en köpare av obehandlad mjölk att utan skäl sätta ned inköpspriset på obehandlad mjölk, varvid en nedsättning av priset med mer än 3 procent är möjlig endast med den behöriga myndighetens tillstånd.

C. En efterskrift

93. Efter såväl förändringarna av regelverket beträffande den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter som domstolens dom i målet Scotch Whisky Association kan tvivel ha uppkommit beträffande vilket utrymme för nationella bestämmelser som faktiskt föreligger vid fullföljande av de legitima syften som inte omfattas av de gemensamma styrmedlen på jordbruksområdet.

94. Mot bakgrund av de förändringar i regelverk och tillämpning som jag har diskuterat i detta förslag till avgörande, finns det ett visst utrymme för nationella avvikelser, särskilt i marknadens utkanter, där marknadskrafterna måste förenas med andra syften och värderingar. Jag anser emellertid inte att ett ”tillstånd att avvika”, ens om det föreligger legitima skäl härför, kan drivas så långt som till att själva kärnan i det regelverk som gäller för den inre marknaden börjar tas isär.

95. Dessa påpekanden innebär inte på något sätt ett förnekande av den legitimitet och rimlighet som de litauiska lagstiftarna önskade uppnå genom de omtvistade bestämmelserna i lagen om förbud mot otillbörliga affärsmetoder. Jag har i själva verket stor personlig sympati för dessa strävanden. Syftet med de aktuella nationella bestämmelserna är att reglera en specifik nationell situation, i vilken förordningen, som bygger på producentorganisationers och producentassociationers inneboende förmåga, inte tycks ha fungerat på vederbörligt sätt. Kommissionens senaste rapport angående införlivande av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1308/2013 med nationell rätt ger en bild av den nationella verkligheten på marknivå och innehåller uppgifter om motstånd i vissa medlemsstater mot det ”associativa synsättet ” som ett av skälen till den begränsade framgången. [44]

96. Om marknadsordningen för jordbruksprodukter inte ska bli som en emmentalerost, är det emellertid inte ens av sådana skäl tillåtet för en medlemsstat att ensidigt avvika från tydliga bestämmelser i unionsrätten. För det första föreskrivs i förordningen nr 1308/2013 specifika åtgärder som ska vidtas vid specifika problem. [45] För det andra har förordningen som syfte att garantera följsamhet med unionslagstiftningen genom att föreskriva skyldighet att kommunicera och att rapportera. [46]

97. För det tredje och framför allt följer det av den allmänna skyldigheten om lojalt samarbete att medlemsstaterna ska iaktta unionsrätten. När det inträffar svårigheter och problem vid tillämpningen, ska medlemsstaterna, om det bedöms nödvändigt för att hantera dessa problem, ha tillgång till lämpliga kanaler på unionsnivå för att främja ändringar i lagstiftningen och en successiv anpassning till ändrade förhållanden. [47]

44 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Marknadssituationens utveckling inom mejerisektorn och genomförandet av bestämmelserna i mjölkprojektet (COM(2016) 724). En skeptisk iakttagare från de östligare delarna av Europeiska unionen torde knappast finna sådana slutsatser förvånande och anmärka att detta sannolikt inträffar när en enstaka och kulturellt ganska klart belastad ”lösning” föreslås för resten. I medlemsstater med en tämligen färsk historisk erfarenhet av ”tvingande” associering och kollektivisering av jordbruksproduktionen är det sannolikt att en sådan modell ”saknar framgång”.

45 Se, framför allt, artikel 221.1 i förordning nr 1308/2013.

46 Artiklarna 223 och 225 i förordningen.

47 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 februari 1973, kommissionen/Italien (39/72, EU:C:1973:13, punkt 20 och följande punkter).

98. Den ömsesidiga skyldigheten till lojalt samarbete verkar emellertid i båda riktningarna. Härigenom förpliktas inte endast medlemsstaterna utan även institutionerna att ”samarbeta med god vilja för att övervinna svårigheterna i enlighet med fördragets bestämmelser och andra [unions]bestämmelser, särskilt de bestämmelser som reglerar den gemensamma organisationen av marknaden på det berörda området”. [48]

99. Inom ett sådant regelverk åligger det unionslagstiftarna att i god tid reagera på sådana utvecklingstendenser. [49] Det faktum att unionslagstiftarna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning inom till exempel den gemensamma jordbrukspolitiken innebär inte – vilket jag redan har påpekat i annat sammanhang – att det föreligger *carte blanche* att anse att tidigare val av reglering för marknadens organisering ska uppfattas som ett permanent och tillräckligt försvar för en fortsatt tillämpning av den valda regleringen, när de sociala förhållandena och marknadsförhållandena har förändrats avsevärt. [50] Enligt proportionalitetsprincipen krävs även att unionsrättsliga åtgärder är lämpliga i förhållande till de syften som eftersträvas. Det finns annars en risk för att dessa åtgärders *lagenlighet* kan komma att bestridas. [51] Varje sådant ifrågasättande skulle emellertid utgöra ett särskilt mål och kräva att annan argumentation och annan bevisning presenterades vid denna domstol.

V. Förslag till avgörande

100. Mot bakgrund av ovan angivna överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som har hänskjutits till domstolen av Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Författningsdomstolen i Republiken Litauen) på följande sätt:

Artikel 148.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som är i fråga i det nu aktuella målet, vilken i syfte att stärka förhandlingspositionen för producenter av obehandlad mjölk och förhindra otillbörliga affärsmetoder

– begränsar avtalsparternas frihet att förhandla om inköpspriset på obehandlad mjölk i den meningen att det är förbjudet för köpare av obehandlad mjölk att betala olika priser för obehandlad mjölk till producenter i samma grupp, som är indelade på grundval av såld mjölkvolym och som inte tillhör en erkänd producentorganisation, såvitt avser obehandlad mjölk av samma kvalitet och sammansättning som levereras till köparen på samma sätt, och parterna således inte kan avtala om ett annat pris genom att beakta andra faktorer, och som

– begränsar avtalsparternas frihet att förhandla om inköpspriset på obehandlad mjölk i den meningen att det är förbjudet för en köpare av obehandlad mjölk att utan skäl sätta ned inköpspriset på obehandlad mjölk, varvid en nedsättning av priset med mer än 3 procent är möjlig endast med den behöriga myndighetens tillstånd.

48 Dom av den 8 januari 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punkt 47).

49 Se, för ett liknande resonemang angående ”skyldighet att ändra existerande lagstiftning”, dom av den 12 december 1985, Vonk’s Kaas Inkoop en Produktie Holland (208/84, EU:C:1985:508, punkt 22).

50 Se mina förslag till avgörande i målet Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punkt 90) och i målet Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:20, punkt 139).

51 Se, till exempel, dom av den 12 juli 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 38 och där angiven rättspraxis). Se även dom av den 6 december 1984, Biovilac/EEG (59/83, EU:C:1984:380, punkt 17), enligt vilken ”… en åtgärds uppenbara otillräcklighet vid uppnåendet av det mål som den behöriga institutionen eftersträvar kan inverka på åtgärdens lagenlighet”.