

**C-557/23**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

6. September 2023

**Vorlegendes Gericht:**

Szegedi Törvényszék (Stuhlgericht Szeged, Ungarn)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

6. September 2023

**Klägerin:**

SPAR Magyarország Kft.

**Beklagte:**

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Regierungsbehörde für  
das Komitat Bács-Kiskun)

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Verwaltungsgerichtliche Klage auf Aufhebung eines Bescheids, mit dem eine Geldstrafe im Bereich Verbraucherschutz verhängt wurde

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Vereinbarkeit mit der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (im Folgenden: GMO-Verordnung) und allgemein mit den Art. 34 AEUV und 36 AEUV von nationalen Vorschriften, die in Bezug auf eine Reihe landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die in den Geltungsbereich der GMO-Verordnung fallen, bestimmt, dass Händler verpflichtet sind, diese Erzeugnisse zu einem genehmigten Festpreis in derselben Menge wie die tägliche Durchschnittsmenge, die der Händler im Referenzjahr auf Lager hatte, zum

Verkauf anzubieten, und die bei Nichterfüllung dieser Pflicht die Verhängung einer Geldbuße vorschreibt.

Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens: Art. 267 AEUV

### **Vorlagefragen**

1. Ist Art. 83 Abs. 5 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (im Folgenden: GMO-Verordnung) dahin auszulegen, dass er einer nationalen Maßnahme wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die unter Berufung auf eine Notsituation Händlern die Pflicht auferlegt, eine Reihe landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die in den Geltungsbereich der GMO-Verordnung fallen, zu einem genehmigten Festpreis in Mengen zum Verkauf anzubieten, die nicht auf der Grundlage der täglichen Durchschnittsmengen, die von dem Händler im Referenzjahr verkauft wurden, sondern unabhängig davon auf der Grundlage der täglichen Durchschnittsmengen berechnet werden, die der Händler im Referenzjahr auf Lager hatte?
2. Ist Art. 90a Abs. 3 der GMO-Verordnung dahin auszulegen, dass er einer nationalen Maßnahme wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die vorschreibt, dass eine Geldbuße zwingend auch dann verhängt wird, wenn der Händler an dem Tag, an dem die Kontrolle durchgeführt wird, eine Reihe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die in den Geltungsbereich der GMO-Verordnung fallen, in Mengen zum Verkauf angeboten hat, die den täglichen Durchschnittsmengen entsprechen, die er im Referenzjahr verkauft hat, und den Verbrauchern diese Erzeugnisse zur Verfügung stehen?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Art. 34 AEUV und 36 AEUV

172. Erwägungsgrund und Art. 83 Abs. 5 und Art. 90a Abs. 3 der GMO-Verordnung

### **Angeführte nationale Vorschriften**

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (Regierungsverordnung 6/2022 vom 14. Januar zur Festlegung von Ausnahmen

von der Anwendung des Gesetzes LXXXVII von 1990 über die Festlegung der Preise in Notsituationen (im Folgenden: Preisverordnung).

- 1 In der Notsituation, die im Kontext der Covid-19-Pandemie entstand, erließ die ungarische Regierung die Preisverordnung. Gemäß dieser Verordnung, die seit dem 1. Februar 2022 in Kraft war, waren Händler verpflichtet, sechs Erzeugnisse, die im Anhang der GMO-Verordnung genannt werden (Kristallzucker; Weizenfeinmehl; raffiniertes Sonnenblumenöl; Schinken von Hausschweinen; Hähnchenbrust, Hühnerkarkasse – Rücken, Sterz und Flügelspitzen, Kuh-H-Milch mit 2,8 % Fettgehalt; im Folgenden: erste Gruppe von Erzeugnissen), zu einem genehmigten Preis zum Verkauf anzubieten, der im Wesentlichen nicht höher sein durfte als der am 15. Oktober 2021 verlangte Bruttoeinzelhandelsverkaufspreis. Des Weiteren waren die Händler verpflichtet, diese Erzeugnisse anzubieten, wenn sie sie am 15. Oktober 2021 angeboten hatten, und täglich mindestens die Menge anzubieten, die der von ihnen am betreffenden Tag der Woche im Jahr 2021 täglich verkauften Durchschnittsmenge entspricht.
- 2 Die Regierung änderte unter Berufung auf die Kriegssituation in der Ukraine die Preisverordnung mit Wirkung vom 10. November 2022, um ihren Anwendungsbereich auf zwei weitere Erzeugnisse auszudehnen (frische Eier und Speisekartoffeln, im Folgenden: zweite Gruppe von Erzeugnissen), und zog als Referenzwert nicht die tägliche (vom Händler verkaufte) Durchschnittsmenge heran, sondern die tägliche Durchschnittsmenge, die der Händler im Referenzjahr (2021 für die erste Gruppe von Erzeugnissen, 2022 für die zweite) auf Lager hatte.
- 3 Die maßgeblichen Bestimmungen der Preisverordnung, die seit dem 12. Januar 2023 in Kraft sind, lauten (nach einer erneuten Änderung) wie folgt:
 

„§ 2.

  - (1) In Bezug auf [die erste Gruppe von Erzeugnissen] ist der Händler verpflichtet,
    - a) die Erzeugnisse zu vermarkten, die am 15. Oktober 2021 vermarktet wurden;
    - b) in Bezug auf diese täglich mindestens die tägliche Durchschnittsmenge zum Verkauf anzubieten, die er am entsprechenden Tag der Woche 2021 auf Lager hatte, und
    - c) diese Erzeugnisse – im Notfall bis zum Doppelten der unter Buchst. b genannten Menge – auf Lager zu haben und den Verbrauchern kontinuierlich in einer Menge zum Verkauf anzubieten, die ausreichend ist, um ihren Bedarf zu decken und Unterversorgung zu vermeiden.“
- 4 § 2/A enthielt eine ähnliche Bestimmung in Bezug auf die zweite Gruppe von Erzeugnissen, stützte sich aber auf die Vermarktung am 30. September 2022 und auf das Jahr 2022 als Referenzjahr.

- 5 Die Preisverordnung (§ 3) legte außerdem fest, dass die für den Verbraucherschutz zuständige Behörde im Fall des Verstoßes gegen die Pflicht zur Vermarktung zum genehmigten Preis oder zur Vorratshaltung verpflichtet ist, eine Geldstrafe zwischen 50 000 und 3 000 000 Forint (HUF) zu verhängen, oder die vorübergehende Einstellung (zwischen einem Tag und einem halben Jahr) der Tätigkeit des Händlers anordnen kann.
- 6 Die Preisverordnung war bis zum 31. Juli 2023 in Kraft.

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 7 Bei einer Vor-Ort-Kontrolle am 1. Februar 2023 in einer der Verkaufsstellen der klagenden Händlerin stellte die beklagte Behörde fest, dass diese im Fall von fünf Erzeugnissen nicht ihre Pflicht erfüllt habe, täglich mindestens die Menge zum Verkauf anzubieten, die der täglichen Durchschnittsmenge entsprach, die sie 2021 oder 2022 am entsprechenden Tag der Woche auf Lager gehabt habe, wodurch sie gegen § 2 Abs. 1 Buchst. b und § 2/A Abs. 1 Buchst. b der Preisverordnung verstoßen habe. Deshalb verhängte die Beklagte mit ihrem Bescheid gegen die Klägerin eine Geldbuße im Bereich Verbraucherschutz in Höhe von 2 200 000 HUF (ca. 5 756 Euro) und gab ihr auf, in der Verkaufsstelle, die Gegenstand der Untersuchung war, die Erzeugnisse der beiden Gruppen, um die es sich handelt, in den von der Preisverordnung vorgeschriebenen Mengen zu vermarkten.
- 8 Für die Berechnung der Höhe der Geldbuße berücksichtigte die beklagte Behörde gemäß der Preisverordnung, wie viele Personen betroffen waren (eine größere Zahl), wie lange der Verstoß dauerte (es lagen Beweise für sein Vorliegen am Tag der Vor-Ort-Kontrolle vor), wie oft er sich wiederholt hatte (in der Vergangenheit war gegen die Klägerin bereits eine Geldbuße im Bereich Verbraucherschutz verhängt worden), ob die Klägerin zur Zusammenarbeit bereit war (sie war es), welches wirtschaftliche Gewicht sie hatte (erhebliches), um was für eine Art von Verstoß es sich handelte (unumkehrbar, nicht grenzüberschreitend) und wie schwer er war (sehr).
- 9 Die Klägerin hat gegen den Bescheid der Beklagten eine verwaltungsgerichtliche Klage erhoben und die Nichtigkeitsklärung des Bescheids beantragt.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 10 Nach Ansicht der Klägerin schränkt der Erlass einer Regulierung der Preise durch die Behörden wesentliche Rechte von Händlern ein (Recht auf Eigentum, unternehmerische Freiheit, Vertragsfreiheit). Die Bestimmungen der Preisverordnung legten ihr eine erhebliche zusätzliche Last auf und schrieben ein Verhalten vor, das der Regulierung des Handels völlig fremd sei, weshalb einer Auslegung dieser Regelung gefolgt werden müsse, die diese Rechte weniger einschränke. Das Ziel des Gesetzgebers sei nicht gewesen, eine allgemeine Pflicht zur Lieferung/Dienstleistungserbringung einzuführen, sondern die Nachfrage der

Verbraucher zu befriedigen, damit, wie es die Regierung ausdrückte, „niemand mit einem leeren Einkaufskorb nach Hause zurückkehren muss“. Die Klägerin habe dieses Ziel voll erfüllt: sie habe über eine Menge der betroffenen Erzeugnisse verfügt, die gleich oder höher gewesen sei als die tägliche Durchschnittsmenge, die sie 2021 oder 2022 am entsprechenden Tag der Woche verkauft habe. Sie habe die Nachfrage der Verbraucher vollständig erfüllt und habe sogar über einen Endvorrat der Erzeugnisse verfügt. Es könne von einem Verstoß nur die Rede sein, wenn die Nachfrage der Verbraucher nachweislich nicht erfüllt worden sei und so deren Interessen beeinträchtigt worden seien. Diese von ihr vertretene Argumentation sei von anderen Behörden bei früheren Kontrollen akzeptiert worden.

- 11 Die Klägerin weist auch darauf hin, dass in den Referenzjahren die Höhe ihrer Vorräte durch zahlreiche zufällige, von der Nachfrage der Kunden unabhängige Umstände (Sonderangebote, saisonale Einflüsse, Reduzierung des Lagerbestands etc.) beeinflusst worden sei und dass die Lagerkapazität ihrer Verkaufsstelle begrenzt sei, weshalb die Pflicht zur Vorratshaltung die Belieferung der Verbraucher mit anderen Produkten beeinträchtigt hätte. Außerdem habe die Supermarktkette über den vorgeschriebenen Lagerbestand verfügt.
- 12 Die Beklagte trägt vor, dass die Preisverordnung wörtlich auszulegen sei: Wenn die von dieser Verordnung vorgeschriebenen Mengen in der Verkaufsstelle nicht verfügbar gewesen seien, sei gegen die in der Verordnung vorgesehene Pflicht verstoßen worden. Die Haftung des Händlers sei objektiv und ihm sei die rechtliche Folge (Geldbuße) verschuldensunabhängig aufzuerlegen. Das vom Urheber der Preisverordnung verfolgte Ziel (wie auch die Kúria [Oberstes Gericht, Ungarn] bestätigt habe) bestehe darin, die Vermögensinteressen der Familien zu schützen, die ununterbrochene Versorgung mit Gütern sicherzustellen, und dafür zu sorgen, dass die betreffenden Erzeugnisse den Verbrauchern in gewöhnlichen Mengen zur Verfügung stünden.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 13 Was die erste Vorlagefrage betrifft, geht das vorliegende Gericht davon aus, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fällt. Wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie verletzen können. Andererseits bleiben die Mitgliedstaaten grundsätzlich für den Erlass bestimmter Maßnahmen zuständig, die nicht in der GMO-Verordnung vorgesehen sind, sofern diese Maßnahmen keine Ausnahmen festlegen oder dieser Verordnung zuwiderlaufen oder deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern.
- 14 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung, die im Fall des Verkaufs im Einzelhandel von einer Reihe von Erzeugnissen, die in den

Anwendungsbereich der GMO-Verordnung fallen, die Pflicht auferlegt, bestimmte Mengen zwingend zu einem genehmigten Festpreis zum Verkauf anzubieten, kann gegen die GMO-Verordnung verstoßen, da eine solche Maßnahme dem Grundsatz der freien Bestimmung der Verkaufspreise von Agrarerzeugnissen auf der Grundlage des freien Wettbewerbs, auf den diese Verordnung gestützt ist, zuwiderläuft.

- 15 Die Einführung einer gemeinsamen Marktorganisation hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Maßnahmen zu ergreifen, die Ziele von allgemeinem Interesse verfolgen, das sich von den von dieser Marktorganisation verfolgten unterscheidet. Solche Maßnahmen müssen die Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit erfüllen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss unter Berücksichtigung insbesondere der Ziele der GAP und des ordnungsgemäßen Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation erfolgen, was eine Abwägung dieser Interessen und der von den betreffenden nationalen Vorschriften verfolgten Interessen, insbesondere der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, erfordert. Diese können das Ziel beinhalten, den schädlichen Folgen von Marktversagen zu begegnen (Bremsen der Inflation), und andererseits als objektives Ziel des sozialen Wohlbefindens im Auge haben, dass die Bevölkerung Zugang zu bestimmten Grundnahrungsmitteln zu künstlich niedrigen Preisen hat. Diese Gründe müssen nichtdiskriminierend sein und das Kriterium der Verhältnismäßigkeit erfüllen, und die Mitgliedstaaten müssen ihre Erforderlichkeit belegen.
- 16 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass die Vorschrift über den Umfang der Lagerbestände die Kriterien der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit nicht erfüllt und nicht mit einem im Allgemeininteresse liegenden Ziel gerechtfertigt werden kann. Daher läuft sie dem 172. Erwägungsgrund und Art. 83 Abs. 5 der GMO-Verordnung ebenso wie den Art. 34 AEUV und 36 AEUV zuwider.
- 17 Das Ziel der Preisverordnung ist, die Nachfrage der Kunden nach der Einführung des genehmigten Preises weiterhin bedienen zu können, da die Händler dazu neigen könnten, keine Erzeugnisse zu verkaufen, die diesen genehmigten Preisen, die ihnen Verluste bescheren, unterliegen. Es sind jedoch nicht die Lagerbestände, sondern die tatsächlich von den Verbrauchern getätigten Käufe, die die Nachfrage nach diesen widerspiegeln. Es besteht keine Rechtfertigung dafür, Händler zu verpflichten, bestimmte Lagerbestände vorzuhalten, wenn die Nachfrage der Verbraucher befriedigt wird. Die vorherige Fassung der Preisverordnung, die eine verpflichtende tägliche Durchschnittsmenge von Verkäufen vorsah, genügte diesem Ziel und stand daher mit dem Unionsrecht in Einklang.
- 18 Was die zweite Vorlagefrage betrifft, weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die Nichterfüllung der Verkaufspflicht zu einer objektiven Haftung führt: Die Verhängung einer Geldbuße ist verpflichtend im Fall des Verstoßes, auch wenn den Verbrauchern kein Schaden entstanden ist. Das vorlegende Gericht stellt nicht

in Abrede, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 90a Abs. 3 der GMO-Verordnung Verwaltungsanktionen verhängen können. Die Verhängung einer Geldbuße ist jedoch eine unnötige und übermäßige Sanktion, wenn den Verbrauchern die gewünschten Erzeugnisse zu einem genehmigten Preis zur Verfügung stehen.

ARBEITSDOKUMENT