



Vastuvõtmise kuupäev : 14/09/2026

Kohtuasi C-805/26**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

17. juuli 2026

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Kúria (Ungari kõrgeim kohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. juuni 2026

Kaebaja ja kassaator kassatsioonimenetluses:

Rossmann Magyarország Kft.

Vastustaja ja vastustaja kassatsioonimenetluses:

Fejér Vármegyei Kormányhivatal (Fejéri komitaadi valitsusasutus, Ungari)

[...]

Kohtuotsus, mille on teinud**Kúria (Ungari kõrgeim kohus)****kassatsioonikohtuna**

[...]

Kaebaja:

[...]

Rossmann Magyarország Kft.

[...]

[...]

Vastustaja:

[...]

Fejér Vármegyei Kormányhivatal
(Fejéri komitaadi valitsusasutus,
Ungari)

[...]

[...]

Vaidluse ese:

[...]

kaebus, mis on esitatud tarbijakaitse
valdkonnas tehtud haldusotsuse [...] peale

[...]

Kassaator:

[...]

kaebaja [...]

Resolutsioon

Kúria (Ungari kõrgeim kohus) esitab Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotluse järgmistes küsimustes:

1. Kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 49 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 14 lõiget 1 ja artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et nendega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, millega nõutakse hädaolukorrale tuginedes ja trahvi ähvardusel niisugustelt apteegikaupade jaemüüjatelt, kelle netokäive aastas on suurem kui miljard Ungari forintit, et teatavate tootekategooriate kasumimarginaal ei oleks suurem eelmisel perioodil nende toodete suhtes kohaldatud keskmisest kasumimarginaalist ega ületaks 15%, ning milles neile on kehtestatud nimetatud toodete laos hoidmise kohustus?
2. Kas liidu õiguse põhimõtetest tuleneb, et haldusotsuse õiguspärasust analüüsiv kohus peab tegema korralduse tasuda viivis, kui ta on määranud, et liidu õigusega vastuolus olevale õigusnormile tugineva haldusotsusega määratud trahvisumma tuleb tagastada, isegi kui konkreetsele kohtuasjale kohaldatavas valdkondlikus haldusnormis ei ole viivise õigusliku aluse ja määra kohta mitte midagi sätestatud ning nimetatud viivise nõudmine eraldi menetluses ei muuda liidu õigusest tulenevate õiguste teostamist kaebaja jaoks oluliselt keerulisemaks?

[...] [riigisisese menetlusõiguse kaalutlused]

Põhjendus**Põhikohtuasja asjaolud**

- [1] Vastustajast tarbijakaitseamet määras 11. septembri 2025. aasta otsusega [...] kaebajale, kes on apteegikaupade jaemüüja, kelle 2023. aasta käive oli suurem kui miljard Ungari forintit (HUF), tarbijakaitse valdkonnas 5 miljoni forinti suuruse rahatrahvi.
- [2] Otsuse põhjenduse kohaselt viidi 20. mail 2025 ühes kaebaja kaupluses [...] [Ungaris] läbi kohapealne kontroll. Kontrolli päeval oli toote „foolium RUBIN 30 m“, mille tootekood on 73206, müügihind 816 forintit. Toote arvega tõendatud ostuhind oli 1,2123 eurot (EUR), mis on 485,26 forintit.

- Vastustaja tuvastas, et kaebaja kohaldatav kasumimarginaal oli kõrgem kui 15% ja kaebaja oli seeläbi rikkunud valitsuse 8. mai 2025. aasta määruse 93/2025 apteegikaupade hinna alandamiseks vajalike meetmete kohta (a drogériaal termékek árának csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 93/2025. (V. 8.) Korm. rendelet; edaspidi „valitsuse määrus“) § 2 lõike 1 punkti b. Vastustaja selgitas, et õigusnormis – valitsuse määruse § 4 lõike 2 punkt a – on sätestatud, et kõnealuse rikkumise puhul tuleb kohaldada rahatrahvi, mille summa on õigusnormis täpselt kindlaks määratud. Vastustaja märkis, et valitsuse määruse § 4 lõike 3 kohaste eriliste asjaolude esinemine ei olnud tõendatud.
- [3] Kaebaja vaidlustas vastustaja otsuse halduskohtumenetluses, mille tulemusena tühistas Veszprémi Törvényszék (Veszprémi kohus, Ungari) esimese astme kohtuna 13. märtsi 2026. aasta lõpliku kohtuotsusega [...] nimetatud otsuse ja määras, et vastustaja peab viima läbi uue menetluse.
- [4] Esimese astme kohus jättis oma lõpliku kohtuotsuse põhjendustes rahuldumata kaebaja poolt menetluse käigus esitatud taotlused esitada Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) eelotsusetaotlus. Esimese astme kohus leidis, et kaebaja kaebus ei sisaldanud ühtegi osa, mis oleks käsitletud liidu õiguse tõlgendamist või kohaldamist; kaebaja palus üksnes tuvastada, et asjaomased Ungari õigusnormid on liidu õiguse aluspõhimõtetega vastuolus. Riigisisese õiguse tõlgendamine ei kuulu siiski mitte Euroopa Kohtu, vaid liikmesriigi kohtute pädevusse. Kaebaja oli oma kaebuses mõistnud hukka leebema karistuse määramata jätmise, hoiatuse tegemata jätmise ja selle, et vastustaja on rikkunud temal lasuvat põhjendamiskohustust. Kohtuvaidluses ei olnud vaja liidu õigust kohaldada ja kohtul oli võimalik lahendada käsitletav õigusküsimus liidu õigust kohaldamata.
- [5] Esimese astme kohus märkis, et valitsuse määruse § 4 lõikes 3 ette nähtud hoiatuse kohaldatavuse analüüsi tulemus on vastustaja otsuse põhjenduses esitatud lühidalt ühe lausega. Asjaomaseid tuvastatud faktilisi asjaolusid ja nendest tehtud järeldusi selles siiski isegi ei mainita. Eelnevat menetlust käsitlevast toimikust ega otsuse põhjendusest ei nähtu, et vastustaja oleks analüüsinud, kas esinesid erilised asjaolud, mis õigustaksid rikkumist, ning – kui ta analüüsis neid –, millised need olid ja miks neid ei olnud võimalik kohaldada. Samuti ei ole märgitud, et ta oleks palunud kaebajal oma asjaolude selgitamise kohustuse raames anda selle küsimusega seoses ütlusi. Kohus selgitas, et vastustaja esitas [kohtu]menetluse käigus üksikasjalikud väited, ent otsuse ebapiisavat põhjendust ei ole võimalik [kohtu]menetluse käigus heastada ning nimetatud otsus ei saa olla sisulise kontrolli esemeks. Seetõttu ei olnud kohtul võimalik teha hoiatuse kohaldatavuse kohta otsust.
- [6] Esimese astme kohus määras menetluse kordamise osas, et vastustaja peab tegema uue otsuse, milles ta tuvastab trahvi õiguslikuks aluseks olnud faktiliste asjaolude esinemise – eelkõige asjaolu, et kaebaja ei ole rikkumise

- toimepanemist eitanud – ning selgitab välja, kas valitsuse määruse § 4 lõikes 3 ette nähtud hoiatuse kohaldamise tingimused olid täidetud ja kas esines erilisi asjaolusid, mis toetaksid hoiatuse kohaldamise võimalust.
- [7] Kaebaja on kassatsioonkaebuses palunud tühistada lõpliku kohtuotsuse ning kohustada esimese astme kohut asja uuesti menetlema ja tegema uue otsuse.
- [8] Kaebaja väidab, et esimese astme kohus jättis – kaebaja arvates ekslikult – rahuldamata kaebaja taotlused esitada eelotsusetaotlus ning tugines oma otsuses ekslikult valitsuse määruse sätetele. Kaebaja leiab, et nimetatud kohus järeldas vastupidiselt toimiku sisule, et tema kaebuses ei olnud ühtegi väidet, millega ta vaidlustaks otsuse õigusliku aluse või kohaldatud õigusnormide kooskõla liidu õigusega. Kaebaja viitab esimese astme kohtule esitatud taotlustes, millega paluti eelotsusetaotluse esitamist, märgitule. Kaebaja rõhutab, et kohtuasjas C-557/23, Spar Magyarország tehtud Euroopa Kohtu otsuse, kohtuasjas C-658/24, Penny Market, mille menetlemine on Euroopa Kohtus pooleli, esitatud kohtujuristi ettepaneku ning kohtuasjas C-840/25, Penny Market II ja kohtuasjas C-10/26, Lidl Magyarország esitatud eelotsuse küsimuste tõttu on kohtuasja lahendamiseks vaja tõlgendada liidu õigust. Kaebaja märgib, et nimetatud kohtuasjades oli samuti vajalik tõlgendada liidu õigust seoses rea Ungari õigusnormidega, mis sarnanevad valitsuse määrusele ja mõjutavad jaekaubandust. Kaebaja väidab samuti, et Euroopa Komisjon on esitanud Ungarile kasumimarginaalide piiramise meetmetega seotud rikkumismenetluste – nr INFR(2025) 2052 ja INFR(2025) 2102 – raames kaks ametlikku kirja, mis põhjendavad samuti vajadust analüüsida valitsuse määruse sätete kooskõla Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiviga 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (edaspidi „teenuste direktiiv“).
- [9] Vastustaja palus oma vastuses kassatsioonkaebusele lõpliku kohtuotsuse jõusse jätmist.
- [10] Vastustaja märgib, et ta tegi 20. mail 2026 lõpliku kohtuotsuse alusel kaebaja kohta uue otsuse, mis sisaldab hoiatust ja kohustab teda [rikkumist lõpetama]. Korratud haldusmenetluses esitas kaebaja avalduse, milles ta ei vaielnud rikkumise esinemisele vastu, pooldasvõimalust, et teda karistatakse hoiatuse ja [rikkumise lõpetamise] kohustusega ning tegi ettepaneku sõlmida asutusega kokkulepe. Vastustaja märgib, et kaebaja avalduses ei tõstatatud küsimust, et analüüsitavad õigusnormid võivad olla liidu õigusega vastuolus.

Kohaldatavad riigisisised õigusnormid

- [11] Valitsuse määruse – mis kehtis 19. maist 2025 kuni 13. maini 2026 ning on käesoleva vaidluse eseme puhul kohaldatav – põhjenduse 1 kohaselt on

nimetatud määruse eesmärk vähendada Ungari leibkondade kaitseks apteegikaupade hinda.

- [12] Valitsuse määruse § 1 lõikes 1 on ette nähtud, et kuni kestab hädaolukord valitsuse 28. oktoobri 2022. aasta määruse 424/2022, mis käsitleb eriolukorra väljakuulutamist, arvestades relvakonflikti ja humanitaarkatastroofi Ukraina territooriumil, et ennetada selle olukorra tagajärgi Ungaris ja tulla nendega toime, ning kehtestab teatavad erakorralised õigusnormid (az Ukraina területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet), tähenduses, kohaldatakse 1997. aasta CLV seadust tarbijakaitse kohta (a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény; edaspidi „tarbijakaitseadus“), 2005. aasta CLXIV seadust kaubanduse kohta (a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény; edaspidi „kaubandusseadus“), 2011. aasta CXCV seadust Ungari majandusliku stabiilsuse kohta (a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény; edaspidi „Ungari majandusliku stabiilsuse seadus“), 2016. aasta CL seadust avaliku halduse üldise korralduse kohta (az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény) ja 2017. aasta CXXV seadust halduskaristuste kohta (a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény; edaspidi „halduskaristuste seadus“) koos nimetatud määruses ette nähtud erandite ja täiendavate sätetega.

Sama §-i lõikes 2 on esitatud hulk mõisteid. Nimetatud määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. „kasumimarginaal“ on vähendatava ja vähendaja vahe, millele on lisatud tarnija allahindlus;
2. „tarnija allahindlus“ on mis tahes lepinguline allahindlus, mis on toote müügiga kaudselt seotud, mida ei kanta arvele ja mis antakse kauplejale tagantjärele vastavalt 2000. aasta C seaduse raamatupidamise kohta (a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény) § 77 lõikele 7, samuti vastusooritus, mille kaupleja teeb tarnijale toote tarnimisega seotud teenuse eest niivõrd, kuivõrd see on seotud toote tarnimisega;
3. „kaupleja“ on isik, kelle põhitegevusala on tegevusalade statistilise klassifikaatori kohaselt „47.75 – Kosmeetika- ja hügieenitoodete jaemüük“ ja kelle netokäive oli kooskõlas 2020. aasta XLV seadusega jaemüügimaksu kohta (a kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény) 2023. aastal enam kui miljard Ungari forintit;

4. „vähendatav“ on jaemüügihind, mis ei sisalda tootele kohaldatavat maksusummat;

5. „vähendaja“ on tarnija poolt arvele märgitud tarnehind või kui kaupleja toodab ise, siis tegevusega seotud üldkulusid sisaldav omahind;

[...].

[13] Valitsuse määruse § 2 lõikes 1 on sätestatud, et kauplejad peavad kõigis kauplustes – või postimüügi korral kõigil platvormidel, kus müügitegevusega tegeletakse – kohaldama 1. lisas loetletud tootekategooriatele kasumimarginaali, mis

a) ei tohi ületada 2025. aasta jaanuaris kohaldatud keskmist kasumimarginaali ja

b) ei tohi ületada 15%.

[...] [analoogne säte juhuks, kui kaupleja ei ole asjaomast toodet jaanuaris 2025 turustanud]

Vastavalt sama §-i lõikele 5, kui kaupleja pakkus asjaomases kaupluses – või postimüügi korral platvormil, kus müügitegevusega tegeletakse – müügiks 1. lisas loetletud kategooriatesse kuuluvaid tooteid valitsuse määruse jõustumisele eelneval päeval, on ta kohustatud pakkuma niisuguseid tooteid iga päev müügiks vähemalt samas keskmises päevases koguses, mille ta müüs 2022. aastal, nii et klientide vajadused on igal ajal täidetud.

[14] Sõltumata Ungari majandusliku stabiilsuse seaduse §-s 38/B, halduskaristuste seaduse § 2 lõikes 3 ja tarbijakaitseseaduse § 47 lõikes 1 sätestatust, kui ametiasutus tuvastab kontrolli käigus, et valitsuse määruses kehtestatud kohustusi on rikutud,

a) määrab ta § 2 lõigetes 1, 2 ja 6 kehtestatud kasumimarginaali kohustuse rikkumise eest iga tootekategooria kohta rahatrahvi 5 000 000 forintit;

[...].

Vastavalt sama §-i lõikele 3, võib asutus teha eriliste asjaolude korral lõike 2 punktides a–c ja lõikes 9 sätestatud rahatrahvide asemel hoiatuse.

[15] Valitsuse määruse 1. lisas on esitatud tabelina toodete kategooriad, mida mõjutavad kasumimarginaali määрусega lubatud maksimaalne määr ja omamärgitoodete osakaalu piirang. Nende hulgas on punktis 4 nimetatud „fooliumi“ tootekategooriat.

- [16] 2026. aasta XIV seaduse, millega Ukraina territooriumil toimuva relvakonflikti tõttu välja kuulutatud erakorralised määrused võrdsustatakse seadusega (az Ukraina területén fennálló fegyveres konfliktusra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emeléséről szóló 2026. évi XIV. törvény), §-ga 50 lisati kaubandusseadusesse peatükk „Õiglased jaekaubandustavad apteegikaupade valdkonnas“, mis jõustus 14. mail 2025, ning vastavad §-id 6/Q–6/T, mis sisaldavad praegu eespool nimetatud valitsuse määruse sätteid.
- [17] Vastavalt 2017. aasta I halduskohtumenetluse seadustiku (a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény; edaspidi „halduskohtumenetluse seadustik“) § 89 lõikele 3 kohustab kohus juhul, kui ta tuvastab rikkumise, ametiasutust omal algatusel kõrvaldama õigusvastase tegevuse tagajärjed.

Liidu õiguse asjaomased sätted

- [18] ELTL artikli 49 kohaselt keelatakse allpool esitatud sätete piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisevabadust teise liikmesriigi territooriumil. Niiviisi keelatakse ka piirangud, mis takistavad mis tahes liikmesriigi territooriumile asunud liikmesriigi kodanikel rajada esindusi, filiaale ja tütarettevõtjaid. Kui kapitali käsitleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, hõlmab asutamisevabadus õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid, eriti äriühinguid artikli 54 teises lõigus määratletud tähenduses, neil tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle riigi õigus, kus niisugune asutamine toimub.
- [19] Teenuste direktiivi artikli 4 punktis 1 on sätestatud, et „teenus“ on selle direktiivi kohaldamisel asutamislepingu artiklis 50 [ELTL artikkel 57] osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest; punkti [5] kohaselt on „asutamine“ asutamislepingu artiklis 43 [ELTL artikkel 49] osutatud majandustegevuse tegelik teostamine teenuseosutaja poolt määramata ajavahemiku jooksul ja püsiva infrastruktuuri abil, mille kaudu teenuste osutamine tegelikult toimub.
- [20] Teenuste direktiivi artiklis 14 „Keelatud nõuded“ on sätestatud, et liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele:
1. diskrimineerivad nõuded, mis põhinevad otseselt või kaudselt kodakondsusel või äriühingute puhul registrijärgsel asukohal, sealhulgas eelkõige:
 - a) teenuseosutaja, tema töötajate, aktsionäride ja osanike või teenuseosutaja juht- või järelevalveorganite liikmete kodakondsusele esitatavad nõuded,

b) teenuseosutajale, tema töötajatele, aktsionäridele ja osanikele või teenuseosutaja juht- või järelevalveorganite liikmetele esitatav nõue olla vastava territooriumi resident.

[...].

[21] Vastavalt teenuste direktiivi artikli 15 „Hindamisele kuuluvad nõuded“ lõikele 1 kontrollivad liikmesriigid, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigusnorme selliselt, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

Lõike 2 kohaselt kontrollivad liikmesriigid, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest nõuetest:

- a) kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud, eelkõige rahvaarvust või teenuseosutajatevahelisest minimaalsest geograafilisest vahemaast tulenevate piirmäärade kujul;
- b) teenuseosutaja kohustus valida teatav õiguslik vorm;
- c) äriühingus osaluse omamisega seonduvad nõuded;
- d) nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu, välja arvatud nõuded, mis käsitlevad direktiiviga 2005/36/EÜ hõlmatud küsimusi või mis on sätestatud muudes ühenduse õigusaktides;
- e) keeld omada sama riigi territooriumil rohkem kui ühte tegevuskohta;
- f) töötajate minimaalset arvu sätestavad nõuded;
- g) kehtestatud miinimum- ja/või maksimumhinnad, millest teenuseosutaja peab kinni pidama;
- h) teenuseosutaja kohustus osutada koos oma teenusega teisi spetsiifilisi teenuseid.

Vastavalt lõikele 3 kontrollivad liikmesriigid, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;

b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.

Lõike 6 kohaselt ei kehtesta liikmesriigid alates 28. detsembrist 2006 ühtegi uut lõikes 2 loetletud tüüpi nõuet, kui see nõue ei vasta lõikes 3 sätestatud tingimustele.

Eelotsusetaotluse esitamise asjaolud ja põhjused

[22] Kúria (kõrgeim kohus) võttis kaebaja esitatud kassatsioonkaebuse menetlusse 9. juuni 2026. aasta kohtumäärusega [...] vastavalt halduskohtumenetluse seaduse § 118 lõike 1 punkti a alapunktile ac, sest – kaebaja väiteid arvestades – esines vajadus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

[23] Kúria (kõrgeim kohus) märgib, et liikmesriigi kohtuna, kelle otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, tuli tal täita kohustus esitada Euroopa Kohtule liidu õiguse tõlgendamise kohta küsimus, sest Kúria (kõrgeim kohus) oli seisukohal, et käesoleval juhul ei ole võimalik kohaldada kohtuasjas C-283/81, Cilfit nimetatud erandeid. Kúria (kõrgeim kohus) peab kassatsioonimenetluses tegema otsuse küsimuses, kas kaebajat on võimalik karistada valitsuse määruse sätete alusel, kuigi esineb kahtlus, kas need on liidu õigusega koosõlas. Juhul, kui Euroopa Kohus leiab, et valitsuse määruse sätted on liidu õigusega vastuolus, peab liikmesriigi kohus jätma need – menetluse mis tahes etapis – kohaldamata, sest ta ei saa tugineda oma otsuses liidu õigusega vastuolus olevale riigisisesele õigusnormile. Lisaks sellele, et sellisel juhul tuleb vaidlustatud haldusotsus tühistada, ei saa samuti anda korraldust uue haldusmenetluse läbiviimiseks, mis tugineb liidu õigusega vastuolus olevale riigisisesele õigusnormile.

[24] Euroopa Kohus sedastas 12. septembri 2024. aasta kohtuotsuses C-557/23, Spar Magyarország – mille puhul oli põhikohtuasja ese 14. jaanuari 2022. aasta valitsuse määrusega 6/2022, millega sätestatakse hädaolukorra tõttu erandid hindade kindlaksmääramist reguleeriva 1990. aasta LXXXVII seaduse kohaldamisest (az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022 (I. 14.) Korm. rendelet), ette nähtud nn „toiduainete hinnapiirangu“ kohustuse rikkumise eest tarbijakaitse valdkonnas määratud rahatrahv –, et määrust (EL) nr 1308/2013 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi meede, mis hädaolukorra tõttu ühelt poolt paneb kauplejale kohustuse pakkuda selle määruse kohaldamisalasse kuuluvaid

põllumajandustooteid reguleeritud hinnaga ja viiteaastal kaupleva laovaruse registreeritud keskmises päevakoguses ning teiselt poolt näeb ette rahatrahvi kohustusliku määramise selle liikmesriigi meetmega ette nähtud kohustuste rikkumise korral.

- [25] Euroopa Kohus järeltas 18. juuni 2026. aasta kohtuotsuses C-658/24, Penny Market – mis oli seotud 5. mai 2023. aasta valitsuse määrusega 162/2023, mis käsitleb sõja kontekstis toiduainete hinna inflatsiooni vähendamiseks vajalikke meetmeid (a háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szólt 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet), ette nähtud nn „kohustusliku soodushinna“ kohustuse rikkumise eest tarbijakaitsevaldkonnas määratud rahatrahviga –, et määrust nr 1308/2013 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis eriolukorda arvestades kohustavad ettevõtjaid, kes tegelevad toiduainete jaemüügiga ja kelle aastakäive on suurem kui 2 500 000 eurot, esiteks trahvi ähvardusel kohaldama kõnealuse määruse kohaldamisalasse kuuluvate teatavate tootekategooriate puhul kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul jaemüügi brutohinda, mis on vähemalt 15% madalam kui nende poolt eelneva 30 päeva jooksul kohaldatud madalaim jaemüügi brutohind, ning teiseks omama selle ajavahemiku jooksul alati teatud toodete miinimumkoguseid. Euroopa Kohus märkis lisaks, et teenuste direktiivi artikli 14 punkti 1 ja artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis eriolukorda arvestades kohustavad ettevõtjaid, kes tegelevad toiduainete jaemüügiga ja kelle aastakäive on suurem kui 2 500 000 eurot, esiteks trahvi ähvardusel kohaldama kõnealuse määruse kohaldamisalasse kuuluvate teatavate tootekategooriate puhul kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul jaemüügi brutohinda, mis on vähemalt 15% madalam kui nende poolt eelneva 30 päeva jooksul kohaldatud madalaim jaemüügi brutohind, ning teiseks omama selle ajavahemiku jooksul alati teatud toodete miinimumkoguseid.
- [26] Lisaks on Euroopa Kohtus pooleli kohtuasja C-840/25, Penny Market II menetlemine, milles eelotsusetaotluse esitanud kohus (Győri Törvényszék (Győri kohus, Ungari)) palus vastata valitsuse 11. märtsi 2025. aasta määrusega 42/2025 toiduainete hinna alandamiseks vajalike meetmete kohta (az élelmiszerárak csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szólt 42/2025 (III. 11.) Korm. rendelet) teatavate toiduainete puhul ette nähtud nn „maksimaalse kasumimarginaali“ kohustuse rikkumise eest tarbijakaitsevaldkonnas määratud rahatrahviga seoses järgmisele küsimusele: kas ELTL artikleid 49 ja 56 ning teenuste direktiivi artikli 16 lõiget 1 ja määrust (EL) nr 1308/2013 tuleb tõlgendada nii, et nendega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, millega nõutakse hädaolukorrale tuginedes ainult niisugustelt toidusektori jaemüüjatelt, kelle aastakäive on suurem kui miljard Ungari forintit, et teatavate tootekategooriate kasumimarginaal ei oleks suurem 2025. aasta jaanuaris nende toodete suhtes kohaldatud keskmisest kasumimarginaalist ega ületaks 10%, ning milles on nimetatud kohustuse rikkumise korral ette nähtud kohustus määrata neile rahatrahv?

- [27] Samuti on valitsuse 11. märtsi 2025. aasta määruse 42/2025 rikkumise eest tarbijakaitse valdkonnas määratud rahatrahviga seoses esitanud tolles asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus (Szegedi Törvényszék (Szegedi kohus, Ungari)) kohtuasjas C-10/26, Lidl Magyarország Euroopa Kohtule järgmised küsimused: kas ELTL artiklit 49 ja määrust (EL) nr 1308/2013 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene meede, millega – Ukraina territooriumil valitseva relvakonflikti ja humanitaarkatastroofi olukorras selle konflikti tagajärgedega toime tulemiseks ja nende kõrvaldamiseks Ungaris ning Ungari perede kaitse eesmärgil toiduainete hinna alandamiseks – kohustatakse kauplaid pakkuma määruse (EL) nr 1308/2013 kohaldamisalasse kuuluvaid põllumajandustooteid müügiks reguleeritud hinnaga (kohustusliku kasumimarginaaliga) ja keskmises päeva koguses, mis müüdi võrdlusaastal, nii et klientide vajadused on igal ajal täidetud? Kui leitakse, et liikmesriigi ametiasutus määras kauplajale rahatrahvi ja mõistis temalt välja menetluskulud vastuolus liidu õigusega, siis kas liidu õigust tuleb sel juhul tõlgendada nii, et liikmesriigi ametiasutus on lisaks trahvi ja menetluskulude tagastamisele kohustatud maksma intressi, mis vastab üldiste õigusnormide alusel kohaldatavale seaduslikule intressimäärale?
- [28] Käesoleva kohtuasja ese on tarbijakaitse valdkonnas määratud rahatrahv, mis määrati kaebajale valitsuse määrusega teatavate apteegikaupade puhul kehtestatud nn „maksimaalse kasumimarginaali“ kohustuse rikkumise eest. Euroopa Kohus ei ole veel tõlgendanud liidu õigust nimetatud õigusnormidega seoses ja Euroopa Kohtus on pooleli eelotsusemenetlused (C-480/25 ja C-10/26), mis on seotud teatavatele toiduainetele kohaldatava „maksimaalse kasumimarginaaliga“. Arvestades „toiduainete hinnapiirangu“ ja „kohustusliku soodushinnaga“ seotud eelotsusetaotluste kohta tehtud kohtuotsuseid (C-557/23 ja C-658/24), on Kúrial (kõrgeim kohus) kahtlusi selles osas, kas käesolevale kohtuasjale kohaldatavad valitsuse määruse sätted on kooskõlas siseturu põhivabadusi käsitlevate õigusnormidega.
- [29] Euroopa Kohus tõlgendab teenuste direktiivi artikli 4 punkti 1 nii, et jaekaubandus on käsitatav „teenusena“ selle direktiivi kohaldamise seisukohast (kohtuotsus liidetud kohtuasjades C-360/15 ja C-31/16, X ja Visser, punkt 97). Kohtuasja ese ei ole seotud ühegi teenuste direktiivi reguleerimisalast (artikli 1 lõiked 2 ja 7) ega kohaldamisalast (artikli 2 lõiked 2 ja 3) välja jäetud tegevuse ega valdkonnaga. Seetõttu jääb kohtuasja esemeks olev apteegikaupade jaemüük direktiivi kohaldamisalasse.
- [30] Teenuste direktiiv käsitleb samuti teenuseosutajate asutamisvabadust (III peatükk) ja teenuste vaba liikumist (IV peatükk). Direktiivi artikli 4 punktis 5 esitatud määratlusest lähtudes tuleb asutamise ja teenuse osutamise eristamisel lähtuda püsivuse aspektist. Kuna kaebaja, kelle otsene omanik on Saksamaal Madalmaades registreeritud äriühing Rossmann Central Europe B.V., kuulub emaettevõtja Dirk Rossmann GmbH võrgustikku ja on tegutsenud Ungari turul alates 1993. aastast, tegutseb ta Ungaris püsivalt

ning tema tegelik, püsiv ja katkematu jaemüügitegevus on majandustegevus ELTL artikli 49 tähenduses.

- [31] Teenuste direktiivi artiklis 14 on teenuseosutajate asutamisvabadusega seoses diskrimineerivad nõuded täielikult keelatud ja selles on esitatud mis tahes olukorras keelatud nõuete nn „must nimekiri“ (Euroopa Kohtu otsus C-593/13, Rina Services jt, punktid 35–40). Nii tuleneb artikli 14 punktist 1, et liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust diskrimineerivatele nõuetele, mis põhinevad otseselt või kaudselt kodakondsusel või äriühingute puhul registrijärgsel asukohal. Sellest järeldub, et artikliga 14 ei ole keelatud mitte ainult äriühingute asukohal põhinev ilmne diskrimineerimine, vaid ka kõik varjatud diskrimineerimise vormid, mis teistest eristuskriteeriumidest lähtudes viivad tegelikult sama tulemuseni (kohtuotsus C-323/18, Tesco-Global Áruházak, punkt 62). Euroopa Kohus on lisaks juba otsustanud, et nii direktiivi artikli 14 sõnastusest kui ka selle direktiivi üldisest ülesehitusest tuleneb, et artiklis 14 loetletud nõuded ei ole põhjendatavad. Ilma põhjendamisvõimaluseta keelu eesmärk on tagada süstemaatiline ja kiire selliste asutamisvabaduse piirangute kaotamine, mida liidu seadusandja ja Euroopa Kohtu praktika peavad siseturu toimimist oluliselt kahjustavaks, ja seega täidab see eesmärgi, mis on EL toimimise lepinguga kooskõlas (kohtuotsus C-179/14, komisjon vs. Ungari, punktid 45 ja 46).
- [32] Asjaolu, et Euroopa Komisjon otsustas 18. juuni 2025. aastal algetada kahe ametliku kirjaga – mille viitenumbrid on INFR(2025) 2052 ja INFR(2025) 2102 – Ungari suhtes kaks rikkumismenetlust, kuna viimane kehtestas „hinnamarginaali piirangud mujalt kui Ungarist pärit ettevõtetele“, näitab, et käesoleva kohtuasja puhul esineb teenuste direktiivi artikli 14 lõikega 1 keelatud nõue (diskrimineerimine registreeritud asukoha alusel). Esimene rikkumismenetlus käsitleb teatavate toiduainete müügi piiranguid toiduainetesektori jaemüüjatele, teine käsitleb sarnaseid piiranguid, aga teatavate toiduks mittekasutatavate toodete müügi puhul väikestes poodides. Komisjon on kutsunud Ungarit üles tagama toidu- ja toiduks mittekasutatavate toodete sektoris tegutsevate ettevõtjate võrdne kohtlemine.
- [33] Hiljem otsustas komisjon 11. detsembril 2025 saata Ungarile märgukirja meetmete kohta, millega „kehtestatakse hinnamarginaali piirangud kõigile mitte-Ungari ettevõtjatele, kuid ainult mõnele Ungari ettevõtjale“. Komisjon leiab, et ELTL artiklis 49 ja teenuste direktiivis ette nähtud asutamisvabaduse kohaselt peavad avaliku sektori asutused tagama ettevõtjate võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise. Nad peavad hoiduma majandustegevuse piiramisest, välja arvatud juhul, kui sellised piirangud on õigustatud teatavate avaliku huvi eesmärkide saavutamiseks. Komisjon tuvastas, et „Ungari kehtestas toodete ostu- ja müügihinna vahelise marginaali nii madalal tasemel, mis ei võimalda enam katta ettevõtjate kulusid, mille tõttu peavad mujalt kui Ungarist pärit jaemüüjad

- müüma oma tooteid kahjumiga“. Ungari väidab, et ostu- ja müügihinna vahe on võrdne asjaomaste ettevõtjate kasumiga, võtmata arvesse, et ettevõtjatel on ka märkimisväärsed lisakulud, näiteks personali-, kinnisvara- ja maksukulud. „Seega panevad need meetmed ohtu asjaomaste jaemüüjate peamiselt ungari päritolu töötajate töökohad“. Komisjon on kutsunud Ungarit üles „hoiduma hinnamarginaali piirangute kehtestamisest toiduainete ja apteegikaupade müügile, mis on vastuolus ühisturuga“.
- [34] Kúria (kõrgeim kohus) leiab, et Euroopa Komisjoni nimetatud hinnangu tõttu on võimalik, et valitsuse määrusega on nähtud ette kaudne diskrimineerimine registreeritud asukoha alusel, mis rikub teenuseosutajate asutamisvabadust – mis on üks siseturu põhivabadustest –, kahjustades apteegikaupadega kauplevaid jaekaubandusettevõtjaid, mis kuuluvad isikutele, kes ei ole Ungari kodanikud (nende seas kaebajale).
- [35] Isegi kui valitsuse määrus ei ole diskrimineeriv, tuleb neid õigusnorme käsitleda nii, et need sisaldavad nõuet, mida tuleb hinnata vastavalt teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punktile g, mis tähendab, et seda saab rakendada üksnes siis, kui see vastab teenuste direktiivi artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimustele. Selle sätte punkti c kohaselt saab riigisisene meede olla nende tingimustega kooskõlas eeskätt vaid siis, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on riigisisised õigusnormid taotletud eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk sidusalt ja süstemaatiliselt (kohtuotsus C-557/23, Spar Magyarország, punkt 45).
- [36] Euroopa Komisjoni nimetatud hinnangust lähtuvalt – arvestades eelkõige kahjumliku müügi tagajärjesid, muu hulgas väiteid, mis käsitlevad asjaomaste jaemüüjate peamiselt ungari päritolu töötajate töökohtade kadumise ohtu –, tuleb samuti kaaluda, kas kasumimarginaalide piiramine teatavate apteegikaupade puhul ja kohustus hoida nimetatud tooteid laos on sobivad seatud eesmärkide täitmise tagamiseks.
- [37] Valitsuse määrus on liidu õigusega vastuolus nii juhul, kui see on diskrimineeriv, kui ka juhul, kui see ei sobi taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks. Kui see on nii, ei saa kaebajat valitsuse määrusele tuginedes karistada: talle ei saa määrata rahatrahvi ega ka hoiatust ning selleks ei saa viia läbi menetlust. Kúria (kõrgeim kohus) peab sellisel juhul jätma kohaldamata esimese astme kohtu lõplikus otsuses sedastatu – sellega määrati uue haldusmenetluse läbiviimine –, samuti tuleb jätta kohaldamata menetluse kordamiseks antud suunised. Kuna vastustaja otsus tuleb tühistada erineval põhjusel, ja menetlus tuleb lugeda lõplikult lõpetatuks.
- [38] Kui Euroopa Kohus tõlgendab liidu õigust nii, et riigisisene meede on liidu õigusega vastuolus, võib tekkida küsimus nimetatud riigisisese meetme alusel tasutud trahvisumma tagastamise ja sellest tuleneva viivise tasumise kohta. Halduskohtumenetlust käsitlevate Ungari menetlusnormide ja

väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb juhul, kui Euroopa Kohus tuvastab, et ametiasutuse otsuse aluseks olev õigusnorm on liidu õigusega vastuolus, otsus tühistada tagasiulatuvalt alates selle teatavaks tegemisest, olenemata sellest, et õigusnorm kehtis ja oli otsuse tegemise hetkel kohaldatav. Haldusotsuse õiguspärasust analüüsiv kohus peab lisaks määrama oma kaebust rahuldavas otsuses, et ametiasutus peab kõrvaldama nimetatud otsuse õigusvastased tagajärjed. Selles kontekstis võib see hõlmata ka viivise maksmise kohustust.

- [39] Ungari haldusõiguses on olemas valdkondlikud õigusnormid, mis reguleerivad sõnaselgelt olukorda, kus kohus tuvastab kohtuotsusega, et ametiasutuse otsus on õigusvastane, ning milles on ette nähtud, et sellisel juhul tuleb maksta tagasi juba tasutud trahvisumma koos viivisega. Sellist laadi sätte on olemas 2017. aasta CL seaduse maksukorralduse kohta (az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény) § 65 lõikes 1a [...] ja § 209 lõikes 1 [...] ning 1996. aasta LVII seaduse, millega keelatakse ebaausad ja konkurentsipiiravad kaubandustavad (a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény), § 82 lõikes 7 [...].
- [40] Sellistel juhtudel pole kahtlust selles, et ametiasutuse viivise maksmise kohustus tuleneb valdkondlikust õigusnormist, sest sellises õigusnormis on kehtestatud õiguslik alus viivise maksmise määramiseks ja määratud kindlaks selle summa. Põhikohtuasja puhul ei ole siiski olemas ühtegi valdkondlikku õigusnormi, mis oleks viivise tasumise õiguslikuks aluseks ja kus oleksid kindlaks määratud viivise kindlaksmääramiseks vajalikud elemendid (näiteks viivise määr või kuupäev, millest alates viivist arvestatakse). Kohaldatavas valdkondlikus õigusnormis ehk tarbijakaitseseaduse § 48 lõikes 4 reguleeritakse ainult olukorda, kus üks menetlusosalistest jätab rahatrahvi tasumata, mistõttu ei saa see olla ametiasutuse viivise tasumise kohustuse aluseks.
- [41] Kúria (kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaselt ei saa haldusotsuse õiguspärasust analüüsiv kohus erinormi puudumisel mõista kaebaja kasuks välja viivist ja sellist õigust ettenägeva erinormi kohaldamisala ei ole võimalik kohtuliku tõlgenduse abil laiendada. Isegi mitte halduskohtumenetluse seaduse § 89 lõiget 3 kohaldades ei ole võimalik panna viivise tasumise kohustust juhul, kui valdkondlikus õigusnormis ei ole viivise õigusliku aluse ega määra kohta mitte midagi sätestatud. Halduskohtumenetluse seaduse § 89 lõige 3 ei luba eraldiseisvalt määrata viivise tasumise kohustust: see võimaldab seda teha ainult koos viivise tasumist käsitleva valdkondliku õigusnormiga. Seetõttu on Kúria (kõrgeim kohus) põhimõtteline seisukoht, et halduskohtumenetluse seaduse § 89 lõike 3 alusel on võimalik pärast õigusnorme rikkudes määratud trahvisumma tagastamise määramist määrata viivise tasumise kohustus ainult juhul, kui asjaomasele kohtuasjale kohaldatav valdkondlik õigusnorm sisaldab sellekohast sätet.

- [42] Kúria (kõrgeim kohus) rõhutab, et sellist õiguslikku tõlgendust ei saa käsitada hüvitisest – mida viivis endast asjaomastele kaebajatele kujutab – ilmajätmisena, sest see piirdub halduskohtu menetluse ja omal algatusel tehtava otsuse kohaldamisala ja piiride kindlaksmääramisega, nagu on nähtud ette halduskohtumenetluse seaduse § 89 lõikes 3. Kui asja menetlev halduskohus ei määra omal algatusel viivise tasumist, ei jäta ta – ega saa jätta – sellega rahuldamata kaebajate viivist käsitlevat nõuet. Seetõttu ei takista miski kaebajaid esitamast seda nõuet muude seaduslike kanalite kaudu, näiteks tsiviilkohtumenetluses.
- [43] Kúria (kõrgeim kohus) seisukoha kohaselt ei ole üksnes asjaolu, et Ungari õiguse ja eespool osundatud Kúria (kõrgeim kohus) kohtupraktika alusel ei ole võimalik mõista konkreetsel juhul kohaldatava valdkondliku õigusnormi puudumisel halduskohtumenetluses välja viivist, vaid seda saab teha ainult juhul, kui asjaomased kaebajad algatavad selleks erimenetluse, vastuolus liidu õiguse põhimõtetega, mis käsitlevad õigussubjektide õigust saada viivist rahasummadel, mille tasumist on liikmesriik neilt nõudnud liidu õigust rikkudes. See ei muuda nende isikute liidu õigusest tulenevate õiguste teostamist oluliselt keerukamaks.
- [44] Kúriasse (kõrgeim kohus) jõudnud kohtuasjadest ja ühe kohtu (Törvényszék) poolt kohtuasjas C-10/26, Lidl Magyarország, mille menetlemine on Euroopa Kohtus hetkel pooleli, esitatud eelotsusetaotlusest saadud kogemused näitavad samuti, et viivise puhul võib Ungari õigusele tuginedes tekkida küsimus erinevaid õiguslikke aluseid ja viivisemäärasid käsitlevate õigusnormide – mis ei ole valdkondlikud haldusnormid – kohaldatavuse kohta. Asjaomastel kaebajatel on õigus saada asjaomase menetluse algatamise tulemusel hüvitist, kuna nad ei ole saanud käsutada rahasummat, millest nad õigusliku aluseta ilma jäeti, alati, kui täidetud on nõude esitamise õiguslikud tingimused. Kuna seda küsimust haldusõiguses ei reguleerita, ei kuulu nende tingimuste täitmise hindamine siiski halduskohtu pädevusse, mistõttu ei saa seda lahendada halduskohtumenetluses.

Lõpposa

- [45] Kúria (kõrgeim kohus) – kui kohus, kellel on kohustus esitada eelotsusetaotlus vastavalt ELTL artikli 267 lõikele 3 –, on otsustanud esitada eelotsusetaotluse vastavalt Euroopa Liidu lepingu (ELL) artikli 19 lõike 3 punktile b ja ELTL artiklile 267 [...].
- [46] [...] [riigisisese menetlusõiguse aspektid]

Budapest, 30. juuni 2026

[...]

[allkirjad]