



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 listopada 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Wspólna organizacja rynków – Mleko i przetwory mleczne – Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 – Artykuł 148 ust. 4 – Umowa dostawy mleka surowego – Swobodne negocjowanie ceny – Zwalczanie niedozwolonych praktyk handlowych – Zakaz płacenia różnych cen producentom mleka surowego należącym do grupy utworzonej według sprzedawanej ilości dziennej oraz zakaz obniżania cen bez uzasadnienia

W sprawie C-2/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (trybunał konstytucyjny Republiki Litewskiej) postanowieniem z dnia 20 grudnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 stycznia 2018 r., w postępowaniu:

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė,

przy udziale:

Lietuvos Respublikos Seimas,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, P.G. Xuereb i T. von Danwitz (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 grudnia 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė przez G. Kaminskasa, advokatas,
- w imieniu rządu litewskiego przez R. Dzikoviča, M. Važnevičiusa i V. Voinilko, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego początkowo przez T. Henzego i S. Eisenberg, a następnie przez S. Eisenberg, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez S. Horrenbergera, D. Colasa, A.L. Desjonquères i C. Mosser, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: litewski.

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. Langerę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Lewisa i A. Steiblytę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 marca 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 148 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 350, s. 15) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1308/2013”).
- 2 Wniosek ten złożono w kontekście procedury kontroli zgodności z konstytucją Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminius, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas Nr. XII-1907 (ustawy nr XII-1907 Republiki Litewskiej zakazującej nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi) z dnia 25 czerwca 2015 r. (TAR 2015, nr 2015-11209), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (TAR 2015, nr 2015-20903) (zwanej dalej „ustawą o zakazie nieuczciwych praktyk”), w szczególności jej art. 3 i 5, wszczętej przez Lietuvos Respublikos Seimo narių grupę (grupę posłów do sejmiku Republiki Litewskiej).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 127, 128 i 138 rozporządzenia nr 1308/2013 stanowią:
 - „(127) Wobec braku prawodawstwa Unii w sprawie formalnych umów pisemnych państwa członkowskie mogą zdecydować o wprowadzeniu obowiązku stosowania takich umów na mocy krajowego prawa umów, pod warunkiem że będzie przy tym przestrzegane prawo Unii, i w szczególności nie naruszając właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i wspólnej organizacji rynku. Zważywszy na różnorodność warunków w Unii oraz zgodnie z zasadą pomocniczości decyzja taka powinna należeć do państw członkowskich. Jednakże w sektorze mleka i przetworów mlecznych w celu zapewnienia odpowiednich norm minimalnych dla tego rodzaju umów oraz właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i wspólnej organizacji rynku niektóre warunki podstawowe stosowania tych umów należy ustanowić na poziomie Unii. Wszystkie takie warunki powinny podlegać swobodnym negocjacjom. W związku z tym, że statuty niektórych spółdzielni mleczarskich mogą zawierać przepisy o podobnym skutku, dla uproszczenia w takich przypadkach powinny być one zwolnione z wymogu zawierania umów. W celu zwiększenia skuteczności takiego systemu umów państwa członkowskie powinny zdecydować, czy powinno się je stosować w przypadkach, gdy pośrednicy skupują mleko od rolników w celu przekazania go przetwórcom.
 - (128) W celu zapewnienia rentownego rozwoju produkcji, a tym samym odpowiedniego poziomu życia producentom mleka, należy wzmocnić ich siłę przetargową wobec przetwórców, co przyczyni się do sprawiedliwszego podziału wartości dodanej na poszczególnych etapach

łańcucha dostaw. W celu realizacji tych założeń [wspólnej polityki rolnej] należy, na podstawie art. 42 i art. 43 ust. 2 TFUE, przyjąć przepis umożliwiający organizacjom producentów skupiającym producentów mleka lub ich zrzeszeniom wspólne negocjowanie z mleczarniami warunków umów, w tym cen, na dostawę części lub całości produkcji członków tej organizacji. W celu utrzymania skutecznej konkurencji na rynku mleczarskim możliwość tę należy objąć odpowiednimi ograniczeniami ilościowymi. Aby nie utrudniać skutecznego funkcjonowania spółdzielni i z uwagi na jasność, należy stwierdzić, że w przypadku gdy członkostwo rolnika w spółdzielni zakłada obowiązek – w odniesieniu do całości lub części produkcji mleka prowadzonej przez tego rolnika – dostarczania mleka surowego na warunkach, które są przedstawione w statucie spółdzielni lub w zasadach i decyzjach na nim opartych, warunki te nie powinny być objęte negocjacjami prowadzonymi przez organizację producentów.

[...]

(138) Podczas gdy stosowanie sformalizowanych umów pisemnych w sektorze mlecznym objęte jest odrębnymi przepisami, stosowanie takich umów może również pomóc we wzmocnieniu odpowiedzialności podmiotów w innych sektorach i zwiększyć ich świadomość potrzeby, aby lepiej uwzględniać sygnały z rynku, w poprawie transmisji cen i dostosowaniu podaży do popytu oraz w uniknięciu pewnych nieuczciwych praktyk handlowych. W przypadku braku prawodawstwa unijnego dotyczącego takich umów państwa członkowskie mogą – w ramach krajowego prawa umów – zdecydować, że stosowanie takich umów jest obowiązkowe, pod warunkiem że jest przy tym przestrzegane prawo unijne, a w szczególności, że zapewnia się właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i wspólnej organizacji rynku”.

4 Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia wspólną organizację rynków produktów rolnych, rozumianych jako wszystkie produkty wymienione w załączniku I do traktatów [...].

2. Produkty rolne określone w ust. 1, dzieli się na następujące sektory wymienione w odpowiednich częściach załącznika I:

[...]

p) mleko i przetwory mleczne, część XVI;

[...]”.

5 Artykuł 148 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Stosunki umowne w sektorze mleka i przetworów mlecznych”, stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie postanowi, że każda dostawa na jego terytorium mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego musi być przedmiotem pisemnej umowy między stronami, lub postanowi, że pierwsi skupujący muszą złożyć pisemną ofertę zawarcia umowy o dostawę mleka surowego przez rolników, taka umowa lub oferta umowy musi spełniać warunki określone w ust. 2.

W przypadku gdy państwo członkowskie postanowi, że dostawy mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego muszą być przedmiotem pisemnej umowy między stronami, musi ono również postanowić, który etap lub etapy dostawy są objęte taką umową, jeżeli dostawa mleka surowego jest dokonywana za pośrednictwem jednego lub większej liczby nabywców.

Do celów niniejszego artykułu »nabywca« oznacza przedsiębiorstwo, które przewozi mleko surowe od rolnika lub innego nabywcy do przetwórcy mleka surowego lub innego nabywcy, a w każdym takim przypadku ma miejsce przeniesienie prawa własności do mleka surowego.

[...]

2. Umowa lub oferta umowy, o których mowa w ust. 1 [...]:

- a) jest sporządzana przed dostawą;
- b) jest sporządzana w formie pisemnej, oraz
- c) zawiera w szczególności następujące elementy:
 - (i) cenę do zapłaty za dostawę, która:
 - jest niezmienna i określona w umowie; lub
 - jest obliczana poprzez połączenie różnych czynników określonych w umowie, które mogą obejmować wskaźniki rynku odzwierciedlające zmianę warunków na rynku, dostarczoną ilość oraz jakość lub skład dostarczonego mleka surowego;
 - (ii) ilość mleka surowego, którą można dostarczyć lub która musi zostać dostarczona, wraz z terminem takich dostaw;
 - (iii) okres obowiązywania umowy, który może być ograniczony lub nieograniczony, z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy;
 - (iv) szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności;
 - (v) ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego; oraz
 - (vi) przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej.

[...]

4. Wszystkie elementy umów na dostawę mleka surowego zawieranych przez rolników, nabywców mleka surowego lub przetwórców mleka surowego, w tym elementy określone w ust. 2 lit. c), są swobodnie negocjowane między stronami.

Niezależnie od akapitu pierwszego, zastosowanie ma jedna z poniższych liter lub większa ich liczba:

- a) w przypadku gdy zgodnie z ust. 1 państwo członkowskie postanowi wprowadzić obowiązek zawierania pisemnej umowy o dostawę mleka surowego, może ono ustanowić:
 - (i) obowiązek stron uzgodnienia relacji między daną dostarczoną ilością a ceną do zapłaty za tę dostawę;
 - (ii) minimalny okres obowiązywania, który ma zastosowanie wyłącznie do umów pisemnych między rolnikiem a pierwszym podmiotem skupującym mleko surowe; taki minimalny okres obowiązywania umowy wynosi co najmniej sześć miesięcy i nie może zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- b) w przypadku gdy państwo członkowskie postanowi, że pierwszy podmiot skupujący mleko surowe musi złożyć pisemną ofertę umowy rolnikowi zgodnie z ust. 1, może postanowić, że oferta musi obejmować minimalny okres obowiązywania umowy określony w tym celu przez prawo krajowe; taki minimalny czas obowiązywania wynosi co najmniej sześć miesięcy i nie może zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Akapit drugi pozostaje bez uszczerbku dla prawa rolnika do sprzeciwienia się stosowaniu takiego minimalnego okresu obowiązywania, pod warunkiem iż złoży taki sprzeciw na piśmie. W takim przypadku strony mają swobodę negocjacji wszystkich elementów umowy, w tym elementów, o których mowa w ust. 2 lit. c).

[...]”.

- 6 Artykuł 149 rozporządzenia nr 1308/2013, zatytułowany „Negocjacje umowne w sektorze mleka i przetworów mlecznych”, stanowi:

„1. Organizacja producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych, która została uznana na mocy art. 161 ust. 1, może w imieniu swoich członków będących rolnikami – w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji – negocjować umowy o dostawę przez rolnika mleka surowego do przetwórcy mleka surowego lub do nabywcy w rozumieniu art. 148 ust. 1 akapit trzeci.

2. Negocjacje mogą być prowadzone przez organizację producentów:

- a) bez względu na to, czy ma miejsce przeniesienie prawa własności do mleka surowego przez rolników na organizację producentów;
- b) bez względu na to, czy negocjowana cena jest taka sama w odniesieniu do wspólnej produkcji niektórych lub wszystkich rolników należących do organizacji;

[...]”.

- 7 Artykuł 152 tego rozporządzenia, zatytułowany „Organizacje producentów”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą na wniosek uznawać organizacje producentów, które:

- a) są tworzone i kontrolowane zgodnie z art. 153 ust. 2 lit. c) przez producentów z określonego sektora wymienionego w art. 1 ust. 2;

[...]”.

- 8 Motyw 50 rozporządzenia nr 2017/2393 ma następujące brzmienie:

„Stosowanie umów w sektorze mleka i przetworów mlecznych może pomóc we wzmocnieniu odpowiedzialności podmiotów oraz w zwiększeniu ich świadomości w zakresie potrzeby lepszego uwzględniania sygnałów z rynku, poprawy transmisji cen oraz dostosowania podaży do popytu, a także unikania pewnych nieuczciwych praktyk handlowych. Aby stworzyć zachętę do korzystania z takich umów w sektorze mleka i przetworów mlecznych, a także w innych sektorach, producenci, organizacje producentów lub zrzeszenia organizacji producentów powinny mieć prawo zwrócenia się o pisemną umowę, nawet jeżeli dane państwo członkowskie nie przewidziało obowiązkowego stosowania takich umów”.

- 9 Zgodnie z motywem 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 2012, L 94, s. 38), przy czym to ostatnie rozporządzenie zostało uchylone rozporządzeniem nr 1308/2013:

„Wykorzystywanie zawieranych przed dostawą ustandaryzowanych umów pisemnych, zawierających podstawowe elementy, nie jest powszechnie stosowaną praktyką. Takie umowy mogą jednak pomóc w zwiększeniu poczucia odpowiedzialności podmiotów gospodarczych w łańcuchu mleczarskim oraz

uświadomieniu potrzeby większego uwzględniania sygnałów płynących z rynku, ulepszenia transmisji cen i dostosowania podaży do popytu, a także pomóc w unikaniu niektórych nieuczciwych praktyk handlowych”.

- 10 Artykuł 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz.U. 2019, L 111, s. 59), zatytułowany „Transpozycja”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, do dnia 1 maja 2021 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie rozpoczynają stosowanie tych przepisów najpóźniej w dniu 1 listopada 2021 r.

[...]”.

- 11 Zgodnie z art. 14 tej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie piątego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

Prawo litewskie

- 12 Zgodnie z art. 46 akapit pierwszy Lietuvos Respublikos Konstitucija (konstytucji Republiki Litewskiej) gospodarka Litwy opiera się na prywatnej własności, swobodzie prowadzenia i swobodzie inicjatywy indywidualnej działalności gospodarczej.
- 13 Zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk sprzedawcy mleka surowego dzielą się na dziesięć grup według dziennej ilości sprzedawanego mleka surowego o naturalnej zawartości tłuszczu, wyrażonej w kilogramach (kg). Dla poszczególnych grup ilość ta wynosi: pierwsza grupa – do 100 kg włącznie; druga grupa – ponad 100 kg i do 200 kg włącznie; trzecia grupa – ponad 200 kg i do 300 kg włącznie; czwarta grupa – ponad 300 kg i do 500 kg włącznie; piąta grupa – ponad 500 kg i do 1000 kg włącznie; szósta grupa – ponad 1000 kg i do 2000 kg włącznie; siódma grupa – ponad 2000 kg i do 4000 kg włącznie; ósma grupa – ponad 4000 kg i do 10 000 kg włącznie; dziewiąta grupa – ponad 10 000 kg i do 20 000 kg włącznie; dziesiąta grupa – ponad 20 000 kg.
- 14 Artykuł 2 ust. 7 tej ustawy definiuje cenę zakupu mleka surowego jako kwotę pieniężną uzgodnioną między podmiotem skupującym i sprzedawcą, płaconą za mleko surowe odpowiadające podstawowym wskaźnikom składu mleka surowego, ustalonym w zarządzeniu litewskiego ministra rolnictwa, która nie zawiera podwyżek, dodatków i obniżek.
- 15 Artykuł 3 wspomnianej ustawy, zatytułowany „Zakaz stosowania nieuczciwych praktyk przez podmioty gospodarcze”, przewiduje w ust. 3:

„Podmiotowi skupującemu mleko surowe zakazuje się stosowania następujących nieuczciwych praktyk:

- 1) stosowania różnych cen zakupu w umowach sprzedaży mleka surowego przy zakupie mleka surowego, które spełnia wymogi jakości określone w zarządzeniu litewskiego ministra rolnictwa, względem tej samej grupy sprzedawców w sytuacji, gdy warunki dostawy mleka podmiotowi skupującemu są takie same (mleko surowe dostarczane do punktu skupu, mleko surowe jest odbierane bezpośrednio w gospodarstwie rolnym, mleko surowe jest dostarczane bezpośrednio do przetwórcy), z wyjątkiem zakupu mleka surowego od sprzedawców, którzy sami są jego

producentami i należą do organizacji producentów mleka, uznanej zgodnie z normami określonymi w zarządzeniu litewskiego ministra rolnictwa. W tym ostatnim wypadku jednak zastosowana cena zakupu mleka surowego nie może być niższa od ceny zakupu, jaka zostałaby ustalona według grupy sprzedawców.

[...]

3) nieuzasadnionego obniżania ceny zakupu mleka”.

16 Artykuł 5 tej samej ustawy, zatytułowany „Obowiązek uzasadnienia obniżenia ceny zakupu mleka surowego”, stanowi:

„1. Jeśli podmiot skupujący obniża cenę zakupu ustaloną w umowie kupna mleka surowego o ponad 3%, jest obowiązany uzasadnić tę obniżkę ceny i podać powody agencji regulacji rynku.

2. Agencja regulacji rynku, zgodnie z wytycznymi proceduralnymi przyjętymi zarządzeniem litewskiego ministra rolnictwa, bada w terminie pięciu dni roboczych powody obniżki ceny zakupu mleka surowego przez podmiot skupujący, które zostały jej podane zgodnie z ust. 1, i w terminie trzech dni roboczych wydaje decyzję, czy obniżka ceny zakupu mleka surowego o ponad 3% jest zasadna.

3. Jeśli agencja regulacji rynku zdecyduje zgodnie z ust. 2, że obniżka ceny zakupu mleka surowego o ponad 3% była niezasadna, podmiot skupujący mleko surowe nie może obniżyć ceny zakupu ustalonej w umowie kupna mleka surowego”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17 W dniu 28 czerwca 2016 r. grupa posłów do sejmu Republiki Litewskiej złożyła do Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (trybunału konstytucyjnego Republiki Litewskiej) wniosek o dokonanie kontroli zgodności z art. 46 akapit pierwszy konstytucji litewskiej między innymi art. 3 i 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk.

18 Na poparcie swojego wniosku grupa ta argumentowała, że ustawa ta ogranicza uprawnienia stron umowy sprzedaży mleka surowego do określenia podstawowych elementów tej umowy, takich jak cena lub ilość, i z tego powodu nie zapewnia swobody zawierania umów zapisanej we wspomnianym art. 46 akapit pierwszy.

19 Sejm litewski utrzymywał natomiast, że swoboda ta nie jest bezwzględna i może zostać ograniczona zarówno w celu ochrony interesu publicznego, jak i zagwarantowania słuszności i sprawiedliwości. Twierdził on, że na Litwie siła przetargowa producentów mleka surowego z jednej strony i przetwórców lub nabywców z drugiej strony jest nierówna na korzyść tych ostatnich oraz że przepisy bezwzględne ustanowione w art. 3 i 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk mają na celu ochronę praw i uzasadnionych interesów strony umowy uważanej za słabszą, a mianowicie producentów mleka surowego.

20 Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos (departament prawa europejskiego przy ministerstwie sprawiedliwości Republiki Litewskiej) oraz Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba (rada ds. konkurencji Republiki Litewskiej), które również przedstawiły uwagi sądowi odsyłającemu, argumentowały ze swej strony, że art. 3 i 5 tej ustawy naruszają zasadę swobodnego negocjowania zapisaną w art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013, w szczególności w odniesieniu do ustalania ceny mleka surowego.

- 21 Sąd odsyłający zaznacza, że ponieważ rynek wewnętrzny i rolnictwo należą do dziedzin kompetencji dzielonej między Unią i państwami członkowskimi, uregulowanie krajowe dotyczące tych dziedzin, w tym konstytucję litewską i jej art. 46 akapit pierwszy, należy interpretować zgodnie z przepisami Unii dotyczącymi tych dziedzin. W związku z tym sąd odsyłający zwraca się o wykładnię art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk z art. 46 akapit pierwszy konstytucji.
- 22 W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że ustawodawstwo litewskie nakłada na zainteresowane podmioty gospodarcze obowiązek sporządzenia pisemnej umowy, kiedy zakupują mleko surowe. Sąd ten dodaje, że zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk jej celem jest z jednej strony zapewnienie równowagi między uzasadnionymi interesami podmiotów skupujących mleko surowe i sprzedawców, a z drugiej strony ograniczenie wykorzystywania siły rynkowej przez przetwórców mleka, którzy mają silną pozycję na tym rynku, oraz ograniczenie korzyści uzyskiwanej w nieuczciwy sposób przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie obrotu przetworami mlecznymi poprzez obniżanie ich cen hurtowych.
- 23 Sąd odsyłający wskazuje również, że z posiadanych przez niego akt sprawy wynika, że sektor mleczarski jest jedną z najważniejszych gałęzi produkcji rolnej na Litwie, wytwarzającą około 2% całkowitego produktu krajowego brutto kraju. Jednakże siła przetargowa producentów jest bardzo ograniczona ze względu na ich niewielkie rozmiary w porównaniu z przetwórcami. W tym względzie zwraca on uwagę, że zgodnie z danymi liczbowymi za 2015 r. 74% litewskich producentów mleka surowego posiada od jednej do pięciu krów, podczas gdy 97% tego mleka przetwarza sześć przedsiębiorstw. Ponadto współpraca między tymi producentami jest tradycyjnie słabo rozwinięta, pomimo wysiłków na rzecz jej wspierania, i zaledwie 15% z nich uczestniczy w rzeczywistej współpracy, dostarczając jedynie 18% całkowitej ilości mleka surowego kupowanego na Litwie. Nie istnieje żadna organizacja producentów mleka surowego uznana zgodnie z art. 152 i nast. rozporządzenia nr 1308/2013. Średnia cena zakupu mleka surowego na Litwie jest jedną z najniższych w Unii Europejskiej.
- 24 Ponadto sąd ten informuje, że przed przyjęciem ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk podmioty skupujące po prostu informowały producentów mleka o cenie, po której kupowały mleko surowe, przy czym cena ta nie była przedmiotem wcześniejszych negocjacji.
- 25 Sąd odsyłający zauważa, że art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013 nie przyznaje wyraźnie państwom członkowskim, które zdecydowały się wprowadzić wymóg umów pisemnych dla każdej dostawy mleka surowego na ich terytorium, kompetencji do ograniczenia w prawie krajowym zasady swobody negocjacji. Zastanawia się jednak, czy zasady tej nie można ograniczyć w celu wzmocnienia siły przetargowej rolników w sektorze mleczarskim w stosunku do podmiotów skupujących mleko oraz w celu zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym, biorąc pod uwagę takie okoliczności, jak szczególne cechy strukturalne sektora mleka i przetworów mlecznych, brak organizacji producentów lub rozwój sytuacji na rynku mleka.
- 26 W tych okolicznościach Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (trybunał konstytucyjny Republiki Litewskiej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy wykładni art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 można dokonywać w ten sposób, że dla wzmocnienia siły przetargowej producentów mleka surowego oraz dla zapobieżenia nieuczciwym praktykom handlowym, jak też biorąc pod uwagę pewne szczególne cechy strukturalne sektora mleka i przetworów mlecznych w państwie członkowskim oraz rozwój sytuacji na rynku mleka, nie zakazuje on ustanowienia przepisów krajowych, które ograniczają swobodę stron umowy w zakresie negocjowania ceny zakupu mleka surowego w tym sensie, że podmiot skupujący mleko surowe nie może płacić różnych cen dostawcom mleka surowego, których należy zakwalifikować do tej samej grupy w oparciu o ilość sprzedawanego mleka surowego, a którzy nie należą do uznanych organizacji producentów mleka, za mleko surowe o tej samej jakości i tym samym składzie co

mleko, które jest dostarczane podmiotowi skupującemu na tych samych warunkach, a tym samym strony umowy nie mogą ustalić innej ceny zakupu mleka surowego poprzez uwzględnienie jakichkolwiek innych czynników?

- 2) Czy wykładni art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 można dokonywać w ten sposób, że dla wzmocnienia siły przetargowej producentów mleka surowego oraz dla zapobieżenia nieuczciwym praktykom handlowym, jak też biorąc pod uwagę pewne szczególne cechy strukturalne sektora mleka i przetworów mlecznych w państwie członkowskim oraz rozwoju sytuacji na rynku mleka, nie zakazuje on ustanowienia przepisów krajowych, które ograniczają swobodę stron umowy w zakresie negocjowania ceny zakupu mleka surowego w tym sensie, że podmiot skupujący mleko surowe nie może w sposób nieuzasadniony obniżyć ceny zakupu, a obniżka o ponad 3% jest możliwa jedynie wówczas, gdy państwowa instytucja uzna ją za zasadną?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk, które zakazuje podmiotom skupującym mleko surowe płać różną cenę zakupu producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy pod względem dziennej ilości sprzedawanego mleka surowego o identycznym składzie i jakości, dostarczanej na tych samych warunkach.
- 28 Na wstępie należy stwierdzić, że w ramach wspólnej polityki rolnej, która zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE należy do kompetencji dzielonej między Unią a jej państwami członkowskimi, państwa członkowskie dysponują kompetencją prawodawczą umożliwiającą im, jak wynika z art. 2 ust. 2 TFUE, wykonywanie ich kompetencji w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji (wyrok z dnia 19 września 2013 r., Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, pkt 26).
- 29 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli przyjęto rozporządzenie w sprawie ustanowienia wspólnej organizacji rynku w danej dziedzinie, państwa członkowskie są zobowiązane do zaniechania wszelkich środków, które mogłyby wprowadzać wyjątki od tego rozporządzenia lub prowadzić do jego naruszenia. Ze wspólną organizacją rynku niezgodne są również przepisy, które stanowią przeszkodę w jej prawidłowym funkcjonowaniu, także wtedy, gdy ta organizacja nie uregulowała danej dziedziny w sposób wyczerpujący (wyrok z dnia 26 maja 2005 r., Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Niemniej ustanowienie wspólnej organizacji rynków nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez wspólną organizację rynków, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze (wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 W tym przypadku, jak wynika z art. 1 ust. 2 lit. p) rozporządzenia nr 1308/2013, ustanawia ono wspólną organizację rynków dla wszystkich produktów rolnych wymienionych w załączniku I do traktatów UE i FUE, obejmującą sektor mleka i przetworów mlecznych.
- 32 Artykuł 148 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, że w przypadku gdy państwo członkowskie postanowi, iż dostawy mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego muszą być przedmiotem pisemnej umowy między stronami, umowa ta musi spełniać warunki określone w ust. 2

tego artykułu. Zgodnie z art. 148 ust. 2 lit. c) wspomnianego rozporządzenia umowa ta obejmuje w szczególności, jak wynika z ppkt (i) tego przepisu, cenę do zapłaty za dostawę, która jest niezmienna i określona w umowie lub jest obliczana poprzez połączenie czynników określonych w umowie, które mogą obejmować wskaźniki rynku odzwierciedlające zmianę warunków na rynku, dostarczoną ilość oraz jakość lub skład dostarczonego mleka surowego oraz, zgodnie z ppkt (ii) tego przepisu, ilość mleka surowego, która może lub musi zostać dostarczona.

- 33 Artykuł 148 ust. 4 akapit pierwszy tego samego rozporządzenia stanowi, że wszystkie elementy umów na dostawę mleka surowego zawieranych przez rolników, nabywców mleka surowego lub przetwórców mleka surowego, w tym elementy określone w ust. 2 lit. c), są swobodnie negocjowane między stronami.
- 34 Zgodnie z art. 148 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia nr 1308/2013 państwo członkowskie może zobowiązać strony do uzgodnienia związku między określoną ilością dostarczoną a ceną, która ma być zapłacona za taką dostawę, oraz może określić minimalny okres obowiązywania mający zastosowanie wyłącznie do pisemnych umów między rolnikami a pierwszymi podmiotami skupującymi mleko surowe.
- 35 Z przepisów tych wynika, że art. 148 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1308/2013 ustanawia zasadę, zgodnie z którą wszystkie elementy umów dostawy mleka surowego, w tym ceny, są swobodnie negocjowane, a jednocześnie w akapicie drugim wspomnianego ust. 4 przewidziano wyjątki od tej zasady.
- 36 Wynika z tego, że strony muszą mieć możliwość ustalenia ceny sprzedaży mleka surowego w wyniku swobodnych negocjacji między sobą, a w szczególności konfrontacji podaży i popytu na danym rynku.
- 37 Jak przypominał Trybunał, przy braku mechanizmu ustalania cen swobodne kształtowanie cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji jest składnikiem rozporządzenia nr 1308/2013 i stanowi wyraz zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., *Scotch Whisky Association i in.*, C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 20).
- 38 W niniejszej sprawie ze wskazań zawartych w postanowieniu odsyłającym i z uwag rządu litewskiego wynika, że na litewskim rynku mleka surowego nie są spełnione warunki skutecznej konkurencji z powodu nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez podmioty skupujące o wysokim poziomie koncentracji, ponieważ sześć przedsiębiorstw przetwarza 97% mleka surowego pochodzącego od ponad 20 000 bardzo małych producentów. Przed wejściem w życie ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk podmioty skupujące mleko surowe po prostu informowały producentów o cenie zakupu tego mleka, bez uprzednich negocjacji i bez żadnej innej możliwości dla tych ostatnich niż akceptacja narzuconych warunków. Ta presja wywierana na litewskich producentów mleka surowego i słaby rozwój współpracy między nimi tłumaczą, dlaczego średnia cena zakupu mleka surowego na Litwie jest jedną z najniższych w Unii i dlatego sektorowi produkcji mleczarskiej grozi upadłość. Sytuacja ta, charakteryzująca się brakiem równowagi w sile przetargowej między producentami mleka surowego a przetwórcami, skłoniła ustawodawcę krajowego do przyjęcia wspomnianej ustawy, której celem jest ochrona praw i uzasadnionych interesów słabszej strony umowy, a mianowicie producentów mleka surowego, poprzez zakazanie podmiotom gospodarczym stosowania nieuczciwych praktyk i ustanowienie szeregu powiązanych z tym wymogów.
- 39 Rząd litewski dodaje, że ustawa ta pozwala na swobodne negocjowanie ceny zakupu mleka surowego przez strony i przywrócenie skutecznej konkurencji na tym rynku.

- 40 Z informacji przekazanych przez sąd odsyłający i potwierdzonych przez ten rząd wynika w tym względzie, że art. 2 ust. 7 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk definiuje cenę zakupu mleka surowego jako kwotę uzgodnioną między podmiotem skupującym a sprzedawcą, płaconą za mleko surowe odpowiadające wskaźnikom podstawowym dotyczącym składu mleka surowego, ustalonym w zarządzeniu ministra rolnictwa.
- 41 Dlatego też, jeżeli ta cena podstawowa jest ustalana dla wszystkich producentów w tej samej grupie utworzonej w oparciu o dzienną ilość sprzedawanego mleka surowego zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i art. 2 ust. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk, ostateczna cena do zapłacenia będzie obliczana na podstawie podwyżek, dodatków, obniżek lub warunków dostawy negocjowanych swobodnie i indywidualnie na tym etapie.
- 42 Należy zbadać, czy przyjmując rozporządzenie nr 1308/2013, a w szczególności jego art. 148, Unia wykonała w sposób wyczerpujący swoje kompetencje w dziedzinie stosunków umownych między stronami umowy dostawy mleka surowego, a w szczególności w zakresie procesu negocjacji tej umowy.
- 43 Przede wszystkim z brzmienia art. 148 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013, a w szczególności ze sformułowania „w przypadku gdy państwo członkowskie postanowi”, że każda dostawa mleka surowego musi być przedmiotem pisemnej umowy między stronami, wynika, że decyzja państwa członkowskiego o ustanowieniu obowiązku zawarcia pisemnej umowy stanowi dla niego zwykłą możliwość. Interpretacja ta znajduje potwierdzenie w motywie 127 tego rozporządzenia, zgodnie z którym państwa członkowskie „mogą” zdecydować o wprowadzeniu obowiązku zawierania formalnych umów pisemnych, a „decyzja taka powinna należeć do państw członkowskich”.
- 44 W motywie tym stwierdza się, że „w celu zapewnienia odpowiednich norm minimalnych dla tego rodzaju umów [...] niektóre warunki podstawowe stosowania tych umów należy ustanowić na poziomie Unii”. Artykuł 148 tego rozporządzenia, interpretowany w świetle tego motywu, ma na celu ustanowienie minimalnych wymogów mających zastosowanie do przedmiotowych umów, bez zakazywania państwom członkowskim ustanawiania innych wymogów, co potwierdza sformułowanie tego artykułu, a głównie słowa umowa „zawiera w szczególności następujące elementy” w ust. 2 lit. c) tego artykułu.
- 45 Z tych elementów wynika, że przyjmując rozporządzenie nr 1308/2013, a w szczególności jego art. 148, Unia nie wykonała w sposób wyczerpujący swoich kompetencji w dziedzinie stosunków umownych między stronami umowy o dostawę mleka surowego, w związku z czym rozporządzenia tego nie można interpretować jako zakazującego państwom członkowskim, co do zasady, przyjmowania jakichkolwiek środków w tej dziedzinie.
- 46 Jeśli chodzi o uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównego, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że jego głównym celem jest zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez podmioty skupujące mleko surowe wobec strony uważanej za słabszą, a mianowicie producentów mleka. Celem ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk jest w szczególności zakazanie sprzedawcom i podmiotom skupującym mleko surowe stosowania takich praktyk przy sprzedaży lub zakupie mleka surowego, poddanie obrotu przetworami mlecznymi na Litwie określonym wymogom, określenie organów monitorujących przestrzeganie przepisów tej ustawy oraz ustanowienie odpowiedzialności w przypadku naruszenia.
- 47 Uzasadnienie projektu ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk wskazuje, że jej celem jest zapewnienie równowagi między uzasadnionymi interesami podmiotów skupujących i sprzedawców mleka surowego, ograniczenie wykorzystywania siły rynkowej przetwórców mleka mających silną pozycję na tym rynku oraz ograniczenie przewagi uzyskanej w nieuczciwy sposób przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie obrotu przetworami mlecznymi poprzez obniżanie cen hurtowych tych produktów.

- 48 Z motywu 138 rozporządzenia nr 1308/2013 wynika wprawdzie, że stosowanie sformalizowanych umów pisemnych w sektorze mlecznym objęte jest odrębnymi przepisami, stosowanie takich umów może również pomóc we wzmocnieniu odpowiedzialności podmiotów w innych sektorach oraz między innymi w uniknięciu „pewnych nieuczciwych praktyk handlowych”. Należy poza tym zauważyć, że rozporządzenie nr 261/2012, które wprowadziło do przepisów unijnych przepis odpowiadający obecnemu art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013, wskazywało w ten sam sposób w motywie 8, że umowy mogą „także pomóc w unikaniu niektórych nieuczciwych praktyk handlowych”. Sformułowanie to znajduje się ponadto w motywie 50 rozporządzenia 2017/2393, które zmieniło rozporządzenie nr 1308/2013 w jego poprzedniej wersji, w którym stwierdza się, że stosowanie umów w sektorze mleka i przetworów mlecznych może przyczynić się w szczególności do unikania „pewnych nieuczciwych praktyk handlowych”.
- 49 Jednakże te odniesienia do niektórych nieuczciwych praktyk nie pozwalają na wykazanie, że cel zwalczania nieuczciwych praktyk, do którego zmierzają przepisy będące przedmiotem postępowania głównego, jest objęty rozporządzeniem nr 1308/2013, tym bardziej że rozporządzenie to nie obejmuje tych praktyk jako całości, nie reguluje ich ani nawet nie identyfikuje.
- 50 Ponadto, jak wynika z motywu 128 wspomnianego rozporządzenia, jego celem jest zapewnienie rentownego rozwoju produkcji, a tym samym odpowiedniego poziomu życia producentom mleka, zgodnie z celami wspólnej polityki rolnej określonymi w art. 39 ust. 1 TFUE. Tymczasem interpretowanie art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013 jako zakazującego państwu członkowskim przyjmowania jakichkolwiek środków mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk w sektorze mleka i przetworów mlecznych byłoby sprzeczne z tym celem, jak również z celem zapewnienia skutecznej konkurencji na rynkach produktów rolnych, który jest również jednym z celów wspólnej polityki rolnej (zob. podobnie wyrok z dnia 19 września 2013 r., Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, pkt 37).
- 51 Należy jeszcze zaznaczyć, że w dziedzinie regulowanej wspólną organizacją rynku mleka i przetworów mlecznych władze krajowe zachowują kompetencję do stosowania swego krajowego prawa konkurencji do spółdzielni producentów mleka zajmującej silną pozycję na rynku krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2003 r., Milk Marque i National Farmers’ Union, C-137/00, EU:C:2003:429, pkt 67).
- 52 Niedawne przyjęcie dyrektywy 2019/633, która weszła w życie zgodnie z jej art. 14 w dniu 30 kwietnia 2019 r., potwierdza brak wyczerpującej harmonizacji w dziedzinie walki z nieuczciwymi praktykami handlowymi w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych w chwili przyjęcia przepisów krajowych będących przedmiotem postępowania głównego.
- 53 W związku z tym, mając na uwadze orzecznictwo przywołane w pkt 30 niniejszego wyroku, należy uznać, że państwa członkowskie miały uzupełniającą kompetencję do przyjęcia środków w dziedzinie zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, w wyniku których uregulowany zostaje proces swobodnego negocjowania cen, nawet jeżeli środki te mają wpływ na zasadę swobodnego negocjowania ceny należnej za dostawę mleka surowego wynikającą z art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013, a tym samym na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze.
- 54 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2019/633 zobowiązuje państwa członkowskie, by przyjęły i opublikowały do dnia 1 maja 2021 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy oraz by rozpoczęły stosowanie tych przepisów najpóźniej w dniu 1 listopada 2021 r. Ponieważ sąd odsyłający przesłał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przed wejściem w życie tej dyrektywy, należy zauważyć, że pytania do Trybunału nie mają z nią związku.
- 55 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w okresie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie będące jej adresatami są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu rezultatu wskazanego przez tę dyrektywę (wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 45;

z dnia 22 listopada 2005 r., Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, pkt 67; a także z dnia 23 kwietnia 2009 r., VTB-VAB i Galatea, C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, pkt 38). Chociaż w niniejszej sprawie ustawa o zakazie nieuczciwych praktyk została przyjęta przed wejściem w życie dyrektywy 2019/633, organy i sądy krajowe powinny w miarę możliwości powstrzymać się od dokonywania wykładni tej ustawy w sposób, który mógłby poważnie zagrozić, po upływie terminu transpozycji tej dyrektywy, osiągnięciu zamierzonego przez nią celu (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2016 r., C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 56 W tym kontekście należy zauważyć, że uregulowanie krajowe takie jak to, o którym mowa w pkt 53 niniejszego wyroku, musi być jednak odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 64; a także z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 To badanie proporcjonalności należy przeprowadzić z uwzględnieniem w szczególności celów wspólnej polityki rolnej, a także właściwego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku, co wymaga wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez wspomniane uregulowanie, którym jest zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 28).
- 58 W odniesieniu w pierwszej kolejności do kwestii, czy wspomniane uregulowanie jest odpowiednie dla realizacji zamierzonego przezeń celu, należy zauważyć, że ustawa o zakazie nieuczciwych praktyk dzieli w art. 2 ust. 5 producentów mleka surowego na dziesięć grup w zależności od dziennej ilości sprzedawanego mleka surowego, przy czym ilość ta wynosi mniej niż 100 kg w przypadku pierwszej grupy i ponad 20 000 kg w przypadku ostatniej. Artykuł 3 ust. 3 pkt 1 tej ustawy zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe spełniające wymogi jakościowe stosowania różnych cen podstawowych wobec producentów należących do tej samej grupy, jeżeli warunki dostawy są takie same.
- 59 Przepis ten skutkuje zatem zapewnieniem, że podmiot skupujący oferuje identyczną cenę podstawową wszystkim producentom znajdującym się w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do obiektywnego kryterium, które stanowi dzienna ilość sprzedanego mleka. Takie kryterium dopuszczone jest również w art. 148 ust. 4 akapit drugi lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, który zezwala państwom członkowskim na nałożenie na strony umowy obowiązku uzgodnienia związku między określoną ilością dostarczoną a ceną.
- 60 Jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, art. 3 ust. 3 pkt 1 wspomnianej ustawy pozwala zapewnić, że producenci mleka nienależący do uznanej organizacji producentów mleka nie będą zmuszeni z powodu braku równowagi sił przetargowych do tego, by godzić się na warunki zakupu mleka surowego narzucone im przez przetwórców i akceptować bardzo niskie ceny, podczas gdy inni producenci, choć tej samej wielkości, korzystaliby z wyższych cen wynikających z równiejszych negocjacji. Ten przepis pozwala ponadto, by nie znaleźli się oni w bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku w porównaniu z tymi innymi producentami. Wspomniany przepis może również wzmocnić siłę przetargową małych producentów, tworząc z nich pewną grupę, zachęcić ich do uzgodnień a także wyrównać zaangażowane siły przetargowe.
- 61 Jak wynika z motywu 128 rozporządzenia nr 1308/2013, również w celu wzmocnienia siły przetargowej producentów mleka art. 149 tego rozporządzenia umożliwia organizacjom i zrzeszeniom producentów wspólne negocjowanie warunków umów, w tym ceny, na dostawę części lub całości produkcji mleka surowego ich członków.

- 62 W świetle wszystkich tych elementów należy stwierdzić, że uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównego może zapobiec ryzyku, iż strona umowy uważana za słabszą będzie zmuszona do zaakceptowania nieuzasadnionych obniżek cen, a tym samym zwalczając ewentualne nieuczciwe praktyki handlowe, co powinien ustalić sąd odsyłający.
- 63 Co się tyczy w drugiej kolejności kwestii, czy uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównego nie wykracza poza to, co jest konieczne, należy z jednej strony wziąć pod uwagę specyfikę sektora mlecznego oraz litewskiego rynku mleka surowego, przypomniane w pkt 22–24 i 38 niniejszego wyroku. Te cechy szczególne wiążą się z brakiem skutecznej konkurencji na litewskim rynku mleka surowego ze względu na nieuczciwe praktyki handlowe oraz z właściwością mleka surowego, które jest produktem łatwo psującym się, co nie pozwala producentom w praktyce na opóźnienie sprzedaży w obliczu nieuczciwych praktyk handlowych ani też na wejście w spór z tymi podmiotami skupującymi, który groziłby pogorszeniem stosunków handlowych, a także z brakiem wystarczającej współpracy między producentami mleka na tym rynku. Jak zaznaczył sąd odsyłający, przed uchwaleniem ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk podmioty skupujące informowały producentów o cenie, po jakiej skupują mleko surowe, a o żadnych wcześniejszych negocjacjach nie mogło być mowy.
- 64 Z postanowienia odsyłającego wynika ponadto, że pomimo wysiłków podejmowanych w celu zachęcania do współpracy między producentami mleka za pomocą różnych środków, niewielu z nich jest gotowych do współpracy, wobec czego nie mogła powstać żadna organizacja producentów mleka surowego w rozumieniu rozporządzenia nr 1308/2013.
- 65 Z drugiej strony z postanowienia odsyłającego wynika, że mleko surowe, aby mogło być sprzedawane, musi spełniać określone wymogi jakościowe określone w zarządzeniu ministerialnym, dotyczące zawartości tłuszczu i białka oraz wskaźników jego jakości, takich jak kolor, zapach, konsystencja, temperatura, smak, kwasowość, czystość, gęstość oraz substancje neutralizujące i hamujące.
- 66 Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w tym postanowieniu, jeżeli mleko nie spełnia innych wskaźników jakości, takich jak ogólna liczba bakterii, liczba komórek somatycznych i substancji hamujących, jak również temperatura zamrażania, zastosowanie mają obniżki kwoty przewidzianej w tych przepisach. Ponadto za wysokiej jakości mleko można przewidzieć dodatki lub podwyżki, według rządu litewskiego bez ograniczeń.
- 67 Wynika z tego, jak wskazuje sąd odsyłający, że cena zakupu płacona danemu producentowi mleka surowego, który nie należy do uznanej organizacji producentów mleka, może zależeć od grupy producentów, do której został zaklasyfikowany w oparciu o ilość sprzedawanego mleka, od warunków jego dostawy, jak również składu i jakości tego produktu.
- 68 W tym względzie, jak wskazano w pkt 32 niniejszego wyroku, z art. 148 ust. 2 lit. c) ppkt (i) rozporządzenia nr 1308/2013 wynika, że cena może być obliczana poprzez połączenie różnych czynników określonych w umowie, które mogą obejmować w szczególności jakość lub skład dostarczonego mleka surowego.
- 69 W tych okolicznościach, mając na uwadze cele wspólnej polityki rolnej i prawidłowe funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku, uregulowanie będące przedmiotem postępowania przed sądem odsyłającym nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych przezeń celów. Niemniej do sądu odsyłającego, który jest jedynym sądem posiadającym bezpośrednią wiedzę o zawisłym przed nim sporze, należy zbadanie, czy środki przyjęte w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych poprzez wzmocnienie siły przetargowej producentów mleka, którzy nie należą do uznanej organizacji producentów mleka, a tym samym w celu przyczynienia się do zrównoważonego rozwoju produkcji poprzez zagwarantowanie uczciwych warunków producentom mleka przy ograniczeniu zasady swobodnego negocjowania cen, nie wykracza poza to, co jest konieczne.

70 Uwzględniając powyższe rozważania, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk, które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotem skupującym mleko surowe płacenia różnej ceny zakupu producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy pod względem sprzedawanej dziennej ilości mleka surowego o tym samym składzie i jakości oraz dostarczanego na tych samych warunkach, o ile uregulowanie to jest odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, co powinien ustalić sąd odsyłający.

W przedmiocie pytania drugiego

71 W drugim pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk, które zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

72 W pierwszej kolejności, jak wynika z pkt 43–45 i 48–54 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013 nie sprzeciwia się przyjęciu przez państwa członkowskie środków mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych, które to środki dokonują uregulowania procesu swobodnego negocjowania cen, nawet jeśli środki te mają wpływ na zasadę swobodnego negocjowania ceny należnej za dostawę mleka surowego, a tym samym na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w rozpatrywanym sektorze.

73 Uregulowanie takiej musi jednak – jak zaznaczono w pkt 56 niniejszego wyroku – być odpowiednie dla zapewnienia realizacji wyznaczonego celu oraz nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

74 W niniejszej sprawie głównym celem przepisów będących przedmiotem postępowania głównego, jak stwierdzono w pkt 46 niniejszego wyroku, jest zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez podmioty skupujące mleko surowe wobec strony uważanej za słabszą, a mianowicie producentów mleka.

75 W tym względzie rząd litewski wyjaśnił, że art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk mają na celu ustanowienie gwarancji, że po zawarciu umowy między podmiotem skupującym a sprzedawcą mleka surowego i uzgodnieniu między nimi ceny w tej umowie nie będzie już możliwe obniżenie tej ceny bez obiektywnych przyczyn i w sposób nieuczciwy.

76 W drugiej kolejności, jak zauważył ten rząd i rząd niemiecki, przepisy te nie wydają się mieć żadnego wpływu na zasadę swobodnego negocjowania cen wynikającą z art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013. Przepisy te nie wydają się bowiem dotyczyć samego negocjowania tej ceny lub innych elementów umowy, lecz raczej zmiany tej ceny przez jedną ze stron po zawarciu umowy w sposób jednostronny i bez jakichkolwiek uzgodnień lub postanowień umownych, w trakcie wykonywania tej umowy, co powinien ustalić sąd odsyłający.

77 W trzeciej kolejności, o się tyczy kwestii, czy wspomniane przepisy są odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu bez wykraczania poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, należy zauważyć, że art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk mogą zapewnić przestrzeganie przez podmiot skupujący ceny wynegocjowanej z producentem w braku obiektywnych powodów mogących uzasadnić obniżenie tej ceny. Przepisy te umożliwiają ponadto zapobieganie próbom wywierania przez podmioty skupujące presji na producentów mleka w celu obniżenia tej ceny

i ochronę tych ostatnich przed narzucaniem arbitralnych zmian ceny. Wspomniane przepisy prowadzą również do zapewnienia prawidłowego wykonania pisemnej umowy zawartej przez strony, obok pewnej stabilności cen mleka surowego.

- 78 W świetle tych elementów należy stwierdzić, że uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównego jest odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu.
- 79 Wreszcie, jeśli chodzi o to, czy uregulowanie to nie wykracza poza to, co jest konieczne, należy uwzględnić, jak wynika z pkt 63 niniejszego wyroku, specyfikę sektora mlecznego i litewskiego rynku mleka surowego, charakteryzującego się w szczególności brakiem skutecznej konkurencji na tym rynku oraz właściwością mleka surowego jako produktu łatwo psującego się, która w praktyce nie pozwala producentom na opóźnianie dostawy w obliczu nieuczciwych praktyk handlowych lub wchodzenie w spór z podmiotami skupującymi, co mogłoby zagrozić stosunkom handlowym.
- 80 Należy również zauważyć, że art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk nie zakazują wszelkich obniżek uzgodnionej ceny, lecz jedynie stanowią, że takie obniżki muszą być obiektywnie uzasadnione, po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu administracyjnego w przypadku większych obniżek. Ponadto przepisy te nie wydają się uniemożliwiać stronom włączenia do umowy postanowień umożliwiających obniżenie ustalonej ceny w przypadku wystąpienia nowych obiektywnych elementów uzgodnionych między nimi.
- 81 Poza tym należy zauważyć, że art. 148 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia nr 1308/2013 zezwala państwom członkowskim w drodze wyjątku od zasady swobodnego negocjowania wszystkich elementów umów na dostawy mleka surowego, w tym cen, na określenie minimalnego okresu wynoszącego co najmniej sześć miesięcy, mającego zastosowanie do umów pisemnych między rolnikiem a pierwszym podmiotem skupującym mleko surowe.
- 82 Uwzględniając powyższe rozważania, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk, które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

W przedmiocie kosztów

- 83 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 148 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r., należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 1 Lietuvos Respublikos Ūkio subjekto, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas Nr. XII-1907 (ustawy nr XII-1907 Republiki Litewskiej zakazującej nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi)**

z dnia 25 czerwca 2015 r., zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotem skupującym mleko surowe płacenia różnej ceny zakupu producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy pod względem sprzedawanej dziennej ilości mleka surowego o tym samym składzie i jakości oraz dostarczanego na tych samych warunkach, o ile uregulowanie to jest odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, co powinien ustalić sąd odsyłający.

- 2) Artykuł 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013, zmienionego rozporządzeniem 2017/2393, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy nr XII-1907 Republiki Litewskiej z dnia 25 czerwca 2015 r. zakazującej nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi, zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

Podpisy