

**Mål C-557/23**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

6 september 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Szegedi Törvényszék (Allmänna domstolen i Szeged, Ungern)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

6 september 2023

**Klagande:**

SPAR Magyarország Kft.

**Motpart:**

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Provinsförvaltningen i Bács-Kiskun, Ungern)

---

**Saken i målet vid den nationella domstolen**

Överklagande av ett beslut att påföra böter inom konsumentskyddsområdet.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Huruvida en nationell lagstiftning som, med avseende på ett antal jordbruksprodukter som omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (nedan kallad förordningen om en samlad marknadsordning), föreskriver att en näringsidkare är skyldig att bjuda ut de produkterna till försäljning (det vill säga att erbjuda och sälja dem till köparna på försäljningsstället) till ett fast godkänt pris i samma kvantitet som den genomsnittliga dagliga kvantitet som näringsidkaren hade i lager under referensåret och som kräver att böter påförs om denna skyldighet inte uppfylls,

förenlig med förordningen om en samlad marknadsordning och generellt med artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF.

Rättslig grund för begäran om förhandsavgörande: Artikel 267 FEUF

### **Tolkningsfrågor**

- 1) Ska artikel 83.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (nedan kallad förordningen om en samlad marknadsordning) tolkas så, att den utgör hinder för en nationell åtgärd som den aktuella i det nationella målet, vilken innebär att näringsidkarna, med hänvisning till en nödsituation, åläggs en skyldighet att till ett godkänt fast pris bjuda ut ett antal jordbruksprodukter som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om en samlad marknadsordning till försäljning, i kvantiteter som inte fastställs på grundval av den genomsnittliga dagliga kvantitet som näringsidkarna sålt under referensåret utan, oberoende av denna, på grundval av de genomsnittliga dagliga kvantiteter som de hade i lager under referensåret?
- 2) Ska artikel 90a.3 i förordningen om en samlad marknadsordning tolkas så, att den utgör hinder för en nationell åtgärd som den aktuella i det nationella målet, enligt vilken böter ska påföras även när näringsidkaren, den dag då kontrollen utförs, har bjudit ut ett antal jordbruksprodukter som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om en samlad marknadsordning till försäljning i kvantiteter som motsvarar de genomsnittliga dagliga kvantiteter som denne sålde under referensåret och konsumenterna får tillgång till dessa produkter?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Artiklarna 34 och 36 FEUF

Skäl 172 samt artiklarna 83.5 och 90a.3 i förordningen om en samlad marknadsordning

### **Anförda nationella bestämmelser**

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (regeringsdekret 6/2022 av den 14 januari 2022 om undantag i nödsituationer vid tillämpningen av 1990 års lag LXXXVII om fastställande av priser (nedan kallat dekretet om priser eller prisdekretet))

- 1 I den nödsituation som uppstod i samband med covid-19-pandemin antog den ungerska regeringen dekretet om priser. Enligt det dekretet, som trädde i kraft den 1 februari 2022, var näringsidkarna skyldiga att bjuda ut sex produkter som anges i bilagan till förordningen om en samlad marknadsordning (strösocker, fint vetemjöl, raffinerad solrosolja, skinka från tamsvin, kycklingbröst, kycklingben – ryggben, gump och vingspetsar, samt UHT-mjolk från kor med en fetthalt på 2,8 %; nedan kallad den första produktgruppen) till försäljning till ett godkänt pris som, i korthet, inte fick överstiga det bruttodetaljhandelspris som togs ut den 15 oktober 2021. Dessutom var näringsidkarna skyldiga att fortsätta saluföra dessa produkter om de saluförde dem den 15 oktober 2021 och varje dag bjuda ut minst den genomsnittliga dagliga kvantitet [som såldes] motsvarande veckodag år 2021 till försäljning.
- 2 Med hänvisning till situationen med kriget i Ukraina ändrade regeringen prisdekretet från och med den 10 november 2022 och utökade dess tillämpningsområde med ytterligare två produkter (färska ägg och matpotatis; nedan kallad den andra produktgruppen). Som referensvärde användes inte den genomsnittliga dagliga kvantitet [som näringsidkaren hade sålt], utan den genomsnittliga dagliga kvantitet som näringsidkaren hade i lager under referensåret (år 2021 när det gäller den första produktgruppen och år 2022 när det gäller den andra).
- 3 De relevanta bestämmelserna i det dekret om priser som trädde i kraft den 12 januari 2023 (efter en ny ändring) hade följande lydelse:

”§ 2.

  - (1) Vad gäller [den första produktgruppen] är näringsidkaren skyldig
    - a) att saluföra de produkter som salufördes den 15 oktober 2021,
    - b) att, i detta sammanhang, varje dag bjuda ut minst den genomsnittliga dagliga kvantitet som näringsidkaren hade i lager år 2021 under motsvarande veckodag till försäljning, och
    - c) att säkerställa ett lager – vid behov med upp till två gånger den kvantitet som anges i b – och att kunderna fortlöpande erbjuds i en tillräcklig kvantitet för att tillgodose deras behov och förhindra att brister uppstår.”
- 4 Artikel 2/A innehöll en motsvarande bestämmelse gällande den andra produktgruppen, men den byggde på saluföringen den 30 september 2022 och år 2022 som referensår.
- 5 I prisdekretet (artikel 3) föreskrevs dessutom att vid underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att bjuda ut produkterna till försäljning till det godkända priset eller att hålla lager, var konsumentskyddsmyndigheten skyldig att påföra böter med mellan 50 000 och 3 000 000 forinter (HUF) eller besluta att näringsidkarens ska upphöra med sin verksamhet under en viss tid (mellan en dag och ett halvår).

- 6 Dekretet om priser gällde fram till den 31 juli 2023.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 7 I samband med en inspektion på plats som utfördes den 1 februari 2023 i en av klagandens affärslokaler, fann den myndighet som är motpart i målet att klaganden med avseende på fem produkter hade underlåtit att uppfylla sin skyldighet att varje dag bjuda ut minst en genomsnittlig daglig kvantitet som motsvarade den kvantitet som klaganden hade i lager år 2021 eller 2022, under motsvarande veckodag, till försäljning. Detta innebar att klaganden hade åsidosatt artiklarna 2.1 b och 2/A.1 b i prisdekretet. Följaktligen påförde motparten genom sitt beslut klaganden böter inom konsumentskyddsområdet med ett belopp av 2 200 000 HUF (omkring 5 756 euro) och ålade klaganden att vid den undersökta affärslokalen saluföra produkterna i grupperna i fråga med de kvantiteter som föreskrevs i prisdekretet.
- 8 För att fastställa bötesbeloppet beaktade motparten, i enlighet med bestämmelserna i prisdekretet, storleken på den krets som berördes av överträdelsen (merparten berördes), hur länge överträdelsen pågått (det finns bevis för att den förelåg den dag då inspektionen på plats genomfördes), att överträdelsen upprepats (klaganden hade redan tidigare ålagts böter inom konsumentskyddsområdet), klagandens vilja att samarbeta (en sådan fanns) och överträdelsens ekonomiska betydelse (stor), samt dess art (irreversibel, inte gränsöverskridande) och hur allvarlig den var (allvarlig).
- 9 Klaganden har överklagat motpartens beslut och yrkat att det ska upphävas.

### **Parternas huvudargument**

- 10 Klaganden anser att myndigheternas antagande av bestämmelser om priser inskränker viktiga rättigheter för näringsidkarna (äganderätten, näringsfriheten, avtalsfriheten). Bestämmelserna i prisdekretet innebär en ytterligare stor börda för klaganden och ålägger denne att iaktta ett beteende som ligger helt utanför regleringen av handeln. Därför bör den mindre restriktiva normativa tolkningen av dessa rättigheter tillämpas. Lagstiftarens syfte var inte att införa en allmän leverans- eller tjänsteplikt, utan att tillgodose konsumenternas efterfrågan. Regeringen uttryckte detta på följande sätt: ”Ingen ska behöva komma tomhänt hem.” Klaganden uppfyllde till fullo detta syfte, genom att inneha en kvantitet av produkterna i fråga som var minst lika stor som den genomsnittliga kvantitet som såldes år 2021 eller 2022 på motsvarande veckodag. Klaganden tillgodosåg till fullo konsumenternas efterfrågan och hade till och med produkter kvar i lager i slutändan. För att slå fast att det har skett en överträdelse måste det styrkas att konsumenternas efterfrågan inte har tillgodosetts och att deras intressen därmed har åsidosatts. Klagandens resonemang har godtagits av andra myndigheter i samband med tidigare inspektioner.

- 11 Klaganden gör vidare gällande att dennes lagernivå påverkades av en rad slumpmässiga omständigheter som inte hade något med kundernas efterfrågan att göra (kampanjer, säsongsvariationer, lagerminskningar m.m.) och att lagringskapaciteten i dennes affärslokal var begränsad. Det innebär enligt klaganden att skyldigheten att hålla lager skulle ha äventyrat leveranserna av andra produkter till konsumenterna. Dessutom hade butikskedjan den lagervolym som krävdes.
- 12 Motparten anser att prisdekretet ska tolkas ordagrant: Om de kvantiteter som föreskrivs i dekretet inte fanns tillgängliga i affärslokalen åsidosattes den skyldighet som föreskrevs där. Näringsidkarens ansvar är strikt och denne bör åläggas den rättsliga följden (böter) oberoende av eventuell oaktsamhet. Lagstiftarens syfte med prisdekretet (vilket Kúria (Högsta domstolen, Ungern) också har bekräftat) är att skydda familjernas ekonomiska intressen, säkerställa en fortlöpande leverans av varor och att produkterna i fråga ska finnas tillgängliga för konsumenterna med normala lagernivåer.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 13 Vad beträffar den första tolkningsfrågan, utgår den hänskjutande domstolen från att den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är ett område där unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter. När det finns en förordning om gemensam organisation av marknaden inom ett visst område är medlemsstaterna således skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra den. Medlemsstaterna har emellertid alltjämt befogenhet att anta vissa åtgärder som inte är föreskrivna i förordningen om en samlad marknadsordning, med förbehåll för att dessa åtgärder inte får vara av sådan beskaffenhet att de avviker från eller undergräver förordningen eller att de hindrar den från att fungera på ett tillfredsställande sätt.
- 14 Den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet och som, när det gäller detaljhandelsförsäljning av ett antal produkter som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om en samlad marknadsordning, föreskriver en tvingande skyldighet att bjuda ut vissa kvantiteter till försäljning till ett fast godkänt pris, kan undergräva förordningen om en samlad marknadsordning, eftersom en sådan åtgärd står i motsättning till principen om fri prissättning för jordbruksprodukter på grundval av en fri konkurrens, på vilken förordningen är grundad.
- 15 Inrättandet av en gemensam marknadsordning hindrar inte medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler vilka eftersträvar ett annat mål av allmänintresse än de mål som den gemensamma marknadsordningen omfattar. Dessa regler måste dock uppfylla de villkor i fråga om proportionalitet som följer av EU-domstolens praxis. Proportionalitetsbedömningen måste under alla omständigheter göras med särskilt beaktande av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade gemensam marknadsordning. Detta innebär att det

krävs en avvägning mellan dessa mål och det mål som eftersträvas med den nationella lagstiftningen i fråga, i synnerhet när det gäller tvingande skäl av allmänintresse. Dessa kan å ena sidan innefatta målet att undvika de negativa konsekvenserna av marknadsmisslyckanden (kontroll av inflationen) eller, å andra sidan, ett socialt mål och välfärds mål, nämligen att befolkningen ska ha tillgång till vissa baslivsmedel till konstlat låga priser. Dessa skäl får inte vara diskriminerande och de ska uppfylla kravet på proportionalitet och medlemsstaterna ska bevisa att de är nödvändiga.

- 16 Den hänskjutande domstolen anser att regeln om lagernivå inte uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet och att den inte kan motiveras av ett mål av allmänt samhällsintresse. Den strider därför mot skäl 172 och artikel 83.5 i förordningen om en samlad marknadsordning samt mot artiklarna 34 och 36 FEUF.
- 17 Målet med dekretet om priser är att konsumenternas efterfrågan ska kunna fortsätta att tillgodoses efter det godkända priset har införts, eftersom näringsidkarna är benägna att inte saluföra produkter som omfattas av godkända priser som vållar dem förluster. Det är emellertid inte lagren, utan det som konsumenterna faktiskt köper som avspeglar deras efterfrågan. Det finns inga skäl att tvinga näringsidkarna att hålla en viss lagernivå så länge som konsumenternas efterfrågan tillgodoses. Den tidigare lydelsen av prisdekretet, i vilken det föreskrevs en tvingande genomsnittlig daglig försäljningsvolym, svarade mot detta mål och var därför förenlig med unionsrätten.
- 18 Vad beträffar den andra tolkningsfrågan påpekar den hänskjutande domstolen att en underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att bjuda ut produkter till försäljning medför ett strikt ansvar: Påförandet av böter är obligatoriskt vid en överträdelse även om konsumenterna inte har lidit någon skada. Den hänskjutande domstolen förnekar inte att medlemsstaterna enligt artikel 90a.3 i förordningen om en samlad marknadsordning får tillämpa administrativa påföljder, men påförandet av böter är en onödig och orimlig påföljd om konsumenterna har tillgång till de önskade produkterna med godkänt pris.