Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2019 m. kovo 7 d.[1]

Byla C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė
dalyvaujant
Lietuvos Respublikos Seimui

(Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Žemės ūkis – Bendras rinkos organizavimas – Pienas ir pieno produktai – Reglamentas (ES) Nr. 1308/2013 – 148 straipsnio 4 dalis – Sutarties nuostatos – Laisvė derėtis dėl kainų – Nacionalinės teisės aktai, kuriais žalio pieno pirkėjai įpareigojami gamintojų grupėms siūlyti vienodas kainas ir kuriais draudžiama nepagrįstai mažinti kainas“

I. Įvadas

1. Lietuvos žalio pieno rinkai, kurioje dalyvauja tūkstančiai smulkiųjų žalio pieno gamintojų, būdinga suskaldyta pasiūla ir ypač koncentruota paklausa, kurią užtikrina tik kelios stambios pieno supirkimo bendrovės. Smulkieji gamintojai nesusibūrę į jokią organizaciją. Šiomis aplinkybėmis pieno supirkimo bendrovės smulkiesiems gamintojams gali nustatyti privalomas supirkimo kainas, todėl žalio pieno supirkimo kainos yra labai mažos.

2. Reaguodama į šią situaciją, Lietuva, siekdama užkirsti kelią nesąžiningai komercinei praktikai žalio pieno sektoriuje, priėmė konkretų teisės aktą. Tame teisės akte nustatyta gamintojų klasifikacija, kuri priklauso nuo per dieną parduodamo žalio pieno kiekio, o žalio pieno pirkėjai įpareigojami visiems tos pačios grupės gamintojams pasiūlyti vienodą kainą. Juo žalio pieno pirkėjams taip pat draudžiama nepagrįstai sumažinti kainas. Supirkimo kainos sumažinimas 3 procentiniais punktais ar daugiau galimas tik leidus kompetentingai administracinei institucijai.

3. Pagrindinėje byloje Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, ginčydama šių nacionalinio įstatymo nuostatų atitiktį Lietuvos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme inicijavo bylą. Šioje byloje taip pat kilo abejonių dėl šių nuostatų suderinamumo su Reglamento (ES) Nr. 1308/2013[2] 148 straipsnio 4 dalimi, visų pirma su reikalavimu, pagal kurį šalys turi turėti galimybę laisvai derėtis dėl visų sutarčių aspektų, įskaitant pirkimo kainą.

1 Originalo kalba: anglų.

2 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio produktų rinkų organizavimas ir panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 922/72, (EEB) Nr. 234/79, (EB) Nr. 1037/2001 ir (EB) Nr. 1234/2007 (OL L 347, 2013, p. 671).

4. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, šioje byloje kyla pagrindinis klausimas, kaip įvertinti, ar tam tikra sritis arba klausimas yra „išsamiai suderintas“ arba ar šiuo atžvilgiu galioja „ES teisės aktų viršenybė“? Į kokius kriterijus ir aplinkybes būtina atsižvelgti? Nors valstybių narių kompetencijos ribos srityse, kurias reglamentuoja Sąjungos teisė, tikrai nėra naujas klausimas, naujausi teisėkūros metodo ir požiūrio į bendrą žemės ūkio politiką pokyčiai ir bendras žemės ūkio produktų rinkos organizavimas taip pat turėjo įtakos tradicinei jurisprudencijai šioje srityje, kaip matyti iš neseniai priimto Sprendimo *Scotch Whisky Association*[3].

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

5. Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnyje nustatyta:

„1. Kai valstybė narė nusprendžia, kad kaskart, kai ūkininkas jos teritorijoje žalią pieną pristato žalio pieno perdirbimo įmonei, privalo būti taikoma šalių rašytinė sutartis, ir (arba) nusprendžia, kad pirmieji pirkėjai privalo ūkininkams pateikti rašytinį pasiūlymą sudaryti sutartį dėl žalio pieno tiekimo, tokia sutartis ir (arba) toks pasiūlymas sudaryti sutartį turi atitikti 2 dalyje nustatytas sąlygas.

<…>

2. Sutartis ir (arba) pasiūlymas sudaryti sutartį, nurodyti 1 dalyje, turi būti

a) sudaroma / pateikiamas prieš pristatymą;

b) rašytiniai ir

c) juose visų pirma nurodoma:

i) už pristatymą mokėtina kaina, kuri:

– yra pastovi ir nustatoma sutartyje ir (arba)

– apskaičiuojama atsižvelgiant į įvairius sutartyje nurodytus veiksnius, kurie gali apimti rinkos sąlygų pokyčius atspindinčius rinkos rodiklius, pristatyto žalio pieno kiekį, taip pat jo kokybę ar sudėtį;

ii) žalio pieno, kuris gali būti ir (arba) turi būti pristatytas, kiekis, taip pat tokio pristatymo tvarkaraštis;

iii) sutarties, kuri gali būti terminuota arba neterminuota, trukmė; pastaruoju atveju nustatomos nutraukimo sąlygos;

iv) su mokėjimo laikotarpiais ir tvarka susijusi išsami informacija;

v) žalio pieno surinkimo ar pristatymo tvarka ir

vi) *force majeure* atveju taikytinos taisyklės.

<…>

3 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimas *Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:845).

4. Dėl visų žalio pieno pristatymo sutarčių, kurias sudaro ūkininkai, surinkėjai ar žalio pieno perdirbimo įmonės, aspektų, įskaitant 2 dalies c punkte nurodytus aspektus, šalys derasi laisvai.

Nepaisant pirmos pastraipos, taikoma viena ar abi iš šių nuostatų:

a) kai valstybė narė nusprendžia, kad privaloma sudaryti rašytinę šalių sutartį dėl žalio pieno pristatymo pagal 1 dalį, ji gali nustatyti minimalią galiojimo trukmę, taikomą tik ūkininko ir pirmojo žalio pieno supirkėjo sudaromoms rašytinėms sutartims; tokia minimali trukmė turi būti bent šeši mėnesiai ir turi nekenkti tinkamam vidaus rinkos veikimui;

b) kai valstybė narė nusprendžia, kad pirmasis žalio pieno pirkėjas turi ūkininkui pateikti rašytinį pasiūlymą sudaryti sutartį pagal 1 dalį, ji gali reikalauti, kad pasiūlyme būtų nurodyta minimali sutarties galiojimo trukmė, šiuo tikslu nustatyta nacionalinės teisės aktais; tokia minimali trukmė turi būti bent šeši mėnesiai ir turi nekenkti tinkamam vidaus rinkos veikimui.

Antra pastraipa nedaromas poveikis ūkininko teisei nesutikti su tokia minimalia trukme, jeigu jis tai padaro raštu. Tokiu atveju šalys lai[s]vai derasi dėl visų sutarties sąlygų, įskaitant 2 dalies c punkte nurodytus aspektus.“

6. Reglamentu (ES) 2017/2393 [4], kuriuo iš dalies pakeistas Reglamentas Nr. 1308/2013, 148 straipsnio 4 dalies a punktas pakeistas taip:

„a) kai valstybė narė nusprendžia, kad privaloma sudaryti rašytinę šalių sutartį dėl žalio pieno pristatymo pagal 1 dalį, ji gali nustatyti:

i) pareigą šalims susitarti dėl tam tikro pristatomo kiekio ir už šį pristatymą mokėtinos kainos santykio;

ii) minimalią galiojimo trukmę, taikomą tik ūkininko ir pirmojo žalio pieno pirkėjo sudaromoms rašytinėms sutartims; tokia minimali trukmė turi būti bent šeši mėnesiai ir turi nekenkti tinkamam vidaus rinkos veikimui;

<…>“

B. Lietuvos teisė

7. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje numatyta: „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva.“

8. Pagal Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo [5], iš dalies pakeisto Įstatymu Nr. XII-2230 (toliau – Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas) [6], 2 straipsnio 5 dalį žalio pieno pardavėjai klasifikuojami į 10 grupių atsižvelgiant į per vieną dieną parduodamo natūralaus riebumo žalio pieno kiekį (kilogramais). Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 2 straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad žalio pieno pirkimo kaina – žalio pieno pirkėjo ir žalio pieno pardavėjo sutarta kaina, kuri mokama už nustatytų bazinių pieno sudėties rodiklių žalią pieną, neįskaitant priedų, priemokų ir nuoskaitų. Šie rodikliai nustatyti 2001 m. gegužės 9 d. žemės ūkio ministro įsakyme Nr. 146 „Dėl Pieno supirkimo taisyklių patvirtinimo“.

4 2017 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (OL L 350, 2017, p. 15).

5 Teisės aktų registras (TAR), 2015 07 09, Nr. 11209.

6 Teisės aktų registras (TAR), 2015 12 29, Nr. 20903.

9. Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio pavadinimas – „Ūkio subjektų nesąžiningų veiksmų draudimas“. Minėto įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkte nurodyta: „Žalio pieno pirkėjui draudžiama atlikti šiuos nesąžiningus veiksmus: 1) perkant žalią pieną, atitinkantį Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymu nustatytus kokybės reikalavimus, iš tos pačios žalio pieno pardavėjų grupės ir jį pristatant žalio pieno pirkėjui tokiu pačiu būdu (žalias pienas pristatomas į žalio pieno supirkimo punktą, žalias pienas paimamas tiesiogiai iš ūkio, žalias pienas pristatomas tiesiogiai į žalio pieno perdirbimo įmonę), žalio pieno pirkimo–pardavimo sutartyse taikyti skirtingą žalio pieno pirkimo kainą, išskyrus atvejus, kai pienas perkamas iš žalio pieno pardavėjų, parduodančių savo gamybos pieną ir priklausančių pieno gamintojų organizacijoms, pripažintoms Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymu nustatyta tvarka, tačiau šiuo atveju negali būti taikoma mažesnė žalio pieno pirkimo kaina negu ji būtų nustatyta pagal žalio pieno pardavėjų grupes“.

10. Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 3 punkte nustatyta: „Žalio pieno pirkėjui draudžiama atlikti šiuos nesąžiningus veiksmus: <…> 3) nepagrįstai mažinti žalio pieno pirkimo kainą <…>“

11. Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 5 straipsnyje nustatyta:

„1. Tuo atveju, kai žalio pieno pirkėjas mažina žalio pieno pirkimo kainą, nustatytą žalio pieno pirkimo–pardavimo sutartyje, daugiau negu 3 procentiniais punktais, jis privalo pagrįsti šios kainos mažinimą ir tokį pagrindimą pateikti Rinkos reguliavimo agentūrai.

2. Rinkos reguliavimo agentūra, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintu tvarkos aprašu, per 5 darbo dienas įvertinusi šio straipsnio 1 dalyje pateiktą žalio pieno pirkėjo žalio pieno pirkimo kainos mažinimo pagrįstumą, per 3 darbo dienas priima sprendimą dėl žalio pieno pirkimo kainos sumažinimo daugiau negu 3 procentiniais punktais pagrįstumo.

3. Jeigu Rinkos reguliavimo agentūra šio straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka priima sprendimą, kad žalio pieno pirkimo kainos sumažinimas daugiau negu 3 procentiniais punktais yra nepagrįstas, žalio pieno pirkėjui draudžiama mažinti žalio pieno pirkimo–pardavimo sutartyje nustatytą žalio pieno pirkimo kainą.“

III. Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai

12. Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (toliau – pareiškėja) kreipėsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą prašydama išnagrinėti, ar Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas, visų pirma jo 3 ir 5 straipsniai, atitinka Lietuvos Konstituciją, ypač jos 46 straipsnio 1 dalį. Pareiškėja teigia, kad Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas yra antikonstitucinis, nes juo ribojama šalių teisė sudarant sutartį susitarti dėl esminių aspektų, susijusių su žalio pieno pirkimu ir pardavimu pagal tą sutartį. Tai prieštarauja konstitucinei sutarčių sudarymo laisvei, kuri užtikrinama Lietuvos Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalimi.

13. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškina, kad Lietuvos žalio pieno rinkai (pieno sektorius yra vienas didžiausių maisto gamybos sektorių, kuriame sukuriama apie 2 proc. šalies bendrojo vidaus produkto) būdinga tai, kad joje veikia daug smulkiųjų gamintojų (apie 25 000 gamintojų, iš kurių 74 proc. turi nuo 1 iki 5 karvių) ir tik keletas perdirbėjų (šešios pieno perdirbimo įmonės perdirba 97 % pieno). Įvairūs metodai, kuriais siekta paskatinti žalio pieno gamintojų bendradarbiavimą, nebuvo sėkmingi. Nė viena žalio pieno gamintojų organizacija nėra nustatyta ar pripažinta pagal Reglamento Nr. 1308/2013 152–154 straipsnius. Žalias pienas iš smulkiųjų pieno gamintojų superkamas per pieno supirkimo punktus. Prieš priimant Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymą, pirkėjai paprasčiausiai pateikdavo informaciją apie kainą, už kurią jie pirktų žalią pieną, bet nevykdavo jokių derybų su žalio pieno gamintojais. Todėl, remiantis Europos Komisijos pateiktais duomenimis, vidutinė žalio pieno supirkimo kaina Lietuvoje viena mažiausių Europos Sąjungoje.

14. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymi, kad Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymu siekiama uždrausti nesąžiningus žalio pieno pardavėjų ir žalio pieno supirkėjų veiksmus. Minėto įstatymo projekto aiškinamajame rašte, be kita ko, nurodyta, kad šiuo įstatymu siekiama užtikrinti žalio pieno supirkėjų ir pardavėjų teisėtų interesų pusiausvyrą, apriboti didelę galią rinkoje turinčių pieno perdirbimo įmonių rinkos galios panaudojimą, ūkio subjektų, prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningai gaunamą naudą iš pieno gaminių didmeninių kainų mažėjimo.

15. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui nagrinėjant bylą išdėstytomis nuomonėmis, problemų kyla dėl Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 ir 3 punktų ir 5 straipsnio suderinamumo su Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalimi. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas pažymi, kad Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalies aiškinimas iš tikrųjų yra svarbus siekiant nustatyti, ar ginčijamos nuostatos neprieštarauja Lietuvos Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai. Sąjungos teisė yra Lietuvos teisės, įskaitant Lietuvos Konstituciją, aiškinimo šaltinis tose srityse, kuriose Lietuva dalijasi su Europos Sąjunga savo valstybės institucijų įgaliojimais arba jai juos suteikia, pvz., žemės ūkio ir vidaus rinkos sektoriuose.

16. Šiomis aplinkybėmis Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalis gali būti aiškinama taip, kad ja nedraudžiama, siekiant sustiprinti žalio pieno gamintojų derybines galias, užkirsti kelią nesąžiningai komercinei praktikai ir, atsižvelgiant į tam tikrus valstybės narės ūkio pieno ir pieno produktų sektoriaus struktūrinius ypatumus, pieno rinkos pokyčius, nustatyti tokį nacionalinį teisinį reguliavimą, kuriuo sutarčių šalių laisvė derėtis dėl žalio pieno pirkimo kainos būtų apribota tuo požiūriu, kad žalio pieno pirkėjui būtų draudžiama tai pačiai grupei pagal parduodamo pieno kiekį priskirtiems žalio pieno pardavėjams, nepriklausantiems pripažintoms pieno gamintojų organizacijoms, mokėti skirtingą kainą už tokios pačios sudėties ir kokybės žalią pieną, pristatomą pirkėjui tokiu pačiu būdu, taigi šalys negalėtų, atsižvelgdamos į kokius nors kitus veiksnius, susitarti dėl kitokios žalio pieno pirkimo kainos?

2. Ar Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalis gali būti aiškinama taip, kad ja nedraudžiama, siekiant sustiprinti žalio pieno gamintojų derybines galias, užkirsti kelią nesąžiningai komercinei praktikai ir, atsižvelgiant į tam tikrus valstybės narės ūkio pieno ir pieno produktų sektoriaus struktūrinius ypatumus, pieno rinkos pokyčius, nustatyti tokį nacionalinį teisinį reguliavimą, kuriuo sutarčių šalių laisvė derėtis dėl žalio pieno pirkimo kainos būtų apribota tuo požiūriu, kad žalio pieno pirkėjui būtų draudžiama nepagrįstai mažinti žalio pieno pirkimo kainą, o mažinti šią kainą daugiau negu 3 procentiniais punktais būtų galima tik jeigu tokį mažinimą pagrįstu pripažintų valstybės įgaliota institucija?“

17. Rašytines pastabas pateikė Vokietijos, Prancūzijos ir Lietuvos vyriausybės, taip pat Europos Komisija. Tos suinteresuotosios šalys, taip pat pareiškėja ir Nyderlandų vyriausybė pastabas žodžiu pateikė 2018 m. gruodžio 5 d. surengtame teismo posėdyje.

IV. Įvertinimas

18. Šios išvados struktūra yra tokia. Pirma, pradėsiu nurodydamas aplinkybes, kuriomis remiantis reikėtų įvertinti, ar Sąjungos teise valstybėms narėms uždrausta imtis tam tikrų priemonių (A). Antra, atsižvelgdamas į šias aplinkybes, analizuosiu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus ir prieisiu prie išvados, kad nacionalinės priemonės, kaip šiuo atveju nagrinėjamos pagrindinėje byloje, iš tikrųjų yra draudžiamos (B). Trečia, taip pat pateiksiu keletą baigiamųjų pastabų, kurios yra pateisinamos vertinant šią bylą platesniame kontekste (C).

A. Suderinimas Europos Sąjungos lygmeniu (arba veikiau federalinis viršenybės principas)

1. Kintantis teisėkūros kontekstas

19. Šioje byloje kyla esminis klausimas, kuris yra toks pats senas kaip ir pats Europos integracijos projektas: kokiu mastu valstybės narės (vis dar) gali nustatyti nacionalines priemones srityje, kuriai „taikoma“ Sąjungos teisė? Dėl kintančio bendros žemės ūkio politikos reglamentavimo pobūdžio šis klausimas (ir ankstesnė Teisingumo Teismo jurisprudencija, kurioje nagrinėtas šis klausimas) įgyja gana naują atspalvį.

20. Praeityje Europos Sąjungos suderinimo apimties klausimas dažnai kildavo bendros žemės ūkio politikos srityje, atsižvelgiant į pagal Sąjungos teisę toje srityje vykdomus plataus masto ir išsamius veiksmus. Nors ir neįmanoma atsekti visų painių gausios Teisingumo Teismo jurisprudencijos šioje srityje aspektų[7], apibendrinant galima teigti, kad Teisingumo Teismas į šį klausimą pateikė nevienareikšmiškus atsakymus, priklausomai nuo: 1) to, kokią reglamentavimo erdvę užima Europos Sąjungos taisyklės; 2) konkrečios sąveikos tarp nacionalinės taisyklės ir Sąjungos teisės sistemos atsižvelgiant į normatyvinės kolizijos specifiką, taip pat 3) tikslų, kurių siekiama skirtingomis taisyklėmis.

21. Todėl situacijose, kuriose klausimas pagal Sąjungos teisę buvo reglamentuojamas išsamiai (kartais tai vadinama „išsamiu“ suderinimu), valstybės narės nebegali imtis veiksmų vienašališkai priimdamos nacionalinės teisės nuostatas, kurios gali daryti poveikį Europos Sąjungos lygmeniu nustatytai sistemai. Sąjungos teisės reguliavimo pagrindas, kuriuo sukuriama sistema arba visapusiška teisės aktų struktūra, negali reikšti išsamaus „srities“ reglamentavimo arba „srities viršenybės“, tačiau jo poveikis yra tiesioginis: bet kuri nacionalinė taisyklė, kuri gali daryti poveikį, yra draudžiama[8]. Todėl nebūtų buvę galima leisti priimti kokių nors su ta sritimi susijusių nacionalinių taisyklių.

22. Atrodo, kad anksčiau tai buvo būdinga bendrai kainų nustatymo sistemai, kuri buvo „senosios“ bendrą rinkos organizavimą įvairiuose sektoriuose reglamentuojančių teisės aktų sistemos pagrindas. Nors galima diskutuoti, ar visa ši sritis iš tikrųjų buvo absoliučiai viršesnė[9], Teisingumo Teismas konstatavo, kad „srityse, kurias apima bendras organizavimas, *a fortiori* jei šis organizavimas pagrįstas bendra kainų sistema, valstybės narės nebegali vienašališkai priimdamos nacionalines nuostatas daryti poveikio bendro organizavimo reglamentuojamų kainų nustatymo mechanizmui tiek prekybos, tiek gamybos etape“[10].

23. Tačiau, įgyvendinus vėlesnes bendros žemės ūkio politikos reformas, sukurtas labiau į rinką orientuotas požiūris, kuriuo siekiama stiprinti sektoriaus konkurencingumą ir tvarumą globalios prekybos sąlygomis[11]. Dėl šio požiūrio pokyčio buvo peržiūrėtas viršenybės, atsižvelgiant į nacionalinę teisėkūros erdvę, lygis. Tiesą sakant, vienas bendros rinkos organizavimas nebėra grindžiamas bendra kainų nustatymo sistema[12].

7 Dėl vėlesnių bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) raidos etapų žr., pvz., R. Barents *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer, 1994; J. A. Usher *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, 2001; J. A. McMahon *ES Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007, ir R. Schütze *Reforming the 'CAP': From Vertical to Horizontal Harmonisation*, *Yearbook of European Law*, 28 t., Nr. 1, 2009, p. 337–361.

8 Atrodo, kad kai kuriuose Teisingumo Teismo sprendimuose pateikiama nuoroda į viršenybės principą, teigiant, kad „kai bendrą rinkos organizavimą reglamentuojančias taisykles galima laikyti sudarančiomis išsamią sistemą, valstybės narės nebetenka kompetencijos toje srityje, nebent [Sąjungos] teisėje aiškiai nustatyta kitaip“; 1984 m. kovo 13 d. Sprendimas *Prantl* (16/83, EU:C:1984:101, 13 punktas). Šiuo diskutuojamu klausimu žr. R. Schütze *Reforming the 'CAP': From Vertical to Horizontal Harmonisation*, *Yearbook of European Law*, 28 t., Nr. 1, 2009, p. 337–361.

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

10 Žr., pvz., 2005 m. gegužės 26 d. Sprendimą *Kuipers* (C-283/03, EU:C:2005:314, 42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

11 Dėl sutartinių santykių pieno ir pieno produktų sektoriuje žr. 2012 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 261/2012, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1234/2007, 1 konstatuojamąją dalį (OL L94, 2012, p. 38).

12 Generalinio advokato Y. Bot išvada, pateikta byloje *The Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:527, 31 ir kt. punktai).

24. Todėl galima teigti, kad šiems aspektams pradėtas (visapusiškai) taikyti bendras pasidalijamosios kompetencijos režimas. Pagal SESV 4 straipsnio 2 dalies d punktą bendra žemės ūkio politika priklauso Europos Sąjungos ir valstybių narių pasidalijamajai kompetencijai. Todėl, laikydamosi SESV 2 straipsnio 2 dalies, valstybės narės gali įgyvendinti savo teisėkūros kompetenciją, kol atitinkamo klausimo nereglamentuoja Europos Sąjunga [13].

25. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad nacionalinės taisyklės taikymo negalima automatiškai atmesti dėl to, kad ji susijusi su pienu, t. y. produktu, kuriam taikomas vienas bendros rinkos organizavimas. Tokios taisyklės taip pat negalima uždrausti remiantis tuo, kad ji yra susijusi su kainų formavimu. Kitaip tariant, šis požiūris nėra (arba nebėra, jei anksčiau ir buvo) susijęs su „srities suderinimu“ arba „bendru viršenybės principu“, kai abstrakčiai apibrėžtoje srityje nacionaliniu lygmeniu niekada nebūtų galima priimti jokių taisyklių.

2. Nagrinėtini aspektai

26. Siekiant tinkamai įvertinti Sąjungos teisės aktų viršenybės (ne)buvimą konkrečioje byloje, svarbu atsižvelgti į tris aplinkybes: a) tinkamą analizės arba abstraktumo, kuriuo turi būti lyginamos ir sugretinamos Europos Sąjungos ir nacionalinės taisyklės, lygį; b) galinčios kilti kolizijos rūšį ir apimtį; c) tikslų, kurių siekiama skirtingomis taisyklėmis, nustatymą.

a) Analizės lygis

27. Manau, kad viršenybės, atsižvelgiant į suderinimo „išsamumą“, nagrinėjimas nesiremiant aiškiai apibrėžtomis situacijomis nėra tinkamas analizės pagrindas. Taip yra todėl, kad analizė, ar Sąjungos teisėje buvo išsamiai reglamentuojamas *konkretus klausimas*, žinoma, priklausys nuo to, kaip siaurai ar plačiai galėtume įsivaizduoti tą orientacinę sistemą.

28. Pavyzdžiui, tarkime, kad, taikant Sąjungos teisės priemonę, vartotojų apsaugą reglamentuojančioje direktyvoje galėjo būti nustatyta (įsivaizduojama) taisyklė. Toje įsivaizduojamoje taisyklėje nustatyta, kad „jeigu prekiautojas, derėdamasis dėl sutarties su vartotoju, veikia ne savo verslo patalpose ir, aptardamas parduodamo produkto kokybę, bent du kartus įtartinai sumirksi, tai yra pakankama priežastis pripažinti sutartį negaliojančia“. Vargu, ar būtų galima aiškinti, kad tokia taisykle (ar keliomis atitinkamoje priemonėje tuo klausimu nustatytomis taisyklėmis) siekiama (išsamiai) suderinti „visus vartojimo sutartis sudarančius aspektus“ arba, – pereinant prie aukštesnio abstrakcijos lygio, – „(vartojimo) sutarčių sudarymą“ ar net visą „sutarčių teisę“.

29. Todėl logiška, kad tais atvejais, kai konkretus klausimas susijęs su nacionalinės taisyklės suderinamumu su Sąjungos teise, atskaitos taškas vertinant suderinamumą turi būti Sąjungos teisėje nustatyta taisyklės taikymo sritis. Kaip teigiama kitur, tinkamas būdas spręsti klausimą, ar konkreti nacionalinė taisyklė yra panaikinama dėl Sąjungos teisės viršenybės, yra susijęs su *mikroanalize*, kurią atliekant nagrinėjama konkreti taisyklė arba konkretus ir aiškiai apibrėžtas Sąjungos teisės aspektas [14]. Todėl viršenybės principą būtina analizuoti nagrinėjant *konkrečią* normatyvinę koliziją.

b) Kolizijos rūšis

30. Nagrinėjant tinkamai abstrakčiai suformuluotą Sąjungos teisės taisyklę, kitas žingsnis yra įvertinti, ar ji, atsižvelgiant į teisinės taisyklės pobūdį ir taikymo sritį, prieštarauja kuriai nors nacionalinės teisės nuostatai. Gali kilti dviejų rūšių kolizija.

13 Šiuo klausimu žr. 2013 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou* (C-373/11, EU:C:2013:567, 26 punktas).

14 Žr. mano išvadą, pateiktą byloje *Dzivev* (C-310/16, EU:C:2018:623, 72–80 punktai).

31. Pirma, akivaizdi normatyvinė kolizija kyla tuo atveju, kai tarp Sąjungos teisės nuostatų ir vienos arba daugiau nacionalinės teisės nuostatų yra *tiesioginis teksto neatitikimas*. Normatyvinės formuluotės lygmeniu tai reiškia, kad Europos Sąjungos pozicija ir nacionalinė pozicija negali koegzistuoti: Europos Sąjungos taisyklėje nustatyta „turi būti A“, o nacionalinėje taisyklėje nustatyta, kad „turi būti (visiškai arba iš dalies) ne A“.

32. Tačiau, antra, normatyvinės kolizijos taip pat gali būti *funkcinio pobūdžio*: tai yra tos situacijos, kai nacionalinės ir Sąjungos teisės taisyklės yra nesuderinamos, nes net ir tada, kai nėra tikslios ir neatitinkančios nuostatos, tam tikros valstybės narės nustatytos taisyklės prieštarauja Sąjungos teisės teisėkūros sistemai taikymo arba veikimo lygmeniu [15]. Būtent šia prasme suprasčiau Teisingumo Teismo teiginį, kad, net jeigu klausimas nėra išsamiai reglamentuojamas taikant bendrą rinkos organizavimą, taisyklės, kuriomis ribojamas jos tinkamas veikimas, yra draudžiamos pagal Sąjungos teisę [16].

33. Tačiau aišku, kad šios dvi kategorijos toli gražu nėra visiškai viena nuo kitos atskirtos. Jos tarsi du spektro taškai. Taip pat aišku, kad tiesioginių formuluotės neatitikimų atsiranda tik retais atvejais [17]. Labiau tikėtina, kad kolizijų dažniau kils tais atvejais, kai nacionalinėje nuostatoje atsitiktinai įtvirtinama skirtinga taisyklė arba nustatomos išimtys, nukrypti leidžiančios nuostatos arba papildomos sąlygos, kurios nėra aiškiai numatytos Sąjungos teisės nuostatose. Dėl šios priežasties taip pat būtina išnagrinėti platesnį nuostatos kontekstą, įskaitant bendrą sistemą, kurios sudedamoji dalis yra ta nuostata, ir jos tikslus.

c) Tikslai

34. Prireikus nustatyti, ar nacionalinę taisyklę panaikina prieštaraujanti Sąjungos teisės nuostata, Teisingumo Teismas pripažino, kad nagrinėjami tikslai, kurių siekiama nacionaliniu lygmeniu, atlieka svarbų vaidmenį, nes, laikantis proporcingumo reikalavimų, paliekama galimybė pagrįsti nacionalinę priemonę [18].

35. Tačiau tokia nacionalinio diferencijavimo galimybė, savaime suprantama, yra susieta su Europos Sąjungos viršenybės principo taikymo sritimi ir išsamumu (taip pat vadinamu „suderinimo išsamumu“ [19]). Taip galima paaiškinti išvadą, kad nacionalinės priemonės, kurios daro poveikį *ancien régime* bendro rinkos organizavimo kainų nustatymo mechanizmui gamybos ir prekybos etapuose, yra draudžiamos, „kad ir koks būtų j[ų] numanomas arba nustatytas galutinis tikslas“ [20] arba „net jeigu tokios priemonės galėtų paremti [Europos Sąjungos] bendrąją politiką“ [21].

36. Priešingai, reguliavimo srityse, kurios nėra visiškai reglamentuojamos Sąjungos teisės aktais arba kuriose Europos Sąjungos lygmeniu panaikintas reguliavimas, nagrinėjant nacionalinių taisyklių suderinamumą su Sąjungos teise galima atsižvelgti į abiem lygmenimis siekiamus tikslus. Todėl nacionalinės taisyklės, kuriomis siekiama *bendrojo intereso tikslų*, *kuriems netaikoma* nagrinėjama Sąjungos teisės priemonė, pvz., žmonių sveikatos apsaugos, pripažįstamos suderinamomis su Sąjungos teise atsižvelgiant į proporcingumo principo reikalavimus, net jeigu jos daro poveikį bendros rinkos

15 Taip pat žr. mano išvadą, pateiktą byloje *Dzivev* (C-310/16, EU:C:2018:623, 76 punktas), kurioje, aptardamas Europos arešto orderį, kaip pavyzdį cituoju 2013 m. gegužės 30 d. Sprendimą *F.* (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, 37, 38 ir 56 punktai).

16 Žr., pvz., 1998 m. kovo 19 d. Sprendimą *Compassion in World Farming* (C-1/96, EU:C:1998:113, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

17 Dėl diskusijos šiuo klausimu žr. A. Arena *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*, iš R. Schütze ir T. Tridimas *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, 1 t., Oxford University Press, 2018, p. 300–349, konkrečiai p. 329.

18 Žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimą *Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:845, 26 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

19 Žr. šios išvados 21 ir 22 punktus.

20 Žr. 2005 m. gegužės 26 d. Sprendimą *Kuipers* (C-283/03, EU:C:2005:314, 53 punktas).

21 Žr., pvz., 2004 m. spalio 14 d. Sprendimą *Ispanija* / *Komisija* (C-173/02, EU:C:2004:617, 19 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

organizavimui [22]. Teisingumo Teismas taip pat konstatavo, kad „vien bendro rinkos organizavimo nustatymas neatleidžia žemės ūkio gamintojų nuo nacionalinių nuostatų, kuriomis siekiama kitų nei bendro organizavimo tikslų, net jeigu tokios nuostatos gali daryti poveikį atitinkamo sektoriaus rinkos veikimui“ [23].

37. Tačiau situacijoje, kurioje nagrinėjamomis taisyklėmis siekiama *tokio pat tikslo* kaip ir prieštaraujančia Sąjungos teisės taisykle, nacionalinės nuostatos yra draudžiamos [24]. Diferencijuotas požiūris atsiranda dėl to, kad tais atvejais, kai prieštaraujančiomis taisyklėmis siekiama vienodų tikslų, nacionalinės kolizinės taisyklės prieštarauja Sąjungos teisės taisyklėms, nes jomis paprasčiausiai norima nustatyti kitokią teisėkūros pusiausvyrą, remiantis tos pačios rūšies aplinkybėmis. Kitaip tariant, atsižvelgęs į visus svarbius veiksnius, Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė pasirinkti konkretų normatyvinį sprendimo būdą, kurį taikant reikia nustatyti skirtingų interesų ir nagrinėjamų aplinkybių pusiausvyrą. Nacionalinė taisyklė, kuria siekiama tokių pat tikslų, tačiau tai daroma pasitelkiant kitokią normatyvinę struktūrą, reiškia, kad tą patį klausimą reikia dar kartą įvertinti.

38. Atvirkščiai, *skirtingų tikslų* nustatymas reiškia, kad aplinkybės, į kurias atsižvelgė abu teisės aktų leidėjai, buvo skirtingų *rūšių*. Pavyzdžiui, jos gali būti susijusios su skirtingomis teisės sritimis, kurių ryšys su Sąjungos teisės aktu yra tik atsitiktinis, arba net srityje, kuriai taikoma Sąjungos teisė, jos gali būti susijusios su skirtingu gamybos ar platinimo grandinės etapu arba skirtingais subjektais. Nacionaliniam teisės aktų leidėjui suteikiama tam tikro laipsnio laisvė siekti kitų viešojo intereso tikslų, į kuriuos Sąjungos teisės aktų leidėjas neatsižvelgė (arba negalėjo atsižvelgti) rengiant nagrinėjamą Europos Sąjungos taisyklę.

39. Noriu atkreipti dėmesį į vieną svarbų paaiškinimą: turi skirtis siekiamų tikslų *rūšis*, o ne tik *laipsnis*. Todėl, pvz., priimant Europos Sąjungos priemonę, kuria siekiama apsaugoti vartotojus ir kuria nustatyta pusiausvyra visų pirma tarp, viena vertus, vartotojų apsaugos ir, antra vertus, konkurencijos ir sutarčių sudarymo laisvės, visiškai įmanoma, kad nebuvo atsižvelgta į visuomenės sveikatos arba aplinkos apsaugos tikslą. Ši situacija skiriasi nuo situacijos, kai Europos Sąjungos ir nacionalinėmis priemonėmis siekiama suderinti tos pačios rūšies tikslus, bet jiems suteikiamas skirtingas svoris. Taip būtų tuo atveju, jeigu mano ankstesniame pavyzdyje nurodytame nacionalinės teisės akte, kitaip nei Sąjungos teisėje, tuo konkrečiu atveju daugiau dėmesio būtų skirta vartotojų apsaugai, pvz., nustatant tikslesnius ir išsamesnius draudimus. Tai reikštų skirtingą taisyklių *laipsnį* arba preciziškumą, tačiau nagrinėjamos taisyklės vis tiek būtų priskiriamos *tai pačiai* tikslų *rūšiai*.

40. Galiausiai, net jeigu tikslo rūšis iš tikrųjų yra skirtinga, jau buvo pabrėžta, kad nėra nepagrįsto būdo priimti nacionalines taisykles, kuriomis siekiama skirtingų tikslų, nepaisant jų galimo „poveikio“ bendroms taisyklėms. Apribojimai, kurių kyla taikant *proporcingumo principą*, būtinai reiškia, kad tokius tikslus reikia suderinti su bendros žemės ūkio politikos ir bendro rinkos organizavimo tikslais; tai taip pat reiškia, kad priemonė turi būti tinkama ir neviršyti to, kas griežtai būtina [25].

41. Būtent remdamasis šia analizės sistema bandysiu suprasti naujausius Teisingumo Teismo teiginius, įtvirtintus Sprendime *Scotch Whisky Association* [26]. Ta byla buvo susijusi su nacionalinėmis taisyklėmis, kuriomis nustatomos minimalios mažmeninės alkoholinių gėrimų kainos siekiant apsaugoti žmonių sveikatą. Teisingumo Teismas konstatavo, kad nacionalinės teisės aktu užkertant kelią tam tikriems gamintojams arba importuotojams pasinaudoti mažesnėmis kainomis buvo pažeista konkurencija. Jis nustatė, kad nacionalinės teisės aktas buvo nesuderinamas su laisvo žemės ūkio produktų kainų

22 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimas *Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:845, 26–29 punktai).

23 Žr., pvz., 1987 m. spalio 6 d. Sprendimą *Nertsvoederfabriek Nederland* (118/86, EU:C:1987:424, 12 punktas). Taip pat žr. 1982 m. balandžio 1 d. Sprendimą *Holdijk ir kt.* (141/81–143/81, EU:C:1982:122, 12 ir 13 punktai).

24 Žr., pvz., 2003 m. sausio 16 d. Sprendimą *Hammarsten* (C-462/01, EU:C:2003:33, 34 ir paskesni punktai) ir 2008 m. liepos 11 d. Nutartį *Babanov* (C-207/08, nepaskelbta Rink., EU:C:2008:407, 28 ir paskesni punktai).

25 Šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimą *Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:845, 29 punktas).

26 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimas *Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:845).

nustatymo, remiantis sąžininga konkurencija, principu, kuriuo grindžiamas Reglamentas Nr. 1308/2013. Tačiau kadangi nacionaline taisykle buvo siekiama tikslo, susijusio su bendruoju interesu, kuris nepatenka į Reglamento Nr. 1308/2013 taikymo sritį, Teisingumo Teismas nusprendė, kad taisyklė nebūtų draudžiama, jeigu ji atitiktų proporcingumo principą.

42. Atrodytų, kad visuomenės sveikatos apsaugos tikslas nebuvo konkreti lygties, kurią Sąjungos teisės aktų leidėjas naudojo stengdamasis rasti pusiausvyrą Europos Sąjungos lygmeniu nustatydamas bendros rinkos, susijusios su vyno produktais, veikimo taisykles, sudedamoji dalis [27]. Tas tikslas buvo nustatytas pagal skirtingą nacionalinę reguliavimo tvarką ir vadovaujantis kitomis aplinkybėmis, kurios tik atsitiktinai sutapo su Europos Sąjungos tikslu. Svarstoma nacionalinė taisyklė buvo tik mažmeninės prekybos etape taikoma priemonė. Todėl, nors mažmeninė prekyba taip pat yra (paskutinis) prekybos grandinės etapas, sutapimas, taigi ir kylanti kolizija tarp Europos Sąjungos taisyklių ir nacionalinių taisyklių iš tikrųjų buvo nedideli.

B. Nagrinėjama byla

43. Atsižvelgdamas į išdėstytus bendro pobūdžio paaiškinimus, pereisiu prie šios bylos nagrinėjimo.

44. Savo klausimuose nacionalinis teismas teiraujasi dėl Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 ir 3 punktų ir 5 straipsnio suderinamumo su Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalimi. Todėl pastarosios nuostatos turinys ir taikymo sritis logiškai Europos Sąjungos lygmeniu sudaro atskaitos tašką vertinant bet kokią galimą koliziją kartu apibrėžiant tinkamą abstrakcijos, kuria remiantis turi būti atliekama viršenybės principo analizė, lygį.

45. Todėl Prancūzijos vyriausybės argumentas, kuriame pateikiama nuoroda į bendrą „sutartinių santykių“ arba komercinės teisės sritį kaip į orientacinį pagrindą, siekiant įvertinti suderinimo išsamumą kartu teigiant, kad taisyklės, taikomos visai sutartinių santykių sričiai, negali būti uždraustos, nes Reglamente Nr. 1308/2013 tokio suderinimo nėra, yra neįtikinamas. Nepaisant šios „srities“ ar klausimų, kuriems šis bendro pieno rinkos organizavimo elementas nepriklauso (arba nebepriklauso), viršenybės, dėmesį būtina sutelkti į faktinę normatyvinę koliziją. Patvirtindama šį orientacinį pagrindą, Vokietijos vyriausybė ir Komisija atidžiai ir, mano manymu, teisingai išnagrinėjo Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalyje nustatytą konkrečią taisyklę, susijusią su laisve derėtis dėl visų sutartinių elementų siekiant tiekti žalią pieną (įskaitant jo kainą).

46. Siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo užduotus klausimus, pirmiausia būtina įvertinti tikslią tos Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalyje įtvirtintos taisyklės taikymo sritį ir ją išaiškinti (1). Antra, būtina išnagrinėti, ar nagrinėjamos nacionalinės nuostatos prieštarauja tai nuostatai (2). Tokiu atveju ta prieštaraujanti nacionalinė taisyklė galėtų būti suderinama su Sąjungos teise, – su sąlyga, kad laikomasi proporcingumo principo reikalavimų, – tik jeigu ja būtų siekiama kitokios rūšies tikslų (3).

47. Atlikęs šią analizę, privalau padaryti išvadą, kad, atsižvelgiant į tai, jog Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 ir 3 punktais ir 5 straipsniu, atrodo, siekiama tos pačios rūšies tikslų, kurie jau yra būdingi Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 daliai ir į kuriuos jau atsižvelgė Sąjungos teisės aktų leidėjas priimdamas minėtą reglamento nuostatą, nurodytos nacionalinės taisyklės yra draudžiamos pagal Sąjungos teisę (4).

27 Generalinio advokato Y. Bot išvada, pateikta byloje *The Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:527, 41 punktas).

1. Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalis ir „laisvų derybų dėl visų sutarties elementų“ taisyklė

48. Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnis turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į bendro pieno ir pieno produktų sektoriaus rinkos organizavimo reguliavimo raidą [28]. Vykdant vėlesnes bendros žemės ūkio politikos reformas, keitėsi požiūris, daugiau dėmesio buvo skiriama orientavimui į rinką ir konkurencingumui [29].

49. Tačiau siekiant reaguoti į sudėtingą rinkos padėtį šiame sektoriuje, buvo manoma, kad būtinos papildomos priemonės, kurias savo rekomendacijose pateikė Aukšto lygio ekspertų grupė pieno klausimais. Tos (paramos) priemonės apėmė rekomendaciją priimti nuostatas, susijusias su sutartiniais santykiais. Todėl 2012 m. į Reglamentą (EB)Nr. 1234/2007 [30] buvo įtraukta nuostata, kuri atitinka dabartinį 148 straipsnį.

50. Nuostatos dėl oficialių rašytinių sutarčių priėmimas buvo laikomas tokia paramos priemone pieno sektoriuje, atsižvelgiant į tai, kad bendra kainų nustatymo sistema nebuvo toliau taikoma ir kad kvotų sistemos taikymas jau buvo beveik pasibaigęs. Sąjungos teisės aktų leidėjas manė, kad oficialių rašytinių sutarčių naudojimas galėtų „padėti didinti pieno grandinės subjektų atsakomybę ir geriau suprasti poreikį tam, kad būtų geriau atsižvelgta į rinkos signalus, geriau suderintos kainos grandinėje, pritaikyta pasiūla prie paklausos ir padėta išvengti tam tikros nesąžiningos komercinės veiklos“ [31]. Nuostata dėl sutartinių santykių, kuri iš pradžių buvo laikino pobūdžio, vėliau tapo nuolatine priemone [32] ir buvo pradėta taikyti ne tik pieno ir pieno produktų, bet ir kituose sektoriuose [33].

51. Pagal Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnį tais atvejais, kai valstybės narės nusprendžia, kad ūkininkas žalią pieną perdirbėjui turi tiekti pagal sudarytą rašytinę sutartį (kaip, pasak prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, yra Lietuvos atveju), tos sutartys pagal tos nuostatos 1 dalį turi atitikti tam tikras sąlygas. Kaip paaiškinta 127 konstatuojamojoje dalyje, reglamente nustatytos tam tikros pagrindinės tokių sutarčių naudojimo sąlygos, siekiant užtikrinti tinkamus tokioms sutartims taikomus *būtinuosius standartus* ir tinkamą vidaus rinkos veikimą ir bendros rinkos organizavimą. Siekiant įvykdyti tą funkciją, Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 2 dalyje nustatomas būtinasis turinys, kuris turi būti tokiose sutartyse, įskaitant kainas [34].

52. Be to, 148 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad sutartis sudaroma iš anksto prieš tiekimą ir rašytine forma; joje, *inter alia*, turi būti pateikiama tokia informacija kaip kaina, tiekiamo pieno kiekis ir pristatymo tvarkaraštis, sutarties galiojimo trukmė, su mokėjimais susiję duomenys, pieno surinkimo arba pristatymo tvarka ir *force majeure* atveju taikytinos taisyklės. 148 straipsnio 2 dalies c punkto i papunktyje nustatyta, kad „kainos“ elementas, kurį privaloma įtraukti į rašytinę sutartį, gali būti išreiškiamas skirtingais būdais: kaina yra pastovi ir nustatoma sutartyje ir (arba) apskaičiuojama atsižvelgiant į įvairius sutartyje nurodytus veiksnius (kurie gali apimti rinkos sąlygų pokyčius atspindinčius rinkos rodiklius, pristatyto žalio pieno kiekį, taip pat jo kokybę ar sudėtį).

28 Reglamento Nr. 1308/2013 II dalies II antraštinės dalies II skyriaus („Specialiosios atskiriems sektoriams taikomos nuostatos“) 3 skirsnis yra skirtas pienui ir pieno produktams.

29 Žr. šios išvados 23 punktą.

30 185f straipsnis į 2007 m. spalio 22 d. Tarybos reglamentą Nr. 1234/2007, nustatantį bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas (Bendras bendro žemės ūkio rinkų organizavimo reglamentas) (OL L 299, 2007, p. 1), įtrauktas Reglamentu Nr. 261/2012.

31 Reglamento Nr. 261/2012 8 konstatuojamoji dalis.

32 Pagal Reglamento Nr. 1308/2013 232 straipsnio 2 dalį 148 straipsnis turėjo būti taikomas tik iki 2020 m. birželio 30 d. Tačiau kadangi buvo manoma, kad yra tinkama toliau padėti pieno ir pieno produktų sektoriui, atsižvelgiant į nebetaikomą kvotų sistemą ir siekiant veiksmingiau reaguoti į rinkos ir kainų svyravimus, Reglamentu 2017/2393 minėta pabaigos data buvo panaikinta, žr. 60 konstatuojamąją dalį ir 4 straipsnio 22 punktą.

33 Žr. Reglamento Nr. 1308/2013 138 konstatuojamąją dalį ir 168 straipsnį.

34 Tos taisyklės būtinasis pobūdis taip pat aiškiai matomas iš *travaux préparatoires*, visų pirma iš Komisijos pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, iš dalies keičiančio Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 nuostatas, susijusias su sutartiniais santykiais pieno ir pieno produktų sektoriuje, COM(2010) 0728 galutinis (pasiūlymas, kuriuo remiantis buvo priimtas Reglamentas Nr. 261/2012, kuriame įtvirtintas 148 straipsnio pirmtakas).

53. Tačiau net jeigu valstybės narės pasinaudoja Reglamentu Nr. 1308/2013 suteikta galimybe nustatyti privalomą rašytinių sutarčių formą, dėl visų tokių sutarčių elementų, įskaitant kainą, pardavėjai ir pirkėjai vis tiek turi turėti galimybę laisvai derėtis. Taigi, kaip matyti iš Reglamento Nr. 1308/2013 127 konstatuojamosios dalies, jo 148 straipsnio 4 dalyje nustatytos valstybių narių įgaliojimų kištis į sektorių nustatant privalomą rašytinių sutarčių formą ribos. Pagal tą nuostatą laisvų derybų principui taikomos tik dvi konkrečios nukrypti leidžiančios nuostatos. Pirma, valstybės narės gali nustatyti pareigą šalims susitarti dėl tam tikro pristatomo kiekio ir už šį pristatymą mokėtinos kainos sąsajos. Antra, valstybės narės gali nustatyti minimalią ūkininkų ir pirmųjų pirkėjų sudarytų sutarčių galiojimo trukmę.

54. Apibendrinant iš tikrųjų sudėtingą tos nuostatos struktūrą, galima teigti, kad *numatytoji taisyklė*, kuri, kaip teigiama, yra paplitusi bendro rinkos organizavimo srityje, yra laisvas pardavimo kainų formavimas remiantis sąžininga konkurencija, kuri taip pat „yra laisvo prekių judėjimo veiksmingos konkurencijos sąlygomis principo išraiška“ [35]. *Išimties* tvarka valstybės narės gali remtis įvairiais išvardytais sutartiniais formalumais ir tai gali daryti iš esmės siekdamos pasinaudoti šia pagalbine priemone, kuri padeda ištaisyti to konkretaus sektoriaus trūkumus. Tačiau net jeigu valstybės narės numato tokias leidžiančias nukrypti nuostatas, galioja *išorinė išimties riba*: valstybės narės negali nustatyti tokių išimčių, kuriomis būtų pažeistas laisvų derybų dėl visų sutarčių aspektų, įskaitant kainą, principas, išskyrus nedideles 148 straipsnio 4 dalyje nustatytas išimtis.

55. Būtent šiomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į taikytinos Europos Sąjungos taisyklės apimtį, būtina vertinti nurodytas nacionalinės teisės nuostatas.

2. Ar yra kolizija tarp 148 straipsnio 4 dalies ir nacionalinės teisės nuostatų?

a) 1 klausimas: Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktas

56. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar pagal Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalį draudžiama tokia nacionalinė nuostata, kaip Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktas. Remiantis pastarąja nuostata žalio pieno pirkėjui draudžiama tai pačiai grupei priklausantiems žalio pieno pardavėjams taikyti skirtingas žalio pieno kainas. Grupės nustatomos atsižvelgiant į parduodamo pieno kiekį ir apima tik gamintojus, kurie nepriklauso pripažintoms pieno gamintojų organizacijoms. Ta pati kaina turi būti taikoma kiekvienai tokios pat kokybės ir sudėties žalią pieną tiekiančiai grupei, kuri pirkėjui pieną tiekė taikant tą patį metodą.

57. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad sutarties šalys negali susitarti dėl žalio pieno supirkimo kainos atsižvelgdamos į reikšmingus veiksnius, kurie nėra nurodyti teisės aktuose. Remiantis to teismo pateikta informacija, vadovaujantis pieno supirkimo taisyklėmis, pienas superkamas, jeigu pradiniai kokybės rodikliai (pieno spalva, kvapas, konsistencija, temperatūra, skonis, rūgštingumas, švarumas, tankis, neutralizuojančios ir inhibitorinės medžiagos) atitinka taisyklėse nustatytus rodiklius. Jeigu pienas neatitinka kitų pieno kokybės rodiklių (pvz., bendro bakterijų kiekio, somatinių ląstelių kiekio, inhibitorinių medžiagų, pieno užšalimo temperatūros), turi būti taikomos taisyklėse nustatyto dydžio nuoskaitos. Todėl žalio pieno gamintojams gali būti mokami priedai arba priemokos atsižvelgiant į sutartyje nustatytas sąlygas, taigi ir už geresnės kokybės pieną.

58. Todėl žalio pieno pirkėjui nedraudžiama tos pačios grupės žalio pieno pardavėjams taikyti skirtingų žalio pieno supirkimo kainų, tačiau tai įmanoma tik tuo atveju, jeigu tiekiamo pieno sudėtis ir kokybė skiriasi. Vis dėlto sąrašas, kuriame išvardijami veiksniai, darantys įtaką žalio pieno supirkimo kainai, yra išsamus. Todėl sutarties šalys, nustatydamos kainą, negali laisvai pasirinkti reikšmingų veiksnių.

35 Žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimą *Scotch Whisky Association ir kt.* (C-333/14, EU:C:2015:845, 20 punktas).

59. Atsižvelgdamas į šį dvigubą ribojimą, privalau sutikti su Komisija ir Vokietijos vyriausybe, kad nacionalinės teisės nuostatos nėra suderinamos su laisve derėtis dėl visų rašytinių sutarčių aspektų, nustatytų Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalyje. Be to, kaip taip pat nurodė Vokietijos vyriausybė, 148 straipsnio 4 dalyje nustatytos aiškios laisvų derybų dėl sutarties aspektų principo išimtys. Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkte nustatyti apribojimai nepatenka į kurios nors iš šių leidžiančių nukrypti nuostatų taikymo sritį.

60. Vis dėlto Lietuvos vyriausybė teigė, kad sutarties šalys laisvai derasi dėl „bazinės kainos“ atsižvelgdamos į rodiklius, kurių pagrindą sudaro pieno sudėtis. Pagal 3 straipsnio 3 dalies 1 punktą ta bazinė kaina turi būti taikoma visiems grupės nariams. Tokiu atveju kaina, priklausomai nuo taikomų tiekimo metodų, gali skirtis. Galutinei kainai dar didesnę įtaką turės kokybės kriterijais pagrįsti priedai, nuolaidos ar priemokos. Todėl Lietuvos vyriausybė teigia, kad taikant šį mechanizmą laikomasi laisvės derėtis dėl kainų principo ir kartu užkertamas kelias nesąžiningai praktikai.

61. Lietuvos vyriausybės argumentai neįtikina.

62. Pirma, Lietuvos vyriausybė primygtinai teigia, kad šalys laisvai susitaria dėl bazinės kainos. Tačiau net jeigu tai būtų tiesa vieno gamintojo atžvilgiu, tikriausiai to, su kuriuo pirkėjas sudarė pirmąją sutartį iš atitinkamos grupės [36], Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkto poveikis yra toks, kad jis turi būti taikomas tai pačiai bazinei kainai, kuri yra privaloma visiems kitiems tos pačios grupės gamintojams. Nesuprantu, kaip tai, kad visiems gamintojų grupės nariams būtų nustatyta ta pati bazinė kaina, padėtų laikytis laisvės derėtis principo, kiek tai susiję su visomis kitomis sudarytomis sutartimis. Visiems kitiems tos grupės gamintojams bazinė kaina faktiškai tampa pastovi.

63. Antra, Lietuvos vyriausybės teiginiai, kad kaina taip pat gali keistis priklausomai nuo kitų teisės akte nustatytų veiksnių, nesuponuoja kitokios išvados. Ji veikiau tik pabrėžia faktą, kad, nustačius fiksuotą bazinę kainą, kartu nustatomi visi veiksniai, į kuriuos gali būti atsižvelgiama apskaičiuojant tikslią kainą už kiekvieną individualų tiekimą, taigi, šiuo atveju faktiškai nėra jokių laisvų derybų dėl kainos.

64. Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 2 dalies c punkto i papunktyje pateikiama nuoroda į būtinąjį turinį, kuris apima už pieno tiekimą mokėtinos kainos nurodymą ir kuris turi būti sutartyje. Sutartyje turi būti pateikiama nuoroda į pastovią kainą ir (arba) kainą, kuri turi būti apskaičiuojama derinant įvairius veiksnius, kurie turi būti nustatyti sutartyje. Pavyzdžiui, toje nuostatoje nurodyta, kad tie veiksniai „gali apimti rinkos sąlygų pokyčius atspindinčius rinkos rodiklius, pristatyto žalio pieno kiekį, taip pat jo kokybę ar sudėtį“.

65. Iš Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 2 dalies c punkto i papunktyje vartojamų jungtukų „ir (arba)“ matyti, kad siekiama išlaikyti neutralumą sutarties šalių pasirinkto kainų nustatymo mechanizmo atžvilgiu. Be to, žodžiai „kurie gali apimti“ rodo, kad 148 straipsnio 2 dalies c punkto i papunkčio antroje įtraukoje išvardyti veiksniai yra išimtinai orientaciniai ir kad galima įtraukti kitus elementus arba mažiau elementų.

66. Tačiau bet kuriuo atveju 148 straipsnio 4 dalies esmė išlieka tokia pat: turi būti numatyta galimybė *šalims* laisvai derėtis dėl visų sutarties aspektų. Kai sudaromas nekeičiamas veiksnių, į kuriuos gali būti tik atsižvelgiama apskaičiuojant tikslią kiekvieno tiekimo kainą, sąrašas ir kai tai daroma *valstybės narės nurodymu*, kurį visos šalys įpareigojamos taikyti, vėl vargu, ar tai suderinama su tokiu teiginiu.

36 Vartoju žodį „tikriausiai“, nes rinkoje, kuriai būdingi tokie ypatumai, kaip Lietuvos žalio pieno rinkoje, kurioje, atrodo, yra ryškus derybinių galių pusiausvyros neatitikimas, būtų sąžininga daryti prielaidą, kad tai taip pat galėtų lemti didelę informacijos asimetriją.

67. Todėl darytina išvada, kad šioje byloje nagrinėjama nuostata dvejopai ribojama sutarties šalių laisvė derėtis dėl žalio pieno supirkimo kainos: pagal tą nuostatą bazinė kaina susiejama su grupe, o tai reiškia, kad sutarties šalys negali susitarti dėl kitokios žalio pieno supirkimo kainos atsižvelgdamos į veiksnius, kurie nenumatyti nacionalinės teisės aktuose.

b) 2 klausimas: draudimas nepagrįstai mažinti kainą

68. Užduodamas antrąjį klausimą, nacionalinis teismas teiraujasi, ar Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalimi draudžiamos nacionalinės taisyklės, pagal kurias žalio pieno pirkėjams draudžiama nepagrįstai mažinti žalio pieno supirkimo kainą. Jeigu kaina sumažinama daugiau nei 3 procentiniais punktais, toks sumažinimas tampa įmanomas tik jeigu kompetentinga institucija (Rinkos reguliavimo agentūra) nustato, kad toks sumažinimas yra pagrįstas.

69. Lietuvos vyriausybės teigimu, Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 3 punktu ir 5 straipsniu siekiama suteikti garantijas, kad būtų išvengta nepagrįstų kainos keitimų *sudarius* sutartį. Tomis nuostatomis nenustatomas laisvės derėtis dėl kainų apribojimas, tačiau garantuojama, kad kaina nebus pakeista nenurodžius objektyvių priežasčių.

70. Vokietijos vyriausybė teigia, kad Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 3 punktas neprieštarauja Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 daliai. Vokietijos vyriausybė taip pat teigia, kad ta taisyklė yra susijusi su vienašališku vienos iš sutarties šalių elgesiu sudarius sutartį, todėl iš esmės jai netaikoma 148 straipsnio 4 dalis, nes ji apima aspektą, kuris nėra joje reglamentuojamas, t. y. nesąžiningos praktikos prevenciją.

71. Komisija teigia, kad ši nuostata, kuri yra panaši į Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktą, yra laisvės derėtis dėl kainos apribojimas, kaip nustatyta Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalyje, todėl pagal šią reglamento nuostatą ji draudžiama.

72. Šiuo klausimu sutinku su Komisija.

73. Visų pirma privalau pripažinti, kad mane šiek tiek glumina Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 3 punktas ir 5 straipsnis. Vien jų buvimas, atrodo, reiškia, kad, nepaisant reikalavimo, kad būtina sudaryti rašytines sutartis (ir net nustačius bendras kainas, taikomas grupei pagal minėto įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktą), kainos vis dar gali gerokai svyruoti sudarius tokią rašytinę sutartį, kurios tikslas buvo būtent užtikrinti sutartinių santykių stabilumą.

74. Per teismo posėdį Lietuvos vyriausybė paaiškino, kad priežastis, dėl kurios buvo priimta ta nuostata, yra susijusi su Lietuvos rinkos ypatumais. Dėl nevienodos derybinės tarpusavio galios žalio pieno pirkėjai gali gamintojams nustatyti privalomą mažesnę kainą grasindami ateityje atsisakyti pirkti iš jų pieną. Lietuvos vyriausybės teigimu, sutarties sąlygos neveikia taip, kaip jos turėtų veikti žalio pieno pirkėjų atžvilgiu.

75. Atsižvelgdamas į tokią tikrovę, manau, kad Vokietijos vyriausybės argumentas, kuris grindžiamas skirtumu tarp tikslaus sutarties, kuriai taikomas laisvų derybų principas, sudarymo laiko ir vėlesnio sutarties vykdymo, kuriam netaikomos tokios taisyklės, yra tam tikrais atžvilgiais formalus ir neįtikinamas. Lietuvos vyriausybės paaiškinimuose veikiau pabrėžiamas faktas, kad derybinė asimetrija, kuri egzistuoja derybų dėl sutarties etape, gali lengvai pavirsti vėlesniu sutarties vykdymo etapu. Tai gali įvykti oficialiai (į sutartį įtraukiant sąlygas, kuriomis būtų leidžiamas toks kainų svyravimas, kuris, be abejonės, yra aiškiai žalingas tik vienai šaliai) arba faktiškai (nes tikėtina, kad tarp tų pačių šalių vėliau bus sudarytos įvairios sutartys, kuriose, kaip nurodo Lietuvos vyriausybė, „nebendradarbiavimas“ „nevykdant“ vienos sutarties gali lemti „mažiau palankias sąlygas“ kitoje tarp tų pačių šalių sudaromoje sutartyje).

76. Tačiau, atsižvelgiant į abi tas nuomones, man taip pat gana akivaizdu, kad aktualiomis teisės nuostatomis iš tikrųjų siekiama apriboti laisvę derėtis dėl sutarties aspektų, o tai kenkia reglamento 148 straipsnio 4 dalies taikymui. Jomis apribojama galimybė laisvai derėtis dėl kainos sumažinimo. Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 3 punkte nustatytas absoliutus nepagrįsto kainos sumažinimo draudimas, taigi juo aiškiai apribojama šalių teisė sudaryti sutartis. Minėto įstatymo 5 straipsnyje ši logika paaiškinama išsamiau ir įtvirtinama instituciniu lygmeniu nustatant, kad didesnis nei 3 procentinių punktų kainos sumažinimas galimas gavus atitinkamos administracinės įstaigos leidimą.

77. Apibendrindamas galiu teigti, kad net jei ir suvokiu ekonomines realijas, kuriomis grindžiamas žalio pieno rinkos veikimas Lietuvoje, negaliu rasti būdo, kaip tokias nacionalines taisykles suderinti su aiškiai nustatyta taisykle, pagal kurią sutarties šalys turi turėti galimybę laisvai derėtis dėl visų sutarties aspektų.

3. Ar siekiama skirtingų tikslų?

78. Per teismo posėdį Nyderlandų vyriausybė, remdamasi Sprendimu *Scotch Whisky Association ir kt.*[37], teigė, kad, nepaisant nagrinėjamų taisyklių, kuriose nustatyti Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalyje įtvirtintos laisvės derėtis apribojimai, jos vis tiek turėtų būti nagrinėjamos atsižvelgiant į proporcingumo principo reikalavimus, nes jomis siekiama skirtingų tikslų, palyginti su tais, kurių siekiama minėtu reglamentu. Šiuo atžvilgiu Nyderlandų vyriausybė mano, kad tikslas, kurio siekiama Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymu, t. y. užkirsti kelią nesąžiningai prekybos praktikai, nėra savarankiškas to reglamento tikslas, o atlieka tik papildomą vaidmenį.

79. Prancūzijos vyriausybė per teismo posėdį teigė analogiškai, kad *Scotch Whisky Association* byloje priimtas sprendimas taikytinas šioje byloje, nes nagrinėjama taisykle neužtikrinamas išsamus suderinimas. Tai, ar nacionalinės teisės nuostatas, kurios turi poveikį aiškiai Sąjungos teisės nuostatai, galima leisti taikyti remiantis šiuo pagrindu, įmanoma įvertinti tik kiekvienu konkrečiu atveju.

80. Vokietijos vyriausybė laikosi priešingos nuomonės. Jos teigimu, ši byla skiriasi nuo *Scotch Whisky Association* bylos. Priešingai nei toje byloje, kurioje nagrinėtas klausimas nebuvo reglamentuojamas pagal Reglamentą Nr. 1308/2013, ši byla yra susijusi su aiškia taisykle, kuria reglamentuojamos laisvės derėtis dėl visų sutarties aspektų ribos, kurias valstybė narė gali nustatyti.

81. Taikant šios išvados 26–42 punktuose nurodytą analizės sistemą, pagrindinis šiame vertinimo etape kylantis klausimas yra toks: kokių konkrečiai tikslų buvo siekiama atitinkamai Sąjungos ir nacionalinės teisės nuostatomis, kurių kolizija ką tik buvo patvirtinta?

82. Kalbant apie Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalį, išryškėja du tikslai. Pirma, konkrečiame pieno sektoriuje siekiama *padidinti pieno gamintojų derybines galias*. Kaip teisingai teigia Komisija, tame reglamente, kaip nurodyta jo 128 konstatuojamojoje dalyje, siekiant užtikrinti deramą pieno sektoriaus ūkininkų gyvenimo lygį, nustatytos priemonės skirtos jų galiai padidinti derybose su perdirbimo įmonėmis. Pagal Reglamento Nr. 1308/2013 149 straipsnį gamintojų organizacijoms, kurias sudaro pieno sektoriaus ūkininkai arba jų asociacijos, kaip konkurencijos taisyklių taikymo išimtis suteikiama galimybė kolektyviai derėtis dėl žalio pieno tiekimo sutarčių nuostatų. Be to, reglamentas iš esmės yra pagrįstas tokių (ne tik pieno sektoriaus) gamintojų organizacijų gebėjimu sutelkti tiekimą ir taip prisidėti prie gamintojų derybinės padėties stiprinimo savo ruožtu skatinant tokių organizacijų kūrimą ir pripažinimą[38].

37 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimas (C-333/14, EU:C:2015:845, 26–29 punktai).

38 Žr. reglamento 131–134 konstatuojamąsias dalis ir II dalies II antraštinės dalies III skyrių „Gamintojų organizacijos ir asociacijos bei tarpšakinės organizacijos“.

83. Antra, kaip nustatyta Reglamento Nr. 1308/2013 138 konstatuojamojoje dalyje, rašytinių sutarčių taikymas, kaip nurodyta Reglamento Nr. 1308/2013 148 ir 168 straipsniuose, paprastai laikomas priemone, kuri gali padėti išvengti tam tikros *nesąžiningos komercinės praktikos*. 148 straipsniui lygiavertė nuostata į Reglamentą Nr. 1234/2007 buvo įtraukta Reglamentu Nr. 261/2012 turint aiškų tikslą, t. y. tam, kad oficialių rašytinių sutarčių taikymas padėtų išvengti tam tikros nesąžiningos komercinės praktikos [39]. Visų pirma Reglamento Nr. 261/2012 konstatuojamosiose dalyse aiškiai nustatyta, kad aplinkybės, kuriomis remiantis buvo priimta dabartinį Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnį atitinkanti nuostata, buvo tokios, kad, nepaisant labai skirtingų situacijų valstybėse narėse, kiek tai susiję su pieno gamybos ir perdirbimo sektoriais, daugeliu atvejų koncentracija tiekimo srityje yra nedidelė, todėl tiekimo grandinėje tarp ūkininkų ir pieno įmonių atsiranda derybinių galių neatitikimų ir dėl to gali susiformuoti nesąžininga komercinė praktika [40].

84. Dėl tikslų, kurių siekiama Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymu, Lietuvos vyriausybė nurodė, kad nagrinėjamomis taisyklėmis siekiama uždrausti nesąžiningą komercinę praktiką ir taip skatinti konkurenciją ir stiprinti ūkininkų derybines galias. Minėto įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktu užtikrinamas tam tikro laipsnio gamintojų bendradarbiavimas žalio pieno kainų nustatymo srityje, ir tai taikoma kaip priemonė, padedanti stiprinti jų derybinę galią. Taigi Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymu siekiama stiprinti *pieno gamintojų derybines galias* ir užkirsti kelią *nesąžiningai prekybos praktikai* pieno sektoriuje.

85. Todėl akivaizdu, kad tikslai, kurių siekiama nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis, sutampa su reglamente nustatytais tikslais. Teismo posėdyje Lietuvos vyriausybė pati pripažino šį faktą. Sąjungos teisės aktų leidėjas Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnį parengė būtent atsižvelgęs į aplinkybes, susijusias su *vienodu pobūdžiu*, kurios paskatino Lietuvos teisės aktų leidėją priimti ginčijamas Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo nuostatas. Tai, kas buvo pasiekta, tikriausiai yra kitokia pusiausvyra tarp tų pačių vertybių: siekdamas suderinti laisvos konkurencijos tikslus su konkrečiais bendros žemės ūkio politikos tikslais, įskaitant tikslą užtikrinti sąžiningą pieno sektoriaus ūkininkų gyvenimo lygį sustiprinant jų derybines galias ir apsaugant juos nuo nesąžiningos komercinės praktikos, Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė ne priimti galbūt griežtesnes priemones, kaip tai padarė Lietuvos teisės aktų leidėjas, bet leisti valstybėms narėms paprasčiausiai pasinaudoti galimybe nustatyti privalomą rašytinę sutartį.

86. Ar ir kiek ta priemonė faktiškai yra tinkama ir veiksminga norint pasiekti tuos tikslus, yra kiek kitoks klausimas, prie kurio grįšiu baigiamajame šios išvados skirsnyje. Vis dėlto beveik nėra abejonių, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas padarė aiškų vertybinį pasirinkimą: atsižvelgė į *tuos pačius tikslus* ir ėmė reglamentuoti *tokią pačią situaciją tame pačiame* gamybos grandinės etape. Dėl šių priežasčių Sąjungos teisės taisyklių ir nacionalinių taisyklių kolizija šioje byloje nėra paprasčiausiai nežymus dviejų iš dalies vienas kitą dubliuojančių režimų sutapimas, kai net būtų galima svarstyti galimybę toliau nagrinėti proporcingumo klausimą. Iš tiesų tarp dviejų tą patį klausimą reglamentuojančių būdų kyla esminis funkcinis prieštaravimas, kuris atspindi skirtingus vertybinius pasirinkimus, susijusius su tais pačiais tikslais.

87. Aplinkybė, kad, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, vis dar nėra kitų konkrečių Sąjungos teisės priemonių, nukreiptų prieš maisto tiekimo grandinėje dalyvaujančių įmonių nesąžiningą prekybos praktiką, išskyrus parengiamąsias priemones [41], rezultatui didelio poveikio nedaro.

39 Šios išvados 50 punkte minėto Reglamento Nr. 261/2012 8 konstatuojamoji dalis.

40 Žr. Reglamento Nr. 261/2012 5 konstatuojamąją dalį.

41 2016 m. birželio 7 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl nesąžiningos prekybos praktikos maisto tiekimo grandinėje (2015/2065(INI)). 2016 m. lapkričio 14 d. Žemės ūkio rinkų darbo grupė, kurią įsteigė ES Komisijos narys Phil Hogan, paskelbė ataskaitą dėl ūkininkų padėties stiprinimo maisto tiekimo grandinėje, o 2016 m. gruodžio 12 d. Europos Sąjungos Taryba patvirtino ataskaitos dėl ūkininkų pozicijos stiprinimo maisto tiekimo grandinėje ir kovos su nesąžininga prekybos praktika išvadas (išvados Nr. 15508/16).

88. Pasiūlymas dėl direktyvos dėl įmonių vienų kitoms taikomos nesąžiningos prekybos praktikos maisto tiekimo grandinėje buvo paskelbtas 2018 m. balandžio mėn.[42] Aišku, kol teisėkūros erdvė liks neužpildyta, kol toje srityje nebus priimta Sąjungos teisės priemonė, tol valstybės narės galės priimti nacionalinės teisės nuostatas.

89. Tačiau taip pat tiesa tai, kad laikinosios priemonės, kurias galėtų priimti valstybės narės, negali prieštarauti Sąjungos teisės taisyklėms, kurios jau galioja pagal Reglamentą Nr. 1308/2013, arba bet kurioms kitoms galiojančioms Sąjungos teisės priemonėms.

90. Vis dėlto per teismo posėdį Nyderlandų vyriausybė teigė, kad pirmiau minėtas pasiūlymas reiškia, kad Sąjungos teisė, turint omeny Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnį, negalėjo būti išimtinai taikoma tik su nesąžininga prekybos praktika (arba apsauga nuo tokios praktikos) žalio pieno sektoriuje susijusiam klausimui. Jei taip būtų buvę, kaip šiuo metu Komisija galėtų siūlyti naują teisės aktą toje srityje? Todėl, teikdama pasiūlymą dėl naujo teisės akto lygiai tuo pačiu klausimu, Komisija faktiškai netiesiogiai pripažino, kad esama konkrečios teisėkūros spragos.

91. Kad ir koks pagrįstas atrodytų tas argumentas iš pirmo žvilgsnio, atidžiau patyrinėjus, jis pradeda byrėti. Pirma, faktinė Sąjungos teisės viršenybė, kaip nurodyta pirmiau[43], atsirado pagal taisyklę, kurioje nustatyta, kad šalys turi laisvai derėtis dėl visų sutarties aspektų. Tai neužkerta kelio kitoms potencialioms priemonėms, kuriomis siekiama atkurti pusiausvyrą ir kurios netrukdo taikyti tos konkrečios taisyklės. Tačiau akivaizdu, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamomis priemonėmis tam trukdoma. Antra, net jeigu būtų manoma, kad naujų Europos Sąjungos taisyklių, kurias ketinama siūlyti, taikymo sritis sutaptų su dabartinio 148 straipsnio ir kitų Reglamento Nr. 1308/2013 nuostatų taikymo sritimi *quod non*, faktas, kad toje pačioje srityje siūlomos naujos taisyklės, taip pat paprasčiausiai galėtų reikšti, kad iš dalies keičiama tai, kas egzistuoja toje srityje. Tuomet vėlesnės Europos Sąjungos teisės nuostatos reikštų *lex posterior* tuo pačiu teisėkūros lygmeniu kaip ir Reglamentas Nr. 1308/2013.

4. Tarpinė išvada

92. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad Reglamento Nr. 1308/2013 148 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama kaip draudžianti tokį teisės aktą, koks nagrinėjamas šioje byloje, kuriuo, siekiant sustiprinti žalio pieno gamintojų derybines galias ir užkirsti kelią nesąžiningai komercinei praktikai:

– ribojama sutarties šalių laisvė derėtis dėl žalio pieno pirkimo kainos, nes žalio pieno pirkėjui draudžiama mokėti skirtingas žalio pieno kainas tos pačios grupės žalio pieno pardavėjams, kurie sugrupuoti pagal parduodamo pieno kiekį, nepriklauso pripažintai pieno gamintojų organizacijai, už tos pačios kokybės ir sudėties žalią pieną, kuris pirkėjui patiektas naudojant tą patį metodą, taigi dėl to šalys negali susitarti dėl skirtingos žalio pieno pirkimo kainos atsižvelgdamos į kitus veiksnius,

– ribojama sutarties šalių teisė derėtis dėl žalio pieno pirkimo kainos, nes žalio pieno pirkėjui draudžiama nepagrįstai mažinti žalio pieno pirkimo kainą, o mažinti šią kainą daugiau negu 3 procentiniais punktais būtų galima tik leidus kompetentingai institucijai.

42 2018 m. balandžio 12 d. COM(2018) 173 *final*.

43 Šios išvados 29 ir 59–67 punktai.

C. Post scriptum

93. Pasikeitus bendros žemės ūkio politikos ir bendro žemės ūkio produktų rinkos organizavimo reguliavimo sistemai, taip pat Teisingumo Teismui priėmus Sprendimą *Scotch Whisky Association*, galėjo kilti abejonių dėl to, kiek erdvės paliekama nacionalinėms taisyklėms, kai siekiama teisėtų tikslų, kurių nėra siekiama bendros žemės ūkio politikos priemonėmis.

94. Atsižvelgiant į šioje išvadoje aptartą pasikeitusį reguliavimo metodą ir logiką, konstatuotina, kad esama tam tikros erdvės nacionalinei įvairovei, visų pirma rinkos pakraščiuose, kuriuose rinkos jėgas reikia suderinti su kitu tikslu ir vertybėmis. Tačiau nemanau, kad „leidimas nukrypti“, net jeigu jis pateisinamas teisėtais tikslais, gali būti toks platus, kad pradėtų ardyti vieno bendros rinkos organizavimo reguliavimo pagrindą.

95. Šie komentarai jokiu būdu nepaneigia Lietuvos teisės aktų leidėjo ketinimų, kuriuos jis siekė įgyvendinti ginčijamomis Nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo nuostatomis, teisėtumo ir pagrįstumo. Tiesą sakant, visiškai pritariu šiems tikslams. Nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis siekiama reaguoti į konkrečias nacionalines aplinkybes, bet gamintojų organizacijų ir asociacijų potencialu pagrįstas reguliavimo metodas, atrodo, veikė netinkamai. Naujausioje Komisijos ataskaitoje dėl atitinkamų Reglamento Nr. 1308/2013 nuostatų įgyvendinimo vėl pakartojama, kad faktinės realijos nacionaliniu lygmeniu, kai kurių valstybių narių priešinimasis ataskaitų teikimui pagal „asociacinį metodą“ yra viena iš priežasčių, dėl kurių nuostatos ne iki galo sėkmingai įgyvendinamos [44].

96. Tačiau nors žemės ūkio produktų rinkos organizavimas neturi tapti toks kaip ementalis, net ir šie argumentai neleidžia valstybei narei vienašališkai nukrypti nuo aiškių Sąjungos teisės reikalavimų. Pirma, Reglamente Nr. 1308/2013 nustatytos konkrečios priemonės, į kurias reikia atsižvelgti sprendžiant konkrečias problemas [45]. Antra, juo taip pat siekiama užtikrinti Sąjungos teisės aktų leidėjo reagavimą nustatant pranešimų ir ataskaitų teikimo pareigą [46].

97. Apskritai, trečia ir visų svarbiausia yra tai, kad valstybės narės pagal lojalaus bendradarbiavimo pareigą privalo laikytis Sąjungos teisės. Valstybės narės privalo, jeigu kyla teisės akto taikymo sunkumų ar problemų ir jeigu jos mano, kad tas problemas būtina spręsti, naudotis Europos Sąjungos lygmeniu tinkamomis institucinėmis priemonėmis, kad paskatintų teisėkūros pokyčius ir laipsnišką prisitaikymą prie kintančių aplinkybių [47].

98. Tačiau lojalaus bendradarbiavimo pareiga yra abipusė. Ja nustatoma ne tik pareiga valstybėms narėms, bet ir institucijoms „sąžiningai dirbti kartu siekiant įveikti sunkumus ir tuo pat metu laikytis Sutarties ir kitų [Sąjungos teisės] nuostatų, visų pirma reguliuojančių atitinkamo sektoriaus rinkos bendrą organizavimą“ [48].

99. Taikant tokią sistemą, Sąjungos teisės aktų leidėjas privalo laiku reaguoti į tokius pokyčius [49]. Kaip nurodžiau kitoje byloje, aplinkybės, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas naudojasi plačia diskrecija, ypač bendros žemės ūkio politikos srityje, negalima laikyti „neužpildytu čekiu“, dėl kurio ankstesnius reguliavimo sprendimus, susijusius su rinkos organizavimu, reikėtų suvokti kaip nuolatinį ir

44 Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai. Pieno ir pieno produktų sektoriaus rinkos padėties raida ir pieno sektoriaus teisės aktų rinkinio nuostatų taikymas COM(2016) 724 galutinis. Vargu, ar tokios išvados nustebins skeptišką stebėtoją iš labiau į rytus nutolusių Europos Sąjungos šalių, atsižvelgiant į tai, kad tikėtina, jog taip galėtų nutikti, jei vienas bendras, kultūriniu požiūriu aiškiai subjektyvus „sprendimo būdas“ būtų siūlomas visiems kitiems. Valstybėse narėse, kuriose istoriniu požiūriu dar ne taip seniai buvo „privaloma“ burtis į asociacijas ir kuriose ne taip seniai vyko žemės ūkio gamybos kolektyvizacija, toks modelis, tikėtina, nebus sėkmingas.

45 Visų pirma žr. Reglamento Nr. 1308/2013 221 straipsnio 1 dalį.

46 Atitinkamai reglamento 223 ir 225 straipsniai.

47 Šiuo klausimu žr. 1973 m. vasario 7 d. Sprendimą *Komisija* / *Italija* (39/72, EU:C:1973:13, 20 ir paskesni punktai).

48 2002 m. sausio 8 d. Sprendimas *van den Bor* (C-428/99, EU:C:2002:3, 47 punktas).

49 Dėl „pareigos pakeisti galiojančius teisės aktus“ žr. 1985 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland* (208/84, EU:C:1985:508, 22 punktas).

pakankamą tolesnio jų taikymo gerokai pasikeitusioje rinkoje ir kitomis socialinėmis aplinkybėmis pateisinimą [50]. Tiesą sakant, pagal proporcingumo principą taip pat reikalaujama, kad Sąjungos teisės priemonės būtų tinkamos atsižvelgiant į tikslus, kurių jomis siekiama, nes priešingu atveju jų *galiojimas* galiausiai gali būti ginčijamas [51]. Tačiau bet koks toks ginčas lems atskirą bylą, kurioje Teisingumo Teismui turės būti pateikti kitokie argumentai ir įrodymai.

V. Išvada

100. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1308/2013, kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio produktų rinkų organizavimas ir panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 922/72, (EEB) Nr. 234/79, (EB) Nr. 1037/2001 ir (EB) Nr. 1234/2007, 148 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama kaip draudžianti nacionalinės teisės aktą, koks nagrinėjamas šioje byloje, kuriuo, siekiant sustiprinti žalio pieno gamintojų derybines galias ir užkirsti kelią nesąžiningai komercinei praktikai:

– ribojama sutarties šalių laisvė derėtis dėl žalio pieno pirkimo kainos, nes žalio pieno pirkėjui draudžiama mokėti skirtingas žalio pieno kainas tos pačios grupės žalio pieno pardavėjams, sugrupuotiems pagal parduodamo pieno kiekį, kurie nepriklauso pripažintai pieno gamintojų organizacijai, už tos pačios kokybės ir sudėties žalią pieną, kuris pirkėjui patiektas naudojant tą patį metodą, taigi dėl to šalys negali susitarti dėl skirtingos žalio pieno pirkimo kainos atsižvelgdamos į kitus veiksnius,

– ribojama sutarties šalių teisė derėtis dėl žalio pieno pirkimo kainos, nes žalio pieno pirkėjui draudžiama nepagrįstai mažinti žalio pieno pirkimo kainą, o mažinti šią kainą daugiau negu 3 procentiniais punktais būtų galima tik leidus kompetentingai institucijai.

50 Žr. mano išvadas, pateiktas bylose *Lidl* (C-134/15, EU:C:2016:169, 90 punktas) ir *Confédération paysanne ir kt.* (C-528/16, EU:C:2018:20, 139 punktas).

51 Žr., pvz., 2012 m. liepos 12 d. Sprendimą *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:447, 38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 1984 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Biovilac / EEB* (59/83, EU:C:1984:380, 17 punktas), pagal kurį „<…> priemonės teisėtumui neigiamą poveikį gali daryti tik tai, jeigu priemonė yra aiškiai netinkama kompetentingai Bendrijos institucijai siekiant tikslo“.