Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

18 юни 2026 година*

„Преюдициално запитване — Свобода на установяване — Свободно предоставяне на услуги — Обща организация на пазарите на селскостопански продукти — Услуги на вътрешния пазар — Национална правна уредба, която предвижда задължение за търговците, извършващи търговия на дребно на хранителни продукти с годишен оборот над определен размер, да намалят цените на някои хранителни продукти за определен период от време и да разполагат с минимални количества от тях — Мярка, взета поради ситуация на опасност — Глоби“

По дело C-658/24

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Győri Törvényszék (Окръжен съд Дьор, Унгария) с акт от 23 септември 2024 г., постъпил в Съда на 9 октомври 2024 г., в рамките на производство по дело

Penny Market Kft.

срещу

Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от C. Lycourgos, председател на състава, O. Spineanu-Matei, S. Rodin (докладчик), N. Piçarra и N. Fenger, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 ноември 2025 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Penny Market Kft., от B. Kemény, kamarai jogtanácsos, и L. Wallacher, ügyvéd,

– за унгарското правителство, от D. Csoknyai, M. Z. Fehér, R. Kissné Berta и K. Szíjjártó, в качеството на представители,

* Език на производството: унгарски.

– за германското правителство, от J. Möller и N. Scheffel, в качеството на представители,

– за австрийското правителство, от A. Posch, J. Schmoll и M. Kopetzki, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от V. Bottka и M. Mataija, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 февруари 2026 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС, на член 16, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) и на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671), изменен с Регламент (ЕС) 2021/2117 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. (ОВ L 435, 2021 г., стр. 262 (наричан по-нататък „Регламент № 1308/2013“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Penny Market Kft., унгарско предприятие, което е част от германската група за търговия на дребно на хранителни продукти REWE, и Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal (Районна административна служба към Областна администрация Комаром-Естергом, Унгария) (наричана по-нататък „националният орган“) относно решението на последния да наложи на Penny Market имуществена санкция в областта на защитата на потребителите.

Правна уредба

Правото на Съюза

Договорът за функционирането на ЕС

3 Съгласно член 49 ДФЕС:

„В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава членка, установили се на територията на друга държава членка.

Свободата на установяване включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност

дружества по смисъла на член 54, втора алинея при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването за нейните собствени граждани, при спазването на разпоредбите на главата относно капиталите“.

4 Член 56 ДФЕС предвижда:

„В следващите разпоредби се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на [Европейския] [с]ъюз по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите.

[…]“.

Регламент № 1308/2013

5 Член 219 от Регламент № 1308/2013 е озаглавен „Мерки срещу смущения на пазара“, а в параграф 1 от него се предвижда:

„За да се реагира ефективно и ефикасно на заплахата от смущения на пазара, предизвикани от значителни повишения или спадове в цените на вътрешните или външните пазари или от други събития и обстоятелства, предизвикващи значителни смущения или заплаха от смущения на съответния пазар, когато съществува вероятност съответната ситуация или въздействието ѝ върху пазара да продължи или да се влоши, на [Европейската] [к]омисия[…] се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 227, с които да въвежда необходимите мерки за справяне със съответната пазарна ситуация, като спазва всички задължения, произтичащи от международните споразумения, сключени в съответствие с ДФЕС, и при условие че всички други мерки, посочени в настоящия регламент, се окажат недостатъчни или неподходящи.

Когато в случаите на заплаха от смущения на пазара, посочени в първа алинея от настоящия параграф, наложителни причини за спешност го изискват, процедурата, предвидена в член 228, се прилага за делегираните актове, приети съгласно първа алинея от настоящия параграф.

[…]“.

6 Член 221 от този регламент, озаглавен „Мерки за разрешаване на специфични проблеми“, в параграфи 1 и 2 гласи:

„1. Комисията приема актове за изпълнение за предприемане на необходими и обосновани спешни мерки за разрешаване на специфични проблеми. […]

2. За решаване на специфични проблеми и при надлежно обосновани наложителни причини за спешност, при ситуации, които могат да предизвикат бързо влошаване на производствените и пазарните условия и които би било трудно да се овладеят, ако се забави приемането на мерки, Комисията приема незабавно приложими актове за изпълнение […]“.

Директива 2006/123

7 Съгласно член 1 от Директива 2006/123, озаглавен „Предмет“:

„1. Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите.

2. Настоящата директива не се прилага относно либерализацията на услугите от общ икономически интерес, запазени за публични или частни субекти, нито относно приватизацията на публични субекти, които предоставят услуги.

3. Настоящата директива не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги, нито относно помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на Общността относно конкуренцията.

Настоящата директива не засяга свободата на държавите членки да определят, в съответствие с правото на Общността, какво за тях са услуги от общ икономически интерес, как се организират и финансират такива услуги, в съответствие с правилата за държавните помощи и какви специфични задължения са свързани с тях.

4. Настоящата директива не засяга мерките предприети на нивото на Общността или на национално ниво, в съответствие с правото на Общността, за защита и насърчаване на културното или езиково разнообразие, или на плурализма на медиите.

5. Настоящата директива не засяга правилата на наказателното право на държавите членки. Независимо от това, държавите членки не могат да ограничават свободата да се предоставят услуги чрез прилагане на наказателноправни разпоредби, които специално регулират или влияят на достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуги, заобикаляйки правилата, залегнали в настоящата директива.

6. Настоящата директива не засяга трудовото право, което е всяка законова или договорна разпоредба относно условията на заетост, условията на работа, включително здравословните и безопасни условия на труд, и отношенията между работодател и работник, които държавите членки прилагат в съответствие с националното право, съобразявайки се с правото на Общността. По същия начин настоящата директива не засяга законодателството на държавите членки в сферата на общественото осигуряване.

7. Настоящата директива не засяга упражняването на основни права, както са признати от правото на държавите членки и правото на Общността. Тя не засяга и правото да се договарят, сключват и прилагат колективни трудови договори и да се предприемат индустриални действия, в съответствие с националните право и практики, съобразени с правото на Общността“.

8 Член 3 от тази директива, озаглавен „Отношения с други разпоредби на правото на Общността“, предвижда в параграф 1:

„Ако разпоредбите на настоящата директива влизат в противоречие с разпоредба на друг акт на Общността, регулиращ[…] специфични аспекти на достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в специфичен сектор или за специфични професии, предимство има

разпоредбата на другия акт на Общността и тя се прилага към тези специфични сектори или професии. […]

[…]“.

9 Член 4 от посочената директива, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1. „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член [57 ДФЕС];

[…]

5. „установяване“ означава действително осъществяване на стопанска дейност, както е посочено в член [49 ДФЕС], от доставчика за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура, от мястото, където действително се осъществява бизнес[ът] по предоставяне на услуга;

[…]“.

10 Член 14 от същата директива, със заглавие „Забранени изисквания“, има следния текст:

„Държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от което и да било от следните условия:

1. дискриминационни изисквания пряко или непряко основани на националност или в случаите на компании, на местоположението на адреса на управление, включително по-специално:
   а) изисквания, свързани с националността на доставчика, неговия персонал, лицата притежатели на дялове или акции, или членовете на управителните или надзорни органи на доставчика;
   б) изискване доставчикът, неговият персонал, лицата притежатели на дялове или акции, или членовете на управителните или надзорни органи на доставчика да имат местожителство в рамките на територията;

[…]“.

11 Член 15 от Директива 2006/123, озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“, предвижда:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложени в параграф 3. Държавите членки адаптират своите законови, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

а) количествени или териториални ограничения, особено под формата на лимити, фиксирани в съответствие с население или минимално географско разстояние между доставчиците;

б) задължение за доставчика да се сдобие със специфична правно организационна форма;

в) изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в дадена компания;

г) изисквания, различни от онези[,] свързани с въпросите[,] обхванати от Директива 2005/36/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3)[,] или предвидени в други инструменти на Общността, които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността;

д) забрана за повече от едно установяване на територията на една държава;

е) изисквания за минимален брой заети лица;

ж) фиксирани минимални и/или максимални тарифи, с които доставчикът трябва да се съобразява;

з) задължения за доставчика освен своята услуга да предоставя заедно с нея и други специфични услуги.

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;

б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

4. Параграфи 1, 2 и 3 се прилага към законодателството в областта на услугите от общ икономически интерес, само доколкото тяхното прилагане не пречи на осъществяването правно и фактически на възложените им специални задачи.

5. В доклада за взаимна оценка, предвиден в член 39, параграф 1, държавите членки посочват следното:

а) изискванията, които смятат да запазят и причините, поради които смятат, че тези изисквания отговарят на условията в параграф 3;

б) изискванията, които са премахнати или направени по-малко строги.

6. След 28 декември 2006 г. държавите членки не въвеждат никакви нови изисквания от типовете, изброени в параграф 2, освен ако те не изпълняват изискванията на параграф 3.

7. Държавите членки нотифицират Комисията за всички нови законови, подзаконови и административни разпоредби, които въвеждат изисквания, както е предвидено в параграф 6, заедно с основанията за тези изисквания. Комисията съобщава въпросните разпоредби на другите държави членки. Тази нотификация не пречи на държавите членки да приемат въпросните разпоредби.

В рамките на период от три месеца след [получаването на] нотифицирането, Комисията разглежда съвместимостта на новите изисквания с правото на Общността и където това е уместно приема решение, с което изисква от съответната държава членка да се въздържа от тяхното приемане или да ги отмени.

Нотифицирането за национален проектозакон, в съответствие с Директива 98/34/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, 1998 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207),] изпълнява задължението за нотифициране по настоящата директива“.

12 Член 16 от тази директива е озаглавен „Свобода да се предоставят услуги“ и предвижда в параграф 1:

„Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;

б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с [обществения ред], обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане“.

Унгарското право

Закон № XCIII от 2021 г. за координиране на действията в областта на отбраната и сигурността

13 Член 80, параграф 1, буква d), параграф 2, буква b) и параграф 3 от védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Закон № XCIII от 2021 г. за координиране на действията в областта на отбраната и сигурността) (Magyar Közlöny 2021/118) предвижда:

„1. В период на ситуация на опасност правителството може с постановление да спре прилагането на някои закони, да дерогира определени законодателни разпоредби и да приеме други извънредни мерки, за да гарантира сигурността на живота, здравето, лицата, имотите и правата на гражданите, както и стабилността на националната икономика.

2. Правителството може да упражнява правомощията, предоставени му от параграф 1, за да законодателства в области, свързани с икономическата сигурност и сигурността на снабдяването.

3. Правителството може да упражнява правомощията си по параграф 1 — доколкото е необходимо в зависимост от събитието, породило ситуацията, и пропорционално на целта, която трябва да бъде постигната — за да предотврати и управлява събитие, породило военно положение, извънредно положение или ситуация на опасност, да го премахне, както и да предотврати или прекъсне вредоносните му последици“.

Декрет 162/2023

14 Háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet (Правителствено постановление № 162/2023 относно необходимите мерки за намаляване на инфлацията при храните в условия на война) от 5 май 2023 г. (Magyar Közlöny 2023/66, наричано по-нататък „Постановление № 162/2023“) е влязло в сила на 6 май 2023 г.

15 Член 1, параграф 2, точка 2 от Постановление № 162/2023 гласи:

„[За целите на настоящото постановление] „търговец“ [означава] търговец с основна дейност „4711 — Търговия на дребно в неспециализирани магазини предимно с хранителни стоки“ съгласно статистическата класификация на икономическите дейности и с нетен годишен оборот по смисъла на [a kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény (Закон № XLV от 2020 г. за данъка върху продажбите на дребно)] над 1 милиард [унгарски форинта (HUF) (около 2 500 000 евро)] през 2021 г.“.

16 Съгласно член 2 от това постановление:

„(1) По отношение на категориите продукти, изброени в приложение 1 (наричани по-нататък „категориите продукти със задължително намаление“), и групите продукти,

изброени в приложение 2, търговците са длъжни да приложат намаление на цените във всички търговски обекти (или, при дистанционна продажба, на всяка платформа, на която се осъществява съответната дейност) в периода от 1 юни 2023 г. до 30 юни 2024 г.

(2) За категориите продукти, изброени в приложение 1, по време на намалението на цените по параграф 1 търговците прилагат — в периода на това намаление, а след изтичането му, периодично — по отношение на най-малко един продукт от всяка една от категориите продукти със задължително намаление, избран от тях за всеки период на намаление (наричан по-нататък „намаленият продукт“), брутна продажна цена на дребно, с най-малко 15 % по-ниска от най-ниската брутна продажна цена на дребно, прилагана от тях за дадения продукт през 30-те дни преди приложеното намаление (наричана по-нататък „намалената цена“)“.

17 Член 3, параграф 1 от посоченото постановление гласи:

„Търговците са длъжни

a) да предлагат на пазара намалените продукти и

b) да пускат ежедневно в продажба такива продукти в количество, равно най-малко на среднодневното количество, продадено през 2022 г., така че постоянно да се задоволяват нуждите на клиентите“.

18 Обхванатите от Постановление № 162/2023 продукти, предмет на настоящото дело, са изброени в точки 16 и 20 от приложение 1 към това постановление, които имат следния текст:

„Приложение 1 — Категории продукти със задължително намаление:

[…]

16. Пресни плодове

[…]

20. Минерални води и освежителни напитки“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

19 С оглед на продължаващото от февруари 2022 г. положение на въоръжен конфликт в Украйна, съседна на Унгария страна, на 24 май 2022 г. унгарското правителство се позовава на „ситуация на опасност“, многократно продължавана, която го принуждава да приеме с постановление някои извънредни мерки, както му позволява член 80 от Закон № XCIII от 2021 г.

20 В този контекст, за да защити потребителите от твърде висока инфлация, правителството приема, наред с останалото, Постановление № 162/2023, с което се въвежда режим на задължителни намаления на цените, считано от 6 май 2023 г.

21 По същество член 2, параграф 2 във връзка с член 1, параграф 2, точка 2 от това постановление задължава търговците, извършващи дейност по продажба на дребно на хранителни продукти, чиито годишен оборот надвишава 1 милиард HUF (около 2 500 000 евро) през 2021 г., да прилагат — през определен период (наричан по-нататък „периодът на намаление“) — брутна продажна цена на дребно, с най-малко 15 % по-ниска от най-ниската брутна продажна цена на дребно, прилагана от тях за дадения продукт през предходните 30 дни, и то за най-малко един продукт по техен избор от всяка категория продукти, посочена в приложение 1 към посоченото постановление. По-нататък, член 3, параграф 1 от същото постановление налага на тези търговци на дребно да пускат ежедневно в продажба съответните продукти в количество, равно най-малко на среднодневното количество, продадено през 2022 г., така че постоянно да се задоволяват нуждите на клиентите.

22 В случай на нарушение на задълженията по Постановление № 162/2023 националният орган може да наложи имуществени санкции. Освен това той може да разпореди на търговеца на дребно временно преустановяване на дейността в търговския обект, в който е извършено нарушението.

23 На 20 февруари 2024 г. националният орган извършва проверка на място в магазин, стопанисван от Penny Market.

24 Този национален орган установява, че два от продуктите в съответния период на намаление, а именно ябълки и минерални води и освежителни напитки, които се числят към категориите продукти, посочени съответно в точки 16 и 20 от приложение 1 към Постановление № 162/2023, не са били на рафтовете в този магазин и че и в деня на проверката не е извършена нито една продажба на такива продукти.

25 Вследствие на това посоченият национален орган с решение от 27 март 2024 г. налага на Penny Market имуществена санкция в размер на 4 000 000 HUF (около 10 000 евро). В мотивите на това решение се посочва, че Penny Market е нарушило разпоредбата на член 3, параграф 1 от Постановление № 162/2023, защото посочените продукти, въпреки че са били налични на склад, не са били на рафтовете в търговската зона към момента на проверката, така че към този момент още не е била извършена нито една продажба. По този начин Penny Market не осигурило предлагането на пазара на продуктите в един ден от седмичната промоционална кампания. При това положение националният орган приема, че в този магазин не е пуснато в продажба среднодневното количество, продадено през 2022 г., за да се гарантира, че клиентите получават непрекъснато обслужване.

26 Penny Market обжалва посоченото решение пред Győri Törvényszék (Окръжен съд Дьор, Унгария), който е запитващата юрисдикция. То твърди, що се отнася до ябълките, от една страна, че е сигнализирало компетентното министерство за забавяне на доставката на този продукт, и от друга страна, че в деня на проверката е продало среднодневното количество от него, продадено през 2022 г. Според Penny Market националният орган е трябвало да провери продажбите за целия ден, а не да основава заключенията си само на конкретен момент от него. По отношение на минералните води и освежителните напитки Penny Market посочва, че на клиентите е бил предоставен заместващ продукт.

27 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Penny Market е създадено от германска група за търговия на дребно с хранителни продукти и следователно неговият капитал не принадлежи на унгарски правни субекти. Тъй като дейността по продажба на дребно на хранителни продукти е дейност от търговски характер по смисъла на член 57, буква б)

ДФЕС, тази юрисдикция си задава въпроса дали Постановление № 162/2023 е съвместимо с правото на Съюза и по-конкретно със свободното предоставяне на услуги и с Регламент № 1308/2013. В настоящия случай е приложима и свободата на установяване, защото тя обхваща упражняването от Penny Market на икономическа дейност като самостоятелно предприятие.

28 При тези обстоятелства Győri Törvényszék (Окръжен съд Дьор, Унгария) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„(1) Трябва ли членове 49 и 56 ДФЕС във връзка с член 16, параграф 1 от Директива [2006/123] да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която поради извънредна ситуация задължава само търговците на дребно в сектора на храните с годишен оборот над 1 милиард унгарски форинта [(около 2 500 000 евро)] да прилагат за определен период от време по отношение на определени категории продукти брутна цена на дребно, която е с най-малко 15 % по-ниска от прилаганата от тях през предходните [30] дни, и предвижда задължително налагане на имуществена санкция в случай на неизпълнение на това задължение?

(2) Трябва ли Регламент [№ 1308/2013] да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която поради извънредна ситуация задължава само търговците на дребно в сектора на храните с годишен оборот над 1 милиард унгарски форинта [(около 2 500 000 евро)] да прилагат за определен период от време по отношение на определени категории продукти брутна цена на дребно, която е с най-малко 15 % по-ниска от прилаганата от тях през предходните [30] дни, и предвижда задължително налагане на имуществена санкция в случай на неизпълнение на това задължение?“.

По преюдициалните въпроси

По втория въпрос

29 С втория си въпрос, който трябва да се разгледа на първо място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламент № 1308/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която с оглед на ситуация на опасност задължава търговците, извършващи търговия на дребно с хранителни продукти, с годишен оборот над 2 500 000 евро, от една страна, да прилагат за определени категории продукти, попадащи в приложното поле на този регламент, за определен период от време брутна продажна цена на дребно, която е с поне 15 % по-ниска от най-ниската брутна продажна цена на дребно, прилагана от тях през предходните 30 дни, и от друга страна, през този период винаги да разполагат с минимални количества от определени продукти, като в противен случай може да им бъде наложена имуществена санкция.

30 Следва да се припомни, че в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП), която съгласно член 4, параграф 2, буква г) ДФЕС попада в рамките на споделената компетентност между Съюза и държавите членки, последните разполагат със законодателна власт, която им позволява, както следва от член 2, параграф 2 ДФЕС, да упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята (решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 35 и цитираната съдебна практика).

31 Съгласно постоянната съдебна практика, когато има регламент за обща организация на пазарите („ООП“) в определен сектор, държавите членки все пак са длъжни да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да я нарушат или да създадат изключение от нея. Несъвместими с ООП са и правилата, които пречат на доброто ѝ функциониране, дори съответната област да не е уредена изчерпателно от тази ООП (решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 36 и цитираната съдебна практика).

32 Когато обаче няма механизъм за определяне на цените, свободното определяне на продажната цена въз основа на свободната конкуренция е съставен елемент на Регламент № 1308/2013 и представлява израз на принципа на свободното движение на стоки в условия на ефективна конкуренция (решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 37 и цитираната съдебна практика).

33 Установяването на ООП обаче не възпрепятства държавите членки да прилагат национални норми, които преследват цел от общ интерес, различна от набелязаните с тази ООП, макар посочените норми да имат евентуално отражение върху функционирането на общия пазар в съответния сектор, стига тези норми да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 38 и цитираната съдебна практика).

34 На първо място, следва да се констатира, както отбелязва запитващата юрисдикция, че задължение като визираното в Постановление № 162/2023 определени селскостопански продукти да се продават на брутна цена на дребно, която задължително е намалена, и то в определено минимално количество, е пречка за търговците на дребно да определят свободно продажните си цени и количествата, които искат да продадат въз основа на икономически съображения, свързани със свободната конкуренция. По този начин това задължение накърнява свободната конкуренция, която, както беше припомнено в точка 32 от настоящото решение, е съставен елемент на Регламент № 1308/2013.

35 На второ място, в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 33 от настоящото решение, визираните в Постановление № 162/2023 мерки трябва да бъдат обосновани от преследването на цел от общ интерес, различна от тези по ООП.

36 В случая според унгарското правителство това постановление преследва двойна цел, а именно борба с инфлацията и защита на уязвимите потребители чрез гарантирано снабдяване с основни храни на достъпни цени.

37 В това отношение несъмнено следва да се отбележи, че при определени условия Комисията е оправомощена по силата на членове 219 и 221 от Регламент № 1308/2013 да вземе необходимите мерки, за да отговори, от една страна, на заплахите от смущения на пазара, причинени от значителни увеличения или понижения на цените на вътрешните или външните пазари или от други събития и обстоятелства, включително в извънредни ситуации, и от друга страна, на специфични проблеми при извънредни ситуации. Като се имат предвид обаче специфичните положения, които уреждат, тези разпоредби не могат да се тълкуват разширително, така че да се приеме, че този регламент като цяло обхваща целите от общ интерес, преследвани с Постановление № 162/2023, а именно борбата с

инфлацията и защитата на уязвимите потребители посредством гарантирано снабдяване с основни храни на достъпни цени (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 42).

38 При тези условия държава членка може да се позове на целта за борба с инфлацията или за защита на уязвимите потребители, за да обоснове мерки като предвидените в Постановление № 162/2023, които накърняват системата за определяне на цените в условията на ефективна конкуренция, на която се основава Регламент № 1308/2013 (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 43).

39 При това положение мерки като визираните в Постановление № 162/2023, които налагат през определен период да се прилагат някои намаления на цени, както и задължението за постоянна наличност на минимални количества опредени хранителни продукти, трябва да отговарят на произтичащите от практиката на Съда условия за пропорционалност, а именно, да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ. В това отношение при проверката на пропорционалността трябва да се вземат предвид целите на ОСП, както и правилното функциониране на ООП, а това налага да се претеглят тези цели и преследваните с това постановление (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 44 и цитираната съдебна практика).

40 Що се отнася до въпроса дали разглежданата мярка е годна да гарантира постигането на преследваните цели, следва да се отбележи, че съгласно постоянната практика на Съда дадена национална правна уредба е годна да гарантира осъществяването на преследваната цел само ако действително е проява на загриженост за постигането ѝ чрез последователни и систематични действия (решение от 12 септември 2024 г., SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, т. 45 и цитираната съдебна практика).

41 В това отношение, първо, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 36 от заключението си, определянето на максимална цена за някои продукти в търговията на дребно не преследва целите за борба с инфлацията, както и за защита на потребителите в неравностойно положение по последователен и систематичен начин, доколкото се отнася само до търговците, извършващи дейност по продажба на дребно на храни, с годишен оборот над 1 милиарда HUF (около 2 500 000 EUR), които, както е видно от акта за преюдициално запитване, по принцип се намират в градските, а не в селските райони.

42 Така от тази характеристика на разглежданите по главното производство мерки произтича, че съществена част от хранителните продукти, пуснати на пазара в съответната държава членка, се продават от търговци, за които тези мерки не се прилагат, и че значителна част от уязвимите потребители на практика трудно ще имат достъп до храни, чиито цени трябва да бъдат намалени по силата на посочените мерки.

43 Второ, задължението за поддържане на минимални количества от определени продукти също не е от естество да гарантира осъществяването на обявените цели, доколкото и тази мярка се прилага за същата ограничена група търговци.

44 С оглед на всички гореизложени съображения на втория въпрос следва да се отговори, че Регламент № 1308/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която с оглед на ситуация на опасност задължава търговците,

извършващи търговия на дребно с хранителни продукти, с годишен оборот над 2 500 000 евро, от една страна, да прилагат за определени категории продукти, попадащи в приложното поле на този регламент, за определен период от време брутна продажна цена на дребно, която е поне с 15 % по-ниска от най-ниската брутна продажна цена на дребно, прилагана от тях през предходните 30 дни, и от друга страна, през този период винаги да разполагат с минимални количества от определени продукти.

По първия въпрос

45 В самото начало следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени, и да вземе предвид правни норми на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си (решение от 30 януари 2025 г., Trenitalia, C-510/23, EU:C:2025:41, т. 28 и цитираната съдебна практика).

46 В рамките на настоящото преюдициално запитване следва да се използва тази възможност.

47 В това отношение следва да се отбележи, на първо място, че Директива 2006/123 се прилага по делото в главното производство поради това, че дейност за продажба на стоки на дребно представлява „услуга“ по смисъла на член 4, точка 1 от тази директива (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 97).

48 На второ място, както отбелязва генералният адвокат в точка 41 от своето заключение, настоящото дело засяга областите на дейност, изключени от обхвата на Директива 2006/123 по силата на член 1, параграфи 1—7 от нея.

49 На трето място, както също отбелязва генералният адвокат, в точка 42 от заключението си, следва да се приеме, че приложимостта на Регламент № 1308/2013 към спора по главното производство не изключва едновременната приложимост на Директива 2006/123 към този спор. Всъщност този регламент не съдържа правила, уреждащи специфични аспекти на достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в специфичен сектор или за специфични професии по смисъла на член 3 от тази директива, така че посоченият регламент не попада в обхвата на този член 3 и не влиза в противоречие с посочената директива.

50 На четвърто място, трябва да се констатира, че релевантните разпоредби, приложими по делото в главното производство, са членове 14 и 15 от Директива 2006/123, които се отнасят до свободата на установяване, уредена в глава III от тази директива, а не член 16 от нея, който се отнася до свободното предоставяне на услуги и се намира в глава IV от посочената директива.

51 В това отношение въпросът дали дадено положение е в обхвата на разпоредбите на същата директива, посветени на свободното предоставяне на услуги, или на тези относно свободата на установяване, зависи от степента на стабилност на установяването на даден оператор в съответната държава членка, както следва от член 4, точка 5 от Директива 2006/123. В конкретния случай е достатъчно да се отбележи, че от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че Penny Market, създадено от германската група за търговия на дребно с

хранителни продукти REWE, присъства на унгарския пазар от 1996 г. и извършва ефективно, стабилно и трайно икономическа дейност, посочена в член 49 ДФЕС, т.е. търговия на дребно по смисъла на член 4, точка 5 от Директива 2006/123.

52 Следователно трябва да се приеме, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 14, точка 1 и член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която поради ситуация на опасност задължава търговците на дребно в сектора на храните с годишен оборот над 2 500 000 евро, от една страна, да прилагат за определен период от време по отношение на определени категории продукти брутна продажна цена на дребно, която е с най-малко 15 % по-ниска от най-ниската брутна цена на дребно, прилагана от тях през предходните 30 дни, и от друга страна, постоянно да разполагат с минимални количества от определени продукти през този период, и при неизпълнение на тези задължения е предвидена имуществена санкция.

53 Що се отнася, по-конкретно, до член 14 от Директива 2006/123, тази разпоредба съдържа абсолютна забрана да се предвиждат дискриминационни изисквания.

54 Така от този член 14, точка 1 е видно, че държавите членки не могат да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуги на тяхна територия в зависимост от дискриминационни изисквания, пряко или непряко основани на гражданство, а за дружества — на седалището им.

55 От това следва, че посоченият член 14 забранява не само явната дискриминация, основана на седалището на дружествата, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат (вж. в този смисъл решение от 3 март 2020 г., Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, т. 62 и цитираната съдебна практика).

56 По-нататък, Съдът вече е постановил, че както от текста на член 14, така и от общата структура на Директива 2006/123 следва, че изброените в този член 14 изисквания не могат да бъдат обосновани (решение 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 45 и цитираната съдебна практика).

57 В това отношение Съдът е подчертал по-специално, че тази забрана без възможност за обосноваване цели да гарантира системното и бързо премахване на някои ограничения на свободата на установяване, които според законодателя на Съюза и практиката на Съда засягат значително правилното функциониране на вътрешния пазар, и поради това преследва цел, която е в съответствие с Договора за функционирането на ЕС (решение 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 46 и цитираната съдебна практика).

58 Макар несъмнено запитващата юрисдикция да е тази, която трябва да определи дали мерките по Постановление № 162/2023 представляват непряка дискриминация на дружествата, чието седалище е извън Унгария, Съдът при все това, за да бъде полезен с отговора си на запитващата юрисдикция, е компетентен да ѝ даде насоки, които са изведени от преписката по главното производство и от представените пред него писмени и устни становища, и са от естество да позволят на националната юрисдикция да се произнесе (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2015 г., Trijber и Harmsen, C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 55 и цитираната съдебна практика).

59 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване е видно, че всички търговски дружества, упражняващи дейност по търговия на дребно на храни, реализирали нетен годишен оборот под 1 милиарда HUF (около 2 500 000 евро), които не попадат в обхвата на член 1, параграф 2, точка 2 от Постановление № 162/2023, са били търговски дружества, притежавани от унгарски лица, докато всички търговци на дребно, притежавани от лица от други държави членки, попадат в обхвата на тази разпоредба.

60 Следва да се подчертае, че фактът, че такива мерки се понасят главно от дружества, притежавани от физически или юридически лица от други държави членки, не би могъл, от една страна, да е от естество да установи, че тези мерки не са основани на неутрален и релевантен критерий, и от друга страна — сам по себе си да представлява дискриминация (вж. в този смисъл решение от 3 март 2020 г., Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, т. 70 и 72).

61 При това положение в хода на производството пред Съда Комисията посочва, че за унгарските дружества за търговия на дребно, които реализират значителен оборот, разглежданата по главното производство правна уредба на практика не се прилага, тъй като, от една страна, тези дружества експлоатират мрежа на франчайзополучатели, оборотът от която не се добавя, за да се определи дали закрепеният в тази правна уредба праг е надвишен, и от друга страна, посочената правна уредба се прилага изключително за търговците, попадащи в обхвата на определен код от статистическата класификация на икономическите дейности, докато две от посочените дружества, които са основните търговски вериги, притежавани от унгарски лица, упражняват дейността си въз основа на друг код от тази класификация.

62 Същевременно обстоятелството, че група магазини, чийто общ оборот надхвърля посочения в Постановление № 162/2023 праг, се експлоатира под формата на мрежа на франчайзополучатели, или че упражнява дейността си по търговия на дребно с хранителни продукти въз основа на код от посочената класификация, различен от визирания в това постановление, не може да означава, че тази група не се намира в сходно положение от гледна точка на целите, упоменати в посоченото постановление, с това на група магазини, която се експлоатира централно или упражнява дейността си въз основа на посочения в същото постановление код от същата класификация.

63 Следователно, ако се потвърди, че изтъкнатите от Комисията елементи действително съответстват на разглежданото по главното производство положение, което запитващата юрисдикция следва да провери, трябва да се приеме, че мерките по Постановление № 162/2023 представляват непряка дискриминация, забранена от член 14 от Директива 2006/123.

64 Във всички случаи, дори да се предположи, че запитващата юрисдикция в крайна сметка констатира, че разглежданата по главното производство правна уредба не е дискриминационна, би трябвало да се приеме, че такава правна уредба съдържа изискване, което трябва да се оцени в съответствие с член 15, параграф 2, буква ж) от тази директива, което означава, че тя би могла да бъде приложена само ако отговаря на условията, закрепени в член 15, параграф 3 от нея.

65 Съгласно буква в) от тази разпоредба обаче дадена национална мярка може да е в съответствие с тези условия само доколкото, по-специално, е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел. Следователно, както по същество отбелязва

генералният адвокат в точка 58 от своето заключение, от съображенията, изложени в точки 41—43 от настоящото решение, произтича, че правна уредба като разглежданата по главното производство е несъвместима с посочената директива.

66 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 14, точка 1 и член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която поради ситуация на опасност задължава търговците, извършващи дейност по търговия на дребно на хранителни продукти с годишен оборот над 2 500 000 евро, от една страна, да прилагат за определен период от време за определени категории продукти брутна продажна цена на дребно, която е с най-малко 15 % по-ниска от най-ниската брутна цена на дребно, прилагана от тях през предходните 30 дни, и от друга страна, постоянно да разполагат с минимални количества от определени продукти през този период, и при неизпълнение на тези задължения е предвидена имуществена санкция.

По съдебните разноски

67 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

Поради изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 на Съвета, изменен с Регламент (ЕС) 2021/2117 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г.,

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска правна уредба на държава членка, която с оглед на ситуация на опасност задължава търговците, извършващи търговия на дребно с хранителни продукти, с годишен оборот над 2 500 000 евро, от една страна, да прилагат за определени категории продукти, попадащи в приложното поле на този регламент, за определен период от време брутна продажна цена на дребно, която е поне с 15 % по-ниска от най-ниската брутна продажна цена на дребно, прилагана от тях през предходните 30 дни, и от друга страна, през този период винаги да разполагат с минимални количества от определени продукти.

2) Член 14, точка 1 и член 15 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат правна уредба на държава членка, която поради ситуация на опасност задължава търговците, извършващи дейност по търговия на дребно на

хранителни продукти с годишен оборот над 2 500 000 евро, от една страна, да прилагат за определен период от време за определени категории продукти брутна продажна цена на дребно, която е с най-малко 15 % по-ниска от най-ниската брутна продажна цена на дребно, прилагана от тях през предходните 30 дни, и от друга страна, постоянно да разполагат с минимални количества от определени продукти през този период, и при неизпълнение на тези задължения е предвидена имуществена санкция.

Подписи