



Datum van inontvangstneming : 18/11/2024

Zaak C-658/24

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:

9 oktober 2024

Verwijzende rechter:

Győri Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 september 2024

Verzoekende partij:

Penny Market Kft.

Verwerende partij:

Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal (overheidsdienst voor de provincie Komárom-Esztergom, 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

Verenigbaarheid van een nationale regeling die detailhandelaren in voedingsmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard HUF onder verwijzing naar een noodsituatie verplicht om gedurende een bepaalde periode voor bepaalde categorieën producten een brutokleinhandelsprijs toe te passen die ten minste 15 % lager ligt dan de laagste brutokleinhandelsprijs die zij in de voorafgaande 30 dagen hebben toegepast, en die in een boete voorziet voor het geval dat deze verplichting niet wordt nageleefd, met de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt

(hierna: „richtlijn 2006/123”) en 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”).

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

Prejudiciële vragen

- 1) Moeten de artikelen 49 en 56 VWEU en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die onder verwijzing naar een noodsituatie uitsluitend detailhandelaren in voedingsmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard HUF verplicht om gedurende een bepaalde periode voor bepaalde categorieën producten een brutokleinhandelsprijs toe te passen die ten minste 15 % lager ligt dan de laagste brutokleinhandelsprijs die zij in de voorafgaande 30 dagen hebben toegepast, en die in een boete voorziet voor het geval dat deze verplichting niet wordt nageleefd?
- 2) Moet 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 aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die onder verwijzing naar een noodsituatie uitsluitend detailhandelaren in voedingsmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard HUF verplicht om gedurende een bepaalde periode voor bepaalde categorieën producten een brutokleinhandelsprijs toe te passen die ten minste 15 % lager ligt dan de laagste brutokleinhandelsprijs die zij in de voorafgaande 30 dagen hebben toegepast, en die in een boete voorziet voor het geval dat deze verplichting niet wordt nageleefd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Artikelen 49 en 56 VWEU
- Overweging 172, artikel 83, lid 5, en artikel 219, lid 1, van de GMO-verordening
- Artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/123

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- § 80 en § 81, lid 1, van a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (wet XCIII van 2021 inzake de coördinatie van veiligheids- en beveiligingsactiviteiten; hierna: „wet XCIII van 2021”)
- A háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet (regeringsbesluit 162/2023 van 5 mei 2023 inzake de nodige maatregelen in het kader van de terugdringing van de inflatie van voedselprijzen als gevolg van de oorlog; hierna: „regeringsbesluit”)

§ 1, lid 2, punt 2, van het regeringsbesluit: „[Voor de toepassing van dit besluit] wordt verstaan onder ‚handelaar’: een handelaar waarvan de hoofdactiviteit volgens de Europese Classificatie van economische activiteiten (NACE) valt onder de code ‚4711 - Detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels waarbij voedings- en genotmiddelen overheersen’, en waarvan de netto-omzet in de zin van wet XLV van 2020 betreffende de belasting op de detailhandel in 2021 meer dan 1 miljard HUF bedroeg.”

§ 2, leden 1 tot en met 2a, van het regeringsbesluit:

„1. De handelaar is verplicht om voor de in bijlage 1 vermelde productcategorieën (hierna: ‚productcategorieën waarvoor de verplichte actieprijs geldt’) en de in bijlage 2 vermelde productsoorten tussen 1 juni 2023 en 30 juni 2024 per winkel (of, in het geval van postorderverkoop, op de interface die de verkoop faciliteert) een prijsverlaging toe te passen.

2. Voor de in bijlage 1 vermelde productcategorieën past de handelaar in het kader van de in lid 1 bedoelde prijsverlaging gedurende de actieperiode, en vanaf het einde daarvan op terugkerende basis, per productcategorie waarvoor de verplichte actieprijs geldt, voor ten minste één product van zijn keuze (hierna: ‚product waarvoor de verplichte actieprijs geldt’) een brutokleinhandelsprijs toe die ten minste 15 % lager ligt dan de laagste brutokleinhandelsprijs die hij in de voorafgaande 30 dagen heeft toegepast (hierna: ‚actieprijs’).

2a. Voor de in bijlage 2 vermelde productsoorten past de handelaar, naast de in lid 2 bedoelde actieprijs, tussen 1 augustus 2023 en 30 juni 2024, gedurende de actieperiode en vanaf het einde daarvan op terugkerende basis, voor de andere producten van ten minste twee productsoorten (van zijn keuze) een brutokleinhandelsprijs toe die ten minste 15 % lager ligt dan de aanschafprijs.”

§ 3, lid 1, van het regeringsbesluit:

„Voor het product waarvoor de verplichte actieprijs geldt, is de handelaar verplicht om

- a) dit product te verhandelen, en
- b) van dit product ten minste een dagelijkse hoeveelheid te koop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die hij in 2022 heeft verkocht, zodat de consument steeds kan worden bediend.”

§ 3/A, lid 1, van het regeringsbesluit:

„Voor de in bijlage 2 vermelde producten die de handelaar op 1 juni 2023 verhandelde geldt dat de handelaar verplicht is om

- a) deze producten te verhandelen,
- b) van deze producten ten minste een dagelijkse hoeveelheid te koop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die hij in 2022 heeft verkocht,
- c) deze producten, indien nodig tot tweemaal de onder b) genoemde hoeveelheid, in voorraad te hebben en aan de consument te koop aan te bieden, in een hoeveelheid die voldoende is om hem steeds te kunnen bedienen zonder dat er producttekorten ontstaan.”

§ 5, lid 2, van het regeringsbesluit:

„Indien de autoriteit tijdens haar controlewerkzaamheden vaststelt dat de verplichtingen krachtens dit besluit niet zijn nagekomen, [...]

[...]

- d) legt zij, in geval van niet-nakoming van de verplichtingen van § 3 en § 3/A, per productcategorie of productsoort
 - da) een boete op van 500 000 HUF indien het tekort niet meer dan 10 % bedraagt,
 - db) een boete op van 1 000 000 HUF indien het tekort meer dan 10 % maar minder dan 50 % bedraagt,
 - dc) een boete op van 2 000 000 HUF indien het tekort meer dan 50 % bedraagt of de handelaar niet voldoet aan de verplichting om de consument steeds te kunnen bedienen, of
- e) kan zij de handelaar gelasten zijn activiteiten in de winkel waar de schending heeft plaatsgevonden tijdelijk stop te zetten [...] voor een periode van ten minste één dag en ten hoogste zes maanden.”

In bijlage 1 bij het regeringsbesluit worden twintig productcategorieën vermeld waarvoor de verplichte actieprijs geldt, waaronder: vlees van pluimvee;

varkensvlees, rundvlees, andere soorten vlees; vleesproducten; melk; melkproducten; brood; gebak; droge deegwaren; meel, suiker; verse groenten; vers fruit; vruchten- en groentesappen; kant-en-klaarmaaltijden, specerijen, samengestelde kruiden; koffie, thee; mineraalwater en frisdranken.

Bijlage 2 bij het regeringsbesluit bevat een lijst van acht soorten producten tegen een verlaagde prijs, die in wezen dezelfde zijn als de producten tegen gereguleerde prijs die in de zaak SPAR Magyarország (C-557/23) aan de orde waren.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij besluit van 27 maart 2024 heeft verweerster verzoekster (een filiaal van Penny Market in Tatabánya [Hongarije]) een geldboete ter bescherming van de consument opgelegd van 4 000 000 HUF, omdat verweerster tijdens een controle ter plaatse had vastgesteld dat twee producten waarop de prijsverlaging van toepassing was (appels en frisdrank cola in 0,33-literverpakking) niet in de winkelruimte waren uitgesteld en dat op de dag van de controle geen verkoop van deze producten had plaatsgevonden, waarmee verzoekster § 3, lid 1, van het regeringsbesluit had geschonden.
- 2 Wat betreft de appels beroept verzoekster zich op vertraging bij de leverancier en voert zij aan dat de op de dag van de controle verkochte hoeveelheid gelijk was aan de gemiddelde dagelijkse verkochte hoeveelheid in het jaar 2022. Volgens verzoekster had verweerster de verkoop gedurende de gehele dag in aanmerking moeten nemen in plaats van haar vaststellingen te baseren op één bepaald tijdstip. Met betrekking tot de productcategorie mineraalwater en frisdranken voert zij aan dat consumenten vervangende producten tot hun beschikking hadden.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 3 Gelet op de oorlogssituatie in Oekraïne heeft de Hongaarse regering op 24 mei 2022 een noodsituatie afgekondigd die nog steeds van kracht is. In het kader van deze bijzondere rechtsorde heeft de regering het regeringsbesluit vastgesteld om de door de oorlog veroorzaakte hoge inflatie het hoofd te bieden. Het regeringsbesluit is op mei 2023 in werking getreden.
- 4 Volgens de verwijzende rechter beperkt de betrokken regeling het vrij verrichten van diensten. Ten eerste, de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten zijn van toepassing, aangezien de door verzoekster uitgeoefende detailhandel in levensmiddelen een activiteit van commerciële aard is in de zin van artikel 57, lid 2, onder b, VWEU. Bovendien is artikel 56, lid 1, VWEU van toepassing, omdat verzoekster een lid is van de in Duitsland gevestigde REWE-groep en haar eigenaren daarom niet in dezelfde lidstaat (Hongarije) zijn gevestigd als de ontvangers van haar diensten.

- 5 Het lijkt geen twijfel dat de betrokken regeling het vrij verrichten van diensten beperkt, aangezien de handelaren die niet in Hongaarse handen zijn niet vrij zijn om de prijs van bepaalde producten te bepalen, maar op grond van het regeringsbesluit verplicht zijn om een vaste brutokleinhandelsprijs toe te passen, waardoor de voorwaarden van de dienstverlening voor deze handelaren niet dezelfde zijn in de EU-lidstaten. Voor het verrichten van diensten in Hongarije moeten zij extra kosten maken en zij moeten zich aanpassen aan de Hongaarse regelgeving. Overtreding van de regeling wordt krachtens het regeringsbesluit bestraft met een boete van enkele miljoenen HUF per product.
- 6 Met betrekking tot de beperking van de vrijheid van dienstverrichting verwijst de verwijzende rechter naar punt 58 van het arrest Amazon Services van 30 mei 2024 (C-665/22) en punt 18 van het arrest Recreatieprojecten Zeeland e.a. (C-695/21). Daarnaast herinnert hij aan de volgende rechtspraak van het Hof betreffende de vrijheid van dienstverrichting: arrest Kraus van 31 maart 1993 (C-19/92), punt 32; arrest Google Ireland van 3 maart 2020 (C-482/18), punt 26; arrest Oostenrijk/Duitsland van 18 juni 2019 (C-591/17), punt 139; arrest BONVER WIN van 3 december 2020 (C-311/19), punt 18.
- 7 In het onderhavige geval is ook de vrijheid van vestiging van toepassing, aangezien die mede betrekking heeft op de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst.
- 8 De litigieuze regeling schendt ook het in artikel 16, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/123 neergelegde discriminatieverbod. Het regeringsbesluit is van toepassing op handelaren van wie de netto-omzet in 2021 meer dan 1 miljard HUF bedroeg. Hoewel de betrokken bepaling op het eerste gezicht niet discrimineert op grond van nationaliteit of lidstaat van vestiging, is er wel sprake van indirecte discriminatie, aangezien alle detailhandelsbedrijven in levensmiddelen met een netto-omzet van minder dan 1 miljard HUF in Hongaarse handen zijn. Feit is echter ook dat er in 2021 handelaren in Hongaarse handen waren van wie de netto-omzet in 2021 meer dan 1 miljard HUF bedroeg. Eenvoudig gezegd: alle handelaren die niet onder de beperkende bepaling vielen waren in Hongaarse handen, terwijl de beperkende bepaling betrekking had op alle handelaren die niet in Hongaarse handen waren.
- 9 Ook het continuïteitscriterium levert indirecte discriminatie op. Het regeringsbesluit eist namelijk dat de bediening van consumenten doorlopend moet worden gegarandeerd, hetgeen in de rechtspraak aldus wordt uitgelegd dat het betrokken product in de door het regeringsbesluit voorgeschreven dagelijkse hoeveelheid te allen tijde en permanent in de winkel aanwezig moet zijn, en dat vertragingen en problemen van leveranciers niet leiden tot een vrijstelling van de verplichting. Deze eis is echter veel nadeliger voor handelaren die in buitenlandse handen zijn dan voor handelaren in Hongaarse handen. Handelaren in buitenlandse handen hebben namelijk veel meer niet-Hongaarse leveranciers en kunnen moeilijker reageren op problemen bij leveranciers. De schending van het continuïteitscriterium komt tot uiting in het aantal en de hoogte van de opgelegde

boetes: handelaren die niet in Hongaarse handen zijn worden veel vaker en voor veel hogere bedragen beboet dan Hongaarse ondernemingen.

- 10 Volgens de verwijzende rechter levert ook de toepassing van de litigieuze regeling indirecte discriminatie op. De consumentenbeschermingsautoriteiten controleren en beboeten namelijk alleen de winkels van handelaren die niet in Hongaarse handen zijn, terwijl handelaren die in Hongaarse handen zijn niet of uiterst zelden worden gecontroleerd, of niet worden beboet.
- 11 Wat betreft een eventuele rechtvaardiging voor de beperking verwijst de verwijzende rechter naar de rechtspraak van het Hof, waaruit volgt dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, aan vier voorwaarden moeten voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.
- 12 In het kader van het onderzoek van de dwingende redenen van algemeen belang stelt de verwijzende rechter vast dat het opleggen van de verplichting om producten tegen verlaagde prijzen aan te bieden geen enkel verband houdt met de voorkoming, beheersing of beëindiging van de gebeurtenis die tot de noodsituatie heeft geleid, wat overeenkomstig wet XCIII van 2021 een legitiem doel zou zijn. Het gewapende conflict in Oekraïne kan immers niet worden beheerst of beëindigd door te bepalen dat consumenten bepaalde producten, bijvoorbeeld, zoals in het onderhavige geding, appels en frisdranken, tegen verlaagde prijzen kunnen kopen.
- 13 De litigieuze wettelijke regeling noemt ook het voorkomen en vermijden van de schadelijke gevolgen van de gebeurtenis die tot de noodsituatie heeft geleid als een legitiem doel, dat eventueel een dwingende reden van algemeen belang kan opleveren, in die zin dat het regeringsbesluit beoogt een sterk inflatoir effect te voorkomen of te vermijden. Na de invoering van de verplichting om producten tegen verlaagde prijzen aan te bieden liet die inflatie inderdaad een dalende trend zien, maar het staat geenszins vast dat dit uitsluitend te danken was aan de invoering van de verplichte acties of aan de verkoop van producten tegen een gereguleerde prijs, die tot 1 augustus 2023 van kracht was.
- 14 De verwijzende rechter betwijfelt dat de litigieuze regeling geschikt was om het nagestreefde doel (terugdringen van de inflatie) te bereiken. De betrokken regeling zou namelijk geschikt zijn geweest om dat doel te bereiken wanneer alle burgers in gelijke mate van de verplichte acties zouden hebben geprofiteerd. Dit was echter niet het geval, aangezien er nederzettingen zijn (doorgaans de kleinste dorpen) met uitsluitend winkels die worden geëxploiteerd door handelaren met een omzet van minder dan 1 miljoen HUF, waarop de betrokken regeling niet van toepassing is. Bijgevolg konden de personen die in de kleinste dorpen wonen en

het meest aan de inflatiedruk zijn blootgesteld niet van de regeling profiteren, tenzij zij afreisden naar een nederzetting met een winkel die werd geëxploiteerd door een handelaar met een netto omzet van ten minste 1 miljard HUF.

- 15 Met de litigieuze regeling is de wetgever bovendien verder gegaan dan nodig was om het nagestreefde doel te bereiken, aangezien hij de verplichte acties van toepassing verklaarde op niet-essentiële levensmiddelen (bijvoorbeeld yoghurt, gebak, kaas, vruchtensap, groentesap, kant-en-klaarmaaltijden, kruiden, specerijen, koffie, thee, mineraalwater en frisdranken) waarvoor de invoering van de verlaagde prijs niet gerechtvaardigd was.
- 16 Met betrekking tot de GMO-verordening stelt de verwijzende rechter met verwijzing naar de punten 35 tot en met 37 van het arrest van het Hof van 11 maart 2021, Commissie/Hongarije (achterstallige betalingen) (C-400/19) dat het litigieuze regeringsbesluit inbreuk maakt op de vrije mededinging die onderdeel uitmaakt van de GMO-verordening. De verplichting om bepaalde landbouwproducten tegen verlaagde kleinhandelsprijzen en bovendien in een bepaalde hoeveelheid te koop aan te bieden, belet de handelaren namelijk om hun verkoopprijzen, en de hoeveelheden die zij wensen te verkopen, vrij te bepalen op basis van economische overwegingen die zijn gebaseerd op de vrije mededinging.
- 17 Voor wat betreft de rechtvaardiging van bepalingen die afwijken van de doelstellingen van de GMO-verordening, stelt de verwijzende rechter in wezen de overeenkomstige toepassing voor van de punten 46 en 47 van het arrest SPAR van 12 september 2024 (C-557/23), waarin staat dat verstoringen in de toeleveringsketen verder gaan dan ter bereiking van de doelstellingen van het regeringsbesluit noodzakelijk is.