Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 12. studenoga 2020.[1]

Predmet C-400/19

Europska komisija
protiv

Mađarske

„Povreda obveze države članice – Članak 34. UFEU-a – Zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda – Uredba (EU) br. 1308/2013 – Nacionalni zakon koji zabranjuje nepoštene trgovačke prakse koje se primjenjuju protiv dobavljača u vezi s poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – Prodajne cijene poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda – Obveza primjene ujednačene maloprodajne profitne marže na istovjetne proizvode”

I. Uvod

1. Europska komisija svojom tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da je Mađarska, time što je ograničila određivanje prodajnih cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, osobito uzimajući u obzir članak 3. stavak 2. točku (u) mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló, 2009. évi XCV. törvény (Zakon XCV. iz 2009. o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi primijenjenih protiv dobavljača u vezi s poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima)[2] (u daljnjem tekstu: Zakon XCV. iz 2009.), povrijedila svoje obveze na temelju članka 34. UFEU-a i Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007[3].

2. Stoga ova tužba ponovno otvara pitanje mjere u kojoj i uvjeta pod kojima se države članice mogu odredbama svojih nacionalnih zakona o suzbijanju nepoštenog tržišnog natjecanja odnosno zaštiti potrošača koristiti za ograničavanje mehanizama za određivanje cijena u korist stranke ili stranaka za koje se općenito smatra da se nalaze u nepovoljnijem pregovaračkom položaju u lancu opskrbe hranom. Ta su pitanja već istaknuta u presudi od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) te će za potrebe ovog mišljenja biti potrebno detaljno proučiti obrazloženje i zaključke iz te presude.

3. Međutim, prije toga je potrebno izložiti relevantne odredbe zakonodavstva i Ugovora.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Prema Komisijinu navodu, Zakon XCV. iz 2009. stupio je na snagu 1. siječnja 2010.

3 SL 2013., L 347, str. 671. i ispravci SL 2014., L 189, str. 261., SL 2015., L 114, str. 25., SL 2016., L 130, str. 8. i SL 2020., L 1, str. 5.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Članak 34. UFEU-a propisuje:

„Količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među državama članicama."

5. Članak 83. stavak 5. Uredbe br. 1308/2013 propisuje:

„Države članice mogu donijeti ili zadržati dodatne nacionalne propise o proizvodima obuhvaćenima standardom Unije za stavljanje na tržište samo ako su ti propisi sukladni pravu Unije, posebno s obzirom na načelo slobodnog kretanja robe i podložno Direktivi 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.)] […]"

B. Mađarsko pravo

6. Zakon XCV. iz 2009. odnosi se, kako je predviđeno u njegovu članku 1., na „poljoprivredne i prehrambene proizvode", koji su u članku 2. stavku 2. tog zakona definirani upućivanjem na Uredbu (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane [4].

7. Zakon XCV. iz 2009. odnosi se, kako je predviđeno u njegovu članku 2. stavku 1., (a) na poduzeća koja proizvode, prerađuju ili bez prerade prodaju poljoprivredne i prehrambene proizvode; i (b) na poduzeća koja te proizvode prodaju krajnjim potrošačima. Potonja kategorija uključuje sve trgovce na malo, neovisno o njihovoj veličini, te se stoga primjenjuje i na hipermarkete i na male trgovine koje prodaju poljoprivredne i prehrambene proizvode.

8. Članak 3. stavak 2. Zakona XCV. iz 2009. propisuje:

„Sljedeće se smatra nepoštenom poslovnom praksom:

[…]

(u) svako diskriminirajuće određivanje, na temelju zemlje podrijetla proizvoda, cijene po kojoj će se proizvodi koji su istovjetni po sastavu i organoleptičkim svojstvima prodavati krajnjem potrošaču."

III. Zahtjevi stranaka

9. Komisija od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Mađarska povrijedila svoje obveze na temelju članka 34. UFEU-a i Uredbe br. 1308/2013 jer je ograničila određivanje prodajnih cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, osobito uzimajući u obzir članak 3. stavak 2. točku (u) Zakona XCV. iz 2009., te

4 SL 2002., L 31, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.)

– naloži Mađarskoj snošenje troškova.

10. Mađarska od Suda zahtijeva da:

– odbije Komisijinu tužbu kao neosnovanu te

– naloži Komisiji snošenje troškova.

IV. Tužba

A. Argumenti stranaka

11. Komisija u svojoj tužbi ističe dva prigovora. Navodi da je Mađarska povrijedila obveze koje joj nalaže, kao prvo, Uredba br. 1308/2013 i, kao drugo, članak 34. UFEU-a jer je ograničila određivanje prodajnih cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, osobito na temelju članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009.

12. Kad je riječ o dijelu tužbe s obzirom na Uredbu br. 1308/2013, Komisija navodi da maloprodajna cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda iz određene zemlje mora uključivati, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (u) Zakona XCV. iz 2009., istu profitnu maržu poput one koja se primjenjuje na istovjetne proizvode iz neke druge zemlje, neovisno o njihovoj zemlji podrijetla. Ta odredba trgovcima na malo stoga zabranjuje prodaju, primjerice, uvoznih proizvoda primjenom profitne marže od 5 % ako istodobno istovjetne domaće proizvode nude po cijeni koja se dobiva primjenom profitne marže od 10 %. Članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. primjenjuje se na sve poljoprivredne i prehrambene proizvode te je pojam „istovjetni proizvodi" definiran s obzirom na sastav i organoleptička svojstva proizvoda.

13. Komisija navodi da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009., koji u praksi trgovcima na malo zabranjuje da uvozne proizvode prodaju primjenom profitne marže različite od one koju primjenjuju na domaće proizvode, narušava provedbu Uredbe br. 1308/2013 jer je nespojiv s njezinim temeljnim načelom, to jest slobodnim određivanjem prodajnih cijena poljoprivrednih proizvoda na temelju poštenog tržišnog natjecanja. Komisija smatra da je profitna marža sastavni dio određivanja maloprodajne cijene.

14. Komisija upućuje na presude od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111) i Komisija/Irska (C-221/08, EU:C:2010:113), koje smatra primjerom važnosti zaštite slobode gospodarskih subjekata u području određivanja cijena. Ta sloboda omogućava da se novi uvozni proizvodi probiju na određeno nacionalno tržište putem privlačnih maloprodajnih cijena.

15. Kad je riječ o dijelu tužbe s obzirom na članak 34. UFEU-a, Komisija ističe da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ne upućuje na obilježja poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, nego samo na načine njihove prodaje, te ga se stoga mora smatrati odredbom koja se odnosi na načine prodaje u smislu presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905). Odredba u pitanju ne ispunjava drugi kriterij utvrđen u toj presudi jer dodjeljuje *de facto* prednost istovjetnim domaćim proizvodima. S obzirom na to, Komisija smatra da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. predstavlja ograničenje koje utječe na trgovinu među državama članicama u smislu članka 34. UFEU-a jer otežava stavljanje na tržište određene robe uvezene iz država članica u usporedbi s istovjetnim domaćim proizvodima te tako obeshrabruje maloprodajnu distribuciju takve robe. Komisija ističe da su potrošači po prirodi stvari bolje upoznati s domaćim proizvodima, koji su dulje na tržištu, te su im naklonjeniji nego proizvodima koji su novi na tržištu. Osim toga, neki potrošači vjeruju da kupnjom lokalnih proizvoda podupiru domaću ekonomiju,

a u nekim državama članicama postoje promidžbene kampanje u tom smjeru, koje iskorištavaju to uvjerenje. Gospodarski subjekti upravo zbog tog razloga, među mnogim drugima, mogu pribjeći raznim poslovnim praksama, među kojima jednu od najprikladnijih čini snižavanje cijena određenih uvoznih proizvoda kako bi se potrošači s njima bolje upoznali u kraćem razdoblju.

16. Komisija smatra da je predmetno zadiranje u politiku slobodnog određivanja cijena namijenjeno zaštiti određenih domaćih gospodarskih subjekata, a ne zaštiti interesa potrošača, kako to Mađarska navodi. Za zaštitu interesa potrošača bilo bi dovoljno zabraniti prodaju po cijenama koje ne pokrivaju troškove. Državna intervencija u ovom slučaju nadilazi zabranu prodaje po cijenama koje ne pokrivaju troškove te se ne čini da potrošačima donosi ikakvu korist. Komisija tvrdi da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. sam po sebi predstavlja proizvoljnu diskriminaciju i praksu protivnu članku 34. UFEU-a, zbog čega drukčiji statistički podaci, koji bi upućivali na to da ta sporna mjera nije diskriminirajuća, nisu relevantni. Komisija također smatra da pojam „istovjetni proizvodi" dovodi do neizvjesnosti te stoga do povrede članka 34. UFEU-a. Komisija u tom pogledu ističe da bi određeni trgovci na malo mogli, primjerice, navesti na proizvodu pasminu krava koje su proizvele UHT mlijeko, kako to neki već i čine u pogledu mesnih proizvoda. Ti se proizvodi zbog nacionalnih pravila u pitanju ne mogu prodavati po višoj cijeni jer se na sve UHT mlijeko s udjelom masti od, primjerice, 2,8 % treba, prema navodu Mađarske, primijeniti ista profitna marža. To bi moglo negativno utjecati na potrošača i utjecati na slobodno kretanje robe.

17. Kada je riječ o mogućim opravdanjima za nacionalna pravila u pitanju, Komisija ističe da se mjera koja predstavlja ograničenje u smislu članka 34. UFEU-a može opravdati na temelju članka 36. UFEU-a ili važnim razlozima u općem interesu. Međutim, u skladu sa sudskom praksom, odredba koja može ograničiti temeljnu slobodu zajamčenu UFEU-om, kao što je to sloboda kretanja robe, može se opravdati samo ako je prikladna za jamčenje ostvarenja legitimnog cilja te ako ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje. Komisija smatra da sporna nacionalna mjera nije ni prikladna ni proporcionalna.

18. Što se tiče prikladnosti mjere, Komisija smatra da određivanje profitnih marži koristi ponajprije trgovcima na malo, a ne proizvođačima. Komisija smatra da je mjera neproporcionalna te da bi veća transparentnost na tržištu postigla isti cilj a da ne bi negativno utjecala na slobodu određivanja cijena.

19. Komisija, za razliku od Mađarske, ne smatra da poslovna praksa koja je predmet članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. predstavlja nepoštenu poslovnu praksu u smislu Rezolucije Europskog parlamenta od 7. lipnja 2016. o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom [5]. Osim toga, Komisija navodi da Europski parlament u toj rezoluciji ne potiče usvajanje mjera poput onih o kojima je riječ u ovom predmetu, koje ugrožavaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta te ometaju trgovinu.

20. Nadalje, Komisija naglašava činjenicu da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. znatno zadire u slobodu distributera da određuju marže, koja se ne može smatrati ekvivalentnom prodaji po cijenama koje ne pokrivaju troškove. Komisija prihvaća da je u skladu sa sudskom praksom Suda moguće ograničiti prodaju po cijenama koje ne pokrivaju troškove jer to ne dovodi do proizvoljne diskriminacije. Međutim, suprotno tomu, članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ima diskriminirajući učinak na uvozne proizvode te ga stoga nije moguće opravdati.

5 2015/2065(INI) 2018/C 086/05

21. Komisija ističe da se, za razliku od onoga što tvrdi Mađarska, ne čini da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. pogoduje osiguravanju poštenih poslovnih praksi. Naime, određivanje profitnih marži u maloprodaji ne jamči da će dobavljači dobiti ikakvu prednost. Naprotiv, eventualne koristi ostvarit će trgovci na malo, a ne poljoprivrednici. Što se tiče načela proporcionalnosti, Komisija smatra da postoje druge manje ograničavajuće mjere spojive s pravom EU-a kojima se mogu ostvariti željeni ciljevi.

22. Komisija u svojoj replici ne prihvaća tvrdnju Mađarske da se članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. primjenjuje samo na osnovne prehrambene proizvode koje nije moguće međusobno razlikovati po sastavu i okusu. Prema Komisijinu navodu, ne može se isključiti da se određeni „brendirani" proizvodi mogu smatrati istovjetnima po sastavu i organoleptičkim svojstvima. Komisija ističe da se trgovci na malo međusobno natječu te da stoga ne postoji opravdanje za ograničavanje njihove mogućnosti određivanja cijena pozivanjem na navodno poboljšanje tržišnog natjecanja u odnosu na proizvođače. Mađarska nije dokazala na koji način ograničavanje prava trgovaca na malo da određuju svoje marže koristi proizvođačima. Trgovac na malo ima mnogo veću pregovaračku moć zbog svoje veličine i ekonomske snage pa određivanje maloprodajnih marži ne utječe na veleprodajnu cijenu između dobavljača i trgovca na malo. Sporna nacionalna mjera ne štiti proizvođače, nego sadržava neproporcionalno ograničenje koje u praksi diskriminira proizvode uvezene iz drugih država članica.

23. Komisija smatra da se ograničenje u pitanju ne može opravdati u skladu s Direktivom (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima [6]. Ističe da Direktiva 2019/633 precizno određuje 16 nepoštenih trgovačkih praksi koje su zabranjene. Stoga nije zabranjena svaka situacija koja se smatra nepoštenom. Budući da se sporna mjera primjenjuje na vrlo općenit način, na sve odluke o određivanju cijena koje donose trgovci na malo, Komisija smatra da se članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. protivi općim načelima iz Uredbe br. 1308/2013 i relevantnoj sudskoj praksi jer ograničavanjem slobode određivanja cijena u lancu opskrbe utječe na širok raspon poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Sud je u točki 20. presude od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845) naveo da je slobodno određivanje prodajnih cijena na temelju poštenog tržišnog natjecanja sastavni dio Uredbe br. 1308/2013 i odraz načela slobodnog kretanja robe u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja. Stoga Komisija smatra da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. nije u skladu s tom presudom.

24. Komisija ističe da se slobodno određivanje prodajnih cijena treba primjenjivati i na proizvode poput mlijeka, brašna, ulja, šećera itd. Direktiva 2019/633 naglašava važnost slobode pregovaranja. Komisija odbija navod Mađarske da su učinci sporne mjere na slobodno kretanje robe suviše neizvjesni i neizravni.

25. Mađarska smatra da je članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009., koji je jedina odredba tog zakona koju Komisija dovodi u pitanje, u skladu s Uredbom br. 1308/2013 te da ne predstavlja ograničenje protivno članku 34. UFEU-a.

26. Mađarska navodi da se člankom 3. stavkom 2. točkom (u) Zakona XCV. iz 2009., koji je donesen prije sedam godina, nastoje osigurati jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za domaće poljoprivredne i prehrambene proizvode i one koji potječu iz drugih država članica. On je stoga usklađen s ciljevima nedavno donesene Direktive 2019/633, koja uspostavlja minimalnu razinu zaštite u Europskoj uniji od nepoštenih trgovačkih praksi s obzirom na znatne neravnoteže u pregovaračkoj moći između dobavljača i kupaca poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i njime se ti ciljevi nastoje ostvariti. Direktivom 2019/633 nastoji se riješiti problem nepoštenih praksi koji se ne može riješiti pravom tržišnog natjecanja. Direktiva 2019/633 usredotočena je na položaj ovisnosti u kojem se dobavljači

6 SL 2019., L 111, str. 59.

nalaze u odnosu na trgovce na malo, a ne na vladajući položaj tih trgovaca. Direktiva 2019/633 izričito dopušta državama članicama da zadrže mjere koje se odnose na trgovačke prakse koje nisu obuhvaćene tom direktivom, pod uvjetom da su usklađene s pravilima o funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Zakon XCV. iz 2009. donesen je kako bi se dobavljače zaštitilo od zlouporaba od strane velikih trgovina na malo, poput supermarketa, s obzirom na to da su ti dobavljači u odnosu na te trgovine ekonomski ranjivi i ovisni. Razlika između sporne mjere i Direktive 2019/633 jest to da se sporna mjera formalno upotrebljava na razini trgovaca na malo i potrošača, a utječe na razini odnosa između dobavljača i trgovaca na malo.

27. Mađarska navodi da, unatoč činjenici da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. u određenoj mjeri ograničava ekonomsku slobodu trgovaca koji se bave maloprodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, on ne ometa trgovinu između država članica.

28. Mađarska ističe da Zakon XCV. iz 2009. ograničava prakse trgovaca na malo kako bi se osiguralo da relevantan element u biti bude kupovna cijena proizvoda dogovorena između dobavljača i trgovca na malo te da druge troškove ili provizije ne bude moguće naplatiti, osim ako odgovaraju stvarnoj usluzi koju je dobavljač zatražio. Članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. primjenjuje se samo na ograničen raspon proizvoda, to jest na proizvode koji su „istovjetni po sastavu i organoleptičkim svojstvima”. Ta se odredba stoga primjenjuje samo na osnovne prehrambene proizvode koji su homogeni te ih se ne može međusobno razlikovati po sastavu i okusu ili koje se ne može smatrati „brendiranim” proizvodima. Proizvodi u pitanju su obično, među ostalim, mlijeko, brašno, ulje, voće, povrće, perad i šećer. Osim toga, članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. odnosi se samo na proizvode koji su istovjetni po svim svojim obilježjima. Tako Mađarska navodi da se, primjerice, UHT mlijeko s udjelom masti od 2,8 % ne može smatrati istovjetnim svježem mlijeku ili mlijeku s drukčijim udjelom masti. Proizvodi koji imaju različite sastojke ili okus, kao što su voćni sok i čokolada, ne mogu se smatrati istovjetnima. Izbor potrošača u pogledu kupnje proizvoda obuhvaćenih člankom 3. stavkom 2. točkom (u) Zakona XCV. iz 2009. uvelike je uvjetovan cijenom na način da čak i minimalno odstupanje u cijeni može utjecati na taj izbor. Stoga je posebno važno imati tržišno natjecanje prema zaslugama u vezi s takvim proizvodima jer se oni natječu samo po cijeni.

29. Mađarska smatra da pojam „istovjetni proizvodi” nije stvorio pravnu nesigurnost tijekom posljednjih sedam godina od donošenja Zakona XCV. iz 2009. te da nema poteškoća u njegovu tumačenju.

30. Mađarska navodi da se profit u maloprodaji maksimizira učinkovitim upravljanjem cjelokupnim profitnim maržama. Tako, primjerice, supermarket cijene 20 do 30 tisuća različitih proizvoda određuje na način da profit ostvari *na cjelokupnom spektru* proizvoda koje prodaje. U tom je kontekstu uobičajena praksa određenim proizvodima utvrditi niske cijene i profitne marže kako bi se privukla pozornost kupaca te „gubitak” prihoda nadoknaditi povećanjem prometa zahvaljujući prodaji druge robe potrošačima. Trgovci na malo stoga znatno utječu na vrstu proizvoda koje potrošači kupuju. Posljedica te prakse jest to da cijena proizvoda za krajnjeg potrošača nije ponajprije odraz konkurentnosti proizvoda, nego odluke trgovca na malo da svojim profitnim maržama upravlja s obzirom na svoj portfelj proizvoda u cjelini.

31. Mađarska naglašava činjenicu da dobavljač i trgovac na malo, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (u) Zakona XCV. iz 2009., imaju potpunu slobodu pregovarati o *kupovnoj cijeni* robe. Međutim, trgovac na malo ne može promijeniti *odnos* između te cijene i cijene istovjetnog proizvoda iz druge države članice. Ako dobavljač proizvode učinkovitije proizvodi te ih stoga trgovcu na malo prodaje po nižoj nabavnoj cijeni, i maloprodajna cijena tih proizvoda bit će niža od cijene istovjetnih proizvoda koji se proizvode manje učinkovito te se prodaju po višoj nabavnoj cijeni. Za razliku od onoga što tvrdi Komisija, sporna mjera ne ograničava cjenovno natjecanje, nego *iskrivljavanje cijena* određenih osnovnih prehrambenih proizvoda. Nadalje, sporna mjera ne ograničava prodaju dotičnih proizvoda po posebnim promotivnim cijenama, pod uvjetom da se profitne marže koje se primjenjuju

na proizvode svih podrijetala ujednače tijekom razdoblja od šest mjeseci. Dotične proizvode moguće je prodavati po posebnim cijenama kad ih se prvi put stavlja u promet te po promotivnim cijenama. Nadalje, ograničenje u pitanju ne primjenjuje se kad trgovac na malo prestane poslovati, promijeni svoj profil ili rasprodaje proizvode. Osim toga, oglašavanje robe nije zabranjeno nijednim pravilom.

32. Mađarska navodi da je članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. u skladu s pravilima unutarnjeg tržišta. Osim toga, Komisija, iako tvrdi da se članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. protivi Uredbi br. 1308/2013, nije navela nijednu konkretnu odredbu te uredbe koja je povrijeđena. Mađarska ističe da sporna mjera ne određuje cijene niti određuje referentnu cijenu ili minimalnu cijenu. Sloboda gospodarskih subjekata da određuju kupovne cijene stoga je u potpunosti očuvana. Sporna mjera osigurava da će konkurentska prednost biti odražena u potrošačkoj cijeni, čime svim proizvođačima omogućuje slobodan pristup otvorenom tržištu u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja[7]. Sud je u presudama od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111) i Komisija/Irska (C-221/08, EU:C:2010:113) utvrdio da se minimalna cijena koju je odredila država članica protivi pravu EU-a upravo zato što narušava tržišno natjecanje time što neke proizvođače ili uvoznike onemogućuje u iskorištavanju „nižih cijena koštanja" kako bi ponudili privlačnije maloprodajne cijene[8]. Međutim, sporna mjera osigurava da se cjenovna prednost koja je posljedica veće učinkovitosti proizvođača i dobavljača odrazi u cijeni proizvoda za potrošače. Mjera također jamči proizvođačima mogućnost da „iskoriste niže cijene koštanja"[9]. Jedan od ciljeva zajedničke poljoprivredne politike jest održavanje stvarnog tržišnog natjecanja na tržištima poljoprivrednih proizvoda[10]. Dakle, članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ne protivi se Uredbi br. 1308/2013 ni sudskoj praksi koju je Komisija istaknula.

33. Mađarska smatra da Komisija nije dokazala svoj navod da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. na prodaju domaćih proizvoda *de facto* utječe drukčije nego na prodaju proizvoda iz drugih država članica[11]. Komisija se vodi pretpostavkom da su potrošači na domaćem tržištu, zbog svojih navika i sklonosti, naklonjeniji domaćim proizvodima nego proizvodima iz drugih država članica te da je uvoznim proizvodima stoga teže pristupiti tržištu. Mađarska smatra da se ta pretpostavka, iako je općenito osnovana, ne primjenjuje na prehrambene proizvode homogene naravi, koji su istovjetni po okusu i sastavu, kod kojih cijena igra presudnu ulogu. Članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. osigurava da trgovci na malo ne pogoduju, određivanjem svojih marži, domaćim proizvodima na štetu proizvoda iz ostalih država članica.

34. Mađarska ističe da Komisija u svojem pristupu čini temeljnu pogrešku time što miješa ekonomske interese subjekata iz različitih razina lanca opskrbe. Komisija se vodi pretpostavkom da trgovci na malo predstavljaju interese dobavljača kada navodi da ti trgovci na štetu vlastite marže smanjuju cijenu određenih uvoznih proizvoda kako bi se potrošači brže upoznali s tim proizvodima, što potiče trgovinu među državama članicama. Kao i svi drugi tržišni subjekti, trgovci na malo nastoje maksimizirati svoj profit. Kada određuju cijenu po kojoj proizvode nude potrošačima, njihov je cilj prodati cjelokupan spektar svojih proizvoda pod najpovoljnijim uvjetima. U njihovu je interesu primijeniti što veću maržu. Oni od svojeg profita odustaju samo iz taktičkih razloga, u nadi da će taj gubitak profita rezultirati većom prodajom i prodajom drugih proizvoda, omogućavajući tako postizanje većih marži. Njihova politika određivanja cijena stoga se primjenjuje na cjelokupan spektar njihovih proizvoda, a djelotvoran način ostvarenja te politike jest privući potrošače iznimno jeftinim proizvodima. Za razliku od onoga što tvrdi Komisija, *dobavljač*, a ne trgovac na malo, jest taj kojemu

7 Presuda od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, t. 59. i navedena sudska praksa)

8 Presuda od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-221/08, EU:C:2010:113, t. 40.)

9 Presuda od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845, t. 21.)

10 Presuda od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845, t. 23.)

11 Vidjeti presudu od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, t. 16.).

je u interesu svoj proizvod staviti na novo tržište. U interesu je dobavljača da svoj proizvod trgovcu na malo pruži po nižoj cijeni, kako bi bio konkurentan na tržištu druge države članice. Dobavljač ima slobodu to učiniti te ga ništa ne sprečava da to učini u uvjetima tržišnog natjecanja na slobodnom tržištu.

35. Mađarska tvrdi da je učinak sporne mjere da se sniženje cijene koju zaračunava dobavljač odražava na cijeni koju plaća potrošač. Smanjeni troškovi koji su posljedica dobavljačeve učinkovitosti odražavaju se na cijeni koju zaračunava taj dobavljač. Dobavljač „nema nikakav utjecaj na cijenu po kojoj se proizvod nudi potrošaču, koju trgovac na malo slobodno određuje” [12].

36. Prepreke trgovini koje Komisija navodi nisu posljedica sporne mjere, nego prije poslovne prakse koja se tom mjerom nastoji riješiti. Članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. izričito zabranjuje diskriminaciju s obzirom na zemlju podrijetla prilikom određivanja cijena. Ako dobavljač proizvode proizvodi učinkovito, inovativno i uz niske troškove te ih trgovcu na malo stoga prodaje po niskoj nabavnoj cijeni, cijena po kojoj će se ti proizvodi nuditi potrošaču bit će također niža od cijene proizvoda drugih dobavljača koji se proizvode manje učinkovito te se stoga prodaju po višoj cijeni. Homogeni osnovni prehrambeni proizvodi na potrošačkom se tržištu stoga natječu na temelju troškovne učinkovitosti, neovisno o državi članici podrijetla. Sudska praksa Suda ne ide u prilog zaključku da se zakonodavstvo države članice koje ne pravi nikakvu razliku s obzirom na podrijetlo robe, a koje nije namijenjeno regulaciji trgovine robom s drugim državama članica te čiji su ograničavajući učinci na slobodno kretanje robe suviše neizvjesni i neizravni, protivi pravu Unije [13].

37. Mađarska stoga smatra da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. predstavlja, s obzirom na presudu od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905), mjeru koja se odnosi na načine prodaje koja nije obuhvaćena područjem primjene članka 34. UFEU-a.

38. Za slučaj da Sud utvrdi da je članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. obuhvaćen područjem primjene članka 34. UFEU-a, Mađarska smatra da je spornu mjeru moguće opravdati važnim razlozima u općem interesu, da je prikladna za ostvarenje svojeg cilja te da je proporcionalna. Glavni cilj članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. jest stvoriti jednake uvjete tržišnog natjecanja za dobavljače propisivanjem dodatne obveze trgovcima na malo koji načelno imaju znatnu tržišnu snagu i time osigurati učinkovito tržišno natjecanje. Mjera je ograničena na osnovne homogene prehrambene proizvode te od trgovca na malo zahtijeva samo da ne primijeni drukčiju profitnu maržu na istovjetne proizvode iz drugih država članica. Usto, pojam istovjetni proizvodi usko je definiran. Osim toga, mjera se jednako primjenjuje i na uvozne i na domaće proizvode.

39. Što se tiče Komisijine tvrdnje koja se odnosi na transparentnost na tržištu, koja je navodno manje ograničavajuća mjera, Mađarska tvrdi da transparentnost sama po sebi nije mjera, nego prije cilj. Štoviše, Komisija ne može dati primjer nijedne manje ograničavajuće mjere kojom bi se mogao djelotvorno postići cilj članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. Osim toga, sporna mjera trgovcima na malo ne nameće nikakvo dodatno opterećenje ili trošak. Zakon ne predviđa nikakve obveze prethodnog odobrenja, dozvola, naknadnog obavještavanja ili bilo koje druge upravne zahtjeve. Što se tiče kazni, trgovac na malo može izbjeći novčanu kaznu ako svoje ponašanje uskladi s tom mjerom.

40. Mađarska u svojem odgovoru na repliku navodi da Komisija nije dokazala na koji način sporna mjera na uvozne proizvode utječe više nego na domaće proizvode. To posebno vrijedi s obzirom na to da oglašavanje proizvoda u pitanju nije ograničeno, da sporna mjera ne uklanja u potpunosti pravo trgovaca na malo da odrede cijenu te da, osim toga, ta mjera nije diskriminirajuća.

12 Vidjeti točku 51. odgovora na tužbu Mađarske.

13 Presuda od 14. srpnja 1994., Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, t. 24. i navedena sudska praksa)

41. Za slučaj da Sud ne bude smatrao da se sporna mjera odnosi na način prodaje u smislu presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905) te utvrdi da čini mjeru istovjetnu količinskom ograničenju, Mađarska ponavlja svoj navod da je ta mjera i prikladna i proporcionalna u odnosu na svoj cilj od općeg interesa da se osiguraju pošteni poslovni odnosi i poboljša položaj proizvođača u lancu opskrbe hranom. Mađarska u tom pogledu ističe da Komisija nije navela koja bi vrsta mjere bila proporcionalnija a da bi pritom ostvarila isti cilj. Mađarska smatra da ograničenje slobode trgovaca na malo poboljšava tržišno natjecanje između proizvođača jer ti trgovci ne mogu otkloniti proizvođačevu konkurentsku prednost tako da primijene višu maržu i time potrošača zakinuti za mogućnost uživanja koristi od tržišnog natjecanja na tržištu proizvođača. Primjena više marže na proizvod vjerojatno će ukloniti teško izboreno sniženje kupovne cijene na tržištu proizvođača i posljedičnu konkurentsku prednost, što će rezultirati time da će i potrošač morati više platiti za proizvod. Određivanjem maloprodajne marže, kada su u pitanju proizvodi kod kojih je potrošačima najvažnija cijena, potiče se i trgovce na malo da odabiru proizvode isključivo na temelju njihove kupovne cijene. To će povećati tržišno natjecanje na razini proizvođača te će i potrošači imati koristi. Nadalje, trgovci na malo zadržavaju mogućnost snižavanja cijena kada lansiraju nove proizvode i korištenja marketinških trikova koji se temelje na prethodnom snižavanju cijena, pod uvjetom da se cjenovne marže koje se primjenjuju na proizvode ujednače tijekom razdoblja od šest mjeseci.

42. Naposljetku, Mađarska smatra da brendirani proizvodi nisu homogeni proizvodi.

B. Analiza

1. Uvodne napomene

43. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u postupku zbog povrede obveze na Komisiji je da dokaže postojanje navodne povrede i Sudu dostavi elemente potrebne za ispitivanje postojanja te povrede te se ona u tu svrhu ne može pozvati ni na kakvu presumpciju [14]. Prema tome, postojanje povrede obveze valja ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju [15], a u ovom predmetu to je 9. ožujka 2018.

44. Komisija u ovom postupku navodi da mađarsko zakonodavstvo, osobito članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009., na razini maloprodaje ograničava na štetu uvoznih proizvoda određivanje maloprodajnih cijena određenih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Komisija navodi da je Mađarska stoga povrijedila obveze koje ima na temelju Uredbe br. 1308/2013 [16] i članka 34. UFEU-a. Komisijina je osnovna tvrdnja da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009., time što ograničava slobodu trgovaca na malo da određuju profitne marže te time njihovu slobodu određivanja privlačnih maloprodajnih cijena, otežava ulazak novih proizvoda iz drugih država članica na domaće tržište. U tom pogledu Komisija smatra da profitne marže čine sastavni dio maloprodajne cijene.

14 Presuda od 19. svibnja 2011., Komisija/Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, t. 32. i navedena sudska praksa)

15 Presuda od 18. listopada 2018., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-669/16, EU:C:2018:844, t. 40. i navedena sudska praksa)

16 Uredba br. 1308/2013 uspostavlja zajedničku organizaciju tržišta za sve poljoprivredne proizvode navedene u Prilogu I. UEU-u i UFEU-u, uključujući mlijeko i mliječne proizvode. Vidjeti članak 1. stavak 2. točku (p) Uredbe br. 1308/2013. Pravnu osnovu te uredbe osobito čine članak 42. prvi stavak i članak 43. stavak 2. UFEU-a. Članak 38. stavak 1. UFEU-a predviđa da Unija utvrđuje i provodi zajedničku poljoprivrednu i ribarstvenu politiku. Ta odredba također predviđa da „[u]nutarnje tržište obuhvaća poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. ‚Poljoprivredni proizvodi' su plodovi zemlje, proizvodi stočarstva i ribarstva te proizvodi prvog stupnja prerade neposredno vezani uz te proizvode. Kada se upućuje na zajedničku poljoprivrednu politiku ili poljoprivredu te kad se rabi izraz ‚poljoprivredni', podrazumijeva se da se to odnosi i na ribarstvo, uzimajući u obzir posebne značajke tog sektora". Posebna pravila o tim politikama utvrđena su u člancima 39. do 44. UFEU-a. Stoga, osim ako je člancima 39. do 44. UFEU-a drukčije predviđeno, pravila utvrđena radi uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta primjenjuju se i na poljoprivredne proizvode. Vidjeti članak 38. stavak 2. UFEU-a. Proizvodi na koje se primjenjuju odredbe članaka 39. do 44. UFEU-a navedeni su u Prilogu I. UEU-u i UFEU-u. Komisija u ovom postupku ne navodi da je Mađarska povrijedila članke 39. do 44. UFEU-a.

45. Unatoč tomu što nacionalna pravila u pitanju utječu na maloprodajnu, a ne na veleprodajnu cijenu relevantnih proizvoda, Mađarska navodi da su ta pravila, na sličan način kao Direktiva 2019/633[17], namijenjena suzbijanju određenih nepoštenih praksi koje kupci/trgovci na malo koriste u odnosu na dobavljače/proizvođače relevantnih proizvoda, za koje se smatra da su u položaju ekonomske ranjivosti i ovisnosti. Mađarska smatra da se sporna pravila ne protive Uredbi br. 1308/2013 ili članku 34. UFEU-a te da ih, u svakom slučaju, opravdavaju važni razlozi u općem interesu. Ona tvrdi da sporna mjera predstavlja razumnu metodu postizanja tog cilja te da je proporcionalna.

46. U tom se pogledu mora istaknuti da pravila o kojima je riječ ne određuju cijene po kojima proizvođač/dobavljač poljoprivredne i prehrambene proizvode prodaje kupcu/trgovcu na malo niti određuju najniže ili najviše prodajne cijene tih proizvoda na bilo kojoj razini trgovine, uključujući maloprodaju. Osim toga, sporna pravila nisu posebno usmjerena na prakse koje su same po sebi protutržišne, kao što su to prodaja po cijeni nižoj od nabavne cijene ili isključivanje konkurenata koji nisu članovi određenih strukovnih organizacija ili organizacija proizvođača ili slične protutržišne mjere. Stoga je važno istaknuti da proizvođači/dobavljači i kupci/trgovci na malo mogu među sobom slobodno pregovarati o cijenama relevantnih prehrambenih proizvoda.

47. Umjesto toga, iako je činjenica da to ne proizlazi iz samog teksta članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009., nesporno je da je učinak pravila u pitanju da maloprodajne cijene relevantnih proizvoda načelno moraju uključivati istu profitnu maržu neovisno o zemlji njihova podrijetla.

48. Članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. stoga zabranjuje trgovcima na malo da, primjerice, uvozne proizvode prodaju uz primjenu profitne marže od 5 % ako istodobno istovjetne domaće proizvode nude uz primjenu profitne marže od 10 %. Isto vrijedi i u obratnom slučaju pa nema dvojbe da se sporno zakonodavstvo na prvi pogled[18] primjenjuje bez razlike na sve relevantne prehrambene proizvode, neovisno o njihovu podrijetlu.

49. Iako se ova tužba odnosi na dva prigovora – u pogledu, s jedne strane, Uredbe br. 1308/2013 i, s druge strane, članka 34. UFEU-a – oni se ipak, kako ćemo vidjeti u nastavku, uvelike preklapaju.

2. Prvi prigovor, koji se temelji na povredi Uredbe br. 1308/2013

a) Prigovor koji se odnosi na Uredbu br. 1308/2013 kao cjelinu

50. Komisija prigovara da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. osobito povređuje Uredbu br. 1308/2013 jer ta nacionalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama ograničavaju slobodno određivanje cijena. Istaknuo bih da Komisija u svojoj tužbi ne upućuje ni na jednu konkretnu odredbu ili odredbe Uredbe br. 1308/2013, nego na tu uredbu kao cjelinu. Razlog tomu nedvojbeno je širok način na koji je, kako se čini, Zakon XCV. iz 2009. sastavljen.

51. Komisija navodi – a Mađarska joj ne proturječi – da se, u skladu s člankom 1. Zakona XCV. iz 2009., taj zakon odnosi na „poljoprivredne i prehrambene proizvode", kako su definirani u članku 2. stavku 2. tog zakona, u kojem se pak upućuje na Uredbu br. 178/2002. U tom pogledu, članak 2. Uredbe br. 178/2002 sadržava definiciju „hrane" te predviđa da je za potrebe te uredbe „hrana" (ili „prehrambeni proizvod") „svaka tvar ili proizvod, prerađen, djelomično prerađen ili neprerađen, a namijenjen je prehrani ljudi ili se može očekivati da će ga ljudi konzumirati". Stoga se, s obzirom na područje primjene Uredbe br. 1308/2013 i poljoprivredne proizvode obuhvaćene tom uredbom, kako

17 Mora se istaknuti da Komisija u ovom postupku nije tvrdila da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 2019/633. Naime, kako to jasno proizlazi iz članka 13. stavka 1. Direktive 2019/633, koji od država članica zahtijeva da tu direktivu prenesu do 1. svibnja 2021. te da mjere za prenošenje počnu primjenjivati najkasnije 1. studenoga 2021., i članka 14., koji predviđa da ta direktiva stupa na snagu 30. travnja 2019. (dakle, nakon izdavanja obrazloženog mišljenja (9. ožujka 2018.)), ta direktiva nije vremenski primjenjiva.

18 *De iure*

je utvrđeno u njezinu članku 1., čini da postoji znatno preklapanje između poljoprivrednih proizvoda koji podliježu Uredbi br. 1308/2013 te poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koji podliježu Zakonu XCV. iz 2009. Međutim, područje primjene samog članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz. 2009. jasno je ograničeno zahtjevom da proizvodi moraju biti istovjetni po sastavu i organoleptičkim svojstvima.

52. Unatoč tomu što se Komisijin tužbeni razlog temelji na Uredbi br. 1308/2013 kao cjelini te je stoga moguće smatrati da mu je opseg pomalo širok i neprecizan, ta okolnost ne može ga sama po sebi dovesti u pitanje, s obzirom na široko područje primjene Zakona XCV. iz 2009. i, u manjoj mjeri, njegova članka 3. stavka 2. točke (u).

53. Osim toga, iako Komisija nije uputila ni na jednu konkretnu odredbu Uredbe br. 1308/2013 kojom se dopušta određivanje maloprodajnih cijena relevantnih proizvoda, bilo na nacionalnoj razini ili na razini Unije, ni na odredbe kojima se državama članicama zabranjuje donošenje nacionalnih mjera o određivanju tih cijena [19], mora se podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je slobodno određivanje prodajnih cijena na temelju slobodnog tržišnog natjecanja sastavni dio Uredbe br. 1308/2013 te je odraz načela slobodnog kretanja robe u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja [20].

54. Nacionalni zakon koji bitno koči slobodno određivanje konkurentnih cijena poljoprivrednih proizvoda stoga bi se protivio ključnom zahtjevu Uredbe br. 1308/2013, osim ako bi ga se objektivno opravdalo. Kako je to Sud objasnio u točki 86. presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429), ciljeve zajedničke organizacije tržišta koja je predviđena tom uredbom ne dovode u pitanje nacionalne mjere koje kao takve ne „utječu na određivanje cijena", nego nastoje prije „osigurati pravilno funkcioniranje mehanizma određivanja cijena kako bi se postigle razine cijena koje pogoduju interesima i proizvođača i potrošača".

55. Naravno, jednako vrijedi i suprotno: zajedničku organizaciju tržišta mogu ugroziti nacionalne mjere koje neopravdano utječu na određivanje cijena takvih poljoprivrednih proizvoda.

56. Stoga smatram da je ključno pitanje utječe li članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. neopravdano na određivanje cijena ili pak samo osigurava pravilno funkcioniranje mehanizama određivanja cijena.

b) Nepostojanje iscrpnog usklađivanja u području suzbijanja nepoštenih poslovnih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – utvrđenje Suda u presudi od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962)

57. U okviru zajedničke poljoprivredne politike, koja je, u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (d) UFEU-a, obuhvaćena podijeljenom nadležnošću između Unije i država članica, potonje imaju zakonodavnu ovlast koja im, kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 2. UFEU-a, omogućuje da izvršavaju svoju nadležnost u mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju [21].

19 Vidjeti po analogiji presudu od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845, t. 17.).

20 Presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 37. i navedena sudska praksa). Sud je u točkama 57. i 59. presude od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429) naveo da je održavanje stvarnog tržišnog natjecanja na tržištu poljoprivrednih proizvoda jedan od ciljeva zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke organizacije relevantnih tržišta te da se zajednička organizacija tržišta temelji na pojmu otvorenog tržišta kojemu u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja svaki proizvođač može slobodno pristupiti. U tom smislu, Sud je u točki 67. te presude utvrdio da, u području koje je uređeno zajedničkom organizacijom tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda, nacionalna tijela u načelu ostaju nadležna za primjenu svojeg nacionalnog prava tržišnog natjecanja na zadrugu proizvođača mlijeka koja ima položaj moći na nacionalnom tržištu.

21 Presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 28.). Sud je u točkama 26. i 27. presude od 19. rujna 2013., Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567) naveo da mogućnost država članica da svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost osobito postoji nakon reforme zajedničke poljoprivredne politike, koja uključuje veću decentralizaciju nadležnosti kako bi se više uzimale u obzir posebnosti svake države članice ili regije kao i situacija na tržištu različitih proizvoda i predmetnih proizvođača.

58. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako postoji uredba o zajedničkoj organizaciji tržišta u određenom području, države članice ne smiju poduzimati nikakve mjere kojima bi se moglo odstupiti od takve organizacije ili joj nanijeti štetu. Također nisu usklađeni sa zajedničkom organizacijom tržišta propisi koji sprečavaju njezino dobro funkcioniranje, čak i ako ta organizacija iscrpno ne uređuje to područje [22].

59. Međutim, uspostava zajedničke organizacije tržišta ne sprečava države članice da primijene nacionalna pravila kojima se nastoji postići cilj od općeg interesa *različit od onih* obuhvaćenih tom zajedničkom organizacijom tržišta, čak i ako ta pravila mogu utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta u sektoru o kojem je riječ [23].

60. Komisija u svojoj tužbi nije tvrdila da je Europska unija iscrpno izvršila svoju nadležnost u području obuhvaćenom Zakonom XCV. iz 2009., to jest u području nepoštenih trgovačkih praksi koje se primjenjuju protiv dobavljača u vezi s poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.

61. Naime, Sud je u točki 52. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) naglasio da donošenje Direktive 2019/633, koja je na temelju svojeg članka 14. stupila na snagu 30. travnja 2019., potvrđuje da područje suzbijanja nepoštenih poslovnih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima nije iscrpno usklađeno. Stoga, kada je Komisija u ovom predmetu donijela obrazloženo mišljenje, ovlast države članice da donese pravila za suzbijanje nepoštenih poslovnih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima nije bila oduzeta, među ostalim, Uredbom br. 1308/2013.

62. Osim toga, Sud je u točkama 49. i 50. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) u biti potvrdio da Uredba br. 1308/2013 – unatoč tomu što upućuje na određene nepoštene prakse – *ne* uređuje iscrpno nepoštene trgovačke prakse u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda, o kojem je u tom predmetu bila riječ. Sud je usto, u točkama 53. i 72. te presude, u stvari utvrdio da države članice imaju supsidijarnu nadležnost za donošenje mjera namijenjenih suzbijanju nepoštenih poslovnih praksi čiji je učinak ograničavanje postupka slobodnog pregovaranja o cijenama te koje utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta u dotičnom sektoru [24].

63. Mora se istaknuti da supsidijarna nadležnost država članica za donošenje mjera za suzbijanje nepoštenih poslovnih praksi u pogledu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda ipak nije neograničena. Tako je Sud u točkama 56. i 73. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) naveo da nacionalna pravila u pitanju moraju biti prikladna za osiguranje ostvarenja postavljenog cilja te da ne smiju prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje [25].

22 Presude od 26. svibnja 2005., Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, t. 37.) i od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845, t. 19.)

23 Presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 30. i navedena sudska praksa). Sud je u točkama 26. do 28. presude od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845) utvrdio da se država članica u načelu može pozvati na cilj zaštite zdravlja i života ljudi kako bi opravdala mjeru kojom se ugrožava sustav slobodnog određivanja cijena u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja na kojem se temelji Uredba br. 1308/2013, pod uvjetom da je ta mjera prikladna za ostvarenje predviđenog cilja te da ne prelazi ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

24 Utvrđenje Suda u suprotnosti je s pristupom nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180). Nezavisni odvjetnik M. Bobek u svojem je mišljenju zaključio da je člankom 148. Uredbe br. 1308/2013 već obuhvaćeno pitanje zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi u sektoru sirovog mlijeka te da države članice u stvari nisu mogle donijeti zakonodavstvo s istim (legitimnim) ciljevima. Nezavisni odvjetnik M. Bobek u točki 86. utvrdio je da je „zakonodavac Unije nedvojbeno […] izvršio jasan vrijednosni odabir: uzimajući u obzir iste ciljeve i uređujući istu situaciju u potpuno istoj fazi proizvodnog lanca. Zbog tih razloga, sukob između pravila Unije i nacionalnih pravila koja se razmatraju u ovom predmetu nije tek granični primjer dvaju režima koji se djelomično preklapaju, a u pogledu kojeg bi se čak moglo raspravljati o proporcionalnosti. Umjesto toga, radi se o bitnom funkcionalnom sudaru dvaju načina regulacije potpuno istog pitanja, u kojem se odražavaju različiti vrijednosni odabiri u kontekstu istih ciljeva." Iako se slažem sa stajalištima koja je izrazio nezavisni odvjetnik M. Bobek, Sud se očito nije s njima složio. S obzirom na to, predlažem da se smatra da je presudom Suda riješeno pitanje područja primjene Uredbe br. 1308/2013.

25 To ispitivanje proporcionalnosti treba izvršiti vodeći računa, osobito, o ciljevima zajedničke poljoprivredne politike kao i o dobrom funkcioniranju zajedničke organizacije tržišta, što nameće uravnoteženje tih ciljeva i cilja navedenog propisa, koji se sastoji od suzbijanja nepoštenih poslovnih praksi. Vidjeti presudu od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 57.).

c) Nacionalna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog cilja te ne smiju prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje

64. Nacionalna pravila o kojima se radilo u presudi od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) zabranjivala su kupcima sirovog mlijeka koje je ispunjavalo određene zahtjeve kvalitete određivanje različite osnovne cijene proizvođačima koji su pripadali istoj skupini s obzirom na dnevnu količinu prodanog sirovog mlijeka koje je imalo istovjetan sastav i kvalitetu te se na isti način isporučivalo. Učinak je tih pravila osiguranje toga da kupac ponudi istovjetnu osnovnu cijenu [26] svim proizvođačima koji se nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na objektivan kriterij koji se sastoji od dnevne količine prodanog mlijeka [27].

65. Očito je da su nacionalna pravila o kojima se radilo u tom predmetu znatno smanjivala mogućnost kupaca i proizvođača da slobodno pregovaraju o kupovnoj cijeni sirovog mlijeka. Unatoč tom jasnom ograničenju jednog od temeljnih načela na kojima se temelji Uredba br. 1308/2013, Sud je smatrao da su ta pravila prikladna za sprečavanje opasnosti od toga da strana koju se smatra slabijom bude prisiljena prihvatiti neopravdana sniženja cijena. Sud je stoga u točki 60. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) utvrdio da se dotično nacionalno zakonodavstvo, promatrano iz te perspektive, moglo opravdati kao sredstvo suzbijanja eventualnih nepoštenih poslovnih praksi jer je sprečavalo cjenovnu diskriminaciju između dobavljača ovisno o tome jesu li pripadali određenoj priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka ili ne [28].

66. Usto, Sud je utvrdio da nacionalna pravila načelno nisu prekoračivala ono što je bilo nužno za ostvarivanje njima postavljenih ciljeva jer, među ostalim, kupovna cijena plaćena određenom proizvođaču sirovog mlijeka može ovisiti o nizu čimbenika, to jest o skupini proizvođača kojoj pripada s obzirom na količinu prodanog mlijeka, načinu isporuke mlijeka te o njegovu sastavu i kvaliteti [29].

d) Primjena sudske prakse na ovaj predmet

67. Iz spisa pred Sudom čini se – a Komisija ne tvrdi suprotno – da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ne zadire u slobodno pregovaranje o cijenama relevantnih proizvoda između njihovih proizvođača/dobavljača i trgovaca na malo/kupaca.

68. Umjesto toga, ta nacionalna odredba ima za posljedicu to da je marža koja se primjenjuje u maloprodaji u načelu jednaka neovisno o podrijetlu proizvoda. Članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. stoga osigurava – kako to Mađarska navodi – da cijena koja se naplaćuje potrošačima odražava u bitnome kupovnu cijenu proizvoda koju su dogovorili dobavljač i trgovac na malo, uključujući, naravno, maržu tog trgovca.

26 Vidjeti točku 41. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), u kojoj je navedeno da, iako je „osnovna cijena utvrđena s obzirom na sve proizvođače iz iste skupine grupirane s obzirom na dnevno prodanu količinu sirovog mlijeka, […], konačna cijena koju je potrebno platiti izračunat će se s obzirom na dodatke, premije, odbitke ili načine isporuke o kojima se slobodno i pojedinačno pregovaralo u toj fazi".

27 Vidjeti točku 59. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962).

28 Rješavanje tog činjeničnog pitanja u tom je predmetu u konačnici bilo na sudu koji je uputio zahtjev. Može se dodati i da je dotično nacionalno zakonodavstvo moglo imati pozitivne učinke na tržišno natjecanje jer je određenim dobavljačima omogućavalo da tržištu pristupe pod istim uvjetima kao dobavljači koji su pripadali priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka. U tom smislu, zakonodavstvom se htjelo odgovoriti na eventualnu isključivost koja bi bila posljedica nepripadnosti takvim organizacijama i na *de facto* tržišnu snagu koju bi njihovi članovi stekli da tog zakonodavstva nije bilo.

29 Presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 67.). Vidjeti također točke 63. do 69. te presude.

69. Iako sporna nacionalna odredba ne sprečava određivanje cijena između dobavljača i trgovaca na malo, ona tim trgovcima onemogućuje da određene proizvode koji su „istovjetni po sastavu i organoleptičkim svojstvima" prodaju primjenjujući nižu maržu ovisno o zemlji podrijetla [30] te da to sniženje cijene nadoknade preko raznih sličnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

70. U tom se pogledu mora naglasiti da svako ograničenje slobode određivanja maloprodajnih marži na proizvode u konačnici čini ograničenje slobode određivanja maloprodajne cijene tih proizvoda.

71. Međutim, s obzirom na to da je Sud u točki 62. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) zaključio da je litavsko zakonodavstvo, koje je djelovalo na način da je osiguravalo da kupac ponudi „istovjetnu osnovnu cijenu svim proizvođačima koji se nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na objektivni kriterij koji se sastoji u dnevnoj količini prodanog mlijeka" [31], prikladno za suzbijanje eventualnih nepoštenih praksi te stoga usklađeno s Uredbom br. 1308/2013, ako bi članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. imao isti učinak, i njega bi se moglo smatrati usklađenim sa zahtjevima te uredbe, pod uvjetom da ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje predviđenih ciljeva.

72. Međutim, ima li članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. taj učinak? Prema mojem mišljenju, između ovog slučaja i okolnosti litavskog zakonodavstva o kojem se radilo u presudi od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) postoje suptilne razlike. Za početak, položaj litavskih proizvođača mlijeka koji nisu pripadali priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka bio je očito slabiji od položaja proizvođača o kojima je riječ u ovom predmetu. Osim toga, taj slabi položaj i mogućnost da se prerađivači mlijeka ponašaju protutržišno na način da određene proizvođače isključe s tržišta bila je očito propisno dokumentirana.

73. Točno je i da je područje primjene članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. znatno šire od područja primjene litavskog propisa o sektoru mlijeka koji se razmatrao u presudi od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), s obzirom na to da se mađarsko zakonodavstvo u pitanju primjenjuje na širok spektar poljoprivrednih proizvoda.

74. Međutim, ključna je razlika u tome što je litavsko zakonodavstvo osiguravalo da proizvođači mlijeka koji nisu pripadali priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka ne budu prisiljeni, zbog neravnoteže pregovaračkih položaja, pristati na uvjete kupnje sirovog mlijeka koje su im nametali prerađivači ili prihvatiti vrlo niske cijene, dok su drugi proizvođači, iako iste veličine, imali više cijene zahvaljujući uravnoteženijem pregovaranju, a mađarsko zakonodavstvo zabranjuje primjenu različitih marži – te time i određenu vrstu cjenovne diskriminacije – *s obzirom na podrijetlo proizvoda*.

75. U skladu s tim, Sud je u presudi od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) bio spreman prihvatiti litavsko zakonodavstvo kao protutežu tržišnoj snazi i sredstvo jačanja položaja slabije strane. To je zakonodavstvo u tom smislu bilo veoma povoljno za tržišno natjecanje, i svojom svrhom i svojim učincima, konkretno time što je štitilo pristup tržištu za proizvođače koji nisu pripadali priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka.

76. Međutim, ta konkretna logika nije primjenjiva u ovom predmetu jer je sporno zakonodavstvo, na temelju svojeg teksta, u biti namijenjeno sprečavanju cjenovne diskriminacije na temelju podrijetla proizvoda, a ne jačanju pregovaračkog položaja proizvođača/dobavljača. Konkretno, nije dokazano da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. služi zaštiti tržišnog natjecanja na tržištu poljoprivrednih proizvoda.

30 Mora se istaknuti da se u članku 3. stavku 2. točki (u) Zakona XCV. iz 2009. izričito upućuje na *podrijetlo* proizvoda u pitanju. Budući da je prvi dio Komisijine tužbe u ovom postupku, koji se odnosi na Uredbu br. 1308/2013, sastavljen u tom prekograničnom kontekstu, u tom ću kontekstu ispitati navod da je Mađarska donošenjem članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. povrijedila Uredbu br. 1308/2013.

31 Vidjeti točku 59. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962).

77. Zastupnik mađarske vlade na raspravi održanoj 3. rujna 2020. potvrdio je da je cilj članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. zaštititi primarne proizvođače proizvoda u pitanju, to jest poljoprivrednike. Ako je to doista tako, mora se primijetiti da se članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ne čini dobro prilagođenim te stoga prikladnim toj svrsi. U konačnici, očito je da tekst članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. izričito štiti maržu trgovaca na malo, a ne maržu proizvođača.

78. Problematična je i praktična primjena članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. Na raspravi su istaknuta dva konkretna problema.

79. Kao prvo, iako se čini da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. pretpostavlja da cijene određenih poljoprivrednih proizvoda trebaju biti iste ili barem slične, čini se da nije uzeta u obzir suvremena stvarnost modernog tržišta, u kojoj određeni poslovni subjekti ostvaruju visoke cijene brendirajući određene vrste osnovnih potrošačkih namirnica, često kroz dobru prezentaciju proizvoda i dobre marketinške strategije. To vrijedi čak i ako je brendirani proizvod po svim svojim namjenama i svrhama „istovjetan po [svojem] sastavu i organoleptičkim svojstvima" nebrendiranom proizvodu [32].

80. Kao drugo, zastupnici mađarske vlade naglasili su da se pravilo o maržama primjenjuje tijekom razdoblja od šest mjeseci. U tom smislu, tvrdili su da trgovac na malo može poduzeti niz kratkotrajnih promotivnih sniženja cijene određenih proizvoda, pod uvjetom da je marža tijekom razdoblja od šest mjeseci u prosjeku manje-više jednaka.

81. Prema mojem mišljenju, jasno je da će ograničenje mogućnosti trgovaca na malo da variraju marže različitih proizvoda vjerojatno znatno utjecati na slobodno stavljanje robe na tržište. Lako je zamisliti situaciju u kojoj se, primjerice, osnovna potrošačka namirnica u Mađarskoj prodaje po niskoj cijeni u usporedbi s cijenama ostvarenima u susjednim državama članicama. Ako bi proizvođač iz jedne od tih država članica htio ući na mađarsko tržište, on bi, logično, mogao htjeti da trgovac na malo prihvati nižu maržu kako bi se povećala ukupna prodaja novog proizvoda. Naime, mađarskom trgovcu na malo u određenim okolnostima može čak biti ekonomski isplativo prihvatiti nižu maržu za taj novi proizvod ako bi ona za posljedicu imala veću potražnju potrošača za tim proizvodom, osobito dugoročnu, te time i njegovu veću prodaju.

82. Pri izražavanju ovog stajališta nisam previdio činjenicu da je članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. tekstualno neutralan te da se *de iure* bez razlike primjenjuje i na domaće i na uvozne proizvode. Međutim, bilo bi besmisleno zanijekati da mehanizmi određivanja cijena čine vjerojatno najučinkovitiju metodu kojom se proizvođač iz druge države članice može probiti na domaće tržište. Svako bitno ograničenje mogućnosti trgovaca na malo da različitim proizvodima određuju različite potrošačke cijene ovisno o podrijetlu proizvoda u pitanju neizbježno izaziva ozbiljne dvojbe iz perspektive unutarnjeg tržišta.

83. Neodređenost članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. ne doprinosi uklanjanju tih dvojbi. Pravo na promotivnu prodaju nije izričito predviđeno u toj odredbi te osobito proizvođači iz drugih država članica koji se žele probiti na mađarsko tržište možda neće biti upoznati s onim što se čini praksom ustupaka mađarskih tijela kada je riječ o kratkotrajnoj promotivnoj prodaji. Vjerojatno je da će to na proizvođače iz drugih država članica neizbježno više utjecati nego na domaće proizvođače,

32 Zastupnici mađarske vlade u tom su pogledu naveli da brendirani proizvodi imaju drukčija organoleptička svojstva od nebrendiranih te da stoga čine različite proizvode za potrebe članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. Ti su zastupnici u tom pogledu istaknuli da potrošači brendirane proizvode doživljavaju drukčije nego nebrendirane te da pakiranje prvonavedenih stoga čini organoleptičko svojstvo. Smatram da to objašnjenje jasno upućuje na to koliko je područje primjene članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. zapravo neodređeno.

za koje je vjerojatnije da će biti upoznati s načinom primjene zakona u praksi [33]. U svakom slučaju, proizvođač iz druge države članice koji se želi probiti na to tržište ponajprije će trebati mnogo dulju strategiju određivanja cijena od one koja se jednostavno temelji na kratkotrajnim metodama određivanja promotivnih cijena koje traju samo nekoliko dana ili tjedana.

84. Smjernice u tom pogledu pruža presuda Suda od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-221/08, EU:C:2010:113). Taj se predmet odnosio na irsko zakonodavstvo o duhanu koje je predviđalo minimalne cijene za prodaju cigareta. To je bila javnozdravstvena mjera kojom se htjelo osigurati da prije svega mladi ljudi ne steknu, zbog mogućnosti kupovanja cigareta po niskim cijenama, ovisničku naviku štetnu za njihovo zdravlje.

85. Sud je u točki 40. presude od 4. ožujka 2010., Komisija/Irska (C-221/08, EU:C:2010:113) utvrdio da zakonodavstvo koje predviđa minimalne cijene za određene proizvode široke potrošnje (u tom slučaju cigarete) „može narušiti tržišno natjecanje sprečavanjem nekih od tih proizvođača ili uvoznika da iskoriste niže cijene koštanja kako bi ponudili privlačnije maloprodajne cijene". Sud je potom u točki 45. te presude utvrdio da je takav sustav minimalnih cijena nezakonit jer umanjuje „konkurentsku prednost koju neki proizvođači i uvoznici duhanskih proizvoda mogu ostvariti zahvaljujući nižim cijenama koštanja".

86. Jasno je da je Sud mučila činjenica da propisivanje obveze minimalnih cijena za proizvode široke potrošnje kao što su cigarete nacionalnim zakonodavstvom zadire u samu bit konkurentnog tržišta te ima učinak isključivanja.

87. Smatram da je teško ne imati takve dvojbe u vezi s nacionalnim zakonodavstvom iz ovog predmeta, unatoč tomu što je presuda od 4. ožujka 2010., Komisija/Irska (C-221/08, EU:C:2010:113) donesena u posebnom kontekstu Direktive 95/59/EZ od 27. studenoga 1995. o porezima, osim poreza na promet, koji utječu na potrošnju prerađenog duhana [34] te tomu što ograničenje cjenovnog natjecanja u ovom predmetu nije ni približno teško kao ono o kojem se radilo u tom predmetu [35].

88. Ipak, smatram da je opće načelo koje se odnosi na protutržišne učinke propisivanja minimalnih cijena po analogiji primjenjivo na ovaj predmet. Konkretno, teško je izbjeći zaključak da je članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. protutržišan, ne samo zato što sprečava slobodno određivanje prodajnih cijena na temelju poštenog tržišnog natjecanja nego i zato što *de facto*, zbog svih prethodno navedenih razloga, diskriminira nove sudionike na tržištu hrane i poljoprivrednih proizvoda u Mađarskoj.

89. U tom se pogledu mora podsjetiti na to da je marža trgovca na malo temeljni element cijene proizvoda za potrošače te može – ovisno o svojoj visini – biti ključan čimbenik na temelju kojeg će potrošač donijeti odluku o kupnji [36].

33 Ovdje bih istaknuo komentare koje je nezavisna odvjetnica J. Kokott iznijela u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Irska (C-456/08, EU:C:2009:679) u pogledu odredbi nacionalnog zakona koje su nacionalnom sudu davale diskrecijsku ovlast da odbaci zahtjev za provedbu postupka javne nabave zbog toga što nije „žurno" podnesen, iako je podnesen u roku koji je u tom pogledu bio propisan zakonom. Nezavisna odvjetnica J. Kokott u točki 61. svojeg mišljenja zaključila je da je taj diskrecijski sustav ugrožavao načela pravne sigurnosti na kojima su počivale direktive o javnoj nabavi navevši: „Nacionalno pravno uređenje koje proizlazi iz odnosa između zakonskih odredbi i sudske prakse ne smije biti na štetu jasnoće i preciznosti odredbi i pravila u pitanju. To posebno vrijedi ako se direktivom dodjeljuju prava pojedincima, a nejasno ili složeno pravno uređenje zastarnih rokova može dovesti do gubitka prava (u ovom slučaju prava na preispitivanje odluka javnih naručitelja). *Složeno i netransparentno pravno uređenje osobito će strane ponuditelje i natjecatelje odvratiti od podnošenja zahtjeva za dodjelu ugovora o javnoj nabavi u Irskoj*." (moje isticanje). Iako je kontekst tih navoda, naravno, bio mnogo drukčiji od konteksta ovog postupka, svejedno se može smatrati da su ti navodi nezavisne odvjetnice J. Kokott relevantni kada je riječ o vjerojatnom utjecaju tumačenja članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009.

34 SL 1995., L 291, str. 40.

35 Iz točaka 43. do 45. presude od 4. ožujka 2010., Komisija/Irska (C-221/08, EU:C:2010:113) jasno proizlazi da je irskim zakonodavstvom za proizvođače i uvoznike koji su poslovali na irskom tržištu određena minimalna maloprodajna cijena u visini od 97 % ponderirane prosječne cijene svake kategorije cigareta na tom tržištu. Taj je sustav na taj način praktički uklonio cjenovne razlike između konkurentskih proizvoda te je rezultirao time da su se cijene svih proizvoda približile cijeni onog najskupljeg.

36 U tom pogledu, marža trgovaca na malo može uvelike varirati, primjerice, od 5 % do 100 % pa možda sve do 200 % od proizvođačeve cijene.

90. Dakle, iz toga proizlazi da, time što sprečava cjenovnu diskriminaciju s obzirom na podrijetlo proizvoda u pitanju, članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. može proizvođačima iz drugih država članica otežati pristup na mađarsko tržište, s obzirom na to da se trgovci uvoznih proizvoda na malo ne mogu cjenovno natjecati s domaćim proizvodima. Barem je u nekim slučajevima valjano pretpostaviti da ti uvozni proizvodi udjel na tržištu mogu steći samo cjenovnim natjecanjem s istovjetnim domaćim proizvodima. Ne može se reći ni da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ima pozitivne učinke na tržišno natjecanje na način koji je Sud opisao u točki 69. presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), tako što bi osiguravao da određeni proizvođači nisu cjenovno diskriminirani zbog svojeg slabijeg pregovaračkog položaja koji je posljedica njihove nepripadnosti priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka [37].

91. Dakle, jasno je da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. djeluje tako da potencijalno u bitnoj mjeri isključuje cjenovno natjecanje, što utječe na sposobnost proizvođača iz drugih država članica da svojim proizvodima osiguraju pristup mađarskom tržištu. Iz toga proizlazi da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. ugrožava i neopravdano ometa dobro funkcioniranje zajedničke organizacije poljoprivrednog tržišta u pogledu proizvoda u pitanju.

92. Iz toga proizlazi da se članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009., time što suzbija cjenovno natjecanje na upravo opisan način, protivi ključnom načelu na kojem se temelji Uredba br. 1308/2013 i načinu na koji je Sud tu uredbu, kao i njezine prethodnice [38], dosljedno tumačio u presudama poput one od 26. svibnja 2005., Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314).

93. Stoga smatram da Sud treba utvrditi da je Mađarska, time što je ograničila određivanje prodajnih cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, osobito uzimajući u obzir članak 3. stavak 2. točku (u) Zakona XCV. iz 2009., povrijedila svoje obveze na temelju Uredbe br. 1308/2013.

3. Drugi prigovor, koji se temelji na povredi članka 34. UFEU-a

94. Slobodno kretanje robe temeljno je načelo UFEU-a, izraženo u zabrani, predviđenoj njegovim člankom 34., količinskih ograničenja uvoza među državama članicama i svih mjera s istovrsnim učinkom. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, zabrana mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja, propisana člankom 34. UFEU-a, primjenjuje se na sve propise država članica koji mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu među državama članicama [39]. Sud je tu zabranu prvi put oblikovao u presudi od 11. srpnja 1974., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) (u daljnjem tekstu: presuda Dassonville).

95. Širok opseg zabrane iz presude Dassonville u nekoliko je predmeta proizišlih iz presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905) sužen u odnosu na načine prodaje.

37 U ovom predmetu nije utvrđena nikakva slična stvarna ili moguća zlouporaba tržišnog natjecanja trgovaca na malo koja bi opravdala članak 3. stavak 2. točku (u) Zakona XCV. iz 2009. Naprotiv: zakonodavstvo čiji je opći učinak taj da trgovce na malo sprečava da smanje svoje marže na cijene poljoprivrednih proizvoda samo ometa redovno tržišno natjecanje na tržištu tih proizvoda. Praksa trgovca na malo da se cjenovno natječe s obzirom na podrijetlo robe ne čini sama po sebi zlouporabu. Naravno, situacija bi bila drukčija da je članku 3. stavku 2. točki (u) Zakona XCV. iz 2009. cilj spriječiti trgovca na malo da iskorištava svoju tržišnu snagu tako da, primjerice, cjenovno diskriminira proizvođača koji ne pripada priznatoj organizaciji proizvođača. Međutim, članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. seže mnogo, mnogo dalje od toga, do točke da u biti deaktivira i suzbija ključan aspekt mehanizma određivanja cijena koji je nužan za funkcioniranje konkurentnog tržišta takvih proizvoda.

38 Primjerice, Uredbu Vijeća (EEZ) br. 804/68 od 27. lipnja 1968. o zajedničkoj organizaciji tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1968., L 148, str. 13.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1538/95 od 29. lipnja 1995. (SL 1995., L 148, str. 17.)

39 Presuda od 19. listopada 2016., Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, t. 20. i 22. i navedena sudska praksa)

96. Sud od presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905) dosljedno utvrđuje da primjena nacionalnih odredbi koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje na proizvode iz drugih država članica ne ograničava, izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, trgovinu među državama članicama ako se te odredbe primjenjuju na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju svoju djelatnost na nacionalnom području te ako na isti način utječu, pravno i činjenično, na stavljanje u promet nacionalnih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica [40].

97. Ako su ti uvjeti ispunjeni, primjena nacionalnih pravila koja određuju načine prodaje proizvoda iz drugih država članica koji zadovoljavaju zahtjeve koje ta država članica propisuje nije po naravi takva da sprečava pristup tih proizvoda tržištu niti ometa njihov pristup više nego pristup domaćih proizvoda. Takva pravila stoga nisu obuhvaćena područjem primjene članka 34. UFEU-a.

98. Mora se istaknuti da Komisija smatra da se članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. odnosi na način prodaje u smislu presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905). S tom se ocjenom moguće samo složiti [41].

99. Osim toga, Komisija ne tvrdi da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. *de iure* ometa pristup proizvoda u pitanju iz drugih država članica mađarskom tržištu. Komisija ipak smatra da ta odredba ne ispunjava drugi kriterij iz presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905) jer dodjeljuje *de facto* prednost istovjetnim domaćim proizvodima.

100. Sud je načela utvrđena u presudi od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905) – na koja se Mađarska uvelike poziva u ovom predmetu – primijenio i u drugim postupcima zbog povrede.

101. U tom smislu, Sud je, primjerice, u presudi od 29. lipnja 1995., Komisija/Grčka (C-391/92, EU:C:1995:199) zaključio da se grčki zakon koji je prodaju prerađenog mlijeka za novorođenčad dopuštao samo ljekarnama nije protivio odredbi koja je danas članak 34. UFEU-a. Sud je utvrdio da je taj zakon utjecao tek na načine prodaje proizvoda te da se jednako primjenjivao i na domaće i na uvozne proizvode. Sud je u točki 18. te presude potom naveo da bi situacija bila drukčija samo „kada bi bilo očito da zakonodavstvo u pitanju štiti domaće proizvode slične prerađenom mlijeku za novorođenčad iz drugih država članica ili one koji konkuriraju takvom mlijeku”.

102. Smatram da je ovaj predmet drukčiji od onoga u kojem je donesena presuda od 29. lipnja 1995., Komisija/Grčka (C-391/92, EU:C:1995:199), zbog svih razloga koje sam već naveo u pogledu povrede Uredbe br. 1308/2013.

103. Prema mojem mišljenju, članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. sprečava ulazak novih poljoprivrednih proizvoda iz drugih država članica na mađarsko tržište suzbijanjem cjenovnog natjecanja na razini maloprodaje. Kako sam to ranije istaknuo, to ograničenje postupka tržišnog natjecanja vjerojatno će više utjecati na proizvođače uvoznih proizvoda jer takvi proizvođači općenito samo djelotvornim cjenovnim natjecanjem (uključujući promotivne cijene) mogu ući na mađarsko

40 Presuda od 12. studenoga 2015., Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751, t. 103. i navedena sudska praksa). Sud je istaknuo da razlog zbog kojeg zakonodavstvo države članice koje propisuje određene načine prodaje nije obuhvaćeno područjem primjene članka 34. UFEU-a jest taj da ono ne sprečava pristup uvoznih proizvoda tržištu te države članice niti njihov pristup ometa više nego pristup domaćih proizvoda. Presuda od 18. rujna 2003., Morellato (C-416/00, EU:C:2003:475, t. 31.)

41 Vidjeti po analogiji presudu od 11. kolovoza 1995., Belgapom (C-63/94, EU:C:1995:270, t. 13.), u kojoj je Sud utvrdio da se nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje prodaju pri kojoj se doseže samo veoma niska profitna marža odnosi na način prodaje. Sud je u točki 14. te presude istaknuo da odredba u pitanju, koja se „primjenj[ivala], bez razlikovanja s obzirom na proizvod, na sve trgovce u relevantnom sektoru [nije] na stavljanje proizvoda iz drugih država članica na tržište [utjecala] drugačije nego na stavljanje domaćih proizvoda na tržište”. Jasno je da se ta presuda zapravo odnosila na prodaju po cijenama koje ne pokrivaju troškove. Međutim, smatram da je članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. mnogo više od puke mjere koja se odnosi na takvu prodaju jer zadire u ključno obilježje tržišnog natjecanja na tržištu poljoprivrednih proizvoda, to jest na slobodno određivanje prodajnih cijena.

tržište na štetu tradicionalnih (i poznatijih) domaćih poljoprivrednih proizvoda s kojima je prosječni mađarski potrošač upoznat. Neizvjesnosti u pogledu primjene članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. na proizvode obuhvaćene njegovim područjem primjene i mogućnost poduzimanja kratkotrajnih promotivnih prodaja, na koje sam već aludirao, samo stvaraju dodatne probleme.

104. Čak i ako Sud utvrdi da članak 3. stavak 2. točka (u) Zakona XCV. iz 2009. povređuje članak 34. UFEU-a, svejedno će biti potrebno razmotriti može li se ta povreda opravdati na temelju članka 36. UFEU-a ili važnim razlozima u općem interesu. Mađarska u ovom predmetu tu odredbu opravdava tvrdeći da joj je cilj suzbijanje nepoštenih prodajnih praksi koje trgovci na malo primjenjuju na štetu proizvođača.

105. Ne prihvaćam da je članak 3. stavak 2. točku (u) Zakona XCV. iz 2009. moguće opravdati na toj osnovi. Kao prvo, za razliku od situacije u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), Mađarska nije dokazala da trgovci na malo primjenjuju nepoštene natjecateljske prakse u pogledu širokog spektra proizvoda obuhvaćenih člankom 3. stavkom 2. točkom (u) Zakona XCV. iz 2009. Kao drugo, Mađarska u svakom slučaju nije smisleno pokazala na koji način određivanje maloprodajnih marži zapravo štiti navodno slabiju stranu u pregovorima o prodaji, to jest proizvođača, posebno s obzirom na to da ta odredba ne ograničava slobodu trgovaca na malo da s proizvođačima pregovaraju o provizijama, pristojbama, rabatima itd.

106. Naglasio bih da praksa trgovca na malo da se cjenovno natječe s obzirom na podrijetlo robe ne čini sama po sebi zlouporabu.

107. S obzirom na to, smatram da je Mađarska donošenjem članka 3. stavka 2. točke (u) Zakona XCV. iz 2009. povrijedila svoje obveze na temelju članka 34. UFEU-a te se ne može opravdati pozivanjem na ikakve navodne važne razloge u općem interesu.

4. Troškovi

108. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija zahtijevala da Mađarska snosi troškove i da ona nije uspjela u postupku, treba joj naložiti da, uz vlastite, snosi i Komisijine troškove.

V. Zaključak

109. S obzirom na izložena razmatranja, smatram da Sud treba utvrditi da je Mađarska donošenjem članka 3. stavka 2. točke (u) mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló, 2009. évi XCV. törvény (Zakon XCV. iz 2009. o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi primijenjenih protiv dobavljača u vezi s poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima) povrijedila svoje obveze na temelju članka 34. UFEU-a i Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007.

110. Budući da je Komisija zahtijevala da Mađarska snosi troškove i da ona nije uspjela u postupku, treba joj naložiti da, uz vlastite, snosi i Komisijine troškove.