

Υπόθεση C-557/23

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

6 Σεπτεμβρίου 2023

Αιτούν δικαστήριο:

Szegedi Törvényszék (Ουγγαρία)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

6 Σεπτεμβρίου 2023

Προσφεύγουσα:

SPAR Magyarország Kft.

Καθής:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Ένδικη διοικητική προσφυγή με αίτημα την ακύρωση απόφασης επιβολής προστίμου για την προστασία των καταναλωτών.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Συμβατότητα με τον κανονισμό (ΕΕ) 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 922/72, (ΕΟΚ) αριθ. 234/79, (ΕΚ) αριθ. 1037/2001 και (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμός ΚΟΑ), και, γενικότερα, με τα άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ, εθνικής κανονιστικής ρύθμισης η οποία, σε σχέση με ορισμένα γεωργικά προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΚΟΑ, προβλέπει ότι οι έμποροι υποχρεούνται να θέτουν προς πώληση (ήτοι να προσφέρουν και να πωλούν στους αγοραστές στο σημείο πώλησης) τα εν λόγω προϊόντα σε εγκεκριμένη σταθερή τιμή στην ίδια ποσότητα με τη μέση ημερήσια ποσότητα την οποία ο έμπορος είχε ως απόθεμα

κατά το έτος αναφοράς και ότι, σε περίπτωση παράβασης της εν λόγω υποχρέωσης, επιβάλλεται πρόστιμο.

Νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως: άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

Προδικαστικά ερωτήματα

- 1) Έχει το άρθρο 83, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 922/72, (ΕΟΚ) αριθ. 234/79, (ΕΚ) αριθ. 1037/2001 και (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμός ΚΟΑ), την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στη διαφορά της κύριας δίκης, με το οποίο, διά της επικλήσεως καταστάσεως έκτακτης ανάγκης, επιβάλλεται στους εμπόρους η υποχρέωση να θέτουν προς πώληση σε εγκεκριμένη σταθερή τιμή ορισμένα γεωργικά προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΚΟΑ σε ποσότητες οι οποίες καθορίζονται όχι βάσει των μέσων ημερήσιων ποσοτήτων που ο έμπορος είχε θέσει σε κατανάλωση κατά το έτος αναφοράς, αλλά βάσει των μέσων ημερήσιων ποσοτήτων που ο έμπορος είχε ως απόθεμα κατά το έτος αναφοράς;
- 2) Έχει το άρθρο 90α, παράγραφος 3, του κανονισμού ΚΟΑ την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στη διαφορά της κύριας δίκης, το οποίο προβλέπει την υποχρεωτική επιβολή προστίμου ακόμη και σε περίπτωση στην οποία ο έμπορος, κατά την ημερομηνία διενέργειας του ελέγχου, έθεσε σε κατανάλωση ορισμένα γεωργικά προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΚΟΑ σε ποσότητες ισοδύναμες με τις μέσες ημερήσιες ποσότητες που είχε θέσει σε κατανάλωση κατά το έτος αναφοράς, οι δε καταναλωτές έχουν στη διάθεσή τους τα εν λόγω προϊόντα;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ

Αιτιολογική σκέψη 172, καθώς και άρθρο 83, παράγραφος 5, και άρθρο 90α, παράγραφος 3, του κανονισμού ΚΟΑ

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [κυβερνητικό διάταγμα 6/2022, της 14ης Ιανουαρίου 2022, περί θεσπίσεως, σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, εξαιρέσεων από την εφαρμογή του νόμου

LXXXVII του 1990, περί καθορισμού των τιμών (στο εξής: διάταγμα περί τιμών)].

- 1 Υπό τις συνθήκες έκτακτης ανάγκης που προκλήθηκαν λόγω της πανδημίας COVID-19, η Ουγγρική Κυβέρνηση εξέδωσε το διάταγμα περί τιμών. Κατά το εν λόγω διάταγμα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2022, οι έμποροι υποχρεούνταν να θέτουν προς πώληση έξι προϊόντα που περιέχονται στο παράρτημα του κανονισμού ΚΟΑ (ζάχαρη σε κρυσταλλική μορφή, αλεύρι σίτου λεπτής άλεσης, εξευγενισμένο ηλιέλαιο, χοιρομέρι οικόσιτων χοιροειδών, στήθος κοτόπουλου, σφάγιο κοτόπουλου – σβέρκος, ουρά και άκρα από φτερούγες, και γάλα αγελάδας UHT με περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες 2,8 %· στο εξής: πρώτη ομάδα προϊόντων) σε εγκεκριμένη τιμή, η οποία, κατ' ουσίαν, δεν μπορούσε να είναι υψηλότερη από τη μικτή λιανική τιμή πώλησης που ίσχυε στις 15 Οκτωβρίου 2021. Επιπλέον, οι έμποροι υποχρεούνταν να εμπορεύονται τα εν λόγω προϊόντα εφόσον τα εμπορεύονταν στις 15 Οκτωβρίου 2021 και να θέτουν προς πώληση ημερησίως τουλάχιστον τη μέση ημερήσια ποσότητα [που ετίθετο σε κατανάλωση] την αντίστοιχη ημέρα της εβδομάδας το 2021.
- 2 Επικαλούμενη την εμπόλεμη κατάσταση στην Ουκρανία, η Κυβέρνηση τροποποίησε το διάταγμα περί τιμών με ισχύ από τις 10 Νοεμβρίου 2022 προκειμένου να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του σε δύο επιπλέον προϊόντα (φρέσκα αυγά και επιτραπέζιες πατάτες· στο εξής: δεύτερη ομάδα προϊόντων), έλαβε δε υπόψη ως τιμή αναφοράς όχι τη μέση ημερήσια ποσότητα [που έθετε σε κατανάλωση ο έμπορος], αλλά τη μέση ημερήσια ποσότητα που ο έμπορος είχε ως απόθεμα κατά το έτος αναφοράς (2021 για την πρώτη ομάδα προϊόντων και 2022 για τη δεύτερη ομάδα προϊόντων).
- 3 Οι κρίσιμες διατάξεις του διατάγματος περί τιμών ως ίσχυε από τις 12 Ιανουαρίου 2023 (κατόπιν νέας τροποποίησης) είχαν ως εξής:

«§ 2.

 - 1) Σε σχέση με [την πρώτη ομάδα προϊόντων], ο έμπορος υποχρεούται:
 - a) να εμπορεύεται τα προϊόντα τα οποία εμπορεύονταν στις 15 Οκτωβρίου 2021·
 - b) συναφώς, να θέτει προς πώληση καθημερινά τουλάχιστον τη μέση ημερήσια ποσότητα που είχε ως απόθεμα την αντίστοιχη ημέρα της εβδομάδας το 2021 και
 - c) να διασφαλίζει την ύπαρξη αποθέματος –εφόσον απαιτείται, έως το διπλάσιο της ποσότητας που μνημονεύεται στο στοιχείο b– και την προσφορά του εν λόγω αποθέματος στους πελάτες συνεχώς και σε ποσότητα επαρκή για την κάλυψη των αναγκών τους και την αποφυγή ελλείψεων.»

- 4 Το άρθρο 2/A περιείχε ανάλογη διάταξη όσον αφορά τη δεύτερη ομάδα προϊόντων, πλην όμως βασιζόταν στην εμπορία στις 30 Σεπτεμβρίου 2022 και στο έτος 2022 ως έτος αναφοράς.
- 5 Το διάταγμα περί τιμών (άρθρο 3) προέβλεπε επίσης ότι, σε περίπτωση παράβασης της υποχρέωσης θέσης προς πώληση στην εγκεκριμένη τιμή ή διατήρησης αποθέματος, η αρμόδια αρχή προστασίας των καταναλωτών υποχρεούνταν να επιβάλει πρόστιμο ύψους 50 000 έως 3 000 000 συγγρικών φιορινίων (HUF) ή μπορούσε να διατάξει την προσωρινή (διάρκειας από μία ημέρα έως έξι μήνες) παύση της δραστηριότητας του εμπόρου.
- 6 Το διάταγμα περί τιμών παρέμεινε σε ισχύ έως τις 31 Ιουλίου 2023.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 7 Κατά τον επιτόπιο έλεγχο που διενεργήθηκε την 1η Φεβρουαρίου 2023 σε ένα εκ των εμπορικών καταστημάτων του προσφεύγοντος εμπόρου, η καθής αρχή διαπίστωσε ότι ο τελευταίος είχε παραβεί, σε σχέση με πέντε προϊόντα, την υποχρέωση να θέτει προς πώληση καθημερινά τουλάχιστον τη μέση ημερήσια ποσότητα που ισοδυναμούσε με εκείνη που είχε ως απόθεμα την αντίστοιχη ημέρα της εβδομάδας το 2021 ή το 2022, και, επομένως, είχε παραβεί το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο b, και το άρθρο 2/A, παράγραφος 1, στοιχείο b, του διατάγματος περί τιμών. Ως εκ τούτου, με απόφασή της, η καθής αρχή επέβαλε στην προσφεύγουσα εταιρία πρόστιμο για την προστασία των καταναλωτών ύψους 2 200 000 HUF (ήτοι 5 756 ευρώ), και τη διέταξε να εμπορεύεται στο κατάστημα στο οποίο διενεργήθηκε η έρευνα τα προϊόντα των επίμαχων ομάδων στις προβλεπόμενες από το διάταγμα περί τιμών ποσότητες.
- 8 Προκειμένου να καθορίσει το ύψος του προστίμου, η καθής αρχή έλαβε υπόψη, κατά τα προβλεπόμενα στο διάταγμα περί τιμών, την έκταση στην οποία το κοινωνικό σύνολο επηρεάστηκε από την παράβαση (επηρεάστηκε το μεγαλύτερο μέρος του κοινωνικού συνόλου), τη διάρκεια της παράβασης (υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η παράβαση υφίστατο κατά την ημερομηνία του επιτόπιου ελέγχου), την υποτροπή όσον αφορά την παραβατική συμπεριφορά (είχε ήδη επιβληθεί στην προσφεύγουσα πρόστιμο για την προστασία των καταναλωτών), τη διάθεση συνεργασίας (επιδείχθηκε διάθεση συνεργασίας) και την οικονομική βαρύτητα (μεγάλη) της προσφεύγουσας, καθώς και τη φύση (μη αναστρέψιμη, χωρίς διασυννοριακό χαρακτήρα) και τη σοβαρότητα (σημαντική) της παράβασης.
- 9 Η προσφεύγουσα άσκησε ένδικη διοικητική προσφυγή κατά της απόφασης της καθής με αίτημα την ακύρωσή της.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 10 Κατά την προσφεύγουσα, η ρύθμιση των τιμών από τις αρχές περιορίζει βασικά δικαιώματα των εμπόρων (δικαίωμα ιδιοκτησίας, επιχειρηματική ελευθερία, συμβατική ελευθερία). Οι διατάξεις του διατάγματος περί τιμών συνεπάγονται για τους εμπόρους σημαντική πρόσθετη επιβάρυνση και τους επιβάλλουν μια συμπεριφορά η οποία ουδόλως συνάδει προς τη ρύθμιση του εμπορίου και, επομένως, πρέπει να γίνει δεκτή η λιγότερο περιοριστική κανονιστική ερμηνεία των προμνησθέντων δικαιωμάτων. Σκοπός του νομοθέτη δεν ήταν η θέσπιση γενικής υποχρέωσης εφοδιασμού / παροχής υπηρεσίας, αλλά η ικανοποίηση της ζήτησης εκ μέρους των καταναλωτών, κατά τη δήλωση της Κυβέρνησης: «κανείς δεν πρέπει να επιστρέφει στο σπίτι με άδειο καλάθι». Η προσφεύγουσα εκπλήρωσε στο ακέραιο τον συγκεκριμένο σκοπό: διέθετε ποσότητα των επίμαχων προϊόντων ίση ή μεγαλύτερη της μέσης ποσότητας που πωλήθηκε την αντίστοιχη ημέρα της εβδομάδας το 2021 ή το 2022. Ικανοποίησε πλήρως τη ζήτηση εκ μέρους των καταναλωτών και είχε μάλιστα απόθεμα των προϊόντων. Η παράβαση θα μπορούσε να στοιχειοθετηθεί μόνον εάν διαπιστωνόταν ότι η ζήτηση εκ μέρους των καταναλωτών δεν ικανοποιήθηκε και ότι, επομένως, εθίγησαν τα συμφέροντά τους. Η συλλογιστική που προβάλλει η προσφεύγουσα έχει γίνει δεκτή από άλλες αρχές σε παλαιότερους ελέγχους.
- 11 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει επίσης ότι, κατά τα έτη αναφοράς, το επίπεδο του αποθέματός της επηρεάστηκε από πολλές τυχαίες περιστάσεις, ανεξάρτητες της ζήτησης των πελατών (προωθητικές ενέργειες, εποχιακές διακυμάνσεις, μείωση αποθέματος κ.λπ.), και ότι η ικανότητα αποθήκευσης του εμπορικού καταστήματός της ήταν περιορισμένη και, επομένως, η υποχρέωση διατήρησης αποθέματος θα έθετε σε κίνδυνο τον εφοδιασμό των καταναλωτών με άλλα προϊόντα. Επιπλέον, η αλυσίδα υπεραγορών διέθετε τον απαιτούμενο όγκο αποθέματος.
- 12 Η καθής υποστηρίζει ότι το διάταγμα περί τιμών πρέπει να ερμηνευθεί κατά γράμμα: εάν οι ποσότητες που προβλέπονται στο εν λόγω διάταγμα δεν είναι διαθέσιμες στο εμπορικό κατάστημα, στοιχειοθετείται παράβαση της προβλεπόμενης υποχρέωσης. Η ευθύνη του εμπόρου είναι αντικειμενική και η έννομη συνέπεια (πρόστιμο) πρέπει να επέλθει ανεξαρτήτως υπαιτιότητας. Ο σκοπός που επιδιώκεται με το διάταγμα περί τιμών [όπως επιβεβαίωσε επίσης το Κύβια (Ανώτατο Δικαστήριο, Ουγγαρία)] είναι η προστασία των περιουσιακών συμφερόντων των οικογενειών, η διασφάλιση του αδιάλειπτου εφοδιασμού αγαθών και η διάθεση των επίμαχων προϊόντων στους καταναλωτές στα συνήθη επίπεδα αποθέματος.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασεως περί παραπομπής

- 13 Όσον αφορά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο εκκινεί από την παραδοχή ότι η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) είναι συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών μελών. Όταν υπάρχει κανονισμός με

τον οποίον θεσπίζεται κοινή οργάνωση αγορών σε συγκεκριμένο τομέα, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από κάθε μέτρο ικανό να εισαγάγει παρέκκλιση από τη συγκεκριμένη κοινή οργάνωση ή να τη θίξει. Εξάλλου, τα κράτη μέλη έχουν, κατ' αρχήν, την αρμοδιότητα να θεσπίζουν ορισμένα μέτρα που δεν προβλέπονται από τον κανονισμό ΚΟΑ, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά δεν παρεκκλίνουν από τον εν λόγω κανονισμό, δεν αντιβαίνουν σε αυτόν και δεν εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία του.

- 14 Η επίμαχη στη διαφορά της κύριας δίκης εθνική κανονιστική ρύθμιση, με την οποία επιβάλλεται, σε περίπτωση λιανικής πώλησης ορισμένων προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΚΟΑ, υποχρέωση θέσης προς πώληση συγκεκριμένων ποσοτήτων σε υποχρεωτική εγκεκριμένη σταθερή τιμή, μπορεί να αντιβαίνει στον κανονισμό ΚΟΑ, καθότι μέτρο του είδους αυτού παραβιάζει την αρχή του ελεύθερου καθορισμού των τιμών πώλησης των γεωργικών προϊόντων βάσει του ελεύθερου ανταγωνισμού στην οποία ερείδεται ο εν λόγω κανονισμός.
- 15 Η θέσπιση κοινής οργάνωσης αγορών δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα τα οποία επιδιώκουν σκοπό γενικού συμφέροντος διαφορετικό από τους σκοπούς που επιδιώκει η συγκεκριμένη οργάνωση. Τα εν λόγω μέτρα πρέπει, όμως, να πληρούν τις απαιτήσεις αναλογικότητας που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Για την εξέταση της αναλογικότητας πρέπει να ληφθούν, ειδικότερα, υπόψη οι σκοποί της ΚΓΠ, καθώς και η εύρυθμη λειτουργία της κοινής οργάνωσης αγορών και, ως εκ τούτου, απαιτείται στάθμιση των σκοπών αυτών και των επιδιωκόμενων με την επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση, ειδικότερα δε των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος. Τέτοιοι λόγοι μπορεί να είναι ο σκοπός της αποφυγής των αρνητικών συνεπειών από δυσλειτουργίες της αγοράς (συγκράτηση του πληθωρισμού), καθώς και ο σκοπός κοινωνικού χαρακτήρα και ευημερίας, ήτοι ο πληθυσμός να έχει πρόσβαση σε ορισμένα βασικά τρόφιμα σε τεχνητά χαμηλές τιμές. Οι λόγοι αυτοί δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις και πρέπει να πληρούν το κριτήριο της αναλογικότητας, τα δε κράτη μέλη πρέπει να αποδεικνύουν την αναγκαιότητά τους.
- 16 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο κανόνας που αφορά το επίπεδο του αποθέματος δεν πληροί τα κριτήρια της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από σκοπούς γενικού συμφέροντος. Επομένως, αντιβαίνει στην αιτιολογική σκέψη 172 και στο άρθρο 83, παράγραφος 5, του κανονισμού ΚΟΑ, καθώς και στα άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ.
- 17 Σκοπός του διατάγματος περί τιμών είναι η συνέχιση της ικανοποίησης της ζήτησης εκ μέρους των καταναλωτών μέσω της θέσπισης της εγκεκριμένης τιμής, καθόσον οι έμποροι θα είχαν την τάση να μην εμπορεύονται προϊόντα υποκείμενα σε εγκεκριμένες τιμές που θα τους προκαλούσαν ζημία. Εντούτοις, η ζήτηση εκ μέρους των καταναλωτών δεν αντικατοπτρίζεται στο απόθεμα αλλά στις αγορές που όντως πραγματοποιούν. Η επιβολή στους εμπόρους της υποχρέωσης να διατηρούν καθορισμένο επίπεδο αποθέματος, μολονότι η ζήτηση εκ μέρους των καταναλωτών ικανοποιείται, δεν δικαιολογείται. Το προϊσχύσαν κείμενο του

διατάγματος περί τιμών, το οποίο προέβλεπε υποχρεωτικό μέσο ημερήσιο όγκο πωλήσεων, ανταποκρινόταν στον σκοπό αυτό και ήταν, επομένως, συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης.

- 18 Όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η παράβαση της υποχρέωσης θέσης προς πώληση συνεπάγεται αντικειμενική ευθύνη: η επιβολή προστίμου είναι υποχρεωτική σε περίπτωση παράβασης, ακόμη και όταν οι καταναλωτές ουδόλως εθίγησαν. Το αιτούν δικαστήριο αναγνωρίζει μεν ότι, κατά το άρθρο 90α, παράγραφος 3, του κανονισμού ΚΟΑ, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις, πλην όμως η επιβολή προστίμου συνιστά μη αναγκαία και υπέρμετρη κύρωση, εάν οι καταναλωτές έχουν στη διάθεσή τους τα επιθυμητά προϊόντα με εγκεκριμένη τιμή.

ΕΠΙΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ