



Datum van
inontvangstneming

:

10/03/2026

Zaak C-840/25 ***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:**

17 december 2025

Verwijzende rechter:

Győri Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 december 2025

Verzoekende partij:

Penny Market Kft.

Verwerende partij:

Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal

Voorwerp van het hoofdgeding

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

Voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verenigbaarheid van een nationale regeling waarbij, onder verwijzing naar een noodsituatie, uitsluitend detailhandelaren in levensmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard Hongaarse forint (HUF) worden verplicht om op bepaalde productcategorieën een winstmarge toe te passen die niet hoger ligt dan de gemiddelde winstmarge in januari 2025 en die wordt beperkt tot maximaal 10 %, en waarbij een geldboete wordt opgelegd in geval van niet-nakoming van deze verplichting, 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, en verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een

* Procestaal: Hongaars.

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”).

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 waarbij, onder verwijzing naar een noodsituatie, uitsluitend detailhandelaren in levensmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard HUF worden verplicht om op bepaalde productcategorieën een winstmarge toe te passen die niet hoger ligt dan de gemiddelde winstmarge voor deze producten in januari 2025 en die wordt beperkt tot maximaal 10 %, en waarbij dwingend een geldboete wordt opgelegd in geval van niet-nakoming van deze verplichting?
- 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 verzet tegen een nationale regeling waarbij, onder verwijzing naar een noodsituatie, uitsluitend detailhandelaren in levensmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard HUF worden verplicht om op bepaalde productcategorieën een winstmarge toe te passen die niet hoger ligt dan de gemiddelde winstmarge voor deze producten in januari 2025 en die wordt beperkt tot maximaal 10 %, en waarbij dwingend een geldboete wordt opgelegd in geval van niet-nakoming van deze verplichting?

Aangevoerde rechtsbepalingen

Bepalingen van nationaal recht

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (wet XCIII van 2021 inzake de coördinatie van defensie- en veiligheidsactiviteiten; hierna: „wet XCIII van 2021”), § 80 en § 81, lid 1

Az élelmiszerárak csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 42/2025 (III. 11.) Korm. rendelet (regeringsbesluit 42/2025 van 11 maart 2025 inzake de nodige maatregelen ter verlaging van de voedselprijzen)

§ 1, lid 2, punt 3:

„[Voor de toepassing van dit besluit] wordt verstaan onder ‚handelaar‘: een handelaar van wie de hoofdactiviteit volgens de statistische classificatie van economische activiteiten onder de code ‚47.11 – Niet-gespecialiseerde detailhandel waarbij voedings- en genotmiddelen overheersen‘ valt, en van wie de netto-omzet in de zin van de a kiskereskedelmi adórol szóló 2020. évi XLV. törvény (wet XLV van 2020 betreffende de belasting op de detailhandel) in 2023 meer dan 1 miljard HUF bedroeg.”

§ 2, leden 1 en 5:

„1. Voor de producten van de in bijlage 1 genoemde categorieën is de handelaar verplicht om in alle winkels – of, in het geval van postorderverkoop, op elk platform waar deze activiteit wordt uitgeoefend – een winstmarge toe te passen

- a) die niet hoger mag zijn dan de gemiddelde winstmarge in januari 2025, en
- b) die maximaal 10 % mag bedragen.

[...]

5. Indien de handelaar op de dag vóór de inwerkingtreding van onderhavig besluit in de desbetreffende winkel – of, in het geval van postorderverkoop, op het platform waar deze activiteit wordt uitgeoefend – producten van de in bijlage 1 genoemde categorieën te koop heeft aangeboden, is hij verplicht van deze producten ten minste een dagelijkse hoeveelheid te koop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die hij in 2024 heeft verkocht, zodat de consument steeds kan worden bediend.”

§ 4, lid 2, onder a), c) en d), en leden 3 en 4:

„2. In afwijking van § 38/B van de a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény [(wet CXCV van 2011 betreffende de economische stabiliteit van Hongarije)], § 2, lid 3, van de a közigazgatási szabályszegések szankciójáról szóló 2017. évi CXXXV. törvény [(wet CXXXV van 2017 inzake administratieve sancties)] en § 47, lid 1, van de a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény [(wet CLV van 1997 op de consumentenbescherming)], is de autoriteit die tijdens haar controlewerkzaamheden constateert dat de verplichtingen uit hoofde van dit besluit niet zijn nagekomen,

- a) verplicht om in geval van niet-nakoming van de in § 2, leden 1, 2 en 6, vastgestelde verplichting betreffende de winstmarge voor elke productcategorie een geldboete van 5 miljoen HUF op te leggen;

[...]

- c) verplicht om in geval van niet-nakoming van de in § 2, lid 5, vastgestelde verplichting voor elke productcategorie

- ca) een geldboete op te leggen van 500 000 HUF indien het tekort niet meer dan 10 % bedraagt;
- cb) een geldboete op te leggen van 1 miljoen HUF indien het tekort meer dan 10 % maar niet meer dan 50 % bedraagt;
- cc) een geldboete op te leggen van 2 miljoen HUF indien het tekort meer dan 50 % bedraagt of indien de handelaar niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de consument steeds te bedienen; of
- d) bij machte om de handelaar te gelasten zijn activiteiten in de winkel waar de overtreding heeft plaatsgevonden – of, in het geval van postorderverkoop, op elk door hem beheerd of gebruikt onlineplatform – tijdelijk stop te zetten voor een periode van ten minste één dag en ten hoogste zes maanden.

(3) In omstandigheden die bijzondere aandacht verdienen, kan de autoriteit kiezen voor een berisping in plaats van de in lid 2, onder a) tot en met c), en lid 9, vastgestelde geldboeten.

(4) De handelaar wordt vrijgesteld van de in § 2, leden 3 tot en met 6, vastgestelde geldboete indien hij bewijst dat de overtreding te wijten is aan oorzaken waarop hij geen invloed had.

[...].”

In bijlage 1 bij het regeringsbesluit worden 30 productcategorieën genoemd waarvoor de beperking van de winstmarges geldt, zoals vleesproducten (waaronder reuzel), zuivelproducten, spijsolie, meel, kristalsuiker, knoflook, aardappelen en eieren.

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 betreffende diensten op de interne markt.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij besluit van 17 juli 2025 heeft verweerster aan verzoekster [een vestiging van Penny Market in Oroszlány (Hongarije)] een geldboete wegens het overtreden van consumentenbeschermingsregels opgelegd van 10 miljoen HUF, omdat verweerster tijdens een controle ter plaatse had vastgesteld dat verzoekster op reuzel en trappistenkaas winstmarges van meer dan 10 % had toegepast (voor

reuzel bedroeg de winstmarge volgens de berekeningsmethode „markup” 16,62 % en volgens de methode „margin” 14,25 %; voor trappistenkaas bedroeg de winstmarge volgens de methode „markup” 19 % en volgens de methode „margin” 15,95 %.

- 2 In haar besluit heeft verweerster vastgesteld dat er verplicht een geldboete moest worden opgelegd, omdat er geen omstandigheden waren die bijzondere aandacht verdienen uit hoofde van regeringsbesluit 42/2025.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoekster stelt dat de Hongaarse regeling in strijd is met het Unierecht en betwist de relevantie van de methoden voor de berekening van de winstmarges.
- 4 Verweerster concludeert tot afwijzing van de vordering.

Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 5 De verwijzende rechter herhaalt in wezen de gronden die zijn aangevoerd in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-658/24.
- 6 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 wettelijke regeling heeft de Hongaarse regering verschillende maatregelen genomen om de hoge inflatie het hoofd te bieden. Eerst heeft de regering gereguleerde prijzen voor bepaalde essentiële levensmiddelen vastgesteld (regeringsbesluit 6/2022). Vervolgens heeft zij regeringsbesluit 162/2023 betreffende verplichte actieprijs vastgesteld, dat van kracht was tot 1 juli 2024.
- 7 Regeringsbesluit 42/2025, dat in de onderhavige zaak aan de orde is, is op 11 maart 2025 in werking getreden en verplicht detailhandelaren in levensmiddelen met een jaaromzet van meer dan 1 miljard HUF in het jaar 2023 om op producten in de in bijlage 1 genoemde categorieën een winstmarge toe te passen die niet hoger ligt dan de gemiddelde winstmarge in januari 2025 en die maximaal 10 % mag bedragen. Handelaren zijn verplicht van dergelijke producten ten minste een dagelijkse hoeveelheid te koop aan te bieden die overeenkomt met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid die zij in 2024 hebben verkocht, zodat de consument steeds kan worden bediend. In geval van niet-nakoming van de verplichting betreffende de winstmarge zal de consumentenbeschermingsautoriteit voor elke productcategorie een geldboete van 5 miljoen HUF opleggen. Wat betreft de verplichting om producten te koop aan te bieden, varieert het bedrag van de geldboete voor elke productcategorie in verhouding tot de mate van niet-nakoming (van 500 000 tot 2 miljoen HUF). De handelaar kan ook worden bestraft met de sluiting van zijn winkel voor een periode van één dag tot zes maanden. In beide gevallen kan, indien er omstandigheden zijn die bijzondere aandacht verdienen, voor een berisping worden gekozen. Bij niet-nakoming van

de verplichting om producten te koop aan te bieden, wordt de handelaar vrijgesteld van de geldboete indien hij bewijst dat de overtreding te wijten is aan oorzaken waarop hij geen invloed had.

- 8 Volgens de verwijzende rechter beperkt regeringsbesluit 42/2025 het vrij verrichten van diensten. Om te beginnen zijn de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten van toepassing, aangezien de door verzoekster uitgeoefende activiteiten met betrekking tot de detailhandel in levensmiddelen een activiteit van commerciële aard is in de zin van artikel 57, tweede alinea, onder b), VWEU. Bovendien is mogelijk artikel 56, eerste alinea, VWEU van toepassing, omdat verzoekster lid is van de in Duitsland gevestigde groep REWE en haar eigenaren dus niet in dezelfde lidstaat (Hongarije) zijn gevestigd als de ontvangers van haar diensten.
- 9 Het lijkt geen twijfel dat regeringsbesluit 42/2025 het vrij verrichten van diensten beperkt, aangezien de handelaren die niet in Hongaarse handen zijn, niet vrij zijn om de prijs van bepaalde producten vast te stellen, maar verplicht zijn om een winstmarge van maximaal 10 % toe te passen, zodat de voorwaarden van de dienstverlening voor deze handelaren niet dezelfde zijn als in de andere lidstaten van de Unie. Om diensten in Hongarije te verrichten, moeten zij extra kosten maken en zijn zij gedwongen zich aan te passen aan de Hongaarse regeling. Een overtreding van deze regeling wordt krachtens het regeringsbesluit bestraft met een geldboete tot enkele miljoenen HUF per productcategorie.
- 10 Met betrekking tot de beperking van de vrijheid van dienstverrichting verwijst de verwijzende rechter naar punt 58 van het arrest van 30 mei 2024, Amazon Services (C-665/22), en punt 18 van het arrest van 2 maart 2023, 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), en arrest BONVER WIN van 3 december 2020 (C-311/19, punt 18).
- 11 In casu is mogelijk ook de vrijheid van vestiging in het geding, aangezien die betrekking heeft op de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst.
- 12 Regeringsbesluit 42/2025 schendt voorts 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 2023 meer dan 1 miljard HUF bedroeg. Hoewel dit criterium op het eerste gezicht geen discriminatie op grond van nationaliteit of de lidstaat van vestiging oplevert, is er toch sprake van indirecte discriminatie, aangezien alle ondernemingen die zich bezighouden met de detailhandel in levensmiddelen en een netto-omzet van minder dan 1 miljard HUF hebben, in Hongaarse handen zijn. Feit is echter ook dat er in 2023 handelaren in Hongaarse handen waren (bv. enkele leden van de drie grootste Hongaarse detailhandelsketens COOP, CBA en REÁL) die een netto-omzet van

meer dan 1 miljard HUF hadden, maar samengevat kan worden gesteld: alle handelaren die niet onder de beperkende bepaling vielen, waren in Hongaarse handen, terwijl deze bepaling van toepassing was op alle handelaren die niet in Hongaarse handen waren.

- 13 Ook het continuïteitscriterium levert indirecte discriminatie op. Regeringsbesluit 42/2025 vereist namelijk dat consumenten steeds moeten kunnen worden bediend, hetgeen in de rechtspraak aldus is uitgelegd dat de betrokken producten te allen tijde en permanent in de door het regeringsbesluit voorgeschreven dagelijkse hoeveelheid in de winkel aanwezig moet zijn. Dit criterium is echter veel nadeliger voor handelaren die in buitenlandse handen zijn dan voor handelaren in Hongaarse handen, omdat handelaren in buitenlandse handen veel meer niet-Hongaarse leveranciers hebben en moeilijker kunnen reageren op problemen bij leveranciers. De schending van het continuïteitscriterium komt tot uiting in het aantal opgelegde geldboeten en de hoogte ervan: handelaren die niet in Hongaarse handen zijn worden veel vaker en voor veel hogere bedragen beboet dan ondernemingen in Hongaarse handen.
- 14 Voorts levert volgens de verwijzende rechter ook de toepassing van regeringsbesluit 42/2025 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.
- 15 Wat betreft een mogelijke 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.
- 16 In het kader van het onderzoek van de dwingende redenen van algemeen belang stelt de verwijzende rechter vast dat het opleggen van beperkingen van de winstmarges 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 kunnen zijn. Het gewapende conflict in Oekraïne kan immers niet worden beheerst of beëindigd door het feit dat bepaalde producten (bv. de in casu aan de orde zijnde reuzel en kaas) tegen verlaagde prijzen beschikbaar zijn voor consumenten.
- 17 In de aangehaalde wet is voorts aangegeven dat het voorkomen en vermijden van de schadelijke gevolgen van de gebeurtenis die tot de noodsituatie heeft geleid een legitiem doel is, dat eventueel een dwingende reden van algemeen belang kan

opleveren, indien regeringsbesluit 42/2025 beoogt een sterk inflatoir effect te voorkomen of te vermijden. Toen de beperking van de winstmarges werd ingevoerd, vertoonde de inflatie reeds een dalende tendens, maar begon zij niet sterk af te nemen; zij stagneerde veeleer. De invoering van de regeling hield dus geen verband met de inflatie van de levensmiddelenprijzen.

- 18 De verwijzende rechter betwijfelt dat regeringsbesluit 42/2025 geschikt was om het nagestreefde doel (terugdringen van de inflatie) te bereiken, aangezien dat het geval zou zijn geweest wanneer alle burgers in gelijke mate van de beperking van de winstmarges zouden hebben geprofiteerd. Dit was echter niet het geval, aangezien er woonplaatsen zijn (doorgaans zeer kleine dorpen) met uitsluitend winkels die worden geëxploiteerd door handelaren met een omzet van minder dan 1 miljard HUF, waarop de betrokken regeling niet van toepassing is. Bijgevolg konden de personen die in zeer kleine dorpen wonen en het meest aan de inflatiedruk zijn blootgesteld niet van deze regeling profiteren, tenzij zij afreisden naar een plaats met een winkel die wordt geëxploiteerd door een handelaar met een netto omzet van meer dan 1 miljard HUF. De verwijzende rechter benadrukt voorts dat het regeringsbesluit niet in alle gevallen gevolgen had voor de grootste detailhandelsketens in Hongaarse handen.
- 19 Met regeringsbesluit 42/2025 is de wetgever bovendien verder gegaan dan nodig was om het nagestreefde doel te bereiken, aangezien hij de [beperking van de winstmarges] van toepassing heeft verklaard op niet-essentiële levensmiddelen (bijvoorbeeld yoghurt, vruchtenyoghurt, weikaas, knoflook) waarvoor de invoering van verlaagde prijzen niet gerechtvaardigd was.
- 20 Met betrekking tot de GMO-verordening stelt de verwijzende rechter – onder verwijzing naar de punten 35 tot en met 37 van het arrest van het Hof van 11 maart 2021, Commissie/Hongarije (Winstmarges) (C-400/19) – dat regeringsbesluit 42/2025 inbreuk maakt op de vrije mededinging, die deel uitmaakt van de GMO-verordening. De verplichting om landbouwproducten met een winstmarge van maximaal 10 % 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.
- 21 Voor wat betreft de rechtvaardiging van bepalingen die afwijken van de doelstellingen van de GMO-verordening, stelt de verwijzende rechter in wezen voor dat de punten 46 en 47 van het arrest SPAR Magyarország van 12 september 2024 (C-557/23), overeenkomstig worden toegepast wanneer verstoringen in de toeleveringsketen verder gaan dan ter bereiking van de met regeringsbesluit 42/2025 nagestreefde doelstellingen noodzakelijk is.