

Válaszút elé állíthatja az Európai Unió Bírósága a kormányt

Az Orbán-kormány 2022-től több olyan intézkedést is hozott (hatósági árak, kötelező akció, árreszt), amelyeknek célja az élelmiszer-infláció letörése és a fogyasztói árak gyors csökkentése volt. E szabályok azóta is tartó politikai, gazdasági és jogi viták keretében kerültek. Az intézkedések a közvélemény jelentős részében kedvező fogadtatásra találtak, mert számos alapvető élelmiszer ára rövid időn belül érzékelhetően csökkent, ami közvetlenül érintette a háztartások kiadásait. Ezzel szemben a közös piac érdekeit védelmező Európai Bizottság idejekorán jelezte kifogásait, és a hazai kereskedelmi szövetségek is éles kritikákat fogalmaztak meg. Orbáni örökség ide vagy oda, a választók szemében népszerű árresztot Magyar Péter kormánya láthatóan sem lenyelni, sem kiköpní nem tudja, így egyelőre a szabályozás fenntartásáról döntött. Ezzel viszont óhatatlanul szembe kerül az uniós pénzcsepokért is felelős Bizottsággal, ami válaszul 2026 júliusában kötelezettségszegési eljárásokat indított az Európai Unió Bírósága előtt. Az eljárások kimenetele aligha kétséges, tekintve, hogy az Bíróság 2026. június 18-án hozott ítéletében egy egyedi ügyben már kimondta, hogy a 2023-ban bevezetett kötelező akciózásra (árstop) vonatkozó szabályozás ellentétes az uniós joggal. Az Alapjogokért Központ jogi elemzése ez utóbbi ügyet dolgozza fel.

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága harmadik tanácsának ítélete (C-658/24-es számú ügy) a Penny Market és a Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal között folyamatban lévő jogvitában előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem alapján született. Az ügy tárgya a magyar veszélyhelyzeti árstop- és készletartási szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetősége volt. A döntés középpontjában egyrészt a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezéséről szóló 1308/2013/EU rendelet, másrészt a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv állt.

Az ítélet jelentősége abban áll, hogy a Bíróság nem pusztán a hatósági ár- vagy akciósár-képzés technikai kérdését vizsgálta, hanem azt is, hogy egy veszélyhelyzetre alapított tagállami gazdaságpolitikai beavatkozás milyen feltételekkel illeszthető be az uniós belső piaci és agrárpiaci jogrendbe.

2. Állami beavatkozások az árakba Magyarországon

Az árstop, a kötelező akciózás és az árreszt egyaránt a kiskereskedelmi árképzésbe történő, veszélyhelyzeti jogalkotáson alapuló állami beavatkozás, azonban eltérő szabályozási technikát alkalmaznak. A 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet szerinti árstop közvetlen hatósági ármaximumot állapított meg: az érintett termékek bruttó kiskereskedelmi ára főszabály szerint nem haladhatta meg a kereskedő által 2021. október 15-én, egyes később bevont termékeknél pedig 2022. szeptember 30-án alkalmazott árat.

A 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet ezzel szemben nem általános árplafont vezetett be, hanem időszakosan ismétlődő árcsökkentési kötelezettséget írt elő: az akcióköteles termékkategóriákban kategóriánként legalább egy terméket a megelőző harminc nap legalacsonyabb bruttó kiskereskedelmi árához képest legalább 15 százalékkal olcsóbban kellett értékesíteni, az árstop kivezetését követően pedig egyes termékfajtáknál beszerzési árhoz kötött kedvezményes árat, illetve további, legalább 15 százalékos akciózást is előírt. A 42/2025. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti árrésstop ugyanakkor nem közvetlenül a végső fogyasztói árat vagy annak meghatározott időszakos csökkentését rögzíti, hanem az adó nélküli fogyasztói ár, valamint a beszállítói átadási vagy önköltségi ár különbözetéből, továbbá a beszállítói kedvezményekből képzett kereskedői árrést korlátozza: az érintett termékeknél az árrés nem haladhatja meg a 2025 januárjában alkalmazott átlagos árrést, és legfeljebb 10 százalék lehet. Jogdogmatikailag tehát az árstop tételes ármaximum, a kötelező akciózás meghatározott referenciaárhoz vagy beszerzési árhoz kapcsolt időszakos árleszállítási kötelezettség, míg az árrésstop a kereskedő árképzési mozgásterét korlátozó, közvetett árszabályozási eszköz; ebből következően az árrésstop mellett a beszerzési ár változása korlátozottan továbbra is megjelenhet a fogyasztói árban, míg a klasszikus árstop ezt főszabály szerint kizárta.

3. Az ügy háttere

A magyar kormány az Ukrajnában fennálló fegyveres konfliktushelyzetre tekintettel veszélyhelyzetet hirdetett ki, majd a fogyasztók túlzott inflációval szembeni védelmére hivatkozással elfogadta a 162/2023. Korm. rendeletet és egy árakat korlátozó szabályozást vezetett be bizonyos termékek esetében. A rendelet 2023. május 6-án lépett hatályba, és kötelező árcsökkentési szabályozást vezetett be meghatározott élelmiszer-kiskereskedők tekintetében.

A szabályozás azokra a kereskedőkre vonatkozott, amelyek főtevékenységként élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelmet folytattak, és amelyek 2021. évi nettó árbevétele meghaladta az 1 milliárd forintot, hozzávetőleg 2,5 millió eurót. A rendelet alapján e kereskedőknek 2023. június 1. és 2024. június 30. között meghatározott termékkategóriákban legalább 15%-kal alacsonyabb bruttó kiskereskedelmi árat kellett alkalmazniuk a megelőző 30 nap legalacsonyabb bruttó kiskereskedelmi árához képest.

A rendelet nem csupán árcsökkentési kötelezettséget írt elő, hanem készlettartási kötelezettséget is: a kereskedőknek az érintett termékekből naponta legalább a 2022. évben értékesített átlagos napi mennyiséget kellett árusítaniuk oly módon, hogy a vásárlók folyamatos kiszolgálása biztosított legyen.

Az alapeljárásban a nemzeti hatóság 2024. február 20-án helyszíni ellenőrzést tartott a Penny Market egyik üzletében. Megállapítása szerint az ellenőrzés napján az érintett termékkategóriákba tartozó almák, illetve ásványvizek és üdítőitalok nem voltak az üzlet polcain, és ezekből aznap nem történt

értékesítés. Ennek alapján a hatóság 2024. március 27-i határozatával 4 000 000 forint, hozzávetőleg 10 000 euró fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki a Penny Markettel szemben.

A Penny Market vitatta a határozat jogszerűségét. Az eljáró Győri Törvényszék előzetes döntéshozatal céljából fordult az Európai Unió Bíróságához, lényegében annak tisztázása érdekében, hogy az ilyen típusú, veszélyhelyzetre hivatkozással bevezetett árcsökkentési és készlettartási kötelezettség összeegyeztethető-e az uniós joggal.

3. A jogi kérdések

A Bíróság előtt két fő kérdés merült fel.

Az első kérdés az volt, hogy a 162/2023. Korm. rendelet szerinti kötelező árcsökkentés és minimális készlettartás összeegyeztethető-e az 1308/2013/EU rendelettel, amely a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezését szabályozza. A Bíróság e körben azt vizsgálta, hogy a nemzeti intézkedés sérti-e a közös piacszerzés egyik lényegi elemét, nevezetesen az árak szabad versenyen alapuló meghatározását.

A második kérdés a 2006/123/EK irányelv értelmezésére vonatkozott. A Bíróság azt vizsgálta, hogy a magyar szabályozás a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó uniós jogi követelményekkel összeegyeztethető-e, különösen a hátrányosan megkülönböztető követelmények tilalma és az arányossági követelmények szempontjából.

4. A Bíróság érvelése az 1308/2013/EU rendelet alapján

A Bíróság abból indult ki, hogy a közös agrárpolitika területén az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör áll fenn. A tagállamok ugyan rendelkeznek jogalkotási mozgástérrel, azonban kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedéstől, amely a közös piacszerzési rendelethöz való eltérést valószínűsítené meg vagy annak megfelelő működését veszélyeztetné.

Az ítélet egyik központi tétele, hogy az árak szabad verseny alapján történő szabad meghatározása az 1308/2013/EU rendelet egyik alkotóeleme. A Bíróság megállapította, hogy az olyan kötelezettség, amely meghatározott mezőgazdasági termékeket kötelezően alacsonyabb bruttó kiskereskedelmi áron és meghatározott minimális mennyiségben rendel árusítani, korlátozza a kereskedők piaci szabadságát. A kereskedők ugyanis nem dönthetnek szabadon sem az eladási áraikról, sem az értékesíteni kívánt mennyiségekről.

A Bíróság ugyanakkor nem zárta ki elvi alapon, hogy a tagállamok a közös piacszerzés céljaitól eltérő közérdekű célokat kövessenek. A magyar kormány által megjelölt célok az infláció elleni küzdelem

és a hátrányos helyzetben lévő fogyasztók megfizethető élelmiszerekkel való ellátása voltak. A Bíróság ezeket önmagukban olyan céloknak tekintette, amelyekre tagállam hivatkozhat, de hangsúlyozta, hogy az intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság követelményének.

Az arányosság vizsgálata során a Bíróság döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy a szabályozás nem koherens és nem szisztematikus módon szolgálta a hivatkozott célokat. A szabályozás kizárólag azokra az élelmiszer-kiskereskedőkre vonatkozott, amelyek árbevétele meghaladta az 1 milliárd forintot, és amelyek a döntés szerint jellemzően városi területeken működtek. Ebből a Bíróság arra következtetett, hogy az érintett tagállamban forgalomba hozott élelmiszerek jelentős részét olyan kereskedők értékesítik, amelyekre a szabályozás nem vonatkozik, miközben a hátrányos helyzetben lévő fogyasztók jelentős része a gyakorlatban nehezen fér hozzá az árcsökkentett termékekhez.

A minimális készlettartási kötelezettség tekintetében a Bíróság ugyanilyen következtetésre jutott: mivel az is ugyanarra a szűk kereskedői körre vonatkozott, nem volt alkalmas a kitűzött célok koherens és szisztematikus elérésére.

Ennek alapján a Bíróság kimondta, hogy az 1308/2013/EU rendelettel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely veszélyhelyzetre hivatkozással a 2,5 millió eurót meghaladó éves árbevételű élelmiszer-kiskereskedőket bírság terhe mellett kötelezi 15%-os árcsökkentésre és minimális készlettartásra.

5. A Bíróság érvelése a 2006/123/EK irányelv alapján

A Bíróság a szolgáltatási irányelv alkalmazhatóságát is megállapította. Rögzítette, hogy a termékek kiskereskedelmére irányuló tevékenység az irányelv értelmében szolgáltatásnak minősül. Azt is kimondta, hogy az 1308/2013/EU rendelet alkalmazhatósága nem zárja ki a 2006/123/EK irányelv párhuzamos alkalmazását, mivel az agrárpiaci rendelet nem szabályozza kimerítően a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultság vagy gyakorlás kérdéseit.

A Bíróság a kérdést nem a szolgáltatásnyújtás szabadsága, hanem a letelepedés szabadsága körében vizsgálta. Ennek indoka az volt, hogy a Penny Market a német REWE élelmiszer-kereskedelmi csoport által létrehozott társaságként 1996 óta van jelen a magyar piacon, és ténylegesen, tartósan, folyamatosan folytat kiskereskedelmi tevékenységet Magyarországon.

A 2006/123/EK irányelv 14. cikke alapján a tagállamok nem köthetik a szolgáltatási tevékenység gyakorlását közvetlenül vagy közvetve az állampolgárságon, illetve társaságok esetében a létesítő okirat szerinti székhely helyén alapuló megkülönböztető követelményekhez. A Bíróság a döntésben a közvetett hátrányos megkülönböztetés lehetőségét vizsgálta.

A dokumentum szerint a Bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a szabályozás hatálya alá eső kereskedői kör meghatározása — az árbevételi küszöb, a tevékenységi osztályozás és a működési modell

alapján — eltérően érinthette a külföldi tulajdonosi háttérű, központilag működtetett láncokat és a magyar tulajdonosi háttérű vagy franchise rendszerben működő kereskedői csoportokat. A Bíróság szerint amennyiben az előterjesztő bíróság megerősíti az ezzel kapcsolatos tényállási körülményeket, a szabályozás a 2006/123/EK irányelv 14. cikke szerinti tiltott közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülhet.

A Bíróság mindemellett azt is kimondta, hogy még abban az esetben is, ha a nemzeti bíróság végül nem állapítana meg hátrányos megkülönböztetést, a szabályozás az irányelv 15. cikke alapján értékelendő követelménynek minősül. Ez a követelmény csak akkor lenne fenntartható, ha alkalmas lenne az elérni kívánt cél biztosítására, és megfelelne az arányosság feltételeinek. Mivel a Bíróság az 1308/2013/EU rendelet kapcsán már megállapította, hogy az intézkedések nem szolgálják koherens és szisztematikus módon a hivatkozott célokat, ugyanez az érvelés a szolgáltatási irányelv alapján is az összeegyeztethetlenség megállapításához vezetett.

6. A döntés jogi értékelése

Az ítélet dogmatikai szempontból két fő jogi tételt erősít meg.

Elsőként azt, hogy a tagállami veszélyhelyzeti jogalkotás nem mentesül automatikusan az uniós jogi korlátok alól. A veszélyhelyzet, az infláció elleni küzdelem és a fogyasztóvédelem olyan célok lehetnek, amelyekre a tagállam hivatkozhat, de e célok önmagukban nem igazolják az uniós piaci rend alapvető működési elveit sértő intézkedéseket. A Bíróság tehát nem a célok legitimitását tagadta, hanem az eszközök alkalmasságát és arányosságát vonta kétségbe.

Másodszor, az ítélet világossá teszi, hogy az árcsökkentési és készlettartási kötelezettség nem pusztán belső gazdaságpolitikai intézkedésként értékelendő. Ha a szabályozás a mezőgazdasági termékek forgalmazási áraiba és mennyiségeibe avatkozik be, akkor az a közös piacszervezés működését érinti. Ha pedig a szabályozás a kiskereskedelmi tevékenység gyakorlásának feltételeit határozza meg, akkor a szolgáltatási irányelv szerinti letelepedési szabadság szempontjából is vizsgálándó.

A döntés különösen fontos eleme a koherencia-követelmény alkalmazása. A Bíróság nem elégedett meg azzal, hogy a tagállam által megjelölt cél társadalmilag vagy gazdaságpolitikailag elfogadható. Azt vizsgálta, hogy a szabályozás ténylegesen alkalmas-e a cél elérésére. Mivel a kötelezettség csak egy szűk kereskedői körre vonatkozott, miközben a piaci értékesítés és a fogyasztói hozzáférés jelentős része ezen a körön kívül maradt, a Bíróság szerint az intézkedés nem volt koherens és szisztematikus.

A határozatból az is következik, hogy a formálisan semleges szabályozási technikák — például árbevé-
teli küszöb, TEÁOR-besorolás vagy üzleti modell szerinti különbségtétel — uniós jogi szempontból

akkor is problémások lehetnek, ha tényleges hatásuk összehasonlítható helyzetben lévő gazdasági szereplők között indokolatlan eltérést eredményez. A Bíróság e körben a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát helyezte előtérbe.

7. Összegzés

A Bíróság ítélete alapján a 162/2023. Korm. rendelet szerinti, veszélyhelyzetre hivatkozással bevezetett kötelező árcsökkentési és minimális készlettartási kötelezettség uniós jogba ütközik. A Bíróság ezt egyrészt az 1308/2013/EU rendeletre, másrészt a 2006/123/EK irányelv 14. cikkének 1. pontjára és 15. cikkére alapította.

Az ítélet lényege, hogy a tagállam gazdasági válsághelyzetben is csak olyan beavatkozást alkalmazhat, amely az uniós joggal összeegyeztethető, a kitűzött cél elérésére ténylegesen alkalmas, koherens, szisztematikus és arányos. A vizsgált magyar szabályozás e mércének nem felelt meg, mert a kereskedők ár- és mennyiségi döntési szabadságába beavatkozott, a közös piacszerzés szabad versenyen alapuló rendszerét sértette, továbbá a szolgáltatási irányelv alapján is tiltott vagy legalábbis igazolhatatlan követelménynek minősült.