

Zadeva C-557/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

6. september 2023

Predložitveno sodišče:

Szegedi Törvényszék (županijsko sodišče v Szegedu, Madžarska)

Datum predložitvene odločbe:

6. september 2023

Tožeča stranka:

SPAR Magyarország Kft.

Tožena stranka:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (vladni urad za županijo
Bács-Kiskun, Madžarska)

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba v upravnem sporu za razglasitev ničnosti odločbe o naložitvi globe na področju varstva potrošnikov.

Predmet in pravna podlaga za sprejetje predhodne odločbe

Skladnost nacionalne ureditve, ki za več kmetijskih proizvodov, ki spadajo na področje uporabe Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (v nadaljevanju: Uredba o SUT), določa, da morajo trgovci te proizvode ponuditi v prodajo (to je ponuditi in prodati kupcem na prodajnem mestu) po uradno določeni ceni v količini, ki ustreza povprečni dnevni količini, ki jo je imel trgovec na zalogi v referenčnem letu, pri čemer je treba v primeru neizpolnitve te obveznosti trgovcu naložiti globo, z Uredbo o SUT ter na splošno s členoma 34 PDEU in 36 PDEU.

Pravna podlaga za predlog za sprejetje predhodne odločbe: člen 267 PDEU.

Vprašnji za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 83(5) Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (v nadaljevanju: Uredba o SUT) razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim je ob sklicevanju na izredne razmere trgovcem naloženo, da morajo več kmetijskih proizvodov, ki spadajo na področje uporabe Uredbe o SUT, ponuditi v prodajo po uradno določeni ceni v količinah, ki niso določene na podlagi povprečnih dnevni količin, ki jih je trgovec prodal v referenčnem letu, temveč – neodvisno od prodaje – na podlagi povprečnih dnevni količin, ki jih je imel trgovec v referenčnem letu na zalogi?
2. Ali je treba člen 90a(3) Uredbe o SUT razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa obvezno naložitev globe tudi, če je trgovec na dan oprave pregleda ponujal v prodajo več kmetijskih proizvodov s področja uporabe Uredbe o SUT v količinah, ki ustrezajo povprečnim dnevnim količinam, ki jih je prodal v referenčnem letu, in če so ti proizvodi na voljo potrošnikom?

Navedene določbe prava Unije

Člena 34 PDEU in 36 PDEU

Uvodna izjava 172 ter člena 83(5) in 90a(3) Uredbe o SUT

Navedene določbe nacionalnega prava

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (uredba vlade št. 6/2022 z dne 14. januarja o določbah o odstopanju pri uporabi zakona št. LXXXVII iz leta 1990 o določanju cen (v nadaljevanju: uredba o cenah))

- 1 Madžarska vlada je v izrednih razmerah, ki so nastale med pandemijo covid-19, sprejela uredbo o cenah. V skladu s to uredbo, ki je začela veljati 1. februarja 2022, so morali trgovci šest proizvodov iz Priloge k Uredbi o SUT (kristalni sladkor, fino pšenično moko, rafinirano sončnično olje, svinjsko stegno domačih vrst; piščančje prsi, piščančje kosti – hrbtenica, škofija in konice kril ter kravje mleko UHT z vsebnostjo maščobe 2,8 %, v nadaljevanju: prva skupina proizvodov) ponujati v prodajo po odobreni ceni, ki v bistvu ni smela biti višja od bruto maloprodajne cene, zaračunane 15. oktobra 2021. Poleg tega so morali

trgovci te proizvode tržiti, če so jih tržili 15. oktobra 2021, in dnevno dati v prodajo vsaj povprečno dnevno količino, [prodano] v letu 2021 na ustreznih dan v tednu.

- 2 Vlada je ob sklicevanju na vojne razmere v Ukrajini 10. novembra 2022 uredbo o cenah spremenila, da bi razširila njeno področje uporabe na dva dodatna proizvoda (sveža jajca in jedilni krompir, v nadaljevanju: druga skupina proizvodov), kot referenčno vrednost pa ni upoštevala povprečne dnevne količine [ki jo je trgovec prodal], temveč povprečno dnevno količino, ki jo je imel trgovec na zalogi v referenčnem letu (2021 za prvo skupino proizvodov, 2022 za drugo).
- 3 Upoštevne določbe uredbe o cenah, ki je veljala od 12. januarja 2023 (po novi spremembi), so določale:
„2.
(1) V zvezi s [prvo skupino proizvodov] je trgovec dolžan:
(a) tržiti proizvode, ki jih je tržil 15. oktobra 2021;
(b) v zvezi s tem vsak dan ponuditi v prodajo vsaj povprečno dnevno količino, ki jo je imel na zalogi leta 2021 na zadevni dan v tednu, in
(c) zagotoviti, da so zaloge – po potrebi do dvakratne količine iz točke (b) – strankam stalno na voljo v zadostnih količinah, da zadostijo njihovim potrebam, in preprečiti motnje v oskrbi.“
- 4 Člen 2/A je vseboval podobno določbo za drugo skupino proizvodov, vendar je temeljila na trženju na dan 30. septembra 2022 in na letu 2022 kot referenčnem letu.
- 5 Uredba o cenah (člen 3) je poleg tega določala, da mora organ, pristojen za varstvo potrošnikov, v primeru neizpolnjevanja obveznosti ponujanja v prodajo po odobreni ceni ali vzdrževanja zalog naložiti globo v višini od 50.000 do 3.000.000 HUF ali odrediti začasno prekinitve dejavnosti trgovca (za od enega dne do pol leta).
- 6 Uredba o cenah je veljala do 31. julija 2023.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 7 Toženi organ je pri pregledu na kraju samem, ki ga je opravil 1. februarja 2023 v eni od prodajalnih trgovca, ki je tožeča stranka, ugotovil, da trgovec v zvezi s petimi proizvodi ni izpolnil obveznosti, da dnevno ponudi v prodajo vsaj povprečno dnevno količino, ki ustreza količini, ki je bila na zalogi leta 2021 oziroma 2022 na ustreznih dan v tednu, s čimer je kršil določbe členov 2(1)(b) in 2/A(1)(b) uredbe o cenah. Tožena stranka je zato tožeči gospodarski družbi z odločbo naložila globo na področju varstva potrošnikov v višini 2.200.000 HUF (približno 5756 EUR) in

ji naložila, da mora izdelke zadevnih skupin v trgovini, ki je bila predmet preiskave, tržiti v količinah, določenih z uredbo o cenah.

- 8 Pri določanju višine globe je toženi organ v skladu z določbami uredbe o cenah upošteval velikost skupine, na katero je kršitev vplivala (prizadeta je bila največja skupina), trajanje kršitve (obstajajo dokazi o njenem obstoju na dan pregleda na kraju samem), ponovitev kršitvenega ravnanja (tožeči stranki je bila že prej naložena globa na področju varstva potrošnikov), (obstoječo) pripravljenost tožeče stranke za sodelovanje in njeno (znatno) gospodarsko težo ter naravo kršitve (nepopravljiva, ni čezmejna) in njeno težo (huda).
- 9 Tožeča stranka je zoper odločbo tožene stranke vložila tožbo v upravnem sporu, v kateri je predlagala, naj se ta odločba razglasi za nično.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Tožeča stranka meni, da organi s sprejetjem regulacije cen omejujejo bistvene pravice trgovcev (lastninska pravica, svoboda gospodarske pobude, pogodbeno svoboda). Z določbami uredbe o cenah naj bi ji bilo naloženo znatno dodatno breme in predpisano ravnanje, ki nikakor ni v skladu z urejanjem trgovine, zato naj bi bilo treba sprejeti normativno razlago teh pravic, ki je najmanj omejevalna. Namen zakonodajalca naj ne bi bil uvesti splošno obveznost dobave/storitve, temveč zadovoljiti povpraševanje potrošnikov oziroma, kot se je izrazila vlada, „nihče se ne sme vrniti domov s prazno košarico“. Tožeča stranka naj bi ta cilj v celoti izpolnila: posedovala je količino zadevnih proizvodov, ki je enaka ali večja od povprečne količine, prodane v letu 2021 oziroma 2022 na ustrezni dan v tednu. V celoti naj bi zadostila povpraševanju potrošnikov, ostale pa so ji tudi končne zaloge teh proizvodov. Kršitev naj bi bilo mogoče ugotoviti le, če bi se ugotovilo, da povpraševanje potrošnikov ni bilo izpolnjeno in da so bili s tem oškodovani njihovi interesi. To utemeljitev, ki jo zagovarja, naj bi pri prejšnjih pregledih sprejeli tudi drugi organi.
- 11 Tožeča stranka trdi tudi, da so v referenčnih letih na višino njenih zalog vplivale številne naključne okoliščine, neodvisne od povpraševanja strank (promocije, sezonska nihanja, zmanjševanje zalog itd.), in da so skladiščne zmogljivosti njenega poslovnega prostora omejene, tako da naj bi obveznost vzdrževanja zalog ogrozila dobavo drugih proizvodov potrošnikom. Poleg tega naj bi veriga supermarketov razpolagala z zahtevano količino zalog.
- 12 Tožena stranka trdi, da je treba uredbo o cenah razlagati dobesedno: če količine, določene s to uredbo, niso bile na voljo v poslovnem prostoru, obveznost, ki je določena v tej uredbi, ni bila izpolnjena. Trgovčeva odgovornost naj bi bila objektivna, pravno posledico (globo) pa naj bi mu bilo treba naložiti ne glede na krivdo. Cilj, ki ga uresničuje avtor uredbe o cenah (kot je potrdilo tudi Kúria (vrhovno sodišče, Madžarska)), naj bi bil zaščita premoženjskih interesov gospodinjstev, zagotavljanje neprekinjene dobave blaga in dajanje zadevnih proizvodov na voljo potrošnikom na ravni običajnih zalog.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 13 Predložitveno sodišče v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje izhaja iz predpostavke, da skupna kmetijska politika (SKP) spada v deljeno pristojnost Unije in držav članic. Če obstaja uredba o skupni ureditvi trgov na določenem področju, se morajo države članice vzdržati vsakršnih ukrepov, ki bi od nje odstopali ali jo kršili ali ovirali njeno dobro delovanje. Po drugi strani pa države članice načeloma ostajajo pristojne za sprejetje nekaterih ukrepov, ki niso določeni v navedeni uredbi, pod pogojem da ti ukrepi ne odstopajo ali ne posegajo v to uredbi ali ovirajo njenega dobrega delovanja.
- 14 Sporna nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ki za maloprodajo določenih proizvodov, ki spadajo na področje uporabe Uredbe o SUT, določa obveznost, da se določene količine obvezno ponudijo v prodajo po uradno določeni ceni, je lahko v nasprotju z Uredbo o SUT, ker je tak ukrep v nasprotju z načelom prostega določanja prodajnih cen kmetijskih proizvodov na podlagi svobodne konkurence, na katerem temelji ta uredba.
- 15 Vzpostavitev skupne ureditve trga državam članicam ne preprečuje, da uvedejo ukrepe, s katerimi se uresničujejo cilji v splošnem interesu, ki niso zajeti v tej ureditvi. Vendar morajo taki ukrepi izpolnjevati zahteve glede sorazmernosti, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča. Preizkus sorazmernosti je treba opraviti ob upoštevanju zlasti ciljev SKP in dobrega delovanja skupne ureditve trgov, kar zahteva tehtanje med temi cilji in cilji, ki se uresničujejo z zadevno nacionalno ureditvijo, zlasti nujnimi razlogi v splošnem interesu. To lahko vključuje cilj preprečevanja škodljivih učinkov nedelovanja trga (zajezitev inflacije) in na drugi strani kot socialni cilj in cilj blaginje dostop prebivalstva do nekaterih osnovnih živil po umetno nizkih cenah. Ti razlogi morajo biti nediskriminatorni in morajo izpolnjevati merilo sorazmernosti, države članice pa morajo dokazati njihovo nujnost.
- 16 Predložitveno sodišče meni, da pravilo o višini zalog ne izpolnjuje meril nujnosti in sorazmernosti ter da ga ni mogoče upravičiti s ciljem v splošnem interesu. Zato naj bi bilo v nasprotju z uvodno izjavo 172 in členom 83(5) Uredbe o SUT ter členoma 34 PDEU in 36 PDEU.
- 17 Cilj uredbe o cenah naj bi bil zagotoviti, da je tudi po uvedbi odobrene cene mogoče zadostiti povpraševanju potrošnikov, saj se trgovci nagibajo k temu, da ne tržijo proizvodov, za katere veljajo odobrene cene, ki bi jim povzročale izgube. Vendar povpraševanja potrošnikov ne odražajo zaloge, temveč nakupi, ki jih potrošniki dejansko opravijo. Od trgovcev naj ne bi bilo upravičeno zahtevati, da vzdržujejo določeno raven zalog, če je povpraševanje potrošnikov zadovoljeno. Prejšnje besedilo uredbe o cenah, ki je določalo obvezni povprečni dnevni obseg prodaje, je bilo v skladu s tem ciljem in torej v skladu s pravom Unije.
- 18 V zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje predložitveno sodišče navaja, da neizpolnitev obveznosti ponujanja v prodajo pomeni objektivno

odgovornost: naložitev globe je v primeru kršitve obvezna, tudi če potrošniki niso utrpeli nobene škode. Predložitveno sodišče ne zanika, da lahko države članice v skladu s členom 90a(3) Uredbe o SUT uporabijo upravne kazni, vendar je naložitev globe nepotrebna in pretirana kazen, če so želeni proizvodi po odobreni ceni na voljo potrošnikom.

DELOVNI DOKUMENT