CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 12 noiembrie 2020[1]

Cauza C-400/19

Comisia Europeană
împotriva

Ungariei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 34 TFUE – Organizarea comună a piețelor produselor agricole – Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 – Legislație națională care interzice practicile comerciale neloiale care afectează furnizorii de produse agricole și alimentare – Prețuri de vânzare a produselor agricole și alimentare – Marjă de profit uniformă la vânzarea cu amănuntul care trebuie aplicată în cazul produselor identice”

I. Introducere

1. Prin cererea formulată, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin limitarea stabilirii prețurilor de vânzare a produselor agricole și alimentare, în special prin intermediul articolului 3 alineatul (2) litera u) din mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló, 2009. évi XCV. törvény (Legea XCV din 2009 privind interzicerea practicilor comerciale neloiale care îi afectează pe furnizorii de produse agricole și alimentare)[2] (denumită în continuare „Legea XCV din 2009”), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 34 TFUE și al Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului[3].

2. Această cerere ridică astfel din nou problema măsurii și a condițiilor în care statele membre pot utiliza dispozițiile legislațiilor lor naționale din domeniul concurenței neloiale sau din cel al protecției consumatorilor pentru a limita mecanismele de stabilire a prețurilor în scopul de a favoriza partea sau părțile care sunt considerate în general că se află într-o poziție de negociere mai puțin avantajoasă în lanțul de aprovizionare cu produse alimentare. Chestiunile în discuție au fost deja subliniate în Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), și, în scopul prezentelor concluzii, va fi necesar să se examineze în mod detaliat motivarea hotărârii respective și dezlegările la care s-a ajuns în aceasta.

3. Înainte de a proceda însă la această examinare, trebuie prezentate mai întâi dispozițiile relevante din legislație și din tratat.

1 Limba originală: engleza.

2 Potrivit Comisiei, Legea XCV din 2009 a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2010.

3 JO 2013, L 347, p. 671.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Articolul 34 TFUE prevede:

„Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent."

5. Articolul 83 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1308/2013 prevede:

„Statele membre pot adopta sau menține dispoziții legislative naționale suplimentare cu privire la produsele reglementate de un standard de comercializare al Uniunii doar dacă respectivele dispoziții sunt conforme cu dreptul Uniunii, în special în ceea ce privește respectarea principiului liberei circulații a mărfurilor și sub rezerva Directivei 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului [din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207)]."

B. Dreptul maghiar

6. În conformitate cu articolul 1 din Legea XCV din 2009, aceasta privește „produsele agricole și alimentare", care sunt definite la articolul 2 alineatul (2) din această lege prin trimitere la Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare[4].

7. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Legea XCV din 2009, aceasta se referă la (a) întreprinderile care produc, prelucrează sau vând fără prelucrare produse agricole și alimentare și (b) întreprinderile care vând aceste produse consumatorilor finali. Această din urmă categorie cuprinde toți comercianții cu amănuntul, indiferent de dimensiunea lor, și, prin urmare, acoperă atât hipermarketurile, cât și magazinele mici care vând produse agricole și alimentare.

8. Articolul 3 alineatul (2) din Legea XCV din 2009 prevede:

„Se consideră ca fiind practică comercială neloială:

[…]

u) orice stabilire discriminatorie, în funcție de țara de origine a produselor, a prețului la care sunt vândute consumatorului final produse identice în ceea ce privește compoziția și proprietățile organoleptice."

4 JO 2002, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68.

III. Concluziile părților

9. Comisia solicită Curții:

– declararea faptului că, prin limitarea stabilirii prețurilor de vânzare a produselor agricole și alimentare, în special prin intermediul articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 34 din TFUE și al Regulamentului nr. 1308/2013; și

– obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

10. Ungaria solicită Curții:

– respingerea acțiunii Comisiei ca nefondată și

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV. Cu privire la acțiune

A. Argumentele părților

11. Prin cererea formulată, Comisia invocă două motive. Ea susține că, prin limitarea stabilirii prețurilor de vânzare a produselor agricole și alimentare, în special prin intermediul articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin, în primul rând, în temeiul Regulamentului nr. 1308/2013 și, în al doilea rând, în temeiul articolului 34 TFUE.

12. În ceea ce privește motivul întemeiat pe Regulamentul nr. 1308/2013, Comisia afirmă că, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, prețurile de vânzare cu amănuntul a produselor agricole și alimentare provenite dintr-o anumită țară trebuie să includă aceeași marjă de profit care este aplicată în cazul produselor identice provenite din altă parte, independent de țara lor de origine. Prin urmare, această dispoziție interzice comercianților cu amănuntul să vândă, de exemplu, produse importate la un preț cu o marjă de profit de 5 % dacă oferă în același timp spre vânzare produse naționale identice la un preț cu o marjă de profit de 10 %. Articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 se aplică tuturor produselor agricole și alimentare, iar noțiunea de „produse identice” este definită prin referire la compoziția și la proprietățile organoleptice ale produsului.

13. Potrivit Comisiei, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, care interzice în practică comercianților cu amănuntul să vândă produse importate cu o marjă de profit diferită de cea aplicată în cazul produselor naționale, aduce atingere punerii în aplicare a Regulamentului nr. 1308/2013, întrucât este incompatibil cu un principiu de bază al acestui regulament, și anume stabilirea liberă a prețurilor de vânzare a produselor agricole pe baza unei concurențe loiale. Comisia consideră că marja de profit face parte integrantă din stabilirea prețului de vânzare cu amănuntul.

14. Comisia face referire la Hotărârile din 4 martie 2010, Comisia/Franța (C-197/08, EU:C:2010:111), și Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), pe care le consideră a fi o ilustrare a importanței protejării libertății operatorilor economici în materie de stabilire a prețurilor. Libertatea menționată facilitează penetrarea pe o anumită piață națională a noilor produse importate prin intermediul unor prețuri atractive de vânzare cu amănuntul.

15. În ceea ce privește motivul întemeiat pe articolul 34 TFUE, Comisia susține că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu face referire la caracteristicile produselor agricole și alimentare, ci numai la modalitățile de vânzare a acestora și, prin urmare, trebuie să fie considerat o dispoziție referitoare la modalitățile de vânzare în sensul Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905). Dispoziția în cauză nu îndeplinește al doilea criteriu stabilit în hotărârea amintită, întrucât acordă un avantaj *de facto* unor produse naționale identice. Astfel, Comisia consideră că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 constituie o restricție care afectează schimburile comerciale dintre statele membre în sensul articolului 34 TFUE, întrucât face mai dificilă comercializarea anumitor mărfuri importate din alte state membre în comparație cu cea a produselor naționale identice și descurajează astfel distribuirea cu amănuntul a unor asemenea mărfuri. Potrivit Comisiei, consumatorii sunt în mod natural mai familiarizați cu produsele naționale, care au fost pe piață de mai mult timp, și le preferă în raport cu produsele nou-intrate. În plus, unii consumatori simt că sprijină economia națională prin cumpărarea de produse locale și în anumite state membre există campanii de promovare periodice în acest sens, care valorifică sentimentul respectiv. Tocmai pentru acest motiv, printre multe altele, operatorii comerciali pot recurge la diferite practici comerciale, printre care una dintre cele mai adecvate este scăderea prețului anumitor produse importate, astfel încât consumatorii să se familiarizeze cu ele mai rapid.

16. Comisia consideră că atingerea adusă liberei politici de stabilire a prețurilor în discuție urmărește mai degrabă să protejeze anumiți operatori economici naționali decât să apere interesele consumatorilor, astfel cum pretinde Ungaria. Pentru apărarea intereselor consumatorilor, ar fi suficient să se interzică vânzările în pierdere. În prezenta cauză, intervenția statului depășește interzicerea vânzării în pierdere și nu pare să aducă vreun beneficiu consumatorului. Potrivit Comisiei, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 constituie în sine o discriminare arbitrară și o practică contrară articolului 34 TFUE, astfel încât diferite date statistice, care ar putea tinde să demonstreze că măsura nu este discriminatorie, sunt lipsite de relevanță. Comisia consideră totodată că expresia „produse identice” conduce la incertitudine și astfel la încălcarea articolului 34 TFUE. În această privință, Comisia observă că anumiți comercianți cu amănuntul ar putea indica, de exemplu, pe produs rasa de vaci care au produs laptele UHT, după cum unii fac deja în cazul produselor din carne. Ca urmare a reglementării naționale în cauză, aceste produse nu pot fi vândute la un preț mai ridicat întrucât, potrivit Ungariei, aceeași marjă de profit trebuie aplicată pentru tot laptele UHT al cărui conținut de grăsimi este, de exemplu, de 2,8 %. Aceasta ar putea influența în mod negativ consumatorul și ar putea aduce atingere libertății de circulație a mărfurilor.

17. În ceea ce privește eventualele justificări pentru reglementarea națională în cauză, Comisia observă că o măsură care constituie o restricție în sensul articolului 34 TFUE poate fi justificată în conformitate cu articolul 36 TFUE sau prin motive imperative de interes general. Reiese însă din jurisprudență că o reglementare care este de natură să restrângă o libertate fundamentală garantată prin Tratatul FUE, cum este libertatea de circulație a mărfurilor, poate fi justificată în mod valabil numai dacă este de natură să garanteze realizarea obiectivului legitim urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins. În opinia Comisiei, măsura națională în cauză nu este nici adecvată, nici proporțională.

18. În ceea ce privește caracterul adecvat al măsurii, Comisia consideră că de stabilirea marjelor de profit beneficiază în principal comercianții cu amănuntul mai degrabă decât producătorii. Comisia apreciază că măsura este disproporționată și că prin transparența sporită a pieței s-ar fi realizat același obiectiv fără a se influența negativ libertatea de stabilire a prețurilor.

19. Comisia nu consideră, contrar celor susținute de Ungaria, că practica comercială care face obiectul articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este o practică comercială neloială astfel cum este definită de Rezoluția Parlamentului European din 7 iunie 2016 referitoare la practicile comerciale neloiale în cadrul lanțului de aprovizionare cu produse alimentare [5]. În plus, Comisia susține că, în rezoluția sa, Parlamentul European nu încurajează adoptarea de măsuri, precum cele aflate în discuție în prezenta cauză, care periclitează funcționarea pieței interne și împiedică schimburile comerciale.

20. Mai mult, Comisia subliniază că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 afectează în mod semnificativ libertatea distribuitorilor de a stabili marjele, libertate care nu poate fi considerată echivalentă cu vânzarea în pierdere. Comisia admite că este posibilă limitarea vânzărilor în pierdere în conformitate cu jurisprudența Curții în măsura în care ea nu conduce la o discriminare arbitrară. În schimb, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 are însă un efect discriminatoriu asupra produselor importate și astfel nu poate fi justificat.

21. Comisia arată că, contrar celor susținute de Ungaria, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu pare să contribuie la asigurarea unor practici comerciale loiale. Astfel, stabilirea marjelor de profit pentru vânzarea cu amănuntul nu garantează că furnizorii vor beneficia de vreun avantaj. Dimpotrivă, eventualele beneficii revin comercianților cu amănuntul, iar nu agricultorilor. În ceea ce privește principiul proporționalității, Comisia apreciază că există alte măsuri mai puțin restrictive, compatibile cu dreptul Uniunii, care ar permite realizarea obiectivelor urmărite.

22. În memoriul în replică, Comisia contestă afirmația Ungariei potrivit căreia articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 se aplică doar în cazul produselor alimentare de bază care nu pot fi distinse între ele prin compoziție și gust. Potrivit Comisiei, nu se poate exclude posibilitatea ca anumite produse „de marcă” să fie considerate identice din perspectiva compoziției și a proprietăților organoleptice. Comisia arată că comercianții cu amănuntul se află în concurență unii cu ceilalți și, prin urmare, nu există nicio justificare pentru limitarea capacității lor de a stabili prețurile prin invocarea unei presupuse îmbunătățiri a concurenței în cazul fabricanților produsului. Ungaria nu a demonstrat modul în care limitarea dreptului comercianților cu amănuntul de a-și stabili marjele aduce beneficii producătorilor. Comerciantul cu amănuntul dispune de o putere de negociere mult mai mare datorită dimensiunii și puterii sale economice, iar stabilirea marjelor pentru vânzarea cu amănuntul nu afectează prețul de vânzare cu ridicata între furnizor și comerciantul respectiv. Măsura națională în litigiu nu oferă protecție producătorilor, ci conține o restricție disproporționată care discriminează în practică produsele importate din alte state membre.

23. Comisia consideră că restricția în cauză nu poate fi justificată în conformitate cu Directiva (UE) 2019/633 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar [6]. Ea observă că Directiva 2019/633 identifică în mod precis 16 practici comerciale neloiale care sunt interzise. Astfel, nu este interzisă orice practică prezumată ca fiind neloială. Întrucât măsura în litigiu se aplică în mod foarte general în cazul tuturor deciziilor referitoare la stabilirea prețului de către un comerciant cu amănuntul, Comisia apreciază că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este contrar principiilor generale prevăzute în Regulamentul nr. 1308/2013 și în jurisprudența relevantă întrucât afectează o gamă largă de produse agricole și alimentare prin faptul că limitează libertatea de stabilire a prețurilor în cadrul lanțului de aprovizionare. La punctul 20 din Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845), Curtea a statuat că libera stabilire

5 2015/2065(INI) 2018/C 086/05.

6 JO 2019, L 111, p. 59.

a prețurilor de vânzare pe baza liberei concurențe este o componentă a Regulamentului nr. 1308/2013 și constituie expresia principiului liberei circulații a mărfurilor în condiții de concurență efectivă. Comisia consideră că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este astfel incompatibil cu hotărârea menționată.

24. Comisia susține că libera stabilire a prețurilor de vânzare trebuie să existe și în cazul unor produse precum laptele, făina, uleiul, zahărul etc. Directiva 2019/633 subliniază importanța libertății de negociere. Comisia respinge afirmația Ungariei potrivit căreia efectele măsurii în litigiu asupra liberei circulații a mărfurilor sunt prea aleatorii și indirecte.

25. Ungaria consideră că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, care este singura dispoziție din această lege care a fost pusă în discuție de Comisie, este compatibilă cu Regulamentul nr. 1308/2013 și nu constituie o restricție contrară articolului 34 TFUE.

26. Ungaria susține că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, care a fost adoptată cu șapte ani în urmă, are drept scop asigurarea unor condiții de concurență egale pentru produsele agricole și alimentare naționale și pentru produsele menționate care provin din alte state membre. Ea respectă și urmărește astfel obiectivele recent adoptatei Directive 2019/633, care stabilește un nivel minim de protecție în interiorul Uniunii Europene împotriva practicilor comerciale neloiale având în vedere dezechilibrele importante dintre furnizori și cumpărătorii de produse agricole și alimentare în ceea ce privește puterea de negociere. Directiva 2019/633 are drept scop eliminarea practicilor neloiale care nu pot fi eliminate de dreptul concurenței. Directiva 2019/633 se concentrează mai degrabă pe poziția dependentă a furnizorilor față de comercianții cu amănuntul decât pe poziția dominantă a comercianților cu amănuntul. Directiva 2019/633 permite în mod expres statelor membre să mențină măsurile referitoare la practicile comerciale care nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive, cu condiția să fie compatibile cu normele privind funcționarea pieței interne. Legea XCV din 2009 a fost adoptată pentru a proteja furnizorii de comportamentul abuziv al marilor puncte de vânzare cu amănuntul, precum supermarketurile, din cauza poziției de vulnerabilitate economică și de dependență a furnizorilor în comparație cu aceste puncte de vânzare. Diferența dintre măsura în litigiu și Directiva 2019/633 este aceea că, în timp ce măsura în litigiu intervine în mod formal la nivelul comerciantului cu amănuntul și al consumatorului, efectele sale se produc la nivelul relației dintre furnizor și comerciantul cu amănuntul.

27. Potrivit Ungariei, în pofida faptului că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 restrânge într-o măsură limitată libertatea economică a comercianților cu amănuntul de produse agricole și alimentare, acesta nu împiedică schimburile comerciale dintre statele membre.

28. Ungaria afirmă că Legea XCV din 2009 restricționează practicile comercianților cu amănuntul pentru a garanta că elementul relevant este în esență prețul de cumpărare a produselor convenit între furnizor și comerciantul cu amănuntul și că este posibil să se pretindă plata altor costuri sau comisioane doar în cazul în care corespund unui serviciu real solicitat de furnizor. Articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 se aplică numai în cazul unei game limitate de produse, și anume produse care sunt „identice în ceea ce privește compoziția și proprietățile organoleptice”. Prin urmare, această dispoziție se aplică doar în cazul produselor alimentare de bază care sunt omogene și nu pot fi distinse între ele prin compoziție și gust sau care nu pot fi considerate a fi produse „de marcă”. Produsele în cauză sunt de regulă, printre altele, laptele, făina, uleiul, fructele, legumele, păsările de curte și zahărul. Mai mult, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 privește doar produsele care sunt identice din perspectiva tuturor caracteristicilor lor. Astfel, potrivit Ungariei, laptele UHT cu un conținut de grăsime de 2,8 % nu poate fi considerat identic, de exemplu, cu laptele proaspăt sau cu laptele cu un conținut de grăsime diferit. Produse care conțin ingrediente diferite sau au un gust diferit, precum sucul de fructe sau ciocolata, nu pot fi considerate identice. Alegerea consumatorilor privind cumpărarea de produse care intră sub incidența articolului 3

alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este influențată în mare măsură de preț, astfel încât o variație chiar și minimă a prețului poate influența această alegere. Este astfel deosebit de important să existe o concurență bazată pe merit în cazul unor astfel de produse întrucât ele concurează doar pe baza prețului.

29. Ungaria consideră că noțiunea de „produse identice” nu a generat incertitudine juridică în cursul ultimilor șapte ani de la adoptarea Legii XCV din 2009 și că interpretarea noțiunii respective nu ridică dificultăți.

30. Potrivit Ungariei, în comerțul cu amănuntul, maximizarea profitului se realizează prin gestionarea eficientă a marjelor de profit totale. Astfel, de exemplu, un supermarket stabilește prețul pentru 20 000-30 000 de produse diferite astfel încât să fie rentabil *în ansamblul gamei* de produse vândute. Practica obișnuită în acest context este stabilirea unor prețuri și a unor marje de profit scăzute pentru anumite mărfuri pentru a atrage atenția clienților și pentru a compensa venitul „pierdut” prin intermediul creșterii cifrei de afaceri ca urmare a vânzării altor mărfuri către clienți. Prin urmare, comercianții cu amănuntul au o influență semnificativă asupra tipului de produse pe care le cumpără consumatorii. Ca urmare a practicii menționate, prețul unui produs pentru consumatorul final reprezintă în principal nu o reflecție a competitivității produsului, ci mai degrabă a deciziei comerciantului cu amănuntul referitoare la gestionarea marjei de profit prin raportare la portofoliul său de produse privit în ansamblu.

31. Ungaria subliniază că, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, furnizorul și comerciantul cu amănuntul sunt pe deplin liberi să negocieze *prețul de cumpărare* a mărfurilor. Totuși, *raportul* dintre acest preț și prețul unui produs identic care provine dintr-un alt stat membru nu poate fi modificat de comerciantul cu amănuntul. Dacă furnizorul fabrică produse în mod mai eficient și, în consecință, își vinde produsele comerciantului cu amănuntul la un preț de furnizare mai scăzut, prețul pentru consumatori al produsului respectiv va fi de asemenea mai scăzut decât cel al produselor identice fabricate mai puțin eficient și vândute la un preț de furnizare mai ridicat. Contrar afirmației Comisiei, măsura în litigiu nu restricționează concurența prin prețuri, ci mai degrabă *denaturarea prețurilor* anumitor produse alimentare de bază. Mai mult, măsura în litigiu nu limitează vânzarea produselor în cauză la un preț promoțional special, în măsura în care marjele de profit aplicate produselor de toate originile sunt egalizate pe o perioadă de șase luni. Prețurile de lansare și promoțiile sunt permise pentru vânzarea produselor respective. De asemenea, restricția în discuție nu se aplică atunci când un comerciant cu amănuntul își încetează activitatea, își modifică profilul sau lichidează stocul de produse. În plus, nu există nicio normă care să interzică publicitatea pentru produse.

32. Ungaria susține că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este compatibil cu normele pieței interne. Mai mult, deși Comisia consideră că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este contrar Regulamentului nr. 1308/2013, ea nu a indicat nicio dispoziție concretă din acest regulament care să fi fost încălcată. Ungaria afirmă că măsura în litigiu nu fixează prețurile și nu stabilește nici un preț de referință, nici un preț minim. Prin urmare, libertatea operatorilor economici de a stabili prețul de cumpărare este în totalitate menținută. Măsura în litigiu garantează că avantajul concurențial se va reflecta în prețul pentru consumatori, permițând astfel tuturor producătorilor să aibă acces liber în condiții efective de concurență la o piață deschisă [7]. În Hotărârile din 4 martie 2010, Comisia/Franța (C-197/08, EU:C:2010:111) și Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), Curtea a statuat că prețul minim stabilit de un stat membru este contrar dreptului Uniunii tocmai prin faptul că aduce atingere concurenței întrucât îi împiedică pe unii producători sau importatori să obțină avantaje din „prețuri de cost mai mici” pentru a propune prețuri de vânzare cu amănuntul mai atractive [8]. Totuși, măsura în litigiu garantează că avantajul legat de preț care rezultă din eficiența mai

7 Hotărârea din 9 septembrie 2003, Milk Marque și National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, punctul 59 și jurisprudența citată).

8 Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113, punctul 40).

mare a producătorilor sau a furnizorilor se reflectă în prețul produselor pentru consumatori. Măsura garantează totodată producătorilor posibilitatea de a „obține avantaje din prețuri de cost mai mici” [9]. Unul dintre obiectivele politicii agricole comune este menținerea unei concurențe efective pe piețele produselor agricole [10]. Astfel, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu este contrar Regulamentului nr. 1308/2013 sau jurisprudenței citate de Comisie.

33. În opinia Ungariei, Comisia nu a demonstrat afirmația sa potrivit căreia articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 afectează *de facto* în mod diferit comercializarea produselor naționale și a celor provenite din alte state membre [11]. Comisia pleacă de la premisa că, pe o piață națională, în virtutea obișnuințelor și a preferințelor lor, consumatorii preferă produsele naționale în raport cu produsele provenite din alte state membre și că, prin urmare, este mai dificil pentru produsele importate să obțină accesul pe piață. Ungaria consideră că, deși această premisă este în general întemeiată, ea nu este valabilă în cazul produselor alimentare omogene care sunt identice în ceea ce privește gustul și compoziția, în cazul cărora prețul joacă un rol decisiv. Articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 garantează că, prin stabilirea marjelor lor, comercianții cu amănuntul nu favorizează produsele naționale în detrimentul produselor provenite din alte state membre.

34. În opinia Ungariei, eroarea fundamentală din raționamentul Comisiei constă în confundarea intereselor economice ale operatorilor aflați în puncte diferite ale lanțul de aprovizionare. Comisia pleacă de la premisa potrivit căreia comerciantul cu amănuntul reprezintă interesele furnizorului atunci când afirmă că comercianții cu amănuntul reduc prețul anumitor produse importate în detrimentul propriei marje, astfel încât consumatorii să se familiarizeze cu acestea mai rapid, promovând astfel schimburile comerciale dintre statele membre. La fel ca toți ceilalți operatori de pe piață, comercianții cu amănuntul urmăresc să își maximizeze propriile profituri. Scopul comercianților cu amănuntul, atunci când stabilesc prețul la care produsele sunt oferite consumatorilor, este vânzarea întregii lor game de produse în condițiile cele mai avantajoase. Este în interesul lor să aplice cea mai mare marjă posibilă. Comercianții cu amănuntul renunță la propriile profituri doar din motive tactice, în speranța că prin asumarea acestei pierderi de profituri vor beneficia de o creștere a vânzărilor și de vânzări ale altor produse, care le permit astfel obținerea unor marje mai mari. Prin urmare, politica lor de stabilire a prețurilor se aplică gamei de produse în ansamblul său, iar un mijloc eficient de aplicare a politicii respective este atragerea clienților cu produse deosebit de ieftine. Contrar afirmației Comisiei, nu comerciantul cu amănuntul, ci *furnizorul* are interesul să introducă produsul său pe o nouă piață. Interesul furnizorului este acela de a livra produsul său comerciantului cu amănuntul la un preț mai scăzut pentru a fi competitiv pe piața unui alt stat membru. Furnizorul poate face acest lucru în mod liber și nu există nimic care să îl împiedice să procedeze astfel în condiții de concurență pe o piață liberă.

35. Ungaria arată că efectul măsurii în litigiu este faptul că reducerea de preț realizată de furnizor se reflectă în prețul pentru consumator. Costurile reduse determinate de eficiența furnizorului se reflectă în prețul practicat de furnizorul respectiv. Furnizorul „nu are nicio influență asupra prețului la care produsul este oferit consumatorului, care este stabilit în mod liber de comerciantul cu amănuntul” [12].

36. Barierele în calea schimburilor comerciale prezentate de Comisie nu sunt rezultatul măsurii în litigiu, ci mai degrabă consecința practicii comerciale pe care această măsură urmărește să o reglementeze. Articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 interzice în mod expres discriminarea în funcție de țara de origine în contextul stabilirii prețurilor. Dacă un furnizor fabrică produse în mod eficient, inovator și la un cost scăzut și, prin urmare, vinde produsul său unui comerciant cu amănuntul la un preț de furnizor scăzut, prețul la care produsele respective vor fi

9 Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 21).

10 Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 23).

11 A se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905, punctul 16).

12 A se vedea punctul 51 din memoriul în apărare al Ungariei.

oferite consumatorului va fi de asemenea mai scăzut decât cel al produselor altor furnizori, care sunt fabricate mai puțin eficient și, prin urmare, sunt vândute la un preț mai ridicat. În consecință, produsele alimentare de bază omogene concurează pe piața de consum în funcție de eficiența lor în ceea ce privește costurile, independent de statul membru de origine. Jurisprudența Curții nu susține concluzia că o reglementare a unui stat membru care nu face nicio distincție în funcție de originea mărfurilor, care nu este destinată să reglementeze comerțul cu mărfuri realizat cu alte state membre și ale cărei efecte restrictive asupra liberei circulații a mărfurilor sunt prea aleatorii și prea indirecte, este incompatibilă cu dreptul Uniunii [13].

37. Prin urmare, Ungaria consideră că, din perspectiva Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este o măsură privind modalitățile de vânzare care nu intră sub incidența articolului 34 TFUE.

38. În ipoteza în care Curtea ar considera că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE, Ungaria apreciază că măsura poate fi justificată prin motive imperative de interes general, este adecvată pentru realizarea obiectivului său și este proporțională. Obiectivul principal al articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este să creeze condiții de concurență echitabile între furnizori prin impunerea unei obligații suplimentare în sarcina comercianților cu amănuntul care dețin în general o putere semnificativă pe piață, asigurând astfel o concurență efectivă. Măsura menționată este limitată la produsele alimentare omogene de bază și impune comerciantului cu amănuntul doar să nu aplice o marjă de profit diferită în cazul produselor identice care provin din state membre diferite. Mai mult, noțiunea de produs identic este definită în mod strict. În plus, măsura se aplică atât produselor importate, cât și celor naționale.

39. Referitor la afirmația Comisiei legată de transparența pieței care ar fi mai puțin restrictivă, Ungaria arată că transparența nu este o măsură în sine, ci mai degrabă un obiectiv. Mai mult, Comisia nu poate să indice o măsură mai puțin restrictivă de natură să conducă la realizarea în mod eficient a obiectivului prevăzut la articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009. În plus, măsura în litigiu nu stabilește taxe și costuri suplimentare în sarcina comerciantului cu amănuntul. Legea nu impune aprobarea sau autorizarea prealabilă, notificarea ulterioară ori alte cerințe administrative. În ceea ce privește sancțiunile, comerciantul cu amănuntul se poate angaja să respecte măsura în locul aplicării amenzii.

40. În memoriul în duplică, Ungaria arată că Comisia nu a demonstrat modul în care măsura în litigiu afectează produsele importate mai mult decât produsele naționale. Aceasta este situația în special întrucât nu există o limitare a publicității pentru produsele în cauză, măsura în litigiu nu elimină în întregime dreptul comerciantului cu amănuntul de a stabili prețul și, mai mult, ea nu este discriminatorie.

41. În ipoteza în care Curtea ar considera că măsura în litigiu nu constituie o modalitate de vânzare în concordanță cu Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), și ar aprecia că aceasta este o măsură echivalentă unei restricții cantitative, Ungaria își reiterează afirmația potrivit căreia măsura în litigiu este atât adecvată, cât și proporțională având în vedere obiectivul său de interes general de a asigura tranzacții comerciale loiale și de a îmbunătăți poziția producătorilor în cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente. Potrivit Ungariei, Comisia nu a indicat în această privință ce tip de măsură ar fi mai proporțională și ar conduce totodată la realizarea aceluiași obiectiv. Ungaria consideră că restrângerea libertății comercianților cu amănuntul îmbunătățește concurența dintre producători, întrucât comercianții cu amănuntul nu pot elimina avantajul concurențial al unui producător prin aplicarea unei marje mai ridicate, privând astfel

13 Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punctul 24 și jurisprudența citată).

consumatorul de posibilitatea de a beneficia de concurența de pe piața producătorilor. Este probabil ca aplicarea unei marje mai ridicate în cazul unui produs să elimine scăderea – obținută cu greu – a prețului de cumpărare pe piața producătorilor și avantajul concurențial care rezultă din aceasta, astfel încât consumatorul va trebui de asemenea să plătească mai mult pentru produsul în cauză. Prin stabilirea marjei pentru vânzarea cu amănuntul, comerciantul cu amănuntul va fi totodată stimulat, în ceea ce privește produsele în cazul cărora consumatorii se orientează în funcție de preț, să aleagă produsele exclusiv pe baza prețului lor de cumpărare. Acest lucru va crește concurența la nivelul producătorilor și va fi de asemenea în beneficiul consumatorilor. În plus, comercianții cu amănuntul își păstrează posibilitatea de a aplica reduceri de preț la lansarea de noi produse și de a utiliza instrumente de comercializare bazate pe o scădere tranzitorie a prețului, cu condiția ca marjele de preț aplicate produselor să fie egalizate pe o perioadă de șase luni.

42. În sfârșit, Ungaria consideră că produsele de marcă nu sunt produse omogene.

B. Analiză

1. Observații introductive

43. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor și de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a putea fi invocată vreo prezumție de către Comisie [14]. În consecință, existența unei neîndepliniri a obligațiilor de către un stat membru trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [15], și anume, în cazul de față, la 9 martie 2018.

44. În cadrul prezentei acțiuni, Comisia susține că legislația maghiară, mai precis articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, restricționează sau limitează stabilirea prețurilor de vânzare a anumitor produse agricole și alimentare în etapa de comercializare cu amănuntul în detrimentul produselor importate. Comisia afirmă că Ungaria nu și-a îndeplinit astfel obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului nr. 1308/2013 [16] și al articolului 34 TFUE. Teza de bază a Comisiei este aceea că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, prin limitarea libertății comercianților cu amănuntul de a stabili marjele de profit și astfel, în mod implicit, a libertății lor de a stabili prețuri cu amănuntul atractive, împiedică pătrunderea unor noi produse provenite din alt stat membru pe piața națională. În această privință, Comisia consideră că marjele de profit fac parte integrantă din prețul de vânzare cu amănuntul.

14 Hotărârea din 19 mai 2011, Comisia/Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, punctul 32 și jurisprudența citată).

15 Hotărârea din 18 octombrie 2018, Comisia/Regatul Unit (C-669/16, EU:C:2018:844, punctul 40 și jurisprudența citată).

16 Regulamentul nr. 1308/2013 instituie o organizare comună a piețelor pentru toate produsele agricole enumerate în anexa I la Tratatul UE și Tratatul FUE, inclusiv pentru lapte și produsele lactate. A se vedea articolul 1 alineatul (2) litera (p) din Regulamentul nr. 1308/2013. Temeiul juridic al acestui regulament este în special articolul 42 primul paragraf și articolul 43 alineatul (2) TFUE. Articolul 38 alineatul (1) TFUE prevede că Uniunea definește și pune în aplicare o politică comună în domeniul agriculturii și pescuitului. Dispoziția respectivă mai prevede că „[p]iața internă cuprinde agricultura, pescuitul și comerțul cu produse agricole. Prin produse agricole se înțelege produsele solului, cele animaliere și pescărești, precum și produsele care au suferit o primă transformare și se află în raport direct cu aceste produse. Referirile la politica agricolă comună sau la agricultură și utilizarea termenului «agricol» se înțeleg ca făcând referire și la pescuit, având în vedere caracteristicile speciale ale acestui sector”. Normele concrete referitoare la aceste politici sunt prevăzute la articolele 39-44 TFUE. Astfel, cu excepția unor dispoziții contrare prevăzute la articolele 39-44 TFUE, normele prevăzute în vederea instituirii sau funcționării pieței interne se aplică produselor agricole. A se vedea articolul 38 alineatul (2) TFUE. Produsele care fac obiectul dispozițiilor articolelor 39-44 TFUE sunt enumerate în anexa I la Tratatul UE și Tratatul FUE. În cadrul prezentei acțiuni, Comisia nu a susținut că Ungaria a încălcat articolele 39-44 TFUE.

45. În pofida faptului că normele naționale în cauză afectează mai degrabă prețul de vânzare cu amănuntul a produselor relevante decât prețul de vânzare cu ridicata a acestora, Ungaria arată că normele respective urmăresc, asemenea Directivei 2019/633 [17], combaterea anumitor practici neloiale utilizate în cazul produselor relevante de către cumpărători/comercianții cu amănuntul față de furnizori/producători – partea considerată a se afla într-o situație de vulnerabilitate și de dependență economică. Ungaria consideră că normele nu sunt contrare nici Regulamentului nr. 1308/2013, nici articolului 34 TFUE și că ele sunt în orice caz justificate prin motive imperative de interes general. Ea arată că măsura în litigiu constituie o metodă rațională de realizare a obiectivului menționat și că este proporțională.

46. În această privință, trebuie observat că normele în discuție nu stabilesc prețurile de vânzare a produselor agricole și alimentare între producător/furnizor și cumpărător/comerciant cu amănuntul și nici nu stabilesc prețuri de vânzare minime sau maxime pentru produsele respective în vreo etapă a comercializării, inclusiv în etapa comercializării cu amănuntul. Mai mult, normele în litigiu nu vizează concret practici în mod intrinsec anticoncurențiale, precum vânzări în pierdere sau excluderea concurenților care nu sunt membri ai anumitor organizații comerciale sau de producători ori alte acte anticoncurențiale similare. Prin urmare, este important să se observe că producătorii/furnizorii și cumpărătorii/comercianții cu amănuntul ai produselor relevante pot negocia în mod liber între ei prețurile produselor alimentare relevante.

47. În realitate, deși este adevărat că nu reiese cu claritate din modul de redactare a articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 în sine, nu se contestă că efectul normelor în cauză este acela că prețurile de vânzare cu amănuntul a produselor relevante trebuie, în principiu, să includă aceeași marjă de profit independent de țara lor de origine.

48. Prin urmare, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 interzice comercianților cu amănuntul să vândă, de exemplu, produse importate la un preț cu o marjă de profit de 5 % dacă oferă în același timp produse naționale identice la un preț cu o marjă de 10 %. Situația inversă este de asemenea valabilă, astfel încât nu există nicio îndoială că reglementarea respectivă, la prima vedere [18], se aplică fără distincție tuturor produselor alimentare relevante, independent de proveniența lor.

49. Deși prezenta acțiune se întemeiază pe două motive, unul referitor la Regulamentul nr. 1308/2013, iar celălalt la articolul 34 TFUE, după cum vom vedea, există totuși o suprapunere considerabilă între aceste motive.

2. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea Regulamentului nr. 1308/2013

a) Motivul se referă la Regulamentul nr. 1308/2013 în ansamblul său

50. Comisia reproșează că Legea XCV din 2009, în special articolul 3 alineatul (2) litera u) din aceasta, aduce atingere Regulamentului nr. 1308/2013, întrucât aceste norme naționale privind practicile comerciale neloiale împiedică libera stabilire a prețurilor. Observăm că, în acțiunea sa, Comisia nu invocă nicio dispoziție concretă din Regulamentul nr. 1308/2013 ca atare, ci mai degrabă regulamentul respectiv în ansamblul său. Acest lucru se datorează, fără îndoială, termenilor generali în care pare să fie redactată Legea XCV din 2009.

17 Trebuie observat că, în cadrul prezentei acțiuni, Comisia nu a susținut că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2019/633. Astfel, după cum reiese cu claritate din articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2019/633, care impune statelor membre să transpună directiva până la 1 mai 2021 și să aplice actele de transpunere respective până la 1 noiembrie 2021, precum și din articolul 14 din directiva menționată, care prevede că aceasta intră în vigoare la 30 aprilie 2019 (și anume după avizul motivat din 9 martie 2018), directiva în cauză nu este aplicabilă *ratione temporis*.

18 *De iure*.

51. Comisia a susținut, fără a fi contrazisă de Ungaria, că, în conformitate cu articolul 1 din Legea XCV din 2009, aceasta privește „produsele agricole și alimentare”, astfel cum sunt definite la articolul 2 alineatul (2) din legea în cauză, care face trimitere la rândul său la Regulamentul nr. 178/2002. În această privință, articolul 2 din Regulamentul nr. 178/2002 conține o definiție a „produsului alimentar” și prevede că, în sensul regulamentului menționat, „produs alimentar” (sau „aliment”) „înseamnă orice substanță sau produs, indiferent dacă este prelucrat, parțial prelucrat sau neprelucrat, destinat sau prevăzut în mod rezonabil a fi ingerat de oameni”. Având în vedere domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1308/2013 și produsele agricole acoperite de regulamentul în cauză, astfel cum sunt prezentate la articolul 1 din acesta, pare să existe, așadar, o suprapunere considerabilă între produsele agricole vizate de Regulamentul nr. 1308/2013 și produsele agricole și alimentele vizate de Legea XCV din 2009. Domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este însă limitat în mod clar de cerința ca produsele să fie identice în ceea ce privește compoziția și proprietățile organoleptice.

52. În pofida faptului că motivul Comisiei se întemeiază pe Regulamentul nr. 1308/2013 în ansamblul său și, prin urmare, s-ar putea considera că obiectul acestuia este oarecum larg și imprecis, el nu poate fi criticat doar pentru acest considerent, având în vedere domeniul de aplicare larg al Legii XCV din 2009 și, într-o măsură mai mică, al articolului 3 alineatul (2) litera u) din această lege.

53. Mai mult, deși Comisia nu a invocat nicio dispoziție concretă din Regulamentul nr. 1308/2013 care fie să autorizeze stabilirea prețurilor de vânzare cu amănuntul la produsele relevante, la nivel național sau la nivelul Uniunii, fie să interzică statelor membre adoptarea unor măsuri naționale de stabilire a unor asemenea prețuri [19], trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, libera stabilire a prețurilor de vânzare pe baza liberei concurențe este o componentă a Regulamentului nr. 1308/2013 și constituie expresia principiului liberei circulații a mărfurilor în condiții de concurență efectivă [20].

54. O lege națională care ar inhiba în mod semnificativ stabilirea liberă a unor prețuri competitive pentru produsele agricole ar contraveni, prin urmare, unei cerințe-cheie a Regulamentului nr. 1308/2013, cu excepția situației în care este justificată în mod obiectiv. După cum a arătat Curtea la punctul 86 din Hotărârea din 9 septembrie 2003, Milk Marque și National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429), obiectivele organizării comune a pieței avute în vedere de acest regulament nu sunt compromise de măsurile naționale care, ca atare, nu „afectează stabilirea prețurilor”, ci urmăresc mai degrabă „să protejeze buna funcționare a mecanismului de stabilire a prețurilor în vederea obținerii unor niveluri de preț care să corespundă în același timp intereselor producătorilor și celor ale consumatorilor”.

55. Desigur, situația inversă este de asemenea valabilă: organizarea comună a piețelor poate fi compromisă într-adevăr de măsuri naționale care afectează, în mod nejustificat, stabilirea prețurilor pentru asemenea produse agricole.

56. Prin urmare, în opinia noastră, întrebarea decisivă este aceea dacă articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 afectează în mod nejustificat stabilirea prețurilor sau dacă, dimpotrivă, nu urmărește decât să protejeze buna funcționare a mecanismului de stabilire a prețurilor.

19 A se vedea prin analogie Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 17).

20 Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punctul 37 și jurisprudența citată). La punctele 57 și 59 din Hotărârea din 9 septembrie 2003, Milk Marque și National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429), Curtea a afirmat că menținerea unei concurențe reale pe piețele produselor agricole face parte dintre obiectivele politicii agricole comune și ale organizării comune a piețelor relevante și că organizările comune ale pieței se întemeiază pe noțiunea de piață liberă la care orice producător are acces liber în condiții de concurență efective. Curtea a constatat astfel, la punctul 67 din această hotărâre, că, în domeniul reglementat de organizarea comună a pieței laptelui și a produselor lactate, autoritățile naționale rămân, în principiu, competente să aplice dreptul național al concurenței în privința unei cooperative a producătorilor de lapte care ocupă o poziție de forță pe piața națională.

b) Lipsa armonizării exhaustive în sectorul combaterii practicilor comerciale neloiale în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar – Aprecieri ale Curții în Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962)

57. În cadrul politicii agricole comune care ține, conform articolului 4 alineatul (2) litera (d) TFUE, de o competență partajată între Uniunea Europeană și statele membre, acestea din urmă dispun de o putere legislativă care le permite, astfel cum rezultă din articolul 2 alineatul (2) TFUE, să își exercite competența în măsura în care Uniunea Europeană nu și-a exercitat competența [21].

58. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul în care există un regulament privind organizarea comună a piețelor într-un anumit sector, statele membre au obligația de a se abține de la adoptarea oricăror măsuri de natură să deroge de la acesta sau să îi aducă atingere. Normele care împiedică buna funcționare a organizării comune a piețelor sunt de asemenea incompatibile cu o astfel de organizare comună, chiar dacă chestiunea în cauză nu a fost reglementată în mod exhaustiv de acesta [22].

59. Instituirea unei organizări comune a piețelor nu împiedică însă statele membre să aplice norme naționale care să urmărească un obiectiv de interes general, *altul* decât cele vizate de această organizare comună a piețelor, chiar dacă normele în cauză pot afecta de asemenea funcționarea pieței interne în sectorul respectiv [23].

60. Comisia nu a susținut în acțiunea formulată că Uniunea Europeană și-a exercitat în mod exhaustiv competența în domeniul acoperit de Legea XCV din 2009, și anume practicile comerciale neloiale aplicate în privința furnizorilor în legătură cu produsele agricole și alimentare.

61. Astfel, Curtea a subliniat, la punctul 52 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), că adoptarea Directivei 2019/633, intrată în vigoare, în temeiul articolului 14 din aceasta, la 30 aprilie 2019, confirmă lipsa unei armonizări exhaustive a domeniului combaterii practicilor comerciale neloiale în cadrul lanțului de aprovizionare agricolă și alimentară. Prin urmare, la momentul adoptării avizului motivat de către Comisie în prezenta cauză, competența unui stat membru de a adopta norme pentru combaterea practicilor comerciale neloiale în cadrul lanțului de aprovizionare agricolă și alimentară nu era exclusă, printre altele, de Regulamentul nr. 1308/2013.

62. În plus, la punctele 49 și 50 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), Curtea a confirmat în esență faptul că, în pofida referirilor la anumite practici neloiale, Regulamentul nr. 1308/2013 *nu* reglementează în mod exhaustiv practicile comerciale neloiale în sectorul laptelui și al produselor lactate care făceau obiectul cauzei respective.

21 Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punctul 28). La punctele 26 și 27 din Hotărârea din 19 septembrie 2013, Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567), Curtea a afirmat că posibilitatea statelor membre de a-și exercita competența în măsura în care Uniunea Europeană nu și-a exercitat această competență a existat cu atât mai mult de la reforma în domeniul politicii agricole comune, care implică o descentralizare sporită a competențelor pentru a ține seama mai mult de particularitățile fiecărui stat membru sau ale fiecărei regiuni, precum și de situația pieței diferitor produse și a producătorilor în cauză.

22 Hotărârea din 26 mai 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punctul 37), și Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 19).

23 Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punctul 30 și jurisprudența citată). La punctele 26-28 din Hotărârea Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845), Curtea a statuat că un stat membru poate, în principiu, să invoce obiectivul privind protecția sănătății și a vieții persoanelor pentru a justifica o măsură care aduce atingere sistemului liberei stabiliri a prețurilor în condiții de concurență efectivă, pe care se întemeiază Regulamentul nr. 1308/2013, cu condiția ca această măsură să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul respectiv.

Mai mult, la punctele 53 și 72 din hotărârea menționată, Curtea a statuat în esență că statele membre dispun de o competență reziduală de a adopta măsuri în materie de combatere a practicilor comerciale neloiale, care au ca efect încadrarea procesului de liberă negociere a prețurilor și au un impact asupra funcționării pieței interne în sectorul în cauză [24].

63. Trebuie observat însă că competența reziduală a statelor membre de a adopta măsuri pentru combaterea practicilor comerciale neloiale legate de produsele agricole și alimentare nu este nelimitată. Astfel, la punctele 56 și 73 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), Curtea a statuat că reglementarea națională în cauză trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv [25].

c) Normele naționale trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivului respectiv

64. Normele naționale aflate în discuție în Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), interziceau cumpărătorului de lapte crud conform anumitor cerințe de calitate să plătească un preț de cumpărare diferit unor producători care trebuie considerați ca aparținând aceluiași grup din perspectiva cantității zilnice de lapte crud vândută, având o compoziție și o calitate identice și fiind livrate prin aceleași modalități. Aceste norme aveau ca efect să garanteze că respectivul cumpărător oferă un preț de bază identic [26] tuturor producătorilor care se află într-o situație comparabilă în raport cu un criteriu obiectiv constând în cantitatea zilnică de lapte vândută [27].

65. Este evident că normele naționale aflate în discuție în cauza menționată reduceau considerabil posibilitatea cumpărătorilor și a producătorilor de a negocia în mod liber prețul de cumpărare a laptelui crud. În pofida acestei limitări clare a unuia dintre principiile fundamentale care stau la baza Regulamentului nr. 1308/2013, Curtea a considerat că normele în discuție erau adecvate pentru evitarea riscului ca partea considerată ca fiind partea contractantă mai vulnerabilă să fie obligată, în lipsa lor, să accepte reduceri de prețuri nejustificate. Curtea a statuat astfel, la punctul 60 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962),

24 Aprecierea Curții poate fi pusă în contrast cu abordarea avocatului general Bobek din Concluziile sale prezentate în cauza Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180). În concluziile sale, avocatul general Bobek a considerat că articolul 148 din Regulamentul nr. 1308/2013 reglementase deja chestiunea protecției împotriva practicilor comerciale neloiale în sectorul laptelui crud și că statele membre nu puteau, de fapt, să adopte o reglementare care să urmărească aceleași obiective (legitime). Avocatul general Bobek a considerat, la punctul 86, că „legiuitorul Uniunii a tranșat în mod clar între diferite valori: a luat în considerare aceleași obiective și a reglementat aceeași situație în exact același stadiu al lanțului de producție. Pentru aceste motive, conflictul dintre normele de drept al Uniunii și cele de drept național nu este o simplă situație marginală a două sisteme care se suprapun în parte, în care s-ar putea măcar avea în vedere o examinare mai aprofundată a proporționalității. Este, în schimb, o antinomie funcțională fundamentală între două modalități de a reglementa exact aceeași chestiune, care reflectă diferite aspecte de fond ale acelorași obiective". Deși, în ceea ce ne privește, suntem de acord cu opiniile exprimate de avocatul general Bobek, în mod clar Curtea nu a fost de acord cu acestea. În aceste împrejurări, propunem să se considere că hotărârea Curții a soluționat chestiunea în ceea ce privește domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1308/2013.

25 Proporționalitatea trebuie să se examineze ținând seama în mod special de obiectivele politicii agricole comune, precum și de buna funcționare a organizării comune a pieței, ceea ce impune o evaluare comparativă a acestor obiective în raport cu cel urmărit de reglementarea națională care este de a combate practicile comerciale neloiale. A se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punctul 57).

26 A se vedea punctul 41 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), care precizează că, dacă „prețul de bază este stabilit în privința tuturor producătorilor din același grup constituit în funcție de cantitatea zilnică de lapte crud vândută […] prețul final care urmează să fie plătit se va calcula în funcție de majorările, de suplimentele, de deducerile sau de modalitățile de livrare și negociate individual în acest stadiu".

27 A se vedea punctul 59 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962).

că din această perspectivă reglementarea națională putea fi justificată ca mijloc de combatere a unor eventuale practici comerciale neloiale în măsura în care împiedica discriminarea prin prețuri între furnizori în funcție de aspectul dacă aceștia erau sau nu erau membri ai unei anumite organizații de producători de lapte recunoscute [28].

66. În plus, Curtea a considerat că normele naționale nu depășeau, în principiu, ceea ce era necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite, întrucât printre altele prețul de cumpărare plătit unui anumit producător de lapte crud poate să depindă de mai mulți factori, și anume de grupul de producători în care este încadrat în raport cu cantitatea de lapte vândută, cu modalitățile de livrare a acestuia, precum și cu compoziția și cu calitatea acestui produs [29].

d) Aplicarea jurisprudenței în speță

67. Din dosarul de care dispune Curtea reiese – iar Comisia nu a susținut contrariul – că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu afectează libera negociere a prețului produselor relevante între producătorul/furnizorul lor și comerciantul cu amănuntul/cumpărător.

68. Această dispoziție națională implică mai degrabă faptul că marja aplicată la vânzarea cu amănuntul la prețul respectiv este, în principiu, aceeași independent de originea produselor. Prin urmare, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 garantează – după cum susține Ungaria – că prețul practicat pentru consumatori reflectă în esență prețul de cumpărare a produselor convenit între furnizor și comerciantul cu amănuntul, inclusiv, desigur, marja utilizată de acesta din urmă.

69. Deși dispoziția națională nu aduce atingere stabilirii prețurilor la nivelul furnizorului/comerciantului cu amănuntul, ea exclude vânzarea de către un comerciant cu amănuntul a anumitor produse „identice în ceea ce privește compoziția și proprietățile organoleptice” cu o marjă mai scăzută în funcție de țara de origine [30] și recuperarea acestei reduceri de preț în cadrul unei game de alte produse agricole și alimentare similare.

70. În această privință, trebuie subliniat că orice limitare a libertății de stabilire a marjelor pentru vânzarea cu amănuntul care trebuie aplicată produselor constituie în final o limitare a libertății de stabilire a prețului de vânzare cu amănuntul a acestor produse.

71. Totuși, întrucât Curtea a concluzionat, la punctul 62 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), că reglementarea lituaniană care avea ca efect să garanteze că respectivii cumpărători oferă „un preț de bază identic tuturor producătorilor care se află într-o situație comparabilă în raport cu un criteriu obiectiv constând în cantitatea zilnică de lapte vândută“ [31] era de natură să combată eventualele practici neloiale și astfel nu contravenea Regulamentului nr. 1308/2013, atunci, dacă articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 ar avea același efect, se poate spune că și acesta este compatibil cu cerințele regulamentului, în măsura în care nu a depășit ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor declarate.

28 Soluționarea acestei chestiuni de fapt a intrat în final în competența instanței de trimitere. S-ar mai putea adăuga că reglementarea națională putea avea efecte favorabile concurenței întrucât permitea anumitor furnizori să aibă acces pe piață în aceleași condiții ca alți furnizori care erau membri ai unei organizații de producători de lapte recunoscute. În acest sens, reglementarea menționată urmărea să contracareze eventualele efecte de excludere pe care le determinau lipsa calității de membru și puterea pe care membrii acestei organizații ar fi deținut-o *de facto* pe piață în lipsa ei.

29 Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punctul 67). A se vedea și punctele 63-69 din această hotărâre.

30 Trebuie observat că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 face referire în mod special la *originea* produselor în cauză. Dat fiind că prima parte a prezentei acțiuni introduse de Comisie referitoare la Regulamentul nr. 1308/2013 este redactată în acest context transfrontalier, vom examina pretinsa încălcare de către Ungaria a Regulamentului nr. 1308/2013 prin adoptarea de către aceasta a articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 în contextul respectiv.

31 A se vedea punctul 59 din Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962).

72. Dar articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 are acest efect? În opinia noastră, există diferențe subtile între prezenta cauză și situația reglementării lituaniene aflate în discuție în Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962). Mai întâi, situația acelor producători de lapte lituanieni, care nu aparțineau unei organizații de producători de lapte recunoscute, era evident mai vulnerabilă decât cea a producătorilor vizați din prezenta procedură. În plus, această poziție vulnerabilă și posibilitatea unui comportament anticoncurențial de excludere de pe piață din partea prelucrătorilor de lapte erau în mod clar bine stabilite.

73. Este de asemenea adevărat că domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este considerabil mai larg decât cel al reglementării lituaniene corespunzătoare privind sectorul laptelui aflate în discuție în Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), dat fiind că legislația maghiară în cauză se aplică în cazul unei game mai largi de produse agricole.

74. Totuși, diferența esențială constă în aceea că reglementarea lituaniană garanta faptul că producătorii de lapte care nu aparțineau unei organizații de producători de lapte recunoscute nu erau obligați, ca urmare a puterii de negociere inegale, să consimtă la condițiile de cumpărare a laptelui crud impuse acestora de procesatori sau să accepte prețuri foarte scăzute, în timp ce alți producători, chiar dacă aveau aceeași dimensiune, beneficiau de prețuri mai ridicate rezultate din negocieri mai echilibrate, pe când reglementarea maghiară interzice aplicarea unor marje diferite – iar astfel, prin extindere, o formă de discriminare prin prețuri – *în funcție de originea produselor*.

75. În consecință, în Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), Curtea a fost dispusă să confirme că reglementarea lituaniană reprezenta un mijloc de contracarare a puterii deținute pe piață și de consolidare a poziției părții defavorizate. Reglementarea menționată era în această măsură în sens larg în favoarea concurenței atât prin scopul, cât și prin efectele sale, mai precis prin protejarea accesului pe piață al producătorilor care nu erau membri ai unei organizații de producători de lapte recunoscute.

76. Această justificare concretă nu există însă în prezenta cauză, întrucât reglementarea în litigiu, potrivit modului său de redactare, urmărește în esență mai degrabă să împiedice discriminarea prin prețuri bazată pe proveniența produselor decât să îmbunătățească poziția de negociere a producătorului/furnizorului. În special, nu s-a demonstrat că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 urmărește să protejeze caracterul concurențial al pieței produselor agricole.

77. În ședința care a avut loc la 3 septembrie 2020, reprezentantul guvernului maghiar a confirmat că obiectivul articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 era protejarea producătorilor primari ai mărfurilor în cauză, și anume agricultorii. Dacă aceasta este efectiv situația, atunci se impune să se observe că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu pare bine adaptat și, astfel, adecvat pentru scopul respectiv. Este clar că, în final, marja comerciantului cu amănuntul – distinctă de marja producătorului – este cea care este protejată în mod expres de dispozițiile articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009.

78. Nici aplicarea în practică a articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu este lipsită de dificultăți. În ședință au fost subliniate două dificultăți concrete.

79. În primul rând, deși articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 pare să pornească de la premisa că prețurile unui anumit produs agricol trebuie să fie identice sau cel puțin similare, nu pare să fie luată în considerare realitatea contemporană a pieței moderne în cadrul căreia anumite entități comerciale își asigură un preț mai ridicat – adesea prin intermediul unei prezentări abile a produsului și al strategiilor publicitare – prin utilizarea efectivă a unei mărci pentru anumite tipuri de produse de larg consum. Aceasta este situația chiar dacă produsul comercializat sub marcă este din toate punctele de vedere „identic în ceea ce privește compoziția și proprietățile [sale] organoleptice” cu produsul

nesupus strategiei de marcă [32].

80. În al doilea rând, reprezentanții guvernului maghiar au subliniat că norma referitoare la marjă se aplică pe o perioadă de șase luni. Ei au susținut, așadar, că un comerciant cu amănuntul putea efectua o serie de reduceri de prețuri promoționale pe termen scurt în cazul anumitor produse, cu condiția ca marja să rămână în medie mai mult sau mai puțin aceeași pe perioada respectivă de șase luni.

81. În opinia noastră, este clar că restricționarea libertății comercianților cu amănuntul de a modifica marja aplicată diferitor produse este de natură să aibă un efect semnificativ asupra liberei comercializări a mărfurilor. S-ar putea imagina cu ușurință împrejurări în care, de exemplu, un produs de larg consum se vinde cu o mică promoție în Ungaria comparativ cu prețurile obținute în statele membre învecinate pentru același produs. Dacă un producător din unul dintre aceste state membre ar dori să intre pe piața maghiară, producătorul în cauză ar putea dori desigur acceptarea unei marje inferioare de către comerciantul cu amănuntul astfel încât să sporească ansamblul vânzărilor în cazul noului produs. Astfel, în anumite împrejurări, ar putea chiar să fie avantajos din punct de vedere economic pentru comerciantul cu amănuntul maghiar să accepte o marjă mai scăzută pentru noul produs dacă aceasta ar conduce la o creștere a cererii consumatorilor – și, prin extindere, a vânzărilor – în ceea ce privește acest produs nou, în special pe termen lung.

82. Exprimând acest punct de vedere, nu am ignorat faptul că modul de redactare a articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este neutru și se aplică *de iure* fără distincție produselor naționale și produselor importate deopotrivă. Totuși, ar fi superfluu să se nege că mecanismele de stabilire a prețurilor constituie probabil cea mai eficientă metodă prin care un producător din alt stat membru poate intra pe o piață națională. Orice constrângere efectivă a capacității comercianților cu amănuntul de a determina prețuri pentru consumatori diferite pentru produse diferite în funcție de proveniența produselor în cauză ar ridica în mod inevitabil probleme serioase legate de piața internă.

83. Aceste considerații nu sunt atenuate de caracterul vag al articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009. Dreptul de a practica vânzări promoționale nu este prevăzut în mod expres de dispoziția menționată și este posibil ca producătorii din alte state membre în special care doresc să intre pe piața maghiară să nu aibă cunoștință de ceea ce pare să aibă natura unei concesii din partea autorităților maghiare în ceea ce privește vânzarea promoțională pe termen scurt. Este în firea lucrurilor faptul că în mod inevitabil aceasta este de natură să îi afecteze probabil mai mult pe producătorii din alte state membre decât pe producătorii naționali, care este mai probabil să fie familiarizați cu modul în care legea funcționează în practică [33]. În orice caz, este posibil ca în special un producător din alt stat membru care urmărește să intre pe piața respectivă să aibă nevoie de o strategie de stabilire a prețurilor mai îndelungată decât una care depinde doar de metodele de stabilire a prețurilor promoționale, care durează doar câteva zile sau săptămâni.

32 În această privință, reprezentanții guvernului maghiar au afirmat că produsele de marcă au proprietăți organoleptice diferite față de produsele fără marcă și sunt astfel considerate produse diferite în sensul articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009. Referitor la aceasta, reprezentanții menționați au arătat că produsele de marcă oferă consumatorului o experiență diferită în comparație cu produsele fără marcă și că ambalajul unui produs de marcă este astfel o proprietate organoleptică. În opinia noastră, explicația respectivă indică în mod clar caracterul vag al domeniului de aplicare al articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009.

33 Menționăm aici observațiile avocatului general Kokott din Concluziile sale prezentate în cauza Comisia/Irlanda (C-456/08, EU:C:2009:679) referitoare la anumite dispoziții de drept intern care permiteau unei instanțe naționale să își exercite puterea de apreciere pentru a respinge o acțiune în domeniul achizițiilor publice pentru motivul că nu a fost introdusă „neîntârziat", deși acțiunea fusese introdusă, pe de altă parte, în termenul stabilit de lege. La punctul 61 din concluziile sale, avocatul general Kokott a concluzionat că acest sistem discreționar aducea atingere principiului securității juridice care stă la baza directivelor privind achizițiile publice, precizând: „În cazul în care, din dreptul intern, rezultă o coroborare între dispozițiile legale și «dreptul judecătorilor», aceasta nu trebuie să se facă în detrimentul clarității și al preciziei dispozițiilor și a normelor respective. Aceasta se aplică în special atunci când o directivă vizează conferirea de drepturi unui particular, iar prevederea lipsită de claritate sau complexă, referitoare la termenele eventuale de decădere, ar putea conduce la pierderea drepturilor – precum, în speță, decăderea din dreptul de a exercita o cale de atac împotriva deciziei autorității contractante. *Înainte de toate, din cauza unei dispoziții complexe și lipsite de transparență, ofertanții și candidații din străinătate pot fi descurajați să participe în Irlanda la atribuirea de contracte de achiziții publice*" (sublinierea noastră). Deși contextul observațiilor menționate a fost, desigur, foarte diferit de cel al prezentei proceduri, s-ar putea considera totuși că aceste observații ale avocatului general Kokott au un anumit ecou în ceea ce privește impactul probabil al interpretării articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009.

84. În această privință, Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), este semnificativă. Cauza respectivă privea reglementarea irlandeză referitoare la tutun, care impunea prețuri minime pentru vânzarea țigărilor. Era vorba despre o măsură în domeniul sănătății publice destinată să garanteze că în special tinerii nu vor dobândi, prin posibilitatea de a cumpăra țigări ieftine, un obicei care să creeze dependență și care ar fi dăunător pentru sănătatea lor.

85. La punctul 40 din Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), Curtea a statuat că o reglementare care impune prețuri minime pentru anumite produse de consum (în cazul respectiv, țigări) este „susceptibilă să aducă atingere relațiilor concurențiale, întrucât îi împiedică pe unii dintre acești producători sau importatori să obțină avantaje din prețuri de cost mai mici pentru a propune prețuri de vânzare cu amănuntul mai atractive”. Curtea a statuat în continuare la punctul 45 din hotărârea menționată că un asemenea regim de prețuri minime este nelegal întrucât aduce atingere „avantajului concurențial care ar putea rezulta, pentru anumiți producători sau importatori de produse din tutun, din prețuri de cost mai mici”.

86. În mod clar, Curtea a fost preocupată de faptul că o obligație privind prețurile minime impusă de o reglementare națională pentru produse de consum precum țigările aducea atingere esenței înseși a unei piețe concurențiale și avea efecte de excludere.

87. În opinia noastră, este dificil să nu avem aceeași preocupare în ceea ce privește reglementarea națională aflată în discuție în prezenta cauză, chiar dacă Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), a fost pronunțată în contextul specific al Directivei 95/59/CE a Consiliului din 27 noiembrie 1995 privind alte impozite decât impozitele pe cifra de afaceri care afectează consumul de tutun prelucrat [34] și, mai mult, limitarea concurenței prin prețuri nu este deloc la fel de importantă ca cea care a existat în cauza în care s-a pronunțat hotărârea menționată [35].

88. Totuși, în opinia noastră, principiul general referitor la efectele anticoncurențiale ale dispozițiilor în materie de prețuri minime este aplicabil prin analogie în prezenta cauză. Mai precis, este dificil de evitat concluzia potrivit căreia articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu este doar anticoncurențial, întrucât împiedică stabilirea liberă a prețurilor de vânzare pe baza concurenței loiale, ci și discriminatoriu *de facto* față de noii intrați pe piața produselor alimentare și agricole din Ungaria, pentru toate motivele menționate mai sus.

89. În această privință, trebuie amintit că marja comerciantului cu amănuntul este un element fundamental al prețului unui produs pentru consumatori și poate – în funcție de nivelul marjei respective – să constituie un element esențial care determină alegerea consumatorului [36].

90. Prin urmare, rezultă că, prin împiedicarea discriminărilor prin prețuri în funcție de proveniența produselor în cauză, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 poate avea efectul de a descuraja intrarea producătorilor din alte state membre pe piața internă maghiară, întrucât comercianții cu amănuntul de produse importate sunt împiedicați să se angajeze în concurența prin prețuri în ceea ce privește propria marjă pentru produsele respective în detrimentul produselor naționale. Cel puțin în unele cazuri, este corect să se presupună că aceste produse importate pot dobândi o cotă de piață numai prin angajarea în concurența prin prețuri cu produsele naționale identice. De asemenea, nu se poate afirma nici că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 are efectele favorabile concurenței identificate de Curte la punctul 69 din Hotărârea din

34 JO 1995, L 291, p. 40, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 5.

35 Din cuprinsul punctelor 43-45 din Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), reiese cu claritate că reglementarea irlandeză a avut ca efect faptul că producătorilor și importatorilor activi pe piața irlandeză le-a fost impus un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru țigări egal cu 97 % din prețul mediu ponderat practicat pe această piață pentru fiecare categorie de țigări. Astfel, sistemul respectiv a eliminat efectiv diferențele dintre prețurile produselor concurente și a făcut ca aceste prețuri să conveargă spre prețul produsului cel mai scump.

36 În această privință, marja unui comerciant cu amănuntul ar putea varia în mare măsură, de exemplu, de la 5 % la 100 %, poate chiar până la 200 % din prețul producătorului.

13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), întrucât ar garanta că anumiți producători nu suferă o discriminare prin prețuri ca urmare a poziției lor de negociere mai vulnerabile din cauza neapartenenței lor la o organizație de producători de lapte recunoscută [37].

91. Este clar astfel că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 are ca efect excluderea potențială a concurenței prin prețuri într-un mod semnificativ care afectează posibilitatea producătorilor din alte state membre de a asigura accesul produselor lor pe piața maghiară. Prin urmare, rezultă că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 aduce atingere funcționării corespunzătoare a organizării comune a pieței agricole pentru produsele în cauză și împiedică în mod nejustificat această funcționare.

92. Rezultă că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, întrucât elimină concurența prin prețuri în modul tocmai prezentat mai sus, este contrar unui principiu-cheie care stă la baza Regulamentului nr. 1308/2013 și interpretării constante care a fost dată de Curte regulamentului menționat, precum și predecesoarelor sale [38], în hotărâri precum Hotărârea din 26 mai 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314).

93. În consecință, propunem Curții să declare că, prin restricționarea stabilirii prețurilor de vânzare a produselor agricole și alimentare, în special prin intermediul articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului nr. 1308/2013.

3. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 34 TFUE

94. Libera circulație a mărfurilor este un principiu fundamental al Tratatului FUE care își găsește expresia în interzicerea, prevăzută la articolul 34 TFUE, a restricțiilor cantitative la importurile între statele membre, precum și a oricăror măsuri cu efect echivalent. Potrivit unei jurisprudențe constante, interzicerea măsurilor cu efect echivalent unor restricții cantitative instituită la articolul 34 TFUE are în vedere orice reglementare a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre [39]. Această interdicție a fost exprimată de Curte pentru prima dată în Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) (denumită în continuare „Hotărârea Dassonville”).

95. Domeniul de aplicare larg al interdicției enunțate în Hotărârea Dassonville a fost atenuat în materia modalităților de vânzare în mai multe cauze ulterioare Hotărârii Curții din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905).

37 Niciun abuz, efectiv sau potențial, de această natură împotriva procesului concurențial din partea comercianților cu amănuntul nu a fost identificat în prezenta cauză ca justificare pentru articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009. Dimpotrivă: o reglementare care are efectul general de a împiedica reducerea marjelor de către comercianții cu amănuntul în cazul produselor agricole restrânge pur și simplu procesul concurențial obișnuit pe piața acestor produse. Nu este un abuz în sine angajarea unui comerciant cu amănuntul în concurența prin prețuri în funcție de proveniența mărfurilor în cauză. Situația ar fi, desigur, diferită dacă articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 ar fi urmărit să împiedice un comerciant cu amănuntul să își exploateze puterea deținută pe piață practicând, de exemplu, o discriminare prin prețuri în detrimentul unui producător care nu este membru al unei organizații de producători recunoscute. Articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 are însă o rază de acțiune mult, mult mai largă, în sensul că un aspect esențial al mecanismului de stabilire a prețurilor necesar pentru funcționarea unei piețe concurențiale a unor astfel de produse este în esență dezactivat și eliminat.

38 De exemplu, Regulamentul (CEE) nr. 804/68 al Consiliului din 27 iunie 1968 privind organizarea comună a pieței în sectorul laptelui și produselor lactate (JO 1968, L 148, p. 13), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1538/95 al Consiliului din 29 iunie 1995 (JO 1995, L 148, p. 17).

39 Hotărârea din 19 octombrie 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punctele 20 și 22, precum și jurisprudența citată).

96. Începând cu Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), Curtea a statuat în mod constant că aplicarea în cazul produselor din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare nu este ca atare de natură să constituie un obstacol în calea comerțului dintre statele membre în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, în măsura în care dispozițiile respective se aplică tuturor operatorilor vizați ce își exercită activitatea pe teritoriul național și în măsura în care afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor provenite din alte state membre [40].

97. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, aplicarea modalităților naționale de vânzare în cazul vânzării produselor care provin din alt stat membru și care îndeplinesc cerințele stabilite de acest stat nu este de natură să împiedice accesul acestora pe piață sau să îl îngreuneze mai mult decât pe cel al produselor naționale. Prin urmare, astfel de norme sunt în afara domeniului de aplicare al articolului 34 TFUE.

98. Trebuie observat că, potrivit Comisiei, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 constituie o modalitate de vânzare în sensul Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905). Nu putem decât să fim de acord cu această apreciere [41].

99. Mai mult, Comisia nu susține că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 împiedică *de iure* accesul pe piața maghiară a produselor în cauză care provin din alte state membre. Comisia apreciază însă că această dispoziție nu îndeplinește al doilea criteriu stabilit în Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), întrucât acordă un avantaj *de facto* unor produse naționale identice.

100. Principiile instituite în Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905) – invocate pe larg de guvernul maghiar în prezenta cauză – au fost aplicate de către Curte și în alte proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

101. Astfel, de exemplu, în Hotărârea din 29 iunie 1995, Comisia/Grecia (C-391/92, EU:C:1995:199), Curtea a considerat că o lege elenă care limita vânzarea de lapte procesat pentru sugari doar la farmacii nu încălca actualul articol 34 TFUE. Curtea a constatat că legea afecta doar modalitățile de vânzare a produselor și se aplica fără distincție produselor naționale și produselor importate. Curtea a statuat în continuare la punctul 18 din hotărârea respectivă că situația ar fi diferită numai „dacă ar fi evident că reglementarea în litigiu protejează produse naționale care sunt similare cu laptele procesat pentru sugari provenit din alte state membre sau care se află în raport de concurență cu laptele de acest tip”.

102. În ceea ce ne privește, considerăm că prezenta cauză este diferită de cea în care s-a pronunțat Hotărârea din 29 iunie 1995, Comisia/Grecia (C-391/92, EU:C:1995:199), pentru toate motivele pe care le-am menționat deja, referitoare la încălcarea Regulamentului nr. 1308/2013.

40 Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751, punctul 103 și jurisprudența citată). Curtea a arătat că motivul pentru care o reglementare care impune anumite modalități de vânzare nu intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE este că aceasta nu este de natură să împiedice accesul produselor importate pe piața statului membru respectiv sau să îl îngreuneze mai mult decât pe cel al produselor naționale. Hotărârea din 18 septembrie 2003, Morellato (C-416/00, EU:C:2003:475, punctul 31).

41 A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 august 1995, Belgapom (C-63/94, EU:C:1995:270, punctul 13), în care Curtea a statuat că o reglementare națională care interzice vânzările din care rezultă o marjă de profit extrem de redusă constituie o modalitate de vânzare. Curtea a observat, la punctul 14 din această hotărâre, că dispoziția în cauză, care era „aplicabilă, fără deosebire în funcție de produse, tuturor comercianților din sectorul relevant, nu afectează comercializarea produselor provenite din alte state membre într-un mod diferit față de comercializarea produselor naționale”. Este clar că hotărârea menționată a vizat ceea ce era în esență vânzare în pierdere. Totuși, în ceea ce ne privește, considerăm că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 este mult mai mult decât o simplă măsură care vizează astfel de vânzări, întrucât afectează un element esențial al procesului concurențial pentru produsele agricole, și anume stabilirea liberă a prețurilor de vânzare.

103. În opinia noastră, articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 descurajează intrarea pe piața maghiară a noilor produse agricole provenite din alt stat membru prin eliminarea concurenței prin prețurile la nivelul vânzării cu amănuntul. După cum am arătat anterior, această limitare a procesului concurențial este de natură să afecteze mai mult producătorii de mărfuri importate, întrucât numai printr-o concurență prin prețuri eficientă (inclusiv prin prețuri promoționale) astfel de producători pot spera în general să obțină accesul pe piața maghiară în detrimentul produselor agricole naționale tradiționale (și mai bine cunoscute) care sunt familiare consumatorului maghiar obișnuit. Incertitudinile legate de aplicarea articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 în cazul produselor vizate de aceasta și posibilitatea de a efectua vânzări promoționale pe termen scurt, la care am făcut deja aluzie, nu fac decât să sporească aceste dificultăți.

104. Chiar și în situația în care Curtea ar statua că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 încalcă articolul 34 TFUE, ar fi necesar să se analizeze și dacă încălcarea respectivă ar putea fi justificată printr-o raportare la articolul 36 TFUE sau prin motive imperative de interes general. În prezenta cauză, Ungaria încearcă să justifice articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 susținând că obiectivul său este combaterea practicilor de vânzare neloială ale comercianților cu amănuntul în detrimentul producătorilor.

105. În ceea ce ne privește, considerăm că articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009 nu poate fi justificat pe acest temei. În primul rând, spre deosebire de situația care a existat în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), Ungaria nu a făcut dovada practicilor concurențiale neloiale ale comercianților cu amănuntul în ceea ce privește gama largă de produse vizate la articolul 3 alineatul (2) litera u) din Legea XCV din 2009. În al doilea rând, în orice caz, Ungaria nu a demonstrat în mod coerent modul în care stabilirea marjelor comercianților cu amănuntul ar proteja în fapt partea presupus mai vulnerabilă la negocierile pentru vânzări, și anume producătorul, cu atât mai mult cu cât această dispoziție nu restrânge libertatea comerciantului cu amănuntul de a negocia prețurile, comisioanele, rabaturile etc. cu producătorii.

106. Subliniem că implicarea unui comerciant cu amănuntul într-un raport de concurență prin prețuri în funcție de proveniența produselor în cauză nu este un abuz în sine.

107. În aceste împrejurări, apreciem că, prin adoptarea articolului 3 alineatul (2) litera u) din Legea nr. XCV din 2009, Ungaria și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 34 TFUE și că el nu poate fi justificat prin niciun motiv imperativ de interes general invocat.

4. Cheltuielile de judecată

108. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligată să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de Comisie.

V. Concluzie

109. Având în vedere considerațiile prezentate mai sus, propunem Curții să statueze că, prin adoptarea articolului 3 alineatul (2) litera u) din mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló, 2009. évi XCV. törvény (Legea XCV din 2009 privind interzicerea practicilor comerciale neloiale care îi afectează pe furnizorii de produse agricole și alimentare), Ungaria și-a încălcat obligațiile care îi revin

în temeiul articolului 34 TFUE, precum și obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului.

110. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligată să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de Comisie.