



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. március 7.¹

C-2/18. sz. ügy

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, a Lietuvos Respublikos Seimas részvételével

(a Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas [a Litván Köztársaság alkotmánybírósága, Litvánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Mezőgazdaság – Közös piacszerzés – Tej és tejtermékek – 1308/2013/EU rendelet – A 148. cikk (4) bekezdése – Szerződéses rendelkezések – Az árak szabad megtárgyalása – A nyerstej-felvásárlókat a termelőcsoportoktól azonos áron való felvásárlásra kötelező és az indokolatlan árcsökkentést tiltó nemzeti jogszabály”

I. Bevezetés

1. A litvániai nyerstej-piacot több ezer kis nyerstej-termelő által nyújtott szétagolt kínálat és csupán egy maroknyi nagy felvásárló cég koncentrált kereslete jellemzi. A kistermelők nem szervezettek. A felvásárlócégek így megszabhatták számukra a beszerzési árakat, ami nagyon alacsony nyerstej-árakat eredményezett.

2. E helyzetre reagálva Litvánia különös szabályozást fogadott el annak érdekében, hogy a nyerstej-ágazatban megakadályozza a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok alkalmazását. Ez a szabályozás a naponta eladott nyerstej-mennyiségtől függő besorolást állapít meg a termelőkre, és kötelezi a nyerstej-felvásárlókat, hogy az ugyanazon csoporthoz tartozó összes termelőnek ugyanazt az árat kínálják. Emellett megtiltja, hogy a nyerstej-beszerzők indokolás nélkül csökkentsék az árakat. A beszerzési ár legalább 3%-os csökkentése csak azt követően megengedett, hogy az illetékes közigazgatási hatóság azt engedélyezte.

3. Az alapeljárásban a litván parlament tagjainak egy csoportja keresetet indított a Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (a Litván Köztársaság alkotmánybírósága, Litvánia) előtt, vitatva, hogy e nemzeti jogi rendelkezések összhangban vannak-e a litván alkotmánnyal. Ezen eljárással összefüggésben azt is kétségbe vonták, hogy az említett rendelkezések összeegyeztethetők az 1308/2013/EU rendelet² 148. cikkének (4) bekezdésével, különösen azzal a követelménnyel, hogy a szerződések valamennyi eleméről – ideértve az árakat is – a felek szabadon tárgyalhatnak.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² A mezőgazdasági termékpiacon közös szervezésének létrehozásáról és a 922/72/EGK, a 234/79/EGK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 671. o.; helyesbítések: HL 2014. L 189., 261. o.; HL 2014. L 232., 25. o.; HL 2016. L 130., 9. o.; HL 2017. L 262., 16. o.).

4. Mindezek alapján a jelen ügyben felmerülő fő kérdés az, hogy hogyan kell értékelni, hogy egy bizonyos területen vagy egy bizonyos kérdésre tekintettel megvalósul-e „kimerítő harmonizáció” vagy az „európai uniós jogalkotás előfoglalása”. Mely kritériumokat és megfontolásokat kell figyelembe venni? Jóllehet a tagállami hatáskörök terjedelmének kérdése az uniós jog hatálya alá tartozó területeken nyilvánvalóan nem új keletű, a jogalkotási technika és megközelítés közelmúltbeli változásai a közös mezőgazdasági politika és a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezése terén hatással voltak az ezen a területen kialakult állandó ítélkezési gyakorlatra is, amint azt nemrégiben a Scotch Whisky Association ügyben hozott határozat bizonyította.³

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

5. Az 1308/2013 rendelet 148. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha valamely tagállam úgy dönt, hogy írásbeli szerződést kell kötni minden olyan esetben, amikor a területén belül egy mezőgazdasági termelő egy nyerstej-feldolgozónak nyers tejet szállít, és/vagy ha úgy dönt, hogy az első felvásárlók kötelesek a nyers tej mezőgazdasági termelők általi szállítására vonatkozó írásbeli szerződéses ajánlatot tenni, akkor e szerződésnek és/vagy szerződésre vonatkozó ajánlatnak meg kell felelnie a (2) bekezdésben megállapított feltételeknek.

[...]

(2) Az (1) bekezdésben említett szerződést és/vagy szerződéses ajánlatot:

- a) a szállítás megkezdése előtt kell elkészíteni;
- b) írásban kell rögzíteni; és
- c) annak tartalmaznia kell különösen az alábbi elemeket:
 - i. a szállított tejért fizetendő árat, amely:
 - állandó és a szerződésben rögzített, és/vagy
 - kiszámítására a szerződésben megállapított különböző tényezők összesítésével kerül sor, amelyek között szerepelhetnek a piaci fejlemények változását tükröző piaci mutatók, a szállított mennyiség és a szállított nyers tej minősége vagy összetétele,
 - ii. a szállítható és/vagy szállítandó nyers tej mennyiségét és e szállítások ütemezését,
 - iii. a szerződés időtartamát, amely lehet határozott vagy határozatlan, és a felmondási záradékot,
 - iv. a kifizetési időszakokra és eljárásokra vonatkozó részleteket,
 - v. a nyers tej átvételére vagy szállítására vonatkozó rendelkezéseket, valamint
 - vi. a *vis maior* esetén alkalmazandó szabályokat.

[...]

³ 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845).

(4) A mezőgazdasági termelők, nyerstej-begyűjtők vagy -feldolgozók által kötött nyerstej-szállítási szerződések valamennyi eleméről – ideértve a (2) bekezdés c) pontjában említett elemeket is – a felek szabadon tárgyalhatnak.

Az első albekezdés ellenére az alábbiak közül az egyik vagy mindkettő alkalmazandó:

- a) ha egy tagállam úgy dönt, hogy a nyers tej szállítására az (1) bekezdésnek megfelelően kötelezővé teszi írásbeli szerződés megkötését, megállapíthat egy minimális időtartamot, amely csak a mezőgazdasági termelő és a nyers tej első felvásárlója közötti írásbeli szerződésekre alkalmazandó; e minimális időtartamnak legalább hat hónapnak kell lennie, és nem akadályozhatja a belső piac megfelelő működését;
- b) ha egy tagállam úgy dönt, hogy a nyers tej első felvásárlója köteles az (1) bekezdés szerint írásbeli szerződésajánlatot tenni a mezőgazdasági termelőnek, akkor úgy is rendelkezhet, hogy a szerződés vonatkozásában az ajánlatnak tartalmaznia kell a nemzeti jogszabályok szerint e célra meghatározott minimális időtartamot; e minimális időtartamnak legalább hat hónapnak kell lennie, és nem akadályozhatja a belső piac megfelelő működését.

A második albekezdés nem érinti a mezőgazdasági termelő arra vonatkozó jogát, hogy visszautasítsa e minimális időtartamot, feltéve, hogy azt írásban teszi. Ebben az esetben a felek szabadon tárgyalhatnak a szerződés valamennyi eleméről, ideértve a (2) bekezdés c) pontjában említett elemeket is.”

6. Az 1308/2013 rendeletet módosító (EU) 2017/2393 rendelet⁴ az előbbi rendelet 148. cikke (4) bekezdésének a) pontját a következőképpen módosította:

„(a) ha egy tagállam úgy dönt, hogy a nyers tej szállítására az (1) bekezdésnek megfelelően kötelezővé teszi írásbeli szerződés megkötését, akkor előírhatja:

- i. a feleknek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy egy meghatározott szállítandó mennyiség és az e szállításért fizetendő ár közötti összefüggésről megállapodjanak;
- ii. azt a minimális időtartamot, amely csak a mezőgazdasági termelő és a nyers tej első felvásárlója közötti írásbeli szerződésekre alkalmazandó; e minimális időtartamnak legalább hat hónapnak kell lennie, és nem akadályozhatja a belső piac megfelelő működését;

[...]”

B. A litván szabályozás

7. A Lietuvos Respublikos Konstitucija (a Litván Köztársaság alkotmánya) 46. cikkének első bekezdése kimondja, hogy „Litvánia gazdasága a magántulajdonhoz való jogon, az egyéni gazdasági tevékenység szabadságán és a gazdasági kezdeményezésen alapul”.

8. A XII-2230 sz. törvénnyel (a továbbiakban: a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról törvény)⁵ módosított Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminių, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas⁶ (a gazdasági szereplők részéről a nyers tej vásárlása és értékesítése, valamint a tejtermékek forgalmazása során folytatott tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény) 2. cikkének 5. bekezdése értelmében a nyerstej-értékesítőket tíz csoportba osztják, a természetes zsírtartalmú nyers tej naponta értékesített (kilogrammokban meghatározott) mennyisége

⁴ A 2017. december 13-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 350., 15. o.).

⁵ Jogszabály-nyilvántartás (TAR), 2015. 12. 29., 20903. sz.

⁶ Jogszabály-nyilvántartás (TAR), 2015. 07. 09., 11209. sz.

alapján. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 2. cikkének 7. bekezdése szerint a nyers tej beszerzési ára az az összeg, amelyről a nyerstej-felvásárló és az értékesítő megállapodott, és amelyet a tej összetételének alapmutatóival rendelkező nyers tej után kifizetnek, a többletdíjak, prémiumok és levonások nélkül. Ezeket a mutatókat a 2001. május 9-i 146. sz., a „tejfelvásárlási szabályok jóváhagyása” címet viselő mezőgazdasági miniszteri rendelet állapította meg.

9. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke a „A gazdasági szereplők által folytatott tisztességtelen gyakorlatok tilalma” címet viseli. E törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontja értelmében „A nyerstej-felvásárló nem folytathatja az alábbi tisztességtelen gyakorlatokat: 1. különböző nyerstej-felvásárlási árak megállapítása a nyers tej értékesítéséről szóló szerződésekben, amikor a litván mezőgazdasági miniszteri rendeletben megállapított minőségi követelményeknek megfelelő nyers tejet vásárol ugyanazon nyerstej-értékesítői csoporttól, és ha a tej a nyerstej-felvásárlóhoz ugyanúgy jut el (nyerstej-értékesítési pontra szállított nyers tej, közvetlenül a gazdaságból vásárolt nyers tej, közvetlenül valamely nyerstej-feldolgozó vállalathoz szállított nyers tej), kivéve ha a nyers tej vásárlására olyan nyerstej-értékesítőktől került sor, akik saját termelésű tejet értékesítenek, és akik a litván mezőgazdasági miniszteri rendeletben meghatározott szabályok szerint elismert tejtermelők szervezetéhez tartoznak; ez utóbbi esetben azonban a nyers tej alkalmazott értékesítési ára nem lehet alacsonyabb, mint amelyet a nyerstej-értékesítők csoportja alapján határoztak volna meg.”

10. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 3. pontja értelmében: „A nyerstej-felvásárló nem folytathatja az alábbi tisztességtelen gyakorlatokat: [...] 3. a nyers tej beszerzési árának indokolatlan csökkentése [...]”

11. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 5. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„1. Amennyiben a nyerstej-felvásárló a nyers tejjel vonatkozó adásvételi szerződésben meghatározott nyerstej-beszerzési árat több mint 3%-kal csökkenti, indokolnia kell az ár csökkentését, és ezt az indokolást be kell nyújtania a piacszabályozó ügynökséghez.

2. A piacszabályozó ügynökség a litván mezőgazdasági miniszteri rendelettel jóváhagyott iránymutatásoknak megfelelően, miután öt munkanapon belül megvizsgálta a jelen cikk 1. bekezdésének megfelelően közölt, a nyerstej-felvásárló által a nyers tej beszerzési árára alkalmazott csökkentés indokait, három munkanapon belül dönt arról, hogy a nyers tej beszerzési árának 3%-ot meghaladó csökkentése indokolt-e.

3. Amennyiben a piacszabályozó ügynökség a jelen cikk 2. bekezdésében meghatározott iránymutatásoknak megfelelően úgy dönt, hogy a nyers tej beszerzési árának 3%-ot meghaladó csökkentése nem indokolt, a nyerstej-felvásárló nem csökkentheti a nyers tejjel szóló adásvételi szerződésben meghatározott nyerstej-beszerzési árat.”

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12. A Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (a litván parlament tagjainak egy csoportja; a továbbiakban: felperesek) azt kérték, hogy a Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (a Litván Köztársaság alkotmánybírósága) vizsgálja meg, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény, különösen annak 3. és 5. cikke összeegyeztethető-e a litván alkotmánnyal, különösen a 46. cikk első bekezdésével. Azt állítják, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény alkotmányellenes, mivel korlátozza a felek szerződéskötési jogát abban az értelemben, hogy a szerződésben a nyers tej adásvételével kapcsolatos lényegi elemekről tárgyaljanak. Ez ellentétes a litván alkotmány 46. cikkének első bekezdésében biztosított szerződéskötési szabadság elvével.

13. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy Litvániában a nyerstej-piacot (a tejipari ágazat az egyik legnagyobb, az ország bruttó hazai termékének megközelítőleg 2%-át kitevő élelmiszer-termelő ágazat) az jellemzi, hogy számos kistermelő (megközelítőleg 25 000 termelő, amelyek 74%-a 1–5 tehénrel rendelkezik) mellett csupán néhány feldolgozó van jelen (hat tejfeldolgozó vállalat dolgozza fel a tej 97%-át). A nyerstej-termelők közötti együttműködés ösztönzésére alkalmazott különböző módszerek eddig nem jártak sikerrel. Nincsenek az 1308/2013 rendelet 152. és 154. cikkének megfelelően meghatározott és elismert nyerstej-termelői szervezetek. A kis nyerstej-termelőktől a tejet tejvásárló helyeken vásárolják meg. Mielőtt a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvényt elfogadták volna, a felvásárlók a nyerstej-termelőkkel folytatott tárgyalás nélkül egyszerűen közölték azt az árat, amelyért felvásárolnák a nyers tejet. Ennek eredményeképpen, az Európai Bizottság adatai szerint a nyers tej átlagos beszerzési ára Litvániában az egyik legalacsonyabb volt az Európai Unióban.

14. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá megjegyzi, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény célja a nyerstej-értékesítők és nyerstej-felvásárlók tisztességtelen gyakorlatainak tilalma. Az e törvény tervezetéhez fűzött magyarázat kimondta, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény célja, hogy biztosítsa a nyerstej-felvásárlók és -értékesítők jogos érdekei közötti egyensúlyt, korlátozza a piaci erő gyakorlását a nagy tejfeldolgozó vállalatok részéről, amelyek jelentős piaci erővel rendelkeznek, valamint korlátozza azon tisztességtelen előnyöket, amelyhez a tejterméket értékesítő gazdasági szereplők jutnak a tejtermékek nagykereskedelmi árának csökkenése révén.

15. Az alkotmánybíróság előtti eljárásban kifejtett vélemények alapján a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontja, 3. cikke 3. bekezdésének 3. pontja és 5. cikke problémákat vet fel az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésével való összeegyeztethetőséget illetően. A Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (a Litván Köztársaság alkotmánybírósága) megjegyzi, hogy az 1308/2013 rendelet 148. cikke (4) bekezdésének értelmezése valóban fontos annak eldöntéséhez, hogy a vitatott rendelkezések összeegyeztethetőek-e az alkotmány 46. cikkének első bekezdésével. Az európai uniós jog a litván jog értelmezési forrása, egyebek mellett az alkotmányának is, azokon a területeken, amelyeken Litvánia állami intézményeinek hatáskörét az Európai Unióval megosztja, vagy az utóbbira átruházza, ahogyan azt a mezőgazdasági és belső piaci ágazatban teszi.

16. E körülmények között a Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (a Litván Köztársaság alkotmánybírósága, Litvánia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „(1) Az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy azzal nem ellentétes, hogy a nyerstej-termelők tárgyalási pozíciójának erősítése és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megakadályozása, továbbá annak érdekében, hogy a tagállam tej- és tejtermékágazatának bizonyos szerkezeti jellemzőit, valamint a tejpiacon tapasztalható változásokat figyelembe lehessen venni, olyan nemzeti szabályozási keretet hozzanak létre, amely korlátozza a szerződő felek tárgyalási szabadságát abban az értelemben, hogy a nyerstej-felvásárló nem fizethet eltérő nyerstej-beszerzési árat az értékesített tej mennyisége alapján megállapított, ugyanazon csoportba sorolt, a termelők valamely elismert szervezetéhez nem tartozó nyerstej-értékesítők számára olyan tej vonatkozásában, amely ugyanolyan minőségű és összetételű, és amelyet a felvásárló részére ugyanolyan módon szállítanak le, és ezért a felek bármely más tényezőt figyelembe véve nem egyezhetnek meg eltérő nyerstej-beszerzési árról?
- (2) Az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy azzal nem ellentétes, hogy a nyerstej-termelők tárgyalási pozíciójának erősítése és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megakadályozása, továbbá annak érdekében, hogy a tagállam tej- és tejtermékágazatának bizonyos szerkezeti jellemzőit, valamint a tejpiacon tapasztalható változásokat figyelembe lehessen venni, olyan nemzeti szabályozási keretet hozzanak létre, amely korlátozza a szerződő felek tárgyalási szabadságát abban az értelemben, hogy a nyerstej-felvásárló

nem csökkentheti indokolatlanul a nyers tej beszerzési árát, és az ár 3%-ot meghaladó csökkentésére kizárólag akkor van mód, ha egy állami intézmény a szóban forgó csökkentést indokoltnak találja?”

17. Írásbeli észrevételt a német, a francia és a litván kormány, valamint a Bizottság nyújtott be. Az érdekelt felek, valamint felperesek és a holland kormány szóbeli észrevételeket tettek a 2018. december 5-i tárgyaláson.

IV. Értékelés

18. A jelen indítvány felépítése a következő. Először is javaslatot teszek arra, hogy milyen megfontolásoknak kell vezérelniük annak értékelését, hogy az uniós jogba ütközik-e, ha a tagállamok bizonyos intézkedéseket hoznak (A). Másodszor, az említett megfontolásokat figyelembe véve elemezni fogom a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit, és arra a következtetésre jutok, hogy az olyan intézkedések, mint amelyek a jelen ügy alapeljárásában szerepelnek, nem megengedettek (B). Harmadszor teszek néhány záró megjegyzést, amelyeket az ügy tágabb kontextusban való kezelése indokol (C).

A. Az európai uniós harmonizáció (vagy inkább föderális szintű előfoglalás)

1. A fejlődő jogszabályi környezet

19. A jelen ügy egy olyan alapvető kérdést vet fel, amely egyidős magával az európai integrációs projekttel: milyen mértékben fogadhatnak el (továbbra is) a tagállamok nemzeti intézkedéseket az uniós jog „hatálya alá tartozó” területen? A közös mezőgazdasági politika szabályozásának fejlődő jellege miatt ez a kérdés (és a Bíróság e kérdéssel foglalkozó korábbi ítélkezési gyakorlata) új fordulatot vesz.

20. Történetileg szemlélve az uniós jogharmonizáció hatályának kérdése gyakran merült fel a közös mezőgazdasági politika terén, tekintettel arra, hogy az uniós jog kiterjedten és részletesen szabályozza ezt a területet. Anélkül, hogy vissza lehetne követni a Bíróság e területre vonatkozó terjedelmes és szövevényes ítélkezési gyakorlatát,⁷ dióhéjban azt mondhatjuk, hogy erre a kérdésre a Bíróság árnyalt választ adott, attól függően, hogy 1) az uniós jog mennyire használja ki a szabályozási mozgásteret; 2) a nemzeti jogszabály és az uniós jogi keret milyen konkrét kölcsönhatásban van egymással a jogösszeütközés sajátosságait tekintve, valamint hogy 3) melyek a különböző szabályok által elérni kívánt célkitűzések.

⁷ A közös agrárpolitika (KAP) későbbi fejlődési szakaszait illetően lásd például: 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.; és Schütze, R., „Reforming the »CAP«: From Vertical to Horizontal Harmonisation” *Yearbook of European Law*, 28. kötet, 1. szám, 2009., 337–361. o.

21. Így azokban a helyzetekben, amikor az európai uniós jog valamely kérdést részletesen szabályozott (amit néha „kimerítő” harmonizációnak neveznek), a tagállamok nem hozhatnak egyoldalúan elfogadott nemzeti rendelkezések révén olyan intézkedést, amely érintheti az európai uniós szinten létrehozott rendszert. Az az európai uniós jogi szabályozási háttér, amely egy rendszert vagy egy teljes jogszabályi környezetet hoz létre, talán nem jár azzal, hogy egy teljes „területen” vagy „ágazatban” előfoglalás érvényesüljön, azonban hatásában ehhez közel áll: ellentétes vele minden olyan nemzeti szabály, amely ezt érintheti.⁸ Ennek megfelelően nem fogadhatók el az adott területet érintő nemzeti szabályok.

22. A múltban, úgy tűnik, a közös árrendszer kérdése állt a különböző ágazatok közös piacszerzése „rég” jogi háttérének középpontjában. Annak ellenére, hogy vitatható, hogy a teljes területen az uniós jog abszolút előfoglalása ténylegesen megvalósult-e,⁹ a Bíróság megállapította, hogy „a közös szervezés hatálya alá tartozó területeken – különösen akkor, ha ez a szervezés közös árrendszeren alapul – a tagállamok egyoldalúan hozott tagállami rendelkezések útján többé már nem avatkozhatnak be az árak alakulásának azon mechanizmusába, amelyet a közös szervezés a termelés és az értékesítés szakasza tekintetében szabályozott”¹⁰.

23. A közös mezőgazdasági politika későbbi reformja ugyanakkor egy piacorientáltabb megközelítéshez vezetett, amelynek célja az volt, hogy az ágazat versenyképességét és fenntarthatóságát a globalizált kereskedelem vonatkozásában erősítse.¹¹ Ez a megközelítésbeli változás pedig azt eredményezte, hogy az előfoglalás szintjét a nemzeti jogalkotási mozgástérre tekintettel „újra kalibrálták”. Valójában az egységes közös piacszerzés már nem egy közös árrendszeren alapul.¹²

24. Így tehát elmondhatjuk, hogy ezek az elemek (teljes mértékben) visszatértek a megosztott hatáskör rendszerébe. Az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének d) pontjával összhangban a közös mezőgazdasági politika az Európai Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik. Ezért az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésének megfelelően a tagállamok jogalkotási hatáskörüket csak akkor gyakorolhatják, ha az Európai Unió nem szabályozta még a kérdést.¹³

25. Mindezek alapján a nemzeti szabállyal szemben nem érvényesülhet automatikusan előfoglalás amiatt, hogy az a tejjre, az egységes közös piacszerzés hatálya alá tartozó termékekre vonatkozik. Azért sem tiltható meg, mert az árképzést érinti. Más szóval nem (vagy ha valaha is így volt, már nem) egy olyan „területi harmonizáció” vagy „tömeges kizárás” megközelítése alkalmazandó, ahol egy elvontan meghatározott területen soha nem lehet nemzeti szintű szabályokat hozni.

2. Figyelembe veendő kérdések

26. Ahhoz, hogy a konkrét ügyben megfelelően értékelni lehessen, hogy megvalósul-e az európai uniós jogalkotás előfoglalása, három szempontot kell figyelembe venni: az elemzés vagy absztrakció azon megfelelő szintjét, amelyen az európai uniós szabályok és a nemzeti szabályok összehasonlíthatók és szembeállíthatók (a); az esetleg felmerülő összeütközés fajtáját és hatályát (b); majd azon célkitűzések meghatározását, amelyek elérésére a különböző szabályok törekednek (c).

8 Úgy tűnt, a Bíróság néhány ítélete az uniós jog előfoglalásának irányába mutatott, amikor kimondta, hogy „azt követően, hogy a közös piacszerzésre vonatkozó szabályokat úgy kell tekinteni, hogy egy teljes rendszert alkotnak, a tagállamok kifejezett ellenkező [európai uniós] rendelkezés hiányában többé nem rendelkeznek hatáskörrel azon a területen”; 1984. március 13-i Prantl ítélet (16/83, EU:C:1984:101, 13. pont). E vitát illetően lásd: Schütze, R., „Reforming the »CAP«: From Vertical to Horizontal Harmonization” *Yearbook of European Law*, 28. kötet, 1. szám, 2009., 337–361. o.

9 Lásd például: Berardis, G.: „The Common organisation of agricultural markets and national price regulations”, *CMLRev*, 1980, 539–551. o.; Usher, J. A., „The Effects of Common Organisations and Policies on the Powers of a Member State”, *European Law Review*, 2. kötet, 1977., 428–443. o.

10 Lásd például: 2005. május 26-i Kuipers ítélet (C-283/03, EU:C:2005:314, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

11 Lásd az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról szóló, 2012. március 14-i 261/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 94., 38. o.) (1) preambulumbekendését.

12 Bot főtanácsnok The Scotch Whisky Association és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-333/14, EU:C:2015:527, 31. és azt követő pontok).

13 E tekintetben lásd: 2013. szeptember 19-i Panellinos Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou ítélet (C-373/11, EU:C:2013:567, 26. pont).

a) Az elemzés szintje

27. Véleményem szerint nem minősül megfelelő elemzési keretnek, ha az előfoglalásnak a harmonizáció „kimerítő jellege” szerinti vizsgálata nem egyértelműen meghatározott helyzetekben történik. Ennek oka, hogy annak elemzése, hogy az uniós jog kimerítően szabályozott-e valamely konkrét kérdést, természetesen attól függ, hogy milyen szűken vagy tágan képzeljük el a referenciakeretet.

28. Például gondoljuk el, hogy valamely uniós jogi intézkedés esetleg egy fogyasztóvédelemmel foglalkozó irányelvben előírt egy (képzeletbeli) szabályt. Ez a képzeletbeli szabály kimondja, hogy „ha a kereskedő valamely fogyasztóval való szerződéskötés idején nem az előbbi üzlethelyiségében tartózkodik, és gyanúsán legalább kétszer kacsint, amikor az általa értékesített termékek minőségét tárgyalják, ez elegendő ahhoz, hogy a szerződést semmisnek nyilvánítsák”. Ez aligha értelmezhető úgy, hogy az ilyen szabály (vagy az adott intézkedésben erre vonatkozó több szabály) arra irányul, hogy (kimerítően) harmonizálja a „fogyasztói szerződések megkötésének minden elemét”, vagy egy magasabb absztrakciós szintre lépve, a „(fogyasztói) szerződések megkötését” vagy akár az egész „szerződési jogot”.

29. Így logikailag, ha a szóban forgó kérdés valamely nemzeti szabálynak valamely uniós jogi rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét illeti, az összeegyeztethetőség értékelésének kiindulópontja a szabálynak az uniós jogban kimondott hatálya. Amint azt máshol kifejtettük, annak kérdését, hogy egy konkrét szabállyal szemben érvényesül-e az európai uniós jog előfoglalása, leginkább *mikroelemzés* szintjén, valamely konkrét szabályt, vagy az európai uniós jog valamely konkrét és kellően meghatározott aspektusát tekintve kell vizsgálni.¹⁴ Ezért az előfoglalást valamely konkrét jogszabályi összeütközés vizsgálata révén kell elemezni.

b) Az összeütközés fajtája

30. Ha az uniós jogot a megfelelő absztrakciós szinten vizsgáljuk, a következő lépés annak értékelése, hogy a jogszabály a jellege és a hatálya szintjén ellentétes-e valamely nemzeti jogi rendelkezéssel. Kétfajta jogösszeütközés merülhet fel.

31. Először is nyilvánvaló összeütközés merül fel, ha *közvetlen szövegszerű* „ellentmondás” merül fel az uniós jogi rendelkezések és egy vagy több nemzeti szabály között. A normatív kijelentés szempontjából az európai uniós javaslat és a nemzeti javaslat nem érvényesülhet egyszerre: az uniós jog azt mondja „legyen A”, míg a nemzeti jog szerint „(egészben vagy részben) ne legyen A”.

32. Másodszor azonban a jogösszeütközések *funkcionális jellegűek* is lehetnek: ide azok a helyzetek tartoznak, amikor a tagállami és az uniós jogi szabályok azért összeegyeztethetetlenek, mert akár kifejezett és ütköző rendelkezések hiányában is, bizonyos tagállami szabályok az alkalmazás vagy a működés szintjén összeegyeztethetetlenek az uniós jogszabályi keretekkel.¹⁵ Én ebben az összefüggésben értelmezem a Bíróság azon kijelentését, hogy még ha valamely kérdést nem szabályoz is kimerítő jelleggel valamely közös piacszervezés, az uniós jog kizárja azokat a szabályokat, amelyek a közös piac megfelelő működését zavarják.¹⁶

¹⁴ Lásd: a Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 72–80. pont).

¹⁵ Lásd ismét a Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 76. pont), amely példaként az európai elfogatóparancs vonatkozásában a 2013. május 30-i F. ítéletre (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, 37–38. és 56. pont) hivatkozott.

¹⁶ Lásd például: 1988. március 19-i Compassion in World Farming ítélet (C-1/96, EU:C:1998:113, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33. Ugyanakkor egyértelmű, hogy e két kategória nem két teljesen világosan elkülönített kérdéskör. Sokkal inkább egy spektrumon elhelyezkedő két pont. Az is egyértelmű, hogy csak nagyon ritkán fordul elő, hogy a szövegek közvetlenül ellentmondanak egymásnak.¹⁷ Nagyobb valószínűséggel merülnek fel olyan esetekben konfliktusok, ahol valamely nemzeti rendelkezés esetlegesen eltérő szabályt hoz létre, vagy olyan kivételeket, eltéréseket vagy további feltételeket vezet be, amelyek az európai uniós jogi rendelkezésben kifejezetten nem szerepelnek. Emiatt különösen fontos valamely rendelkezés tágabb kontextusát is megvizsgálni, ideértve azt az általános rendszert is, amelynek részét képezi, valamint annak célkitűzéseit.

c) *Célkitűzések*

34. Arra az esetre, ha el kell dönteni, hogy valamely nemzeti szabállyal szemben megvalósul-e valamely ellentétes európai uniós jogi rendelkezés előfoglalása, a Bíróság elismerte, hogy a szóban forgó, nemzeti szinten kitűzött célok fontos szerepet töltenek be, helyet hagyva annak, hogy a nemzeti intézkedést az arányosság követelménye alapján indokolják.¹⁸

35. Ugyanakkor a nemzeti szintű eltérés e lehetősége természetesen az európai uniós előfoglalás hatályától és kimerítő jellegétől függ (amelyre a „harmonizáció kimerítő jellegeként” is hivatkoznak¹⁹). Ez megmagyarázza azt a megállapítást, hogy azok a nemzeti szabályok, amelyek az *ancien régime* közös piacszerzésének termelési és értékesítési szakaszában beavatkoznak az árak alakulásának mechanizmusába, nem megengedettek, „bármilyen is egyébként annak állítólagos vagy valós célja”²⁰, vagy „még akkor sem, ha ez egyébként a [z európai uniós] politika támogatását szolgálja”.²¹

36. Ezzel szemben az olyan szabályozási környezetben, amelyet az uniós jogalkotó nem fedett le teljesen, vagy amelynek uniós szintű szabályozása megszűnt, a nemzeti szabályok uniós joggal való összeegyeztethetősége vizsgálatának a mindkét szinten kitűzött célokat figyelembe kell vennie. Ennek eredményeképpen a szóban forgó uniós jogi eszköz *hatálya alá nem tartozó általános érdekű célkitűzések*, például az emberi egészség védelmének elérésére irányuló nemzeti szabályok – az arányosság elvének érvényesülése mellett – összeegyeztethetők az uniós joggal, akkor is, ha hatással vannak a közös piacszerzésre.²² A Bíróság azt is megállapította, hogy „a közös piacszerzés létrehozása önmagában nem jár azzal a hatással, hogy mentesíti a mezőgazdasági termelőt a közös piacszerzés hatálya alá nem tartozó célkitűzésekre irányuló nemzeti rendelkezések alól, még akkor sem, ha az ilyen rendelkezések hatással lehetnek az érintett ágazatban a piac működésére”²³.

37. Egy olyan helyzetben ugyanakkor, ahol a szóban forgó szabályok az ütköző európai uniós jogi szabályokkal *azonos célkitűzésekre* irányulnak, a nemzeti szabályok nem megengedettek.²⁴ A differenciált megközelítést az indokolja, hogy amikor az összeütköző szabályok ugyanazon célkitűzésekre irányulnak, a nemzeti ütköző szabályok azért ütköznek az uniós jogba, mert egyszerűen más jogszabályi egyensúlyt szeretnének létrehozni ugyanolyan megfontolások alapján. Más szavakkal, az

17 Ennek megvitatását lásd: Arena, A., „The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption” in Schütze, R., és Tridimas, T., *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, 1. kötet, Oxford University Press, 2018., 300–349. o., és 329. o.

18 Lásd: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 Fenti 21. és 22. pont.

20 Lásd: 2005. május 26-i Kuipers ítélet (C-283/03, EU:C:2005:314, 53. pont).

21 Lásd például: 2004. október 14-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-173/02, EU:C:2004:617, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 26–29. pont).

23 Lásd például: 1987. október 6-i Nertsvoederfabriek Nederland ítélet (118/86, EU:C:1987:424, 12. pont). Lásd még: 1982. április 1-jei Holdijk és társai ítélet (141/81–143/81 ítélet, EU:C:1982:122, 12. és 13. pont).

24 Lásd például: 2003. január 16-i Hammarsten ítélet (C-462/01, EU:C:2003:33, 34. és azt követő pontok); 2008. július 11-i Babanov végzés (C-207/08, nem tették közzé, EU:C:2008:407, 28. és azt követő pontok).

összes releváns tényező figyelembevételére után az európai uniós jogalkotó egy konkrét normatív megoldást választott, amelyhez a különböző érdekeket és a szóban forgó megfontolásokat egyensúlyba kell hozni. Az a nemzeti szabály, amely ugyanezt a célt – azonban egy más normatív környezet révén – kívánja elérni, ugyanazon kérdés ismételt értékelését jelenti.

38. Ha azonban *különböző célkitűzésekről* van szó, az azt jelenti, hogy a két jogalkotó *másfajta* megfontolásokat tartott szem előtt. Például azok eltérő jogterületeket érintenek, amelyek csak járulékosan kapcsolódnak valamely európai uniós jogi aktohoz, vagy akár egy európai uniós jog által szabályozott területen a termelési/forgalmazási lánc más szakaszára vagy más gazdasági szereplőkre vonatkoznak. A nemzeti jogalkotó bizonyos fokú szabadságot élvez olyan más, közérdekhez fűződő célok elérése terén, amelyeket az európai uniós jogalkotó a szóban forgó európai uniós szabály megszüvegezése során nem vett (vagy nem vehetett) figyelembe.

39. Szeretnék hangsúlyozni egy fontos pontosítást: a célkitűzés *fajtajának*, nem pedig *mértékének* kell eltérőnek lennie. Így például, ha egy fogyasztóvédelemre irányuló európai uniós intézkedést fogadnak el, ahol egyfelől a fogyasztók védelme, másfelől a verseny és a szerződés szabadsága között kell megteremteni az egyensúlyt, teljesen valószínű, hogy nem vették figyelembe a közegészség vagy a környezet védelméhez fűződő célkitűzést. Ez eltér attól, mint amikor az európai uniós intézkedések és a nemzeti intézkedések is ugyanolyan fajta célkitűzések elérésére törekcszenek, azonban eltérően súlyozzák ezeket a célkitűzéseket. Ez lenne a helyzet, ha a korábbi példában említett nemzeti jogszabály az adott ügyben nagyobb hangsúlyt helyezne a fogyasztók védelmére, mint az európai uniós jog, például úgy, hogy pontosabb és részletesebb tilalmakat fogad el. Ez más *mértéket* vagy pontosságot jelentene, azonban a szóban forgó szabályok továbbra is *hasonló fajta* célkitűzésekre irányulnának.

40. Végezetül, még ha a célkitűzések jellegükben valóban különböznek is egymástól, már kiemeltem, hogy nem áll fenn diszkrecionális mérlegelési jogkör arra vonatkozóan, hogy eltérő célkitűzésekre irányuló nemzeti szabályokat fogadjanak el, függetlenül attól, hogy milyen „hatással” járnak a közös szabályokra vonatkozóan. Az *arányosság elvének* alkalmazásából fakadó korlátozások szükségszerűen azt jelentik, hogy egyensúlyba kell hozni ezeket a célkitűzéseket a közös mezőgazdasági politikával és a közös piacszerkezéssel kapcsolatos célkitűzésekkel, továbbá hogy az intézkedésnek megfelelőnek kell lennie és nem haladhatja meg a szükséges mértéket.²⁵

41. Ezen elemzési kereten belül értelmezném a Bíróságnak a Scotch Whisky Association ügyben a közelmúltban hozott ítéletét.²⁶ Az említett ügy olyan nemzeti szabályokra vonatkozott, amelyek az emberi egészség védelme érdekében az alkoholtartalmú italokra kiskereskedelmi szinten minimumárakat írtak elő. A Bíróság megállapította, hogy a nemzeti jogszabály sérthette a versenyviszonyokat, mivel e gyártók vagy importőrök egy részét megakadályozta abban, hogy az alacsonyabb árból előnyhöz jussanak. Megállapította, hogy a nemzeti jogszabály összeegyeztethetetlen volt a mezőgazdasági termékek értékesítési ára szabad verseny alapján történő szabad meghatározásának elvével, amely az 1308/2013 rendelet alapját képezi. Ugyanakkor, mivel a nemzeti szabály az 1308/2013 rendelet hatálya alá tartozóktól eltérő általános érdekhez fűződő célkitűzésre irányult, a Bíróság kimondta, hogy a szabály nem tilos, amennyiben az arányosság elvének megfelel.

42. Úgy tűnik, hogy a közegészség védelmére irányuló célkitűzés nem képezte kifejezetten azon mérlegelés részét, amelyet az európai uniós jogalkotó uniós szinten elvégzett, amikor a közös piac működésére vonatkozó szabályokat a bortermékekkel kapcsolatban meghatározta.²⁷ Ez a célkitűzés egy másik, más megfontolások által vezérelt nemzeti szabályozási rendszer részét képezte, amely csak

25 Lásd e tekintetben: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 29. pont).

26 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845).

27 Bot főtanácsnok The Scotch Whisky Association és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-333/14, EU:C:2015:527, 41. pont).

esetlegesen volt átfedésben az európai uniós rendszerrel. A szóban forgó nemzeti szabályt csak a kiskereskedelmi szakaszban kellett alkalmazni. Így bár a kiskereskedelem természetesen szintén az értékesítési lánc szakasza (annak utolsó szakasza), az uniós szabályok és a nemzeti szabályok közötti átfedés, és az így keletkező összeütközés tulajdonképpen marginális volt.

B. A jelen ügy

43. Ezen általános jellegű pontosításokat szem előtt tartva most rátérek a jelen ügy vizsgálatára.

44. Kérdésével a nemzeti bíróság azt szeretné megtudni, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. és 3. pontja, valamint 5. cikke összeegyeztethető-e az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésével. Ez utóbbi rendelkezés tartalma és hatálya lesz tehát logikusan az a kiindulópont, amely uniós szinten referenciaként szolgál az esetleges összeütközés értékeléséhez, miközben meghatározza azt a megfelelő absztrakciós szintet, amelynek megfelelően az előfoglalásra vonatkozó elemzést el kell végezni.

45. Következésképpen nem meggyőző a francia kormány azon érve, amely referenciakeretként a „szerződéses jogviszonyok” vagy a kereskedelmi jog általános területét jelöli ki annak értékelése során, hogy a harmonizáció kimerítő jellegű-e, miközben azt állítja, hogy a szerződéses jogviszonyok teljes területére alkalmazandó szabályok nem zárhatók ki, mivel az 1308/2013 rendeletből ilyen harmonizáció nem következik. A „területre” vagy „szakterületre” vonatkozó előfoglalás esetein túl, amelyek körén a tejpiac közös szervezésének ezen eleme kívül esik, vagy amelyek körébe már nem tartozik, a tényleges jogszabályi összeütközésre kell koncentrálni. E referenciakeretet elfogadva a német kormány és a Bizottság – véleményem szerint helyesen – az 1308/2013 rendelet 148. cikke (4) bekezdésében szereplő azon konkrét szabályra összpontosított, amely a nyerstej-szállítás összes szerződési elemének (így többek között az árának) szabad megtárgyalására vonatkozik.

46. Ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre választ adjunk, először is meg kell bizonyosodni az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésében szereplő szabály pontos hatályáról és értelmezéséről. Másodszor, meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések az említett rendelkezésbe ütköznek-e (2). Ha igen, az ütköző szabály csak akkor összeegyeztethető az uniós joggal – az arányosság elvének követelménye mellett –, ha eltérő célkitűzésekre irányul (3).

47. Ezen elemzés elvégzése után kénytelen vagyok arra a következtetésre jutni, hogy mivel a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. és 3. pontja, valamint 5. cikke úgy tűnik, hasonló fajta célkitűzésekre irányul, mint amelyek már benne rejlenek az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésében, és amelyeket az említett rendelkezés elfogadásakor az uniós jogalkotó már figyelembe vett, a szóban forgó nemzeti szabályok ellentétesek az európai uniós joggal (4).

1. Az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdése és a szerződéses elemek szabad megtárgyalásának szabálya

48. Az 1308/2013 rendelet 148. cikkét a tej- és tejtermékágazat közös piacszerzése szabályozásának fejlődésével összefüggésben kell elemezni.²⁸ A közös mezőgazdasági politika egymást követő reformjai a piacorientáltságra és versenyképességre helyezett nagyobb hangsúly miatt megközelítésbeli változást jelentettek.²⁹

²⁸ Az 1308/2013 rendelet II. része II. címe – az egyes ágazatokra vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló – II. fejezete tejnek és tejtermékeknek szánt 3. szakasza.

²⁹ Fenti 23. pont.

49. Ugyanakkor ezen ágazat nehéz piaci helyzetére adandó válaszul a tejágazattal foglalkozó magas szintű szakértői csoport ajánlásainak megfelelően további intézkedéseket tartottak szükségesnek. Ezekben a (támogatási) intézkedésekben szerepelt egy szerződéses jogviszonyokról szóló rendelkezések elfogadására vonatkozó ajánlás. Ennek eredményeképpen 2012-ben bevezettek a jelenlegi 148. cikknek megfelelő rendelkezést az 1234/2007/EK rendeletbe.³⁰

50. Egy írásbeli mintaszerződésekről szóló rendelkezés elfogadását a tejágazatban ilyen támogató intézkedésnek tekintették, szem előtt tartva, hogy a közös árrendszer már nem volt alkalmazandó, és hogy a kvótarendszer megszűnésének időpontja is közelgett. Az európai uniós jogalkotó úgy vélte, hogy az írásbeli mintaszerződések „segíthetnek megerősíteni a tejágazati ellátási lánc szereplőinek felelősségét, és segíthetnek annak tudatosításában, hogy a piac jelzéseit jobban figyelembe kell venni, javítani kell az ártranszmissziót, és a kereslethez kell igazítani a kínálatot, valamint segíthetnek egyes tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elkerülésében”.³¹ A szerződéses jogviszonyokról szóló rendelkezés, amely eredetileg jellegét tekintve ideiglenes volt, később állandó intézkedéssé vált,³² és azt a tej- és tejtermékek ágazatán kívüli ágazatokra is kiterjesztették.³³

51. Az 1308/2013 rendelet 148. cikke értelmében, ha a tagállamok (mint a kérdést előterjesztő bíróság szerint Litvánia) úgy döntenek, hogy írásbeli szerződést kell kötni, amikor egy mezőgazdasági termelő egy nyerstej-feldolgozónak nyers tejet szállít, akkor e szerződéseknek – az említett rendelkezés (1) bekezdése értelmében – meg kell felelniük bizonyos feltételeknek. Amint az a (127) preambulumbekkezdésben szerepel, a rendelet a megfelelő *minimumszabályok*, valamint a belső piac és a közös piacszervezés jó működésének biztosítása érdekében az említett szerződések alkalmazására meghatároz néhány alapfeltételt. E feladat teljesítése érdekében az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (2) bekezdése meghatározza e szerződések minimális tartalmát, amelybe az ár is beletartozik.³⁴

52. A 148. cikk (2) bekezdése továbbá kimondja, hogy a szerződést a szállítás megkezdése előtt kell elkészíteni és írásban kell rögzíteni; annak tartalmaznia kell bizonyos elemeket, egyebek között az árat, a szállított tej mennyiségét és szállítás ütemezését, a szerződés időtartamát, a fizetésre vonatkozó részleteket, a nyers tej átvételére vagy szállítására vonatkozó rendelkezéseket, valamint a *vis maior* esetén alkalmazandó szabályokat. A 148. cikk (2) bekezdése c) pontjának i. alpontja részletesen meghatározza, hogy az „ár” elem, amelyet az írásbeli szerződésben kötelezően fel kell tüntetni, többféle módon kifejezhető: az ár lehet állandó és a szerződésben rögzített és/vagy kiszámítására a szerződésben megállapított különböző tényezők összesítésével kerülhet sor (amelyek között szerepelhetnek a piaci fejlemények változását tükröző piaci mutatók, a szállított mennyiség és a szállított nyers tej minősége vagy összetétele).

53. Ugyanakkor, még ha a tagállamok élnek is az 1308/2013 rendelet által felkínált azon lehetőséggel, hogy az írásbeli szerződést kötelezővé tehetik, az eladónak és a vásárlónak biztosítani kell, hogy a közöttük létrejött ilyen szerződés minden eleméről – így az árról is – szabadon tárgyaljanak. Ennek előírása során, és amint az a (127) preambulumbekkezdéséből kiderül, az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdése meghatározza a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének korlátait, hogy az ágazatba az írásbeli szerződéskötés kötelező előírásával beavatkozzanak. Ez a rendelkezés csak két

30 A 185f. cikket a 261/2012/EK rendelet illesztette be a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendeletbe („az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet”) (HL 2007. L 299., 1. o.; helyesbítések: HL 2010. L 63., 30. o.; HL 2013. L 97., 4. o.).

31 Az 261/2012 rendelet (8) preambulumbekkezdése.

32 Az 1308/2013 rendelet 232. cikkének (2) bekezdése értelmében a 148. cikket csak 2020. június 30-áig kellett volna alkalmazni. Ugyanakkor, mivel helyénvalónak találták továbbra is segítséget nyújtani a kvótarendszer megszűnése következtében a tej- és tejtermékágazat számára, továbbá ösztönözni, hogy az ágazat hatékonyabban reagáljon a piaci és áringadozásokra, ezt a határidőt a 2017/2393 rendelet eltörölte, lásd a (60) preambulumbekkezdést és a 4. cikk (22) bekezdését.

33 Lásd az 1308/2013 rendelet (138) preambulumbekkezdését és 168. cikkét.

34 E szabály „minimumjellege” az előkészítő aktusokból is nyilvánvalóvá válik, különösen az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról szóló rendeletre vonatkozó bizottsági javaslatból, COM/2010/0728 végleges (a 148. cikk elődjét bevezető 261/2012 rendelet elfogadásához vezető javaslat).

konkrét eltérést engedélyez a tárgyalási szabadság elvétől. Először is, a tagállamok meghatározhatják a felek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy egy meghatározott szállítandó mennyiség és az e szállítástért fizetendő ár közötti összefüggésről megállapodjanak. Másodsor, a tagállamok meghatározhatják a mezőgazdasági termelő és a nyers tej első felvásárlója közötti írásbeli szerződések minimális időtartamát.

54. Összefoglalva a szóban forgó rendelkezés meglehetősen komplex szerkezetét, az új közös piacszervezést állítólag átható *alapszabály* az értékesítési árnak a szabad verseny alapján történő szabad meghatározása, amely egyben „az áruk hatékony versenyfeltételek melletti szabad mozgása elvének kifejeződését jelenti”³⁵. Ez alóli *kivételként* a tagállamok ragaszkodhatnak egy sor a szerződéses alakisághoz, lényegében arra irányuló támogató intézkedésként, hogy kiegyenlítsék az ebben a konkrét ágazatban fennálló egyenlőtlenségeket. Ugyanakkor, még ha a tagállamok előírnak is ilyen eltéréseket, *a kivételnek van egy külső korlátja*: a tagállamok a szerződés összes elemére, így az arra vonatkozó szabad tárgyalás elvét nem veszélyeztethetik, a 148. cikk (4) bekezdésében szereplő kisebb kivételektől eltekintve.

55. Ebben az összefüggésben, az alkalmazandó európai uniós szabály jellegének és hatályának figyelembevételével kell értékelní a szóban forgó nemzeti rendelkezést.

2. A 148. cikk (4) bekezdése és a nemzeti rendelkezések összeütközése?

a) Az 1. kérdés: a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontja

56. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésével ellentétes-e egy olyan nemzeti rendelkezés, mint a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontja. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a nyerstej-felvásárló nem fizethet eltérő nyerstej-beszerzési árat az értékesített tej mennyisége alapján megállapított, ugyanazon csoportba sorolt nyerstej-értékesítők számára. A csoportokat az értékesített tej mennyisége alapján határozzák meg, és csak azok a termelők tartoznak bele, akik nem tartoznak valamely elismert tejtermelő-szervezethez. Csoportonként ugyanazt az árat kell alkalmazni az olyan nyers tej vonatkozásában, amely ugyanolyan minőségű és összetételű, és amelyet a felvásárló részére ugyanolyan módon szállítanak le.

57. A kérdést előterjesztő bíróság emellett megjegyzi, hogy egy szerződés felei nem egyezhetnek meg a nyers tejjre vonatkozóan olyan beszerzési árban, amelyet a jogszabályban szereplőktől eltérő releváns tények figyelembevételével határoztak meg. Az említett bíróság által közölt információ alapján a tejfelvásárlási szabályok értelmében a tejfelvásárlásra akkor kerül sor, ha az eredeti minőségi mutatók (tej színe, illata, konzisztenciája, hőmérséklete, íze, savassága, tisztasága, sűrűsége, semlegesítő és gátló anyagok) megfelelnek a szabályokban megállapítottaknak. Amennyiben a tej nem felel meg a többi tejminőségi mutatóknak (mint például a teljes baktériumszám, a szomatikus sejtek száma, gátló anyagok, tejfagyási hőmérséklet), akkor a szabályokban megállapított mennyiségi levonásokat kell alkalmazni. Ennek megfelelően a nyerstej-termelőknek adott esetben többletdíj vagy prémium fizethető a szerződésben meghatározott feltételek alapján és így a jobb minőségű tej után is.

58. Ennek eredményeképpen a nyerstej-felvásárló fizethet eltérő nyerstej-beszerzési árat az ugyanazon csoportba sorolt nyerstej-értékesítők számára, de csak abban az esetben, ha a szállított tej összetétele és minősége eltér. Ugyanakkor a nyers tej beszerzési árat befolyásoló tényezők meghatározására szolgáló lista kimerítő jellegű. Ezért a szerződést aláíró felek nem választhatják meg szabadon az ár meghatározása szempontjából releváns tényezőket.

35 Lásd: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 20. pont).

59. Tekintettel erre a kettős korlátozásra, kénytelen vagyok egyetérteni a Bizottsággal és a német kormánnyal abban, hogy a nemzeti rendelkezések nem egyeztethetők össze az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésében az írásbeli szerződés valamennyi elemére vonatkozóan előírt tárgyalási szabadsággal. A német kormány továbbá arra is rámutatott, hogy a 148. cikk (4) bekezdése kifejezetten előír a szerződés elemeire vonatkozó tárgyalási szabadság elve alóli kivételeket. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontjában szereplő korlátozás nem tartozik az említett eltérések egyikének körébe sem.

60. A litván kormány azonban azt állította, hogy a szerződő felek szabadon egyezhetnek meg a tej összetételén alapuló mutatókra hivatkozva az „alapárban”. A 3. cikk 3. bekezdése 1. pontjának joghatása, hogy ezt az alapárát valamely csoport összes tagjára alkalmazni kell. Ebben az esetben az ár a szállítási módok függvényében változhat. A végső ár befolyásolja továbbá a minőségi kritériumokon alapuló többletdíjak, prémiumok és levonások. Ennek eredményeképpen a litván kormány azt állítja, hogy ez a mechanizmus tiszteletben tartja az árakra vonatkozó tárgyalási szabadságot, miközben megakadályozza a tisztességtelen gyakorlatokat.

61. A litván kormány érvei nem meggyőzőek.

62. Először is a litván kormány azt állítja, hogy az alapárát a felek szabadon állapítják meg. Ugyanakkor, még ha ez az egyik termelőre, vélhetően arra vonatkozóan, akivel a felvásárló egy adott csoportban az első szerződést megkötötte,³⁶ igaz is lenne, a törvény 3. cikke 3. bekezdése 1. pontjának joghatása, hogy ugyanaz az alapár az ugyanazon csoportba tartozó termelőkre nézve kötelezően alkalmazandó. Nem látom be, hogy hogyan tartja tiszteletben a tárgyalási szabadság elvét az, ha ugyanazon alapárát valamely termelői csoport minden tagjára, az összes többi megkötött szerződésre vonatkozóan kötelezővé tesznek. Az ugyanazon csoportba tartozó többi termelőre nézve az alapár ténylegesen rögzítetté válik.

63. Másodszor, nem vezetnek más következtetésre a litván kormány azon állításai sem, amelyek értelmében az árak a jogszabályban meghatározott többi tényezőtől függően is változhatnak. Ez inkább azt hangsúlyozza, hogy miután az alapárát rögzítették, azok a tényezők is rögzülnek, amelyeket figyelembe lehet venni akkor, amikor az egyes szállítmányokra a pontos árat kiszámítják, vagyis az árakra vonatkozó tárgyalás szabadsága valójában nem valósul meg.

64. Az 1308/2013 rendelet 148. cikke (2) bekezdése c) pontjának i. alpontja utal a szerződéseknek a szállítmányért fizetendő ár feltüntetésével kapcsolatos minimumtartalmára. A szerződésnek vagy egy állandó árra, és/vagy a szerződésben meghatározandó különböző tényezők kombinációja révén kiszámított árra kell utalnia. Szemléltetésképpen, az említett rendelkezés kimondja, hogy „e tényezők között szerepelhetnek a piaci fejlemények változását tükröző piaci mutatók, a szállított mennyiség és a szállított nyers tej minősége vagy összetétele”.

65. A 148. cikk (2) bekezdése c) pontjának i. alpontjában szereplő „és/vagy” kötőszók használata alapján az 1308/2013 rendelet a felek által választott árazási mechanizmust illetően semleges. Ezenfelül az „amelyek között szerepelhetnek” fordulat arra utal, hogy a 148. cikke (2) bekezdése c) pontja i. alpontjának második francia bekezdésében felsorolt tényezők pusztán példálózó jellegűek, valamint hogy azok közé más elemek is felvehetők, vagy a fentieknél kevesebb elem is felvehető.

66. Mindenesetre azonban a 148. cikk (4) bekezdésének lényege változatlan: *a feleknek* biztosítani kell a lehetőséget, hogy valamely szerződés minden elemére vonatkozóan szabadon tárgyaljanak. Megint csak nehéz összeegyeztetni egy ilyen állítással a tényezők egy olyan, *valamely tagállam rendeletével* létrehozott, valamennyi félre kötelezően alkalmazandó, megváltoztathatatlan listájának megállapítását, amelyet csak az egyes szállítmányok pontos árának kiszámításakor lehet figyelembe venni.

³⁶ „Vélhetően”, mivel egy olyan jellemzőkkel bíró piacon, mint amilyen a litván nyerstej-piac, ahol a tárgyalási pozíció jelentős egyenlőtlenségeket mutat, jogosan feltételezhetjük, hogy ez a tájékozottság terén is jelentős aszimmetriát jelenthet.

67. Ennek eredményeképpen azt a következtetést kell levonni, hogy a jelen ügyben szóban forgó rendelkezés két módon korlátozza a szerződő felek vételárra vonatkozó tárgyalási szabadságát: az alapárát a csoporthoz köti, és kimondja, hogy a szerződő felek nem állapodhatnak meg a nemzeti jogszabályban meghatározottakon kívüli tényezők figyelembevételével más nyerstej-beszerzési árban.

b) 2. kérdés: az ár indokolatlan csökkentésének tilalma

68. Második kérdésével a nemzeti bíróság azt szeretné megtudni, hogy az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésével ellentétes-e az a nemzeti szabály, amely értelmében a nyerstej-felvásárló nem csökkentheti indokolatlanul a nyers tej beszerzési árát. A nyerstej-beszerzési ár több mint 3%-kal való csökkentése csak akkor lehetséges, ha az illetékes hatóság (piacszabályozó ügynökség) ezt a csökkentést indokoltnak találja.

69. A litván kormány szerint a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdése 3. pontjának és 5. cikkének célja, hogy biztosítékot nyújtson a szerződés *megkötését követően* az indokolatlan ármódosítások elkerülésére. Ezek a rendelkezések nem az árakra vonatkozó tárgyalási szabadságot korlátozzák, hanem azt garantálják, hogy az árat objektív indokok nélkül nem módosítják.

70. A német kormány azt állította, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 3. pontja nem ellentétes az 1308/2013 rendelettel. Az említett kormány azt állítja, hogy a fenti szabály a részes félnek a szerződéskötést követő egyoldalú magatartására vonatkozik, és nem tartozik a 148. cikk (4) bekezdésének hatálya alá, mivel olyan kérdésre vonatkozik, amely ott nem szerepel: a tisztességtelen gyakorlatok megelőzésére.

71. A Bizottság megjegyzi, hogy ez a rendelkezés, amely a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontjához hasonló, az ár vonatkozásában az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdése szerinti tárgyalási szabadság korlátozásának minősül, és ezért az az utóbbi alapján tilos.

72. Ebben egyetértek a Bizottsággal.

73. Először is, el kell ismernem, hogy egy kicsit tanácstalan vagyok a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény 3. cikke 3. bekezdésének 3. pontja és 5. cikke kapcsán. Maga a létezésük azt sugallja, hogy annak ellenére, hogy az írásbeli szerződés kötelező (még az említett törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontja szerinti közös ár meghatározását követően is), az ár az írásbeli szerződések megkötését követően is ingadozhat, holott a kifejezett célja az volt, hogy a szerződéses jogviszonyokba stabilitást vigyen.

74. A tárgyaláson a litván kormány kifejtette, hogy e rendelkezést a litván piac sajátos körülményei indokolják. A nyerstej-felvásárlók az egyenlőtlen tárgyalási pozíció miatt alacsonyabb árat írhatnak elő a termelőknek, azzal fenyegetve, hogy megtagadják a jövőbeli vásárlást. Az említett kormány szerint a szerződéses feltételek a nyerstej-felvásárlók esetében nem úgy érvényesülnek, ahogyan kellene.

75. Erre tekintettel úgy vélem, hogy némileg formális és nem meggyőző a német kormány azon érve, amely különbséget tesz a szerződés megkötésének pontos ideje, amelyre a tárgyalási szabadság vonatkozik, valamint a szerződés későbbi teljesítése között, amelyre ilyen szabály nem vonatkozik. A litván kormány által nyújtott magyarázatok inkább azt hangsúlyozzák, hogy a tárgyalási aszimmetria, amely a szerződés tárgyalásának szakaszában fennáll, a szerződés teljesítésének későbbi szakaszában is megjelenik. Ez megtörténhet formálisan (olyan szerződéses kikötések elfogadásával, amelyek lehetővé teszik az ilyen áringadozást, ami nyilvánvalóan csak az egyik felet érinti hátrányosan) vagy ténylegesen

(mivel ugyanazon felek valószínűleg több egymást követő szerződést kötnek, ahol – a litván kormány előadása szerint – egy szerződés „teljesítésének elmaradása” esetén az „együttműködés hiánya” azt eredményezheti, hogy a felek közötti következő szerződés esetén „kevésbé kedvező feltételeket” alkalmaznak).

76. Ugyanakkor mindkét véleményt figyelembe véve az is teljesen egyértelmű számomra, hogy a releváns rendelkezések valóban a szerződés elemei szabad megtárgyalásának korlátozására irányulnak, amely aláássa a rendelet 148. cikke (4) bekezdésének működését. Csökkentik az árcsökkentésre vonatkozó szabad tárgyalás lehetőségét. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló 3. cikke 3. bekezdésének 3. pontja abszolút tilalmat ír elő az indokolatlan csökkentésekre, ezzel egyértelműen korlátozva a felek szerződéses szabadságát. Annak 5. cikke tovább tágítja és intézményi keretek közé helyezi ezt a logikát azzal, hogy a 3%-ot meghaladó árcsökkentést a releváns közigazgatási szerv engedélyéhez köti.

77. Összefoglalva, annak ellenére, hogy tisztában vagyok a litvániai nyerstej-piac működése mögötti gazdasági realitással, nem tudom összeegyeztetni az ilyen nemzeti szabályokat azokkal az egyértelmű szabályokkal, hogy a szerződést kötő feleknek biztosítani kell, hogy a szerződés valamennyi eleme vonatkozásában szabadon tárgyaljanak.

3. Különböző célkitűzések?

78. A tárgyaláson a holland kormány a Scotch Whisky Association és társai ítéletre³⁷ hivatkozva azt állította, hogy annak ellenére, hogy a szóban forgó szabályok korlátozzák az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdésében előírt tárgyalási szabadságot, az arányosság elvének követelményei alapján meg kell vizsgálni, mivel más célkitűzésre irányul, mint az említett rendelet. Ezzel összefüggésben a holland kormány úgy véli, hogy a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény szerinti célkitűzés – vagyis a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megelőzése – a rendeletnek nem önálló célkitűzése, hanem egy másodlagos szempont.

79. Hasonlóképpen, a francia kormány a tárgyaláson azt állította, hogy a Scotch Whisky Association ítéletben alkalmazott megoldás alkalmazandó a jelen ügyre, mivel a szóban forgó szabály nem tartalmaz kimerítő harmonizációt. Csak eseti alapú megközelítés révén lehet meggyőződni arról, hogy engedélyezhetőek ennek alapján azok a nemzeti rendelkezések, amelyek hatással vannak valamely kifejezett európai uniós jogi rendelkezésre.

80. A német kormány álláspontja ezzel ellentétes. Szerinte ez az ügy különbözik a Scotch Whisky Association ügytől. Attól az ügytől eltérően, ahol a szóban forgó kérdésre nem az 1308/2013 rendelet vonatkozott, a jelen ügy egy olyan kifejezett szabályra vonatkozik, amely szabályozza, hogy valamely tagállam hogyan korlátozhatja a valamely szerződés minden elemére vonatkozó tárgyalási szabadságot.

81. A jelen indítvány fenti 26–42. pontjában felvázolt elemzési keret alkalmazásával az értékelés e szakaszában az a fő kérdés, hogy egyenként pontosan milyen célra irányult az európai uniós jogi rendelkezés és a nemzeti jogi rendelkezés, amelyek összeütközését az imént megállapítottuk.

82. Az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdéséből két célkitűzés tűnik ki. Először is ott szerepel a konkrét tejágazatban a *tejtermelők tárgyalási pozíciójának növelésére irányuló* célkitűzés. Amint azt a Bizottság helyesen előadja, az említett rendelet a (128) preambulumbekzdésének tanúsága szerint intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy a tejtermelők feldolgozókkal szembeni tárgyalási pozícióját erősítse, és a tejtermelők megfelelő életszínvonalát biztosítsa. Az 1308/2013 rendelet 149. cikke lehetővé teszi, hogy tejtermelőkből vagy szövetkezeteikből álló termelői szervezetek

37 2015. december 23-i ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 26–29. pont).

– a versenyjogi szabályok alkalmazása alóli kivételként – közösen folytassanak tárgyalásokat a nyerstej-szállítás szerződéses feltételeiről. Ezenfelül a rendelet általában (nem csak a tejágazatban) abból indul ki, hogy az ilyen termelői szervezetek képesek összefogni a kínálatot és ezzel elősegíteni a termelők tárgyalási pozícióját, támogatva az ilyen szervezetek létrejöttét és elismerését.³⁸

83. Másodsor, amint az az 1308/2013 rendelet (138) preambulumbekzdésében szerepel, az 1308/2013 rendelet 148. és 168. cikkében előírt írásbeli szerződések használatát olyan eszköznek tekintik, amely segíthet egyes *tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok* elkerülésében. A 148. cikknek megfelelő rendelkezést a 261/2012 rendelet illesztette az 1234/2007 rendeletbe, kifejezetten azzal a céllal, hogy az írásbeli mintaszerződések hozzájárulnak egyes tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megelőzéséhez.³⁹ Különösen a 261/2012 rendelet preambulumbekzdései egyértelművé teszik, hogy az 1308/2013 rendelet jelenlegi 148. cikkének megfelelő rendelkezés elfogadásához vezető megfontolás az volt, hogy annak ellenére, hogy az egyes tagállamokban nagy különbségek vannak a tejtermelő- és feldolgozó ágazatok helyzetében, sok esetben alacsony a kínálat koncentrációja, aminek következtében az ellátási láncon belül nincs egyensúlyban a mezőgazdasági termelők és a tejüzemek tárgyalási pozíciója, és ez az egyensúlyhiány tisztességtelen kereskedelmi gyakorlathoz vezethet.⁴⁰

84. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény által kitűzött célt illetően a litván kormány azt állította, hogy a szóban forgó szabályok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megtiltására irányulnak, ezzel ösztönözve a versenyt és megerősítve a mezőgazdasági termelők tárgyalási pozícióját. Az említett törvény 3. cikke 3. bekezdésének 1. pontja a nyers tej árának rögzítése és a tárgyalási helyzet megerősítése vonatkozásában biztosít bizonyos fokú együttműködést a termelők között. A tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény tehát arra irányul, hogy megerősítse a tejtermelők tárgyalási pozícióját, és megelőzze a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat a tejágazatban.

85. Nyilvánvaló tehát, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések ugyanazon célkitűzésekre irányulnak, mint a rendelet. A tárgyaláson ezt maga a litván kormány ismerte el. Az uniós jogalkotó az 1308/2013 rendelet 148. cikkét éppen azt követően dolgozta ki, hogy *hasonló jellegű* megfontolásokat vett figyelembe, mint amelyek a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény vitatott rendelkezéseinek litván megalkotóját ösztönözték. Ennek eredményeként talán ugyanazon értékek eltérő egyensúlya teremtődött meg: az uniós jogalkotó, amikor a szabad versenyre irányuló célkitűzést a közös mezőgazdasági politika konkrét célkitűzéseivel egyeztette össze, ideértve azt a célt is, hogy a tárgyalási pozíció megerősítése és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni védelem révén a tejágazatban a termelők megfelelő életszínvonalát biztosítsák, a litván jogalkotó által elfogadott, talán erőteljesebb intézkedések helyett csupán megadta a lehetőséget arra, hogy a tagállamok kötelező követelményként előírják az írásbeli szerződés kötését.

86. Az igen más kérdés, hogy ez az intézkedés mennyiben megfelelő és mennyiben hatékony e célok elérése során, amely kérdéssel a jelen indítvány záró szakaszában foglalkozom. Azonban aligha kérdéses, hogy az uniós jogalkotó értékválasztása egyértelmű: ugyanazon *célkitűzéseket* vette figyelembe, ugyanazon helyzetet szabályozta, a termelési lánc pontosan *ugyanazon szakaszában*. Emiatt az európai uniós jogi és a nemzeti szabályok összeütközését tekintve a jelen ügyben nem csupán két egymást részben átfedő rendszer olyan elhanyagolható jelentőségű esetéről van szó, amelyben az arányosság további vizsgálatának kérése egyáltalán vita tárgya lehetne. Ehelyett itt két pontosan azonos kérdés két módon történő, az ugyanazon célkitűzés tekintetében való eltérő értékválasztást tükröző szabályozásának alapvető funkcionális összeütközéséről van szó.

38 Lásd a rendelet (131)–(134) preambulumbekzdését és II. része II. címének a „termelői szervezetek és társulások, valamint szakmaközi szervezetekről” szóló III. fejezetét.

39 Lásd a 261/2012 rendeletnek a jelen indítvány 50. pontjában hivatkozott (8) preambulumbekzdését.

40 Lásd a 261/2012 rendelet (5) preambulumbekzdését.

87. Az a tény, ahogyan a kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy továbbra sincsenek hatályban egyéb konkrét uniós intézkedések az élelmiszer-ellátási láncban részt vevő társaságok közötti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról, hanem csupán előkészítő intézkedések vannak,⁴¹ kevésbé változtat ezen a következtetésen.

88. Az élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló javaslatot 2018 áprilisában tették közzé.⁴² Igaz, hogy amíg az említett jogalkotási mozgástérrel nem élnek, addig, amíg valamely uniós jogi eszközt nem fogadnak el azon a téren, a tagállamok fogadhatnak el nemzeti rendelkezéseket.

89. Azonban ugyanígy igaz az is, hogy azok az intézkedések, amelyeket a tagállamok e köztes időszak alatt elfogadhatnak, nem ütközhetnek azon európai uniós jogi szabályokkal, amelyek az 1308/2013 rendelet vagy bármely más hatályos uniós jogi eszköz értelmében már hatályban vannak.

90. A tárgyaláson a holland kormány ugyanakkor azt állította, hogy a fenti javaslat azt jelenti, hogy az uniós jog az 1308/2013 rendelet 148. cikkével eleve nem fedhette le kizárólagosan a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat (az azzal szembeni védelmet) a nyerstej-ágazatban. Ha igen, akkor hogyan javasolhat most a Bizottság új jogszabályt ezen a területen? Vagyis a Bizottság azzal, hogy pontosan ugyanebben a kérdésben új jogszabályt javasol, tulajdonképpen elismerte, hogy konkrét joghézag van ezen a területen.

91. Bármilyen elegánsnak tűnik is első látásra ez az érvelés, ha közelebbről vizsgáljuk, összeomlik. Először is, a tényleges európai uniós előfoglalás, amint azt már fent leírtuk,⁴³ azon szabály szintjén merült fel, amely azt mondja ki, hogy a szerződés minden elemére vonatkozóan a felek szabadon tárgyalhatnak. Ezzel nem ellentétesek olyan más intézkedések, amelyek az egyensúlyt állítják helyre, és amelyek nem zavarják az említett különös szabály érvényesülését. Azonban az alapeljárásban szereplő intézkedések egyértelműen zavarják azt. Másodszor, még ha úgy is kellene tekinteni, hogy az elfogadás előtt álló új uniós szabályok és az 1308/2013 rendelet 148. cikkének és egyéb rendelkezéseinek hatálya pontosan azonos, ami nem igaz, akkor az, hogy ugyanazon területen új szabályokat javasoltak, egyszerűen azt jelenti, hogy az azon a területen már hatályos szabályokat módosítják. Ekkor a későbbi uniós jogi rendelkezés az 1308/2013 rendelettel azonos jogszabályi szinten lévő *lex posterior* lesz.

4. Közbenső következtetés

92. A fentiek tükrében úgy vélem, hogy az 1308/2013 rendelet 148. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan jogszabály, mint amelyről a jelen ügyben szó van, amely a nyerstej-termelők tárgyalási pozíciójának erősítése és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megelőzése végett:

- korlátozza a szerződő felek tárgyalási szabadságát abban az értelemben, hogy a nyerstej-értékesítő nem fizethet eltérő nyerstej-beszerezési árat az értékesített tej mennyisége alapján megállapított, ugyanazon csoportba sorolt, a termelők valamely elismert szervezetéhez nem tartozó nyerstej-értékesítők számára az olyan tej vonatkozásában, amely ugyanolyan minőségű és összetételű, és amelyet a felvásárló részére ugyanolyan módon szállítanak le, és ezért a felek bármely más tényezőt figyelembe véve nem egyezhetnek meg eltérő nyers tej beszerzési árról; valamint

41 2016. június 7-én az Európai Parlament elfogadott egy állásfoglalást a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról az élelmiszer-ellátási láncban (2015/2065(INI)). 2016. november 14-én a Phil Hogan uniós biztos által létrehozott mezőgazdasági piaci munkacsoport kiadta a mezőgazdasági termelők ellátási láncban belüli helyzetéről szóló jelentését, míg az Európai Unió Tanácsa 2016. december 12-én jóváhagyta a mezőgazdasági termelők élelmiszer-ellátási láncban belüli helyzetének megerősítéséről és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni küzdelemlről szóló jelentést (15508/16. sz. következtetések).

42 COM(2018)173 final, 2018. április 12.

43 A jelen indítvány 29., valamint 59–67. pontja.

- korlátozza a szerződő felek tárgyalási szabadságát abban az értelemben, hogy a nyerstej-felvásárló nem csökkentheti indokolatlanul a nyers tej beszerzési árát, és az ár 3%-ot meghaladó csökkentésére kizárólag akkor van mód, ha egy állami intézmény a szóban forgó csökkentést indokoltnak találja.

C. Utószó

93. Tekintettel arra, hogy a közös mezőgazdasági politika és a mezőgazdasági termékek közös piacszerzése terén változik a szabályozási háttér, továbbá a Bíróságnak a Scotch Whisky Association ügyben hozott döntésére figyelemmel, kétségek merültek fel arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen mozgásterük van a nemzeti szabályoknak, amikor olyan jogszerű célokat kívánnak elérni, amely nem tartozik a közös mezőgazdasági politika eszközei közé.

94. A jelen indítványban megvitatott, megváltozott szabályozási megközelítést és logikát figyelembe véve van némi hely a nemzeti sokféleség számára, különösen a piac szélein, ahol a piac erőit össze kell egyeztetni a többi célkitűzéssel és értékkel. Ugyanakkor nem hiszem, hogy ez az „eltéréshez való jog”, még ha valamely igen jogszerű cél vezet is, elmehet addig, hogy az egységes piacszerzés szabályozásának belső lényegét elkezdje lebontani.

95. A fenti kijelentések semmiképpen nem vonják kétségbe annak jogszerűségét vagy érdemlegességét, amit a litván jogalkotó a tisztességtelen gyakorlatok tilalmáról szóló törvény megtámadott rendelkezései révén el szeretett volna érni. Valójában erős személyes rokonszenvet érzek a fenti célkitűzések iránt. A szóban forgó nemzeti rendelkezések egy olyan nemzetspecifikus környezetre kívánnak reagálni, ahol úgy tűnik, hogy a rendelet megközelítése, amely a termelői szervezetekben és szövetkezetekben rejlő lehetőségekre támaszkodik, nem működött megfelelően. Az 1308/2013 rendelet releváns rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló legutóbbi bizottsági jelentés ezt a nemzeti szinten ismétli meg, és arról számol be, hogy néhány tagállamban ellenállás van a „szövetkezeti megközelítéssel” szemben, és ez az egyik oka, hogy nem vezetett még teljes sikerre.⁴⁴

96. Ugyanakkor, ha nem szeretnénk, hogy a mezőgazdasági termékek piacszerzése olyan legyen, mint az ementáli sajt, akkor ezek a megfontolások sem teszik lehetővé, hogy a tagállamok egyoldalúan eltérjenek az egyértelmű európai uniós jogi követelményektől. Először is, az 1308/2013 rendelet a konkrét problémákra egyedi intézkedéseket ír elő.⁴⁵ Másodszor, arra is törekszik, hogy kommunikációs és jelentéstételi kötelezettség előírásával biztosítsa az európai uniós jogalkotó érzékenységét.⁴⁶

97. Harmadszor, és ez a legfontosabb, általánosságban véve az összes tagállam köteles a lojális együttműködés kötelessége révén betartani az európai uniós jogot. Az alkalmazás során felmerült nehézségek és problémák esetén adott esetben foglalkozniuk kell a problémával, európai uniós szinten a megfelelő intézményi fórumhoz kell fordulniuk, hogy előmozdítsák a jogszabályváltozást és az alakuló körülményekhez való fokozatos alkalmazkodást.⁴⁷

44 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A tejjapi helyzet alakulása és a „tejjagazati csomag” rendelkezéseinek alkalmazása. COM(2016) 724 final. Az Európai Unió keletibb feléről származó szkeptikus megfigyelő ezt a következtetést aligha találja meglepőnek, és megjegyzi, hogy ez nagy eséllyel megesik, ha egyetlen, kulturálisan meglehetősen kétes „megoldást” kínálnak a többiek számára. A mezőgazdasági termékek „kötelező” szövetkezetesítése és kollektivizálása szempontjából igen friss történelmi érzékenységgel rendelkező tagállamokban egy ilyen modell nagy valószínűséggel nem arat nagy sikert.

45 Lásd különösen az 1308/2013 rendelet 221. cikkének (1) bekezdését.

46 A rendelet 223. és 225. pontja.

47 E tekintetben lásd: 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-39/72, EU:C:1973:13, 20. és azt követő pontok).

98. A lojális együttműködés kötelezettsége azonban kétélű fegyver. Nem csak a tagállamokra állapít meg kötelezettséget, hanem az intézmények számára is, előírja, hogy „jóhiszeműen együtt kell működni a nehézségek legyőzése céljából, a Szerződés és más [európai uniós] – és különösen a közös piacszerzésre vonatkozó – rendelkezések teljes tiszteletben tartása mellett”⁴⁸.

99. Ilyen keretek között az uniós jogalkotó feladata, hogy időben reagáljon az ilyen fejleményekre.⁴⁹ Amint azt már máshol megjegyeztem, az uniós intézményeket különösen a közös mezőgazdasági politika terén megillető széles diszkrecionális jogkör nem tekinthető „biankó csekknek”, amelynek alapján a piacszerzésre vonatkozó korábbi szabályozási döntéseket állandónak, és a jelentősen megváltozott piaci és társadalmi háttér melletti folyamatos alkalmazás elegendő igazolásának kellene tekinteni.⁵⁰ Sőt, az arányosság elve azt is megköveteli, hogy az európai uniós jogi intézkedések az elérni kívánt cél tükrében megfelelőek legyenek, és ha ez nem sikerül, adott esetben az *érvényességük* vitatható.⁵¹ E kérdés azonban egy másik ügyhöz vezetne, amelyhez eltérő éveket és bizonyítékokat kellene a Bíróság elé terjeszteni.

V. Véggözetkeztetés

100. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (a Litván Köztársaság alkotmánybírósága) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

„A mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról és a 922/72/EGK, a 234/79/EGK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i (EU) 1308/2013 európai parlamenti és tanácsi rendelet 148. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mint amelyről az alapügyben szó van, amely a nyerstej-termelők tárgyalási pozíciójának erősítése és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megelőzése végett:

- korlátozza a szerződő felek tárgyalási szabadságát abban az értelemben, hogy a nyerstej-értékesítő nem fizethet eltérő nyerstej-beszerzési árat az értékesített tej mennyisége alapján megállapított, ugyanazon csoportba sorolt, a termelők valamely elismert szervezetéhez nem tartozó nyerstej-értékesítők számára az olyan tej vonatkozásában, amely ugyanolyan minőségű és összetételű, és amelyet a felvásárló részére ugyanolyan módon szállítanak le, és ezért a felek bármely más tényezőt figyelembe véve nem egyezhetnek meg eltérő nyerstej-beszerzési árról; valamint
- korlátozza a szerződő felek tárgyalási szabadságát abban az értelemben, hogy a nyerstej-felvásárló nem csökkentheti indokolatlanul a nyers tej beszerzési árát, és az ár 3%-ot meghaladó csökkentésére kizárólag akkor van mód, ha egy állami intézmény a szóban forgó csökkentést indokoltnak találja.”

48 2002. január 8-i van den Bor ítélet (C-428/99, EU:C:2002:3, 47. pont).

49 Lásd e tekintetben, a „meglévő jogszabály megváltoztatásának kötelezettségét” illetően: 1985. december 12-i Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland ítélet (208/84, EU:C:1985:508, 22. pont).

50 E tekintetben lásd: a Lidl ügyre vonatkozó indítványom (C-134/15, EU:C:2016:169, 90. pont); a Confédération paysanne és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-528/16, EU:C:2018:20, 139. pont).

51 Lásd például: 2012. július 12-i Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 1984. december 6-i Biovilac kontra ÉGK ítélet (59/83, EU:C:1984:380, 17. pont), amely szerint „valamely intézkedés jogszerűségét csak az érintheti hátrányosan, ha az intézkedés nyilvánvalóan nem alkalmas az illetékes közösségi intézmény által kitűzött cél elérésére”.