



Datum van  
inontvangstneming

:

18/10/2023

**Zaak C-557/23**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

6 september 2023

**Verwijzende rechter:**

Szegedi Törvényszék (Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

6 september 2023

**Verzoekende partij:**

SPAR Magyarország Kft.

**Verwerende partij:**

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (overheidsdienst voor de provincie Bács-Kiskun, Hongarije)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep tot nietigverklaring van een besluit waarbij een geldboete is opgelegd wegens het overtreden van consumentenbeschermingsregels.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

De verenigbaarheid van een nationale praktijk met verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, en in het algemeen met de artikelen 34 en 36 VWEU, die voor landbouwproducten die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen bepaalt dat de handelaar verplicht is een hoeveelheid van deze producten tegen een door de overheid gereguleerde prijs te verhandelen (dat wil zeggen dat de handelaar verplicht is

deze producten in zijn verkoopprijs aan de consumenten te koop aan te bieden en te verkopen) die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die de handelaar in het referentiejaar in voorraad heeft gehad, en in geval van overtreding van deze verplichting dwingend voorziet in het opleggen van een boete.

Rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing: artikel 267 VWEU

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Moet artikel 83, lid 5, van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (hierna: „GMO-verordening”) aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale maatregel als in het hoofdgeding, die handelaren met verwijzing naar een noodsituatie de verplichting oplegt om bepaalde producten die binnen de werkingssfeer van de GMO-verordening vallen tegen een gereguleerde prijs in een bepaalde hoeveelheid te verkopen, waarbij die hoeveelheid niet afhangt van de vastgestelde gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die de handelaar in het referentiejaar heeft verkocht, maar van de vastgestelde gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die de handelaar in het referentiejaar in voorraad had?
- 2) Moet artikel 90 bis, lid 3, van de GMO-verordening aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale maatregel als in het hoofdgeding, die dwingend voorziet in het opleggen van een boete, ook wanneer de handelaar op de dag van de controle die binnen de werkingssfeer van de GMO-verordening vallende producten in een hoeveelheid te koop aanbiedt die overeenkomt met de vastgestelde gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die hij in het referentiejaar heeft verkocht en de consumenten toegang hebben tot de betrokken producten?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 34 en artikel 36 VWEU

Overweging 172, artikel 83, lid 5, en artikel 90 bis, lid 3, van de GMO-verordening

## Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (regeringsbesluit 6/2022. (I. 14) inzake de afwijkende toepassing in een noodsituatie van wet LXXXVII van 1990 betreffende de prijsstelling; hierna: „prijsbesluit”)

- 1 De Hongaarse regering heeft met het oog op de noodsituatie in verband met de COVID-19-pandemie het prijsbesluit vastgesteld. Overeenkomstig de vanaf 1 februari 2022 geldende versie van dit besluit is de handelaar verplicht om zes, in de bijlage bij de GMO-verordening opgesomde productcategorieën (kristalsuiker, fijn tarwebloem, geraffineerde zonnebloemolie, varkensham (van huisdieren), kippenborstfilet, kippenrug, kippenstaart, kippenvleugeltip en UHT-koeienmelk met een vetgehalte van 2,8 %, hierna: „producten van de eerste categorie”) tegen de door de overheid gereguleerde prijs te verkopen, die in wezen niet hoger mag zijn dan de op 15 oktober 2021 toegepaste bruto detailhandelsprijs. Bovendien is de handelaar verplicht om deze producten te verhandelen indien hij ze op 15 oktober 2021 verhandelde, en is hij verplicht om een dagelijkse hoeveelheid ter verkoop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse door hem verkochte hoeveelheid op de betreffende dag van de week in 2021.
- 2 Onder verwijzing naar de oorlogssituatie in Oekraïne heeft de regering het prijsbesluit vanaf 10 november 2022 gewijzigd door het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot twee andere productcategorieën (verse eieren en tafelaardappelen; hierna „producten van de tweede categorie”), waarbij als referentiepunt niet de gemiddelde dagelijks verkochte hoeveelheid is genomen, maar de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die de handelaar in het referentiejaar (voor de eerste productcategorie 2021, voor de tweede productcategorie 2022) in voorraad had.
- 3 Na een nieuwe wijziging luiden de relevante bepalingen van het prijsbesluit vanaf 12 januari 2023 als volgt:

„§ 2

(1) Voor de producten [van de eerste categorie] die de handelaar op 15 oktober 2021 verhandelde geldt dat de handelaar verplicht is om

- a) deze producten te verhandelen,
- b) van deze producten ten minste een dagelijkse hoeveelheid ter verkoop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die hij op de betreffende dag van de week in 2021 in voorraad had, en
- c) deze producten, indien nodig tot tweemaal het dubbele van de onder b) genoemde hoeveelheid, in voorraad te hebben en aan de consumenten ter verkoop aan te bieden, in een hoeveelheid die voldoende is om de

consumenten steeds te kunnen bedienen zonder dat producttekorten ontstaan.”

- 4 § 2/A voorzag in een soortgelijke bepaling voor de producten van de tweede categorie, waarbij de op 30 september 2022 verhandelde hoeveelheid en 2022 als referentiejaar als uitgangspunt zijn genomen.
- 5 Daarnaast bepaalde § 3 van het prijsbesluit dat in geval van schending van de verplichting tot het verhandelen van de betreffende producten tegen de gereguleerde prijs en tot het aanhouden van een voorraad ervan de voor consumentenbescherming bevoegde autoriteit verplicht was om een geldboete van 50 000 HUF tot 3 000 000 HUF op te leggen, of kon bepalen dat de handelaar zijn activiteiten tijdelijk (gedurende een periode van één dag tot zes maanden) niet mocht uitoefenen.
- 6 Het prijsbesluit was van kracht tot en met 31 juli 2023.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 7 Tijdens een controle ter plaatse bij een van de handelseenheden van de verzoekende handelaar op 1 februari 2023 heeft de verwerende autoriteit vastgesteld dat verzoekster ten aanzien van vijf productcategorieën niet had voldaan aan haar verplichting om per dag ten minste een dagelijkse hoeveelheid ter verkoop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die zij op de betreffende dag van de week in respectievelijk 2021 en 2022 in voorraad had. Verzoekster heeft aldus § 2, lid 1, onder b), en § 2/A, lid 1, onder b), van het prijsbesluit geschonden. Verweerder heeft verzoekster derhalve bij besluit een boete ter bescherming van de consument opgelegd van 2 200 000 HUF (ongeveer 5 756 EUR), en verplichtte haar om de onder de betreffende categorieën vallende producten in haar gecontroleerde winkel in de in het prijsbesluit voorgeschreven hoeveelheid te verhandelen.
- 8 Bij de vaststelling van de hoogte van de boete heeft de verwerende autoriteit overeenkomstig de bepalingen van het prijsbesluit rekening gehouden met de omvang van de productcategorie waarop de schending betrekking heeft (het ging om een omvangrijke categorie), de duur van de schending (aantoonbaar aanwezig op de dag van de controle), de herhaling van de inbreukmakende gedraging (aan verzoekster was al eerder een boete ter bescherming van de consument opgelegd), de medewerking van verzoekster (was aanwezig) en het economische gewicht van verzoekster (aanzienlijk), alsook het karakter (onomkeerbaar, niet grensoverschrijdend) en de ernst (relatief groot) van de schending.
- 9 Verzoekster heeft tegen verweersters besluit beroep ingesteld tot nietigverklaring ervan.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 10 Volgens verzoekster beperkt de invoering van de regeling waarbij de overheid de prijzen reguleert de wezenlijke rechten van handelaren (eigendomsrecht, vrijheid van ondernemerschap, contractvrijheid). De bepalingen van het prijsbesluit zadelen haar op met aanzienlijke extra belasting en verplichten haar tot een handelwijze die volkomen vreemd is van de handelsregulering, zodat een wetsuitlegging moet worden gevolgd die deze rechten het minst beperkt. Het doel van de wetgever was niet het invoeren van een algemene verplichting tot levering of dienstverlening, maar het tegemoet komen aan de consumentenvraag, zodat, in de bewoordingen van de regering: „niemand met een lege mand huiswaarts moet keren”. Verzoekster is volledig tegemoet gekomen aan dit doel: zij beschikte over een hoeveelheid van het betrokken product die ten minste overeenkwam met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die zij op de betreffende dag van de week in respectievelijk 2021 en 2022 verkocht. Zij heeft volledig voldaan aan de behoeften van de consumenten en hield zelfs een eindvoorraad over van het product. Er zou pas sprake zijn van een schending indien aan de behoeften van de consumenten aantoonbaar niet zou zijn voldaan, waardoor de belangen van de consumenten zouden zijn geschaad. Deze redenering is door andere autoriteiten bij eerdere controles aanvaard.
- 11 Verzoekster wijst er ook op dat de voorraadomvang in het referentiejaar beïnvloed werd door talloze toevallige, van de consumentenvraag los staande omstandigheden, zoals acties, seizoensinvloeden, voorraadreductie, enz., en dat de opslagcapaciteit van haar winkel eindig is, zodat de verplichting om een bepaalde hoeveelheid in voorraad te houden het aanbieden van andere producten aan de consumenten in gevaar zou brengen. Op het niveau van de winkelketen beschikt zij bovendien onverminderd over de voorgeschreven voorraadomvang.
- 12 Het standpunt van verweerder is dat het prijsbesluit letterlijk moet worden uitgelegd. Er is sprake van een schending van de daarin vervatte verplichting indien de voorgeschreven hoeveelheden in de winkel niet aanwezig zijn. De handelaar is objectief aansprakelijk en de sanctie (de boete) moet hem worden opgelegd, ongeacht of er sprake is van schuld. De door de wetgever beoogde (en door de Kúria; hoogste rechterlijke instantie van Hongarije, bevestigde) doelstelling van het prijsbesluit is de bescherming van de financiële belangen van gezinnen, het waarborgen van de continuïteit van de bevoorrading en dat de betrokken producten in de gebruikelijke hoeveelheid ter beschikking van de consument worden gesteld.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 13 Met betrekking tot de eerste vraag gaat de verwijzende rechter ervan uit dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB”) valt onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en haar lidstaten. Wanneer in een bepaalde sector regelgeving inzake een gemeenschappelijke marktordening bestaat, dienen de

lidstaten zich te onthouden van alle maatregelen die de gemeenschappelijke marktordening in gevaar kunnen brengen of in uitzonderingen daarop kunnen voorzien. Tegelijkertijd blijven de lidstaten in beginsel bevoegd om bepaalde, in de GMO-verordening niet vermelde maatregelen te nemen, mits die maatregelen niet afwijken van of inbreuk maken op die verordening of de doeltreffende werking daarvan belemmeren.

- 14 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, die een verplichte kwantitatieve verkoopverplichting tegen een door de overheid gereguleerde prijs oplegt voor de detailverkoop van de onder de GMO-verordening vallende producten, kan in strijd zijn met de GMO-verordening, aangezien een dergelijke maatregel in strijd is met het beginsel van vrije vaststelling van de verkoopprijzen van landbouwproducten op basis van de vrije mededinging, waarop die verordening is gebaseerd.
- 15 De invoering van een gemeenschappelijke marktordening belet de lidstaten niet om maatregelen te nemen die andere doelstellingen van algemeen belang nastreven dan die gemeenschappelijke marktordening. Een dergelijke maatregel moet echter voldoen aan de evenredigheidsvoorwaarden zoals die in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd. Bij die evenredigheidstoetsing moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de gemeenschappelijke marktordening, wat vereist dat een afweging plaatsvindt tussen de doelstellingen die met de regeling worden beoogd, waaronder dwingende eisen van algemeen belang. Dergelijke eisen kunnen betrekking hebben op de doelstelling om de schadelijke gevolgen van marktanomalieën te voorkomen (het verslaan van inflatie) en daarnaast op de doelstelling van algemeen welzijn en sociale aard dat de bevolking toegang heeft tot bepaalde basislevensmiddelen tegen kunstmatig laag gehouden prijzen. Deze eisen dienen niet-discriminerend te zijn, de evenredigheidstoets te doorstaan en de lidstaten moeten de noodzaak ervan aantonen.
- 16 Volgens de verwijzende rechter voldoet de eis inzake de voorraadomvang niet aan de noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets en kan evenmin worden gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang, en is hij derhalve in strijd met overweging 172 en artikel 83, lid 5, van de GMO-verordening en met de artikelen 34 en 36 VWEU.
- 17 Het doel van het prijsbesluit is te blijven voldoen aan de vraag van de consument na de invoering van de gereguleerde prijs. Handelaren hebben namelijk de neiging om producten met een gereguleerde prijs, waarop zij verlies lijden, niet te verkopen. De consumentenvraag wordt echter weerspiegeld door de daadwerkelijke verkoopcijfers en niet door de voorraadomvang. Het is onnodig om de handelaar te verplichten om een bepaalde hoeveelheid voorraad aan te houden wanneer aan de consumentenvraag is voldaan. De vroegere versie van het prijsbesluit, die voorzag in een verplichte dagelijkse verkoophoeveelheid, beantwoordde aan dit doel en was dan ook verenigbaar met het Unierecht.

- 18 In verband met de tweede vraag wijst de verwijzende rechter erop dat de schending van de verkoopverplichting binnen de sfeer van risicoaansprakelijkheid valt: bij een schending moet een boete worden opgelegd, ook wanneer de belangen van de consumenten helemaal niet zijn geschaad. De verwijzende rechter betwist niet dat de lidstaten krachtens artikel 90 bis, lid 3, van de GMO-verordening administratieve sancties kunnen opleggen, maar het opleggen van een boete is een onnodige en buitensporige sanctie wanneer de consumenten toegang hebben tot de gewenste producten met een gereguleerde prijs.