

C-557/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

6 septembrie 2023

Instanța de trimitere:

Szegedi Törvényszék (Ungaria)

Data deciziei de trimitere:

6 septembrie 2023

Reclamantă:

SPAR Magyarország Kft.

Pârâtă:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Ungaria)

Obiectul procedurii principale

Acțiune în contencios administrativ care are ca obiect anularea unei decizii de aplicare a unei amenzi în domeniul protecției consumatorilor

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Conformitatea cu Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (denumit în continuare „Regulamentul OCP”) și, în general, cu articolele 34 TFUE și 36 TFUE, a unei reglementări naționale care, în ceea ce privește o serie de produse agricole incluse în domeniul de aplicare al Regulamentului OCP, impune comercianților obligația de a introduce pe piață (cu alte cuvinte, de a oferi și de a vinde cumpărătorilor la punctul de vânzare) astfel de produse la un preț fix autorizat, în cantitate echivalentă cu cantitatea medie zilnică pe care comerciantul

o avea în stoc în anul de referință și care, în cazul nerespectării acestei obligații, prevede aplicarea unei amenzi.

Temeiul juridic al cererii de decizie preliminară: articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Articolul 83 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (denumit în continuare „Regulamentul OCP”) trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri naționale precum cea în discuție în litigiul principal care, invocând o situație de urgență, impune comercianților obligația de a introduce pe piață la un preț fix autorizat o serie de produse agricole incluse în domeniul de aplicare al Regulamentului OCP în cantități care nu sunt determinate pe baza cantităților medii zilnice expediate de comerciant în anul de referință, ci, indiferent de acestea, pe baza cantităților medii zilnice pe care comerciantul le avea în stoc în anul de referință?
- 2) Articolul 90a alineatul (3) din Regulamentul OCP trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede aplicarea obligatorie a unei amenzi inclusiv în cazul în care comerciantul, în ziua în care se efectuează inspecția, a introdus pe piață o serie de produse agricole care sunt incluse în domeniul de aplicare al Regulamentului OCP în cantități echivalente cu cantitățile medii zilnice pe care le-a expedit în anul de referință, iar aceste produse sunt disponibile pentru consumatori?

Dispoziții de drept al Uniunii invocate

Articolele 34 TFUE și 36 TFUE

Considerentul (172) și articolul 83 alineatul (5) și articolul 90a alineatul (3) din Regulamentul OCP

Dispoziții naționale invocate

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [Decretul guvernamental nr. 6/2022 din 14 ianuarie 2022 care prevede, în situații de urgență, derogări de la aplicarea Legii nr. LXXXVII din 1990 privind stabilirea prețurilor (denumit în continuare „Decretul privind prețurile”)]

- 1 În situația de urgență survenită în contextul pandemiei COVID-19, guvernul maghiar a adoptat Decretul privind prețurile. Conform textului acestui decret, în vigoare de la 1 februarie 2022, comercianții erau obligați să introducă pe piață șase produse care figurează în anexa la Regulamentul OCP (zahăr granulat, făină fină de grâu, ulei rafinat de floarea-soarelui, pulpă de porc din specii domestice, piept de pui, carcasă de pui – spinarea, pulpa și vârfurile aripilor –, și lapte de vacă UHT cu un conținut de grăsime de 2,8 %; denumite în continuare „prima grupă de produse”) la un preț autorizat, care, în esență, nu putea fi mai mare decât prețul brut de vânzare cu amănuntul aplicat la 15 octombrie 2021. În plus, comercianții erau obligați să comercializeze astfel de produse dacă le comercializau la 15 octombrie 2021 și să introducă zilnic pe piață cel puțin cantitatea zilnică medie [expediată] în anul 2021 în ziua corespunzătoare a săptămânii.
- 2 Guvernul, invocând situația de război din Ucraina, a modificat Decretul privind prețurile din 10 noiembrie 2022 pentru a extinde domeniul său de aplicare la alte două produse (ouă proaspete și cartofi pentru consum uman; denumite în continuare „a doua grupă de produse”) și nu a luat ca valoare de referință cantitatea zilnică medie [expediată de comerciant], ci cantitatea zilnică medie pe care comerciantul o avea în stoc în anul de referință (2021 pentru prima grupă de produse, 2022 pentru cea de a doua).
- 3 Dispozițiile relevante din Decretul privind prețurile, în vigoare din 12 ianuarie 2023 (după o nouă modificare), sunt următoarele:
„§ 2.
(1) În ceea ce privește [prima grupă de produse], comerciantul este obligat:
 - a) să comercializeze produsele care erau introduse pe piață la 15 octombrie 2021;
 - b) în acest sens, să introducă zilnic pe piață cel puțin cantitatea medie zilnică pe care o deținea în stoc în anul 2021, în ziua corespunzătoare a săptămânii, și
 - c) să se asigure că stocurile – dacă este necesar, până la dublul cantității menționate la litera b) – sunt puse la dispoziția clienților în mod continuu și în cantitate suficientă pentru a răspunde nevoilor acestora, evitându-se epuizarea lor.”
- 4 Articolul 2/A conținea o dispoziție similară în ceea ce privește al doilea grup de produse, dar se baza pe comercializarea la 30 septembrie 2022 și pe anul 2022 ca an de referință.
- 5 Decretul privind prețurile (articolul 3) prevedea în plus că, în cazul nerespectării obligației de a introduce pe piață produse la prețul autorizat sau de a păstra stocuri, autoritatea competentă în domeniul protecției consumatorilor era obligată să aplice o amendă cuprinsă între 50 000 și 3 000 000 de forinți maghiari (HUF)

sau putea să dispună încetarea temporară (pentru o perioadă cuprinsă între o zi și o jumătate de an) a activității comerciantului.

- 6 Decretul privind prețurile a fost în vigoare până la 31 iulie 2023.

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 7 Cu ocazia unui control *in situ* efectuat la 1 februarie 2023 la unul dintre unitățile comerciale ale comerciantului reclamant, autoritatea pârâtă a constatat că acesta nu și-a îndeplinit, în cazul a cinci produse, obligația de a introduce pe piață în fiecare zi cel puțin cantitatea medie zilnică echivalentă cu cantitatea avea în stoc în anul 2021 sau în anul 2022 în ziua corespunzătoare a săptămânii, cu încălcarea articolului 2 alineatul 1 litera b) și articolul 2/A alineatul 1 litera b) din Decretul privind prețurile. Prin urmare, prin decizia sa, pârâta a aplicat întreprinderii reclamante o amendă în domeniul protecției consumatorilor în valoare de 2 200 000 HUF (aproximativ 5 756 de euro) și a obligat-o să comercializeze produsele din grupele în cauză în unitatea supusă inspecției în cantitățile prevăzute de Decretul privind prețurile.
- 8 La stabilirea cuantumului amenzii, autoritatea pârâtă a luat în considerare, în conformitate cu dispozițiile Decretului privind prețurile, dimensiunea grupului afectat de încălcare (a fost afectat cel mai mare grup), durata încălcării (există dovezi ale existenței acesteia în ziua inspecției *in situ*), recidiva încălcării (reclamantei i se mai aplicase în trecut o amendă anterioară în domeniul protecției consumatorilor), disponibilitatea reclamantului de a coopera (existentă) și ponderea economică a încălcării (semnificativă), precum și natura acesteia (irreversibilă, fără caracter transfrontalier) și gravitatea sa (majoră).
- 9 Reclamanta a formulat o acțiune în contencios administrativ împotriva deciziei pârâtei, prin care solicită anularea sa.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 10 În opinia reclamantei, adoptarea de către autorități a unei reglementări a prețurilor restrânge drepturile esențiale ale comercianților (dreptul de proprietate, libertatea de a desfășura o activitate comercială, libertatea contractuală). Dispozițiile Decretului privind prețurile îi impun reclamantei o sarcină suplimentară semnificativă și îi impun un comportament care nu are nicio legătură cu reglementarea comerțului, astfel încât trebuie reținută interpretarea normativă cea mai puțin restrictivă a acestor drepturi. Scopul legiuitorului nu a fost acela de a introduce o obligație generală de aprovizionare/serviciu, ci de a satisface cererea consumatorilor, așa cum a arătat Guvernul: „nimeni nu trebuie să se întoarcă acasă cu coșul gol”. Reclamanta a îndeplinit pe deplin obiectivul respectiv: aceasta deținea o cantitate din produsele în cauză cel puțin echivalentă cu cantitatea medie vândută în anul 2021 sau în anul 2022 în ziua corespunzătoare a săptămânii. Aceasta a satisfăcut în totalitate cererea consumatorilor și chiar i-au rămas stocuri

finale de produse. Încălcarea ar putea fi constatată numai dacă s-ar stabili că cererea consumatorilor nu a fost satisfăcută și că, în acest mod, s-a adus atingere intereselor consumatorilor. Acest raționament pe care îl susține a fost acceptat de alte autorități în cadrul unor controale anterioare.

- 11 Reclamanta susține de asemenea că, în anii în cauză, nivelul stocului său a fost influențat de numeroase circumstanțe aleatorii, independente de cererea clienților (promoții, fluctuații sezoniere, reduceri de stoc, etc.) și că capacitatea de depozitare a spațiilor sale comerciale era limitată, astfel încât obligația de stocare ar fi pus în pericol aprovizionarea consumatorilor cu alte produse. În plus, lanțul de supermarketuri deținea volumul necesar de stocuri.
- 12 Pârâta susține că Decretul privind prețurile trebuie interpretat în sens literal: în cazul în care cantitățile prevăzute în decretul respectiv nu erau disponibile în unitatea comercială, obligația prevăzută a fost încălcată. Răspunderea comerciantului este obiectivă, iar consecința legală (amenda) trebuie să i se aplice indiferent de culpă. Scopul urmărit de autorul Decretului privind prețurile [confirmat și de Kúria (Curtea Supremă, Ungaria)] este acela de a proteja interesele patrimoniale ale familiilor, de a asigura aprovizionarea neîntreruptă cu bunuri și de a garanta că produsele în cauză sunt disponibile pentru consumatori la nivelul stocurilor obișnuite.

Prezentare pe scurt a motivelor cererii de decizie preliminară

- 13 În ceea ce privește prima întrebare preliminară, instanța de trimitere pornește de la premisa că politica agricolă comună (PAC) este inclusă în sfera de competență partajată a Uniunii și a statelor membre. În cazul în care există un regulament privind organizarea comună a piețelor într- un anumit sector, statele membre au obligația de a se abține de la adoptarea oricăror măsuri de natură să deroge de la acesta sau să îi aducă atingere organizației respective. Pe de altă parte, statele membre rămân în principiu competente să adopte anumite măsuri care nu sunt prevăzute în Regulamentul OCP, cu condiția ca aceste măsuri să nu fie de natură să deroge de la regulamentul menționat sau să îi aducă atingere ori să îi împiedice buna funcționare.
- 14 Reglementarea națională în discuție în litigiul principal, care impune, în cazul vânzării cu amănuntul a unei serii de produse incluse în domeniul de aplicare al Regulamentului OCP, obligația de introduce pe piață anumite cantități în mod imperativ la un preț fix autorizat, este susceptibilă să fie contrară Regulamentului OCP, în condițiile în care o asemenea măsură încalcă principiul liberei stabiliri a prețurilor de vânzare a produselor agricole pe baza liberei concurențe pe care este întemeiat acest regulament.
- 15 Instituirea unei organizări comune a pieței nu împiedică statele membre să introducă măsuri care urmăresc un obiectiv de interes general, altul decât cele acoperite de respectiva organizare. Cu toate acestea, astfel de măsuri trebuie să îndeplinească cerințele de proporționalitate care decurg din jurisprudența Curții.

Proportionalitatea trebuie să se examineze ținând seama, în mod special, de obiectivele PAC, precum și de buna funcționare a organizării comune a piețelor, ceea ce impune o evaluare comparativă a acestor obiective în raport cu cel urmărit de reglementarea menționată, în special a motivelor imperative de interes general. Acestea pot include obiectivul de evitare a efectelor negative ale disfuncționalităților pieței (limitarea inflației) și, pe de altă parte, ca obiectiv cu caracter social și de bunăstare, faptul că populația are acces la anumite produse alimentare de bază la prețuri reduse în mod artificial. Aceste motive trebuie să fie nediscriminatorii și să respecte criteriul proporționalității, iar statele membre trebuie să demonstreze necesitatea lor.

- 16 Instanța de trimitere consideră că norma referitoare la nivelul stocurilor nu îndeplinește criteriile de necesitate și de proporționalitate și nu poate să fie justificată de un obiectiv de interes general. Prin urmare, aceasta este contrară considerentului (172) și articolului 83 alineatul (5) din Regulamentul OCP, precum și articolelor 34 TFUE și 36 TFUE.
- 17 Obiectivul Decretului privind prețurile este de a asigura că cererea consumatorilor poate să fie satisfăcută în continuare și după introducerea prețului autorizat, deoarece comercianții ar fi înclinați să nu comercializeze produse supuse unor prețuri autorizate care le-ar cauza pierderi. Totuși, nu stocurile, ci achizițiile realizate efectiv de consumatori sunt cele care reflectă cererea acestora. Nu există nicio justificare pentru a obliga comercianții să mențină un anumit nivel de stocuri atât timp cât cererea consumatorilor este satisfăcută. Modul de redactare anterior al Decretului privind prețurile, care prevedea un volum mediu zilnic obligatoriu al vânzărilor, îndeplinea acest obiectiv și, prin urmare, era conform cu dreptul Uniunii.
- 18 În ceea ce privește a doua întrebare preliminară, instanța de trimitere subliniază că nerespectarea obligației de introducere pe piață dă naștere unei răspunderi obiective: aplicarea unei amenzi este obligatorie în cazul unei încălcări, chiar dacă consumatorii nu au suferit niciun tip de prejudiciu. Instanța de trimitere nu contestă faptul că, în temeiul articolului 90a alineatul (3) din Regulamentul OCP, statele membre pot aplica sancțiuni administrative, însă aplicarea unei amenzi reprezintă o sancțiune inutilă și excesivă în cazul în care consumatorii au la dispoziție produsele la preț autorizat dorite.