

**C-557/23****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

6.9.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Szegedi Törvényszék (Szegedin alioikeus, Unkari)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

6.9.2023

**Kantaja:**

SPAR Magyarország Kft.

**Vastaaja:**Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Bács-Kiskunin  
maakuntahallinnon viranomaisen, Unkari)**Pääasian kohde**

Hallinto-oikeudellinen kanne, jossa vaaditaan kumoamaan päätös, jolla kantajalle määrättiin kuluttajien suojeluun perustuva seuraamusmaksu.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Sellaisen kansallisen lainsäädännön, jossa säädetään useiden maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 (jäljempänä YMJ-asetus) soveltamisalaan kuuluvien maataloustuotteiden osalta, että kauppiat ovat velvollisia asettamaan niitä myytäväksi (eli tarjoamaan ja myymään niitä kuluttajille myyntipisteissä) säännellyllä kiinteällä hinnalla ja määrinä, jotka vastaavat kauppiaan viitevuoden aikana varastossa pitämää keskimääräistä päivittäistä määrää, ja jossa edellytetään

seuraamusmaksun määräämistä tämän veloitteen noudattamatta jättämisestä, yhteensopivuus YMJ-asetuksen ja yleensä SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan kanssa.

Ennakkoratkaisupyyntöön oikeusperusta: SEUT 267 artikla

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

- 1) Onko maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 (jäljempänä YMJ-asetus) 83 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jossa hätätilan perusteella veloitetaan kauppiaat tarjoamaan myytäväksi useita YMJ-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia maataloustuotteita säännellyllä kiinteällä hinnalla ja määrinä, joita ei määritetä kauppiaan viitevuoden aikana myymien keskimääräisten päivittäisten määrien vaan niistä riippumattomasti kauppiaan viitevuoden aikana varastossa pitämien keskimääräisten päivittäisten määrien perusteella?
- 2) Onko YMJ-asetuksen 90 a artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jossa säädetään pakollisesta seuraamusmaksun määräämistä siinäkin tapauksessa, että kauppias on tarkastuksen ajankohtana tarjonnut myytäväksi useita YMJ-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tuotteita määrinä, jotka vastaavat sen viitevuoden aikana myymiä keskimääräisiä päivittäisiä määriä, ja että näitä tuotteita on kuluttajien saatavilla?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

SEUT 34 ja SEUT 36 artikla

YMJ-asetuksen johdanto-osan 172 perustelukappale, 83 artiklan 5 kohta ja 90 a artiklan 3 kohta

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Hinnanmuodostuksesta annettuun vuoden 1990 lakiin LXXXVII hätätilassa tehtävistä poikkeuksista 14.1.2022 annettu hallituksen asetus 6/2022 (Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történo eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. Rendelet) (jäljempänä hinta-asetus)

- 1 Unkarin hallitus antoi hinta-asetuksen covid-19-pandemian yhteydessä syntyneessä hätätilanteessa. Kyseisessä asetuksessa, joka tuli voimaan 1.2.2022, kauppiaat veloitettiin asettamaan myytäväksi kuutta YMJ-asetuksen liitteessä

mainittua tuotetta (kidesokeri, hieno vehnä jauho, puhdistettu auringonkukkaöljy, kesyn sian kinkku, kanan rintapalat, kokonaiset kanat – selkä, pyrstö ja siivenkärjet ja iskukuumennettu maito, jonka rasvapitoisuus on 2,8 prosenttia; jäljempänä ensimmäinen tuoteryhmä) säännellyllä hinnalla, joka lähtökohtaisesti ei saanut olla suurempi kuin 15.10.2021 voimassa ollut bruttovähittäishinta. Lisäksi kauppiat velvoitettiin pitämään kaupan näitä tuotteita, jos ne olivat pitäneet niitä kaupan 15.10.2021, ja asettamaan niitä päivittäin myytäväksi vähintään määrä, joka vastasi kauppiaan vuonna 2021 vastaavana viikonpäivänä [myymää] keskimääräistä päivittäistä määrää.

- 2 Hallitus muutti 10.11.2022 hinta-asetusta laajentamalla sen soveltamisalaa vielä kahteen muuhun tuotteeseen (tuoret munat ja ruokaperuna; jäljempänä toinen tuoteryhmä), ja perusteli tätä Ukrainan sotatilanteella. Se ei ottanut viitearvoksi [kauppiaan myymää] keskimääräistä päivittäistä määrää, vaan kauppiaan viitevuoden aikana (ensimmäisessä tuoteryhmässä vuoden 2021 ja toisessa vuoden 2022 aikana) varastossa pitämän keskimääräisen päivittäisen määrän.
- 3 Hinta-asetuksen merkityksellisissä säännöksissä, sellaisina kuin ne olivat voimassa 12.1.2023 lähtien (eli seuraavan muutoksen jälkeen), säädettiin seuraavaa:
 

”2 §.

  - (1) [Ensimmäisen tuoteryhmän] osalta kauppias on velvollinen:
    - a) pitämään kaupan kaikkia näitä tuotteita, joita se piti kaupan 15.10.2021;
    - b) asettamaan näitä tuotteita päivittäin myytäväksi vähintään sen keskimääräisen päivittäisen määrän, joka sillä oli varastossa vastaavana viikonpäivänä vuonna 2021, ja
    - c) ylläpitämään varastoja – tarvittaessa määrän, joka vastaa enintään edellä b kohdassa mainittua määrää kaksinkertaisena – ja jatkuvasti tarjoamaan näistä varastoista riittävän määrän tuotteita asiakkaiden tarpeisiin, jotta vältetään alitarjonta.”
- 4 Hinta-asetuksen 2/A §:ssä oli toista tuoteryhmää koskeva vastaava säännös, mutta se perustui tuotteisiin, joita oli pidetty kaupan 30.9.2022, ja siinä viitevuodeksi vahvistettiin vuosi 2022.
- 5 Hinta-asetuksessa (3 §) säädettiin myös, että jos säännellyllä hinnalla myyntiä tai varastojen ylläpitoa koskevia velvoitteita ei noudateta, kuluttajansuojasta vastaavan toimivaltaisen viranomaisen on määrättävä kauppiaille seuraamusmaksu, jonka määrä oli 50 000–3 000 000 Unkarin forinttia (HUF), tai määrättävä kauppias lopettamaan tilapäisesti toimintansa (määräajaksi, joka oli yhdestä päivästä puoleen vuoteen).
- 6 Hinta-asetus oli voimassa 31.7.2023 asti.

## Yhteenveto pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 7 Kantajana olevan kauppiaan toimitiloissa 1.2.2023 tekemänsä tarkastuksen aikana vastaajana oleva viranomainen totesi, että kauppias oli viiden tuotteen osalta jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan asettaa niitä päivittäin myytäväksi vähintään määrä, joka vastaa kauppiaan vuonna 2021 tai 2022 vastaavana viikonpäivänä varastossa pitämää keskimääräistä päivittäistä määrää, ja siten rikkonut hinta-asetuksen 2 §:n 1 momentin b kohtaa ja 2/A §:n 1 momentin b kohtaa. Tämän vuoksi vastaaja määräsi kantajana olevalle yritykselle kuluttajien suojeluun perustuvan seuraamusmaksun, jonka määrä oli 2 200 000 HUF (5 756 euroa), ja velvoitti sen pitämään kaupan hinta-asetuksessa säädetyn määrän kyseisten tuoteryhmien tuotteita tarkastuksen kohteena olleissa toimitiloissa.
- 8 Seuraamusmaksun määrän määrittämiseksi vastaajana oleva viranomainen otti hinta-asetuksen mukaisesti huomioon sen yhteisön laajuuden, johon rikkomus oli vaikuttanut (enemmistö yhteisöstä), rikkomuksen keston (oli näyttöä siitä, että se oli käynnissä toimitiloissa tehdyn tarkastuksen ajankohtana), rikkomuksen uusimisen (kantajalle oli jo aiemmin määrätty kuluttajien suojeluun perustuva seuraamusmaksu), kantajan yhteistyöhalukkuuden (halukas) ja taloudellisen painoarvon (merkittävä), rikkomuksen luonteen (peruuttamaton mutta ei rajat ylittävä) ja sen vakavuuden (erittäin).
- 9 Kantaja on nostanut vastaajan päätöksestä hallinto-oikeudellisen kanteen, jossa vaaditaan sen kumoamista.

## Asianosaisten keskeiset väitteet pääasian oikeudenkäynnissä

- 10 Kantajan mukaan viranomaisten käyttöön ottamalla hintasäntelyllä rajoitetaan kauppiaiden olennaisia oikeuksia (omistusoikeus, elinkeinovapaus, sopimusvapaus). Hinta-asetuksen säännöksillä asetetaan kauppiaille merkittävä lisärasite ja velvoitetaan ne menettelemään täysin kaupan sääntelyn vastaisella tavalla, mistä syystä on tehtävä kyseisiä oikeuksia vähemmän rajoittava normatiivinen tulkinta. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut ottaa käyttöön yleistä toimitus- tai palveluvelvoitetta, vaan vastata kuluttajien kysyntään, kuten hallitus asian ilmaisi: ”kenenkään ei pitäisi palata kotiin tyhjin kassein”. Kantaja on täyttänyt täysimääräisesti tämän tavoitteen: sillä oli tarjottavanaan kyseisiä tuotteita vähintään määrä, joka vastasi vuonna 2021 tai 2022 vastaavana viikonpäivänä myytyä keskimääräistä määrää. Kantaja vastasi täysin kuluttajien kysyntään, ja kauden lopussa sille jäi vielä tuotteita varastoon. Kantajan voitaisiin todeta syyllistyneen rikkomukseen vain, jos osoitetaan, ettei se vastannut kuluttajien kysyntään ja loukkasi siten kuluttajien etuja. Muut viranomaiset ovat aiemmissa tarkastuksissa hyväksyneet nämä kantajan perustelut.
- 11 Kantaja myös väittää, että viitevuosina sen varastojen määrään vaikuttivat useat ennalta-arvaamattomat seikat, jotka olivat asiakkaiden kysynnästä riippumattomia (tarjoukset, kausivaihtelut, varastojen väheneminen jne.), ja että sen toimitiloissa oli rajallisesti varastointikapasiteettia, mistä syystä velvollisuus pitää varastoja

vaaransi muiden tuotteiden toimituksen kuluttajille. Lisäksi sen valintamyymäläketjulla oli varastossa vaadittava määrä tuotteita.

- 12 Vastaaja väittää, että hinta-asetusta on tulkittava kirjaimellisesti: jos asetuksessa edellytetyt määrät eivät olleet saatavilla toimitiloissa, on katsottava, että siinä säädettyä velvoitetta oli jätetty noudattamatta. Kauppiaan vastuu on objektiivinen, ja sille on määrättävä oikeudellinen seuraus (seuraamusmaksu), joka perustuu tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen. Hinta-asetuksella lainsäätäjän tarkoituksena on (kuten myös Kúria (ylin tuomioistuin, Unkari) on vahvistanut) suojata perheiden varallisuusetuja, turvata tuotteiden katkeamaton toimitus ja varmistaa, että tuotteita on kuluttajien saatavilla se määrä, joka niitä on tavanomaisesti varastossa.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 13 Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin lähtee siitä oletuksesta, että yhteinen maatalouspolitiikka (jäljempänä YMP) kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Silloin, kun tietyllä alalla on annettu asetus yhteisestä markkinajärjestelystä, jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättäytyä sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka saattaisivat poiketa markkinajärjestelystä tai olla sen vastaisia. Toisaalta jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti edelleen toimivaltaisia toteuttamaan tietyt toimenpiteitä, joista ei säädetä yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa, sillä varauksella, että nämä toimenpiteet eivät poikkea kyseisestä asetuksesta tai ole sen vastaisia tai haittaa asetuksen moitteetonta toimintaa.
- 14 Pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö, jossa velvoitetaan useiden YMJ-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vähittäismyynnin tapauksessa asettamaan myytäväksi tietyt määrät tuotteita säännellyllä kiinteällä hinnalla, saattaa olla YMJ-asetuksen vastainen, koska tällainen toimenpide on sen periaatteen vastainen, jonka mukaan maataloustuotteiden myyntihinnat muotoutuvat vapaasti vapaan kilpailun, johon kyseinen asetus perustuu, perusteella.
- 15 Yhteisen markkinajärjestelyn toteuttaminen ei estä jäsenvaltioita soveltamasta sellaisia toimenpiteitä, joilla tavoitellaan muita yleistä etua koskevia päämääriä kuin niitä, joita kyseinen yhteinen markkinajärjestely koskee. Näiden toimenpiteiden on kuitenkin täytettävä tietyt oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset, jotka ilmenevät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Oikeasuhteisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti YMP:n tavoitteet ja yhteisen markkinajärjestelyn moitteeton toiminta, mikä edellyttää näiden tavoitteiden ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoitellun päämäärän ja erityisesti yleistä etua koskevien pakottavien syiden punnintaa. Näihin tavoitteisiin voivat kuulua yhtäältä markkinahäiriöiden kielteisten vaikutusten estäminen (inflaation jarruttaminen) ja toisaalta yhteiskunnallisena ja hyvinvointiin liittyvänä tavoitteena sen varmistaminen, että väestöllä on saatavillaan peruselintarvikkeita

keinotekoisien alhaiseen hintaan. Näiden tavoitteiden on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisuuden vaatimuksen mukaisia, ja jäsenvaltioiden on osoitettava, että ne ovat tarpeellisia.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että varastojen määrää koskeva säännös ei täytä tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia eikä sitä voida oikeuttaa millään yleistä etua koskevalla tavoitteella. Näin ollen se on YMJ-asetuksen johdanto-osan 172 perustelukappaleen ja sen 83 artiklan 5 kohdan sekä SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan vastainen.
- 17 Hinta-asetuksen tavoitteena on vastata jatkuvasti kuluttajien kysyntään ottamalla käyttöön säännelty hinta, vaikka kauppiaat eivät ole taipuvaisia pitämään kaupan hintasäänneltyjä tuotteita, koska niistä aiheutuu kauppiaille tappiota. Kuluttajien kysyntää ei kuitenkaan mitata varastoilla vaan kuluttajien tosiasiallisesti tekemillä ostoilla. Ei ole mitään perusteita velvoittaa kauppiaat pitämään varastot tietyllä tasolla ja samalla vastaamaan kuluttajien kysyntään. Aikaisempi hinta-asetus, jossa vahvistettiin pakollinen keskimääräinen päivittäinen myyntimäärä, täytti tämän tavoitteen ja oli siten unionin oikeuden mukainen.
- 18 Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin toteaa, että myytäväksi asettamista koskevan velvoitteen noudattamatta jättäminen synnyttää objektiivisen vastuun: seuraamusmaksun määrääminen rikkomuksesta on pakollista silloinkin, kun kuluttajille ei ole aiheutunut siitä minkäänlaista vahinkoa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kiistä, että YMJ-asetuksen 90 a artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa hallinnollisia seuraamuksia, mutta katsoo, että seuraamusmaksun määrääminen on seuraamuksena tarpeeton ja kohtuuton, jos kuluttajien tarvitsemia tuotteita on heidän saatavillaan säänneltyyn hintaan.