

C-557/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

6. september 2023

Forelæggende ret:

Szegedi Törvényszék (Ungarn)

Afgørelse af:

6. september 2023

Sagsøger:

SPAR Magyarország Kft.

Sagsøgt:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (regeringens delegation i regionen Bács-Kiskun, Ungarn)

Hovedsagens genstand

Søgsmål med påstand om annullation af en afgørelse, hvorved der blev pålagt en bøde vedrørende forbrugerbeskyttelse.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Foreneligheden af en national lovgivning, som med hensyn til en række landbrugsprodukter, der er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (herefter »fusionsmarkedsordningen«), fastsætter, at de handlende er forpligtet til at udbyde sådanne produkter til salg (dvs. at tilbyde og sælge dem til køberne på salgsstedet) til en af myndighederne fastsat pris i samme mængde som den gennemsnitlige daglige mængde, som den handlende havde på lager i referenceåret, og som i tilfælde af manglende overholdelse af denne forpligtelse

kræver, at der pålægges en bøde, med fusionsmarkedsordningen og generelt med artikel 34 TEUF og 36 TEUF.

Retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse: artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 83, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (herefter »fusionsmarkedsordningen«) fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, som under henvisning til en akut situation pålægger de handlende en forpligtelse til at sælge en række landbrugsprodukter, som er omfattet af fusionsmarkedsordningens anvendelsesområde, til en af myndighederne fastsat pris i mængder, som ikke fastlægges på grundlag af de gennemsnitlige daglige mængder, som den handlende solgte i referenceåret, men derimod – uafhængigt heraf – på grundlag af de gennemsnitlige daglige mængder, som den handlende havde på lager i referenceåret?
- 2) Skal fusionsmarkedsordningens artikel 90a, stk. 3, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, som obligatorisk fastsætter, at der også skal pålægges en bøde, når den handlende på den dag, hvor kontrollen gennemføres, har udbudt en række landbrugsprodukter, som er omfattet af fusionsmarkedsordningens anvendelsesområde, til salg i mængder svarende til de gennemsnitlige daglige mængder, som den pågældende solgte i referenceåret, og forbrugerne har adgang til disse produkter?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 34 TEUF og 36 TEUF

172. betragtning til fusionsmarkedsordningen og samme forordnings artikel 83, stk. 5, og artikel 90a, stk. 3

Anførte nationale bestemmelser

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. Rendelet [regeringsdekret 6/2022 af 14.1.2022 om undtagelser i akutte situationer ved anvendelsen af lov LXXXVII af 1990 om prisdannelse (herefter »prisdekretet«)]

- 1 I den akutte situation, der opstod i forbindelse med Covid 19-pandemien, vedtog den ungarske regering prisdekretet. I henhold til ordlyden af dette dekret, som var i kraft fra den 1. februar 2022, var de handlende forpligtet til at udbyde seks produkter, som fremgår af bilaget til fusionsmarkedsordningen (granuleret sukker, fint hvedemel, raffineret solsikkeolie, skinke af tamsvin, kyllingebryst, kyllingeskrog – ryg, gump og vingspidser, og UHT-mælk fra køer med et fedtindhold på mindst 2,8%, herefter »den første gruppe produkter«) til salg til en af myndighederne fastsat pris, som i det væsentlige ikke måtte være højere end den bruttosalgpris, som blev krævet i detailhandlen den 15. oktober 2021. Endvidere var de handlende forpligtet til at markedsføre disse produkter, hvis de havde markedsført dem den 15. oktober 2021, og til dagligt at markedsføre mindst den gennemsnitlige daglige mængde, som de solgte i 2021 på den tilsvarende ugedag.
- 2 Under henvisning til krigstilstanden i Ukraine ændrede regeringen prisdekretet med virkning fra den 10. november 2022 med henblik på at udvide dets anvendelsesområde til to yderligere produkter (friske æg og spisekartofler, herefter »den anden gruppe produkter«) og anvendte ikke den gennemsnitlige daglige mængde [som den handlende havde solgt] som referenceværdi, men derimod den gennemsnitlige daglige mængde, som den handlende havde på lager i referenceåret (2021 for så vidt angår den første gruppe produkter og 2022 for så vidt angår den anden gruppe).
- 3 De relevante bestemmelser i prisdekretet, som var i kraft fra den 12. januar 2023 (efter endnu en ændring), havde følgende ordlyd:
»§ 2.
(1) Med hensyn til [den første gruppe produkter] er den handlende forpligtet til:
 - a) at markedsføre de produkter, som blev markedsført den 15. oktober 2021,
 - b) i denne forbindelse dagligt at udbyde mindst den gennemsnitlige daglige mængde, som den pågældende havde på lager i 2021 på den tilsvarende ugedag, til salg, og
 - c) at garantere, at der er en vis mængde varer på lager – om nødvendigt op til det dobbelte af den i litra b) angivne mængde – og at sikre, at disse varer vedvarende tilbydes kunderne i tilstrækkelige mængder til at opfylde deres behov, således at vareknaphed undgås.«
- 4 Artikel 2/A indeholdt en analog bestemmelse vedrørende den anden gruppe produkter, men var baseret på markedsføringen den 30. september 2022 og på 2022 som referenceår.
- 5 Prisdekretet (artikel 3) fastsatte endvidere, at den kompetente forbrugerbeskyttelsesmyndighed i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelsen til at udbyde til salg til den af myndighederne fastsatte pris eller til at

opretholde lagre var forpligtet til at pålægge en bøde på mellem 50 000 og 3 000 000 forint (HUF) eller kunne påbyde en midlertidig indstilling af den handlendes virksomhed (i mellem en dag og et halvt år).

- 6 Prisindekretet var i kraft indtil den 31. juli 2023.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 7 Ved en kontrol på stedet, som blev gennemført den 1. februar 2023 på et af den sagsøgende handlendes detailhandelscentre, konstaterede den sagsøgte myndighed, at sagsøgeren med hensyn til fem produkter ikke havde opfyldt sin forpligtelse til dagligt at udbyde mindst en gennemsnitlig daglig mængde svarende til den mængde, som selskabet havde på lager i 2021 eller i 2022 på den tilsvarende ugedag, til salg, og dermed havde tilsidesat prisdekretets artikel 2, stk. 1, litra b), og artikel 2/A, stk. 1, litra b). Derfor pålagde sagsøgte ved sin afgørelse det sagsøgende selskab en bøde vedrørende forbrugerbeskyttelse på 2 200 000 HUF (ca. 5 756 EUR) og påbød det at markedsføre produkterne i de pågældende grupper i de ved prisdekretet foreskrevne mængder på det detailhandelscenter, der var genstand for undersøgelsen.
- 8 Ved fastsættelsen af bødens beløb tog den sagsøgte myndighed i overensstemmelse med prisdekretet hensyn til, hvor stor en del af samfundet der var påvirket af tilsidesættelsen (størstedelen var påvirket), varigheden af tilsidesættelsen (det er bevist, at den forelå på dagen for kontrollen på stedet), den ulovlige adfærds gentagne karakter (sagsøgeren var allerede tidligere blevet pålagt en bøde vedrørende forbrugerbeskyttelse), sagsøgerens villighed til at samarbejde (som forelå), og selskabets økonomiske vægt (betydelig) samt tilsidesættelsens natur (irreversibel, uden grænseoverskridende karakter) og alvor (stor).
- 9 Sagsøgeren har iværksat søgsmål til prøvelse af sagsøgtes afgørelse og nedlagt påstand om annullation af denne afgørelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 10 Ifølge sagsøgeren begrænser myndighedernes vedtagelse af en prisregulering de handlendes grundlæggende rettigheder (ejendomsretten, friheden til at oprette og drive egen virksomhed og aftalefriheden). Prisdekretets bestemmelser pålægger sagsøgeren en væsentlig yderligere byrde og foreskriver en adfærd, der er helt fremmed for reguleringen af handlen, hvorfor der bør anlægges den mindst restriktive fortolkning af disse rettigheder. Lovgivers hensigt var ikke at indføre en generel forsynings- eller ydelsesforpligtelse, men derimod at opfylde forbrugernes efterspørgsel, således som regeringen udtrykte det: »Ingen skal tage hjem med en tom kurv«. Sagsøgeren opfyldte dette formål i fuldt omfang: Selskabet rådede over de omhandlede varer i en mængde, der svarede til eller var større end den gennemsnitlige mængde, der blev solgt i 2021 eller i 2022 på den

tilsvarende ugedag. Selskabet tilfredsstillende fuldt ud forbrugernes efterspørgsel, og der var endda restlagre af produkterne. Det kan kun fastslås, at der er begået en tilsidesættelse, såfremt det godtgøres, at forbrugernes efterspørgsel ikke blev tilfredsstillet, og at deres interesser dermed blev skadet. Denne argumentation, som sagsøgeren har fremsat, er blevet accepteret af andre myndigheder ved tidligere kontroller.

- 11 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at selskabets lagerbeholdninger i referenceårene blev påvirket af en lang række vilkårlige omstændigheder, som var uafhængige af kundernes efterspørgsel (udsalg, sæsonudsving, lagerreduktioner mv.), og at oplagringskapaciteten på selskabets handelssted var begrænset, hvorfor forpligtelsen til at opretholde lagre ville have bragt forsyningen af forbrugerne med andre produkter i fare. Endvidere rådede supermarkedskæden over den krævede lagerbeholdning.
- 12 Sagsøgte har gjort gældende, at prisdekretet skal fortolkes bogstaveligt: Såfremt de mængder, der er fastsat i dette dekret, ikke forefandt på detailhandelscentret, blev den heri fastsatte forpligtelse ikke opfyldt. Den handlendes ansvar er objektivt, og den pågældende skal pålægges den retlige konsekvens (en bøde), uanset om der foreligger culpa. Det formål, der forfølges af udstederen af prisdekretet, er [således som også Kúria (øverste domstol, Ungarn) har bekræftet] at beskytte familiernes økonomiske interesser, at sikre en ubrudt forsyning med varer, samt at forbrugerne har adgang til de omhandlede produkter på det sædvanlige niveau.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 13 Angående det første præjudicielle spørgsmål tager den forelæggende ret udgangspunkt i den præmis, at den fælles landbrugspolitik er en del af det område, hvor Unionen har delt kompetence med medlemsstaterne. Når der foreligger en forordning om en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, skal medlemsstaterne afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der er i strid med eller fastsætter undtagelser fra denne ordning. På den anden side har medlemsstaterne i princippet fortsat kompetence til at vedtage visse foranstaltninger, som ikke er foreskrevet i fusionsmarkedsordningen, med det forbehold, at disse foranstaltninger ikke gør undtagelser fra nævnte forordning eller i øvrigt tilsidesætter den, eller opstiller hindringer for, at den kan fungere efter hensigten.
- 14 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, som i forbindelse med detailsalg af en række produkter, der er omfattet af fusionsmarkedsordningens anvendelsesområde, pålægger en obligatorisk forpligtelse til at udbyde bestemte mængder til salg til en af myndighederne fastsat pris, kan udgøre en tilsidesættelse af fusionsmarkedsordningen, for så vidt som en sådan foranstaltning er i strid med princippet om den frie prisdannelse ved salg af landbrugsprodukter på grundlag af den frie konkurrence, som denne forordning bygger på.

- 15 Indførelsen af en fælles markedsordning er ikke til hinder for, at medlemsstaterne iværksætter foranstaltninger med henblik på at tilgodese almene hensyn, som ikke er omfattet af denne ordning. Sådanne foranstaltninger skal dog for så vidt angår deres forholdsmæssighed opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis. Prøvelsen af proportionaliteten skal ske særligt under hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik og til den fælles markedsordnings tilfredsstillende funktion, hvilket kræver en afvejning af disse målsætninger og de mål, der forfølges med den pågældende nationale lovgivning, navnlig vedrørende tvingende almene hensyn. Disse hensyn kan omfatte formålet om at undgå negative følger af funktionsforstyrrelser på markedet (inflationsbekæmpelse) og desuden, som et socialt hensyn og velfærdshensyn, at befolkningen har adgang til visse basale fødevarer til kunstigt lave priser. Disse hensyn skal være ikke-diskriminerende og opfylde kriteriet om forholdsmæssighed, og medlemsstaterne skal godtgøre, at de er nødvendige.
- 16 Den forelæggende ret finder, at reglen om lagerbeholdning ikke opfylder kriterierne om nødvendighed og forholdsmæssighed og ikke kan begrundes i et alment hensyn. Dermed er den i strid med 172. betragtning til fusionsmarkedsordningen og samme forordnings artikel 83, stk. 5, samt med artikel 34 TEUF og 36 TEUF.
- 17 Prisdekretets formål er, at forbrugernes efterspørgsel fortsat kan tilfredsstilles efter indførelsen af den af myndighederne fastsatte pris, idet de handlende vil være tilbøjelige til ikke at markedsføre produkter, der er underlagt af myndighederne fastsatte priser, som vil påføre dem tab. Imidlertid afspejles forbrugernes efterspørgsel ikke af lagerbeholdningen, men derimod af de faktisk foretagne køb. Der er ingen begrundelse for, at de handlende pålægges en forpligtelse til at opretholde en vis lagerbeholdning, mens forbrugernes efterspørgsel tilfredsstilles. Prisdekretets tidligere ordlyd, som fastsatte en gennemsnitlig daglig mængde obligatoriske salg, tilgodeså dette hensyn og var dermed i overensstemmelse med EU-retten.
- 18 Hvad angår det andet præjudicielle spørgsmål bemærker den forelæggende ret, at den manglende opfyldelse af forpligtelsen til at udbyde til salg medfører et objektivi ansvar. Påleggelsen af en bøde er obligatorisk i tilfælde af en tilsidesættelse, selv hvis forbrugerne ikke har lidt nogen form for skade. Den forelæggende ret anerkender, at medlemsstaterne i henhold til fusionsmarkedsordningens artikel 90a, stk. 3, kan pålægge administrative sanktioner, men påleggelsen af en bøde er en unødvendig og uforholdsmæssig sanktion, hvis forbrugerne har adgang til de ønskede produkter til den af myndighederne fastsatte pris.