Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 11. september 2025[1]

Sag C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
mod
M. GmbH

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – konkurrence – direktiv (EU) 2019/633 – urimelig handelspraksis – artikel 6, stk. 1, litra e) – overtrædelser – køber, der af flere af sine leverandører kræver, at de foretager en betaling, som ikke vedrører salg af landbrugs- og fødevarer – kumulation af bøder (én for hver leverandør, der er blevet kontaktet) – national ordning, der fastsætter en bøde på op til 500 000 EUR pr. overtrædelse«

I. Indledning

1. M. GmbH, der er et selskab med begrænset ansvar, driver detailbutikker med fødevarer i Østrig. Som følge af de negative indvirkninger på selskabets kunder, der var foranlediget af covid-19-pandemien, og inflationen, som bl.a. påvirkede energiomkostningerne, var dette selskab i økonomiske vanskeligheder og besluttede for at imødegå disse at indlede en transformationsproces, som det havde til hensigt delvis at lade finansiere af sine leverandører. Nævnte selskab sendte derfor på samme tid en e-mail til 16 af sine leverandører, hvori det forklarede sin plan, med en vedhæftet proformafaktura med angivelse af det beløb, der skulle betales som bidrag til den pågældende transformationsplan. Bundeswettbewerbsbehörde (forbundskonkurrencemyndighed, Østrig) (herefter »BWB«) har ved den kompetente østrigske ret nedlagt 16 påstande om, at det samme selskab pålægges en bøde i henhold til gældende national lovgivning.

2. Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig), som behandler fire af disse påstande, er i denne forbindelse nærmere bestemt i tvivl om dels, hvorvidt den nationale lovgivning, som gør det muligt at kvalificere en helhed af forbudte former for urimelig handelspraksis som en »samlet overtrædelse«, når disse forbudte former for praksis udgør en sammenhængende handling, og at pålægge en samlet bøde for denne helhed af praksis, er forenelig med EU-retten, dels hvorvidt et loft over den bøde, der er fastsat for at sanktionere en overtrædelse, som består af en eller flere former for urimelig handelspraksis, er foreneligt med EU-retten.

[1] – Originalsprog: fransk.

3. Den foreliggende sag giver Domstolen anledning til for første gang at tage stilling til fortolkningen af direktiv (EU) 2019/633[2], navnlig artikel 6, stk. 1, litra e), heri, som tillægger de nationale håndhævende myndigheder beføjelse til at pålægge eller indlede sager med henblik på at pålægge bøder og andre lige så effektive sanktioner og foreløbige foranstaltninger over for overtrædelsens ophavsmand, i overensstemmelse med nationale bestemmelser og procedurer[3]. Mere specifikt vil Domstolen skulle give en række vigtige præciseringer med hensyn til de nærmere betingelser for sanktionering af adfærd, som er forbudt i henhold til det nævnte direktiv.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Følgende fremgår af 1., 8., 9., 14, 34. og 39. betragtning til direktiv 2019/633:

»(1) Inden for landbrugs- og fødevareforsyningskæden er store uligheder med hensyn til forhandlingsposition mellem leverandører og købere af landbrugs- og fødevarer et udbredt fænomen. Disse uligheder med hensyn til forhandlingsposition kan resultere i urimelig handelspraksis, når større og mere magtfulde handelspartnere forsøger at påtvinge visse former for praksis eller bestemte kontraktforhold, som er til deres fordel, i forbindelse med en salgstransaktion. [...] Der bør indføres en EU-minimumsstandard for beskyttelse mod urimelig handelspraksis for at mindske forekomsten af denne praksis, som kan have en negativ indvirkning på landbrugsbefolkningens levestandard. Tilgangen med minimumsharmonisering i dette direktiv giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage eller opretholde nationale bestemmelser, der er mere vidtrækkende end den urimelige handelspraksis, der er opført i dette direktiv.

[...]

(8) De fleste medlemsstater, men ikke alle, har særlige nationale bestemmelser, der beskytter leverandører mod urimelig handelspraksis, som forekommer i relationer mellem virksomheder i landbrugs- og fødevareforsyningskæden. [...] Visse medlemsstater, som har særlige bestemmelser om urimelig handelspraksis, overlader derfor håndhævelsen af sådanne bestemmelser til administrative myndigheder. Der er imidlertid stor forskel på medlemsstaternes bestemmelser om urimelig handelspraksis, for så vidt sådanne bestemmelser findes.

(9) Aktørernes antal og størrelse varierer i de forskellige led i landbrugs- og fødevareforsyningskæden. Forskellene med hensyn til forhandlingsposition, som svarer til leverandørens økonomiske afhængighed af køberen, kan sandsynligvis føre til, at større aktører pålægger mindre aktører urimelig handelspraksis. En dynamisk tilgang, der er baseret på leverandørens og køberens relative størrelse for så vidt angår omsætning, bør give bedre beskyttelse mod urimelig handelspraksis for de aktører, der har mest brug for det. [...]

[...]

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 17.4.2019 om urimelig handelspraksis i relationer mellem virksomheder i landbrugs- og fødevareforsyningskæden (EUT 2019, L 111, s. 59).

[3] – Selv om dette direktiv blev nævnt i de sager, der gav anledning til dom af 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), og af 11.3.2021, Kommissionen mod Ungarn (Fortjenstmarginer) (C-400/19, EU:C:2021:194), er det indtil nu ikke blevet fortolket af Domstolen.

(14) Dette direktiv bør gælde for handelspraksis udvist hos større aktører over for aktører med en svagere forhandlingsposition. De forskellige aktørers årlige omsætning udgør en passende tilnærmelsesværdi for den relative forhandlingsposition. […] En øvre grænse bør hindre, at beskyttelse gives til aktører, som ikke er sårbare, eller som er betydeligt mindre sårbare end deres mindre partnere eller konkurrenter. Derfor fastsættes ved dette direktiv omsætningsbaserede kategorier af aktører, efter hvilke der ydes beskyttelse.

[…]

(34) Afskrækkende midler såsom beføjelser til at pålægge eller indlede sager, f.eks. retssager, med henblik på at pålægge bøder og andre lige så effektive sanktioner samt at offentliggøre resultater af undersøgelser, herunder offentliggørelse af oplysninger om købere, som har begået overtrædelserne, kan tilskynde til adfærdsændringer og udenretslige løsninger mellem parterne, og de bør derfor være omfattet af de håndhævende myndigheders beføjelser. Bøder kan være særdeles effektive og afskrækkende. Den håndhævende myndighed bør dog i hver undersøgelse kunne beslutte, hvilken af dens beføjelser den vil udøve, og hvorvidt den vil pålægge eller indlede sag med henblik på pålæggelse af en bøde eller anden lige så effektiv sanktion.

[…]

(39) Da de fleste medlemsstater allerede har – om end forskellige – nationale bestemmelser om urimelig handelspraksis, er det hensigtsmæssigt at anvende et direktiv til at indføre en minimumsstandard i henhold til EU-retten. Dette bør gøre det muligt for medlemsstaterne at indarbejde de relevante bestemmelser i deres nationale retsorden på en sådan måde, at der skabes mulighed for etablering af sammenhængende ordninger. Medlemsstaterne bør ikke udelukkes fra inden for deres område at opretholde eller indføre strengere nationale bestemmelser, som fastsætter et højere niveau af beskyttelse mod urimelig handelspraksis, der forekommer i relationer mellem virksomheder i landbrugs- og fødevareforsyningskæden, dog med forbehold af de gældende begrænsninger i EU-retten, som skal sikre et velfungerende indre marked, og såfremt sådanne bestemmelser er forholdsmæssige.«

5. Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1 og 2 følgende:

»1. Med henblik på at bekæmpe praksis, som klart afviger fra god praksis på handelsområdet, som er i strid med god tro og redelig handlemåde, og som en handelspartner ensidigt påtvinger en anden, fastlægges ved dette direktiv en minimumsliste over forbudte former for urimelig handelspraksis i forhold mellem købere og leverandører i landbrugs- og fødevareforsyningskæden, og der fastsættes minimumsbestemmelser vedrørende disse forbuds håndhævelse og ordninger om koordinering mellem håndhævende myndigheder.

2. Dette direktiv finder anvendelse på visse former for urimelig handelspraksis, der forekommer i forbindelse med salg af landbrugs- og fødevarer fra:

a) leverandører, som har en årlig omsætning på højst 2 000 000 EUR til købere, som har en årlig omsætning på over 2 000 000 EUR

b) leverandører, som har en årlig omsætning på over 2 000 000 EUR, men ikke over 10 000 000 EUR, til købere, som har en årlig omsætning på over 10 000 000 EUR

c) leverandører, som har en årlig omsætning på over 10 000 000 EUR, men ikke over 50 000 000 EUR, til købere, som har en årlig omsætning på over 50 000 000 EUR

d) leverandører, som har en årlig omsætning på over 50 000 000 EUR, men ikke over 150 000 000 EUR, til købere, som har en årlig omsætning på over 150 000 000 EUR

e) leverandører, som har en årlig omsætning på over 150 000 000 EUR, men ikke over 350 000 000 EUR, til købere, som har en årlig omsætning på over 350 000 000 EUR.

[...]«

6. Direktivets artikel 3 med overskriften »Forbud mod urimelig handelspraksis« bestemmer i stk. 1, litra d):

»Medlemsstaterne sikrer, at som minimum alle følgende former for urimelig handelspraksis er forbudt:

[...]

d) Køberen kræver betalinger af leverandøren, der ikke vedrører salg af leverandørens landbrugs- og fødevarer.«

7. Samme direktivs artikel 6 med overskriften »Håndhævende myndigheders beføjelser« foreskriver i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at hver af deres håndhævende myndigheder har de fornødne ressourcer og den fornødne ekspertise til at udføre sine opgaver, og tillægger den følgende beføjelser:

[...]

d) beføjelse til at træffe afgørelser, hvori den fastslår overtrædelser af de forbud, der er fastsat i artikel 3, og pålægger køberen at ophøre med den forbudte handelspraksis [...]

e) beføjelse til at pålægge eller indlede sager med henblik på at pålægge bøder og andre lige så effektive sanktioner og foreløbige foranstaltninger over for overtrædelsens ophavsmand, i overensstemmelse med nationale bestemmelser og procedurer

[...]

De sanktioner, der er omhandlet i første afsnit, litra e), skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed.«

B. Østrigsk ret

8. Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (lov til forbedring af nærforsyningen og af konkurrencevilkårene med henblik på at sikre loyal konkurrence, Østrig) [4], som senest ændret ved Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (lov om ændring af lov til forbedring af nærforsyningen og af konkurrencevilkårene, Østrig) af 31. december 2021 (herefter »lov om loyal konkurrence«) [5], gennemfører direktiv 2019/633 i østrigsk ret.

9. Bestemmelserne i § 5c, stk. 1, i og bilag I, nr. 4, til lov om loyal konkurrence gennemfører ordret dette direktivs artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra d).

10. § 6, stk. 2, i lov om loyal konkurrence, som gennemfører nævnte direktivs artikel 6, er affattet således:

»På anmodning af den myndighed, der i henhold til afdeling 2 varetager undersøgelsen, kan Kartellgericht [(karteldomstol, Østrig)] pålægge en køber som omhandlet i § 5b, nr. 2, der overtræder bestemmelserne i § 5c, en bøde op til et maksimumsbeløb på 500 000 EUR. Ved udmålingen af bødens størrelse skal der bl.a. tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og varighed, den berigelse, der er opnået ved lovovertrædelsen, graden af skyld og den økonomiske formåen. § 33 i KartG 2005 [(Kartellgesetz 2005 (lov om karteller af 2005, Østrig))] finder anvendelse mutatis mutandis.«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

11. M. GmbH er et selskab med begrænset ansvar, der driver detailbutikker med fødevarer i Østrig.

12. Dette selskab var økonomisk ramt af covid-19-pandemiens negative indvirkninger på turismen, hvoraf fulgte et tab af kunder på området for fødevaredetailhandel og stigninger i omkostningerne, og indledte derfor en fuldstændig omstruktureringsproces. Selskabet hyrede i dette øjemed et rådgivningsfirma, som anbefalede det at anmode om et økonomisk bidrag fra sine leverandører for delvis at kompensere for de høje omkostninger, der var forbundet med en sådan proces.

13. Den 16. maj 2023 præsenterede selskabet denne plan ved at afholde en »leverandørkonference« (»Supplier Day«) online, hvor det gav sine leverandører et overblik over den aktuelle markedssituation og de dertil relaterede problemer samt de tab, som det led. Selskabet redegjorde for sin transformationsproces, som havde til formål at professionalisere selskabets kategoriforvaltning (»Category Management«) og optimere de interne processer. Endvidere forklarede sidstnævnte sit investeringsbehov for sine leverandører og fremhævede behovet for at investere i klimavenlige brintproduktionsenheder og en flåde af CO_2-neutrale lastvogne. Selskabet oplyste i denne forbindelse sine leverandører om, at det havde behov for deres økonomiske bidrag for at gennemføre et sådant projekt, og om, at det, såfremt de var villige til at give selskabet deres støtte, ville tage dette i betragtning.

[4] – BGBl. 392/1977.

[5] – BGBl. I 239/2021.

14. Den 17. maj 2023 sendte M. GmbH på samme tid til hver enkelt af sine leverandører en af to udgaver af samme e-mail, alt efter om de havde deltaget i supplier day-konferencen eller ikke. I disse e-mails anmodede selskabet leverandørerne om at betale et bidrag af en bestemt størrelse for at deltage i finansieringen af den transformationsproces, som selskabet agtede at iværksætte. Disse e-mails blev sendt med vedhæftede proformafakturaer, der indeholdt forskellige engangsbeløb. De nævnte e-mails havde – med undtagelse af beløbsstørrelsen på proformafakturaen og sondringen efter, om den pågældende leverandør havde deltaget i leverandørkonferencen eller ikke – samme ordlyd over for alle leverandører. Imidlertid havde selskabet på eget initiativ besluttet at afslutte investeringsanmodningsprogrammet, annullere de proformafakturaer, der var vedhæftet de samme e-mails, og tilbagebetale de beløb, som visse leverandører allerede havde betalt. I alt havde kun 2 ud af de 16 leverandører besluttet at følge op på investeringsanmodningen og betale de beløb, der var angivet på de proformafakturaer, som var vedhæftet de sendte e-mails.

15. BWB har fastslået, at M. GmbH som køber havde krævet en betaling af 16 af sine leverandører, der var uden forbindelse til salg af landbrugs- og fødevarer. Den nævnte myndighed har lagt til grund, at hver af betalingsanmodningerne udgjorde en særskilt overtrædelse, som var i strid med bestemmelserne i § 5c, stk. 1, i lov om loyal konkurrence, sammenholdt med bilag I, nr. 4, hertil, som gennemfører artikel 3, stk. 1, litra d), i direktiv 2019/633 i østrigsk ret. BWB har derfor den 10. november 2023 ved den kompetente østrigske ret nedlagt 16 påstande om, at M. GmbH pålægges en passende bøde i henhold til § 6, stk. 2, i lov om loyal konkurrence [6].

16. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at § 6, stk. 2, i lov om loyal konkurrence fastsætter en sanktion af strafferetlig karakter. Ifølge den østrigske strafferetslære skal den adfærd, der foreholdes M. GmbH, kvalificeres som en »samlet overtrædelse«, fordi den udgør en retligt sammenhængende handling, der udgør en overtrædelse (»tatbestandliche Handlungseinheit«). Denne ret har derfor oplyst, at selv om den foreholdte adfærd vedrører forholdet til 16 særskilte leverandører, skal der pålægges en samlet bøde på maksimalt 500 000 EUR, som fastsat i den nævnte lovs § 6, stk. 2.

17. Nævnte ret nærer imidlertid tvivl, med hensyn til hvorvidt dette resultat gør det muligt at nå det mål, der forfølges med direktiv 2019/633, nemlig en vis udligning af forskelle med hensyn til forhandlingsposition mellem købere og leverandører i landbrugs- og fødevareforsyningskæden, hvilken udligning ifølge denne ret kun kan finde sted i det individuelle forhold mellem en køber og en leverandør. Såfremt en kvalificering som en »samlet overtrædelse« måtte vise sig at være i strid med dette direktiv, ønsker samme ret oplyst, om direktivet er til hinder for, at der pålægges særskilte bøder for hver af de fastslåede overtrædelser i henhold til princippet om kumulation af sanktioner.

18. Under disse omstændigheder har Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal artikel 6, stk. 1, litra e), i [direktiv 2019/633] fortolkes således, at denne bestemmelse i et tilfælde, hvor en køber på grundlag af en viljesbeslutning med en sammenhængende motivation på samme dag i strid med dette direktivs artikel 3, stk. 1, litra d), separat anmoder forskellige leverandører, der er omfattet af direktivets beskyttelse i henhold til

[6] – I det foreliggende tilfælde er fire af disse påstande, inden for rammerne af hvilke M. GmbH havde anmodet hver af sine leverandører om beløb på mellem 10 000 og 18 000 EUR, blevet henvist til Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien), som er den forelæggende ret, og er blevet forenet med henblik på retsforhandlingerne i hovedsagen.

artikel 1, om en betaling, er til hinder for en national ordning, hvorefter alle disse betalingsanmodninger anses for at udgøre en enkelt samlet overtrædelse (sammenhængende handling), som kun kan sanktioneres én gang?

1) b) Har det betydning for besvarelsen af [det første spørgsmål, litra a)] – henset til bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, sidste punktum, i direktiv […] 2019/633, hvorefter sanktionen skal være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed – at der herfor i henhold til den nationale østrigske sanktionsbestemmelse (§ 6, stk. 2, i lov om loyal konkurrence) (kun) kan pålægges en bøde på maksimalt 500 000 EUR?

2) Såfremt [det første spørgsmål, litra a),] besvares bekræftende:

Skal artikel 6, stk. 1, litra e), i [direktiv 2019/633] fortolkes således, at hver betalingsanmodning til hver leverandør – såfremt den udgør en overtrædelse af forbuddet i artikel 3, stk. 1, litra d), i direktiv […] 2019/633 – skal anses for at udgøre en handelspraksis, som skal sanktioneres selvstændigt, og for hvilken der i henhold til kumulationsprincippet skal pålægges en separat sanktion (bøde), således at der skal pålægges flere bøder, henset til, at den nationale østrigske sanktionsbestemmelse (§ 6, stk. 2, i lov om loyal konkurrence) fastsætter pålæggelse af en bøde på maksimalt 500 000 EUR?«

19. BWB, M. GmbH, den østrigske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

20. Med de to præjudicielle spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om kravet om, at sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, som fastsat i artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), og artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2019/633, er til hinder for en national ordning eller retspraksis, hvorefter en urimelig handelspraksis, som en køber har gennemført på samme tid over for forskellige leverandører, skal anses for at udgøre en »samlet overtrædelse«, således at der i et sådant tilfælde kan pålægges en samlet bøde på maksimalt 500 000 EUR [det første spørgsmål, litra a) og b)]. Såfremt disse spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om dette direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), skal fortolkes således, at der kan pålægges en separat bøde op til maksimumsbeløbet på 500 000 EUR for hver fastslået overtrædelse (det andet spørgsmål).

21. Inden jeg går i gang med undersøgelsen af disse spørgsmål, gør jeg opmærksom på, at den forelæggende ret med spørgsmålene i virkeligheden rejser to særskilte problemstillinger, med hensyn til hvorvidt en national lovgivning, der dels (og på visse betingelser) foreskriver en samlet kvalificering af flere former for urimelig handelspraksis som en »samlet overtrædelse«, dels indeholder et loft over den bøde, der er fastsat for at sanktionere en overtrædelse, som består af en eller flere former for urimelig handelspraksis, er forenelig med EU-retten.

22. Inden jeg undersøger disse to problemstillinger med hensyn til realiteten, finder jeg det hensigtsmæssigt at fremkomme med enkelte præciseringer vedrørende anvendelsesområdet for direktiv 2019/633 og de bestemmelser, som den forelæggende ret har henvist til i de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen.

A. Indledende bemærkninger

23. Jeg minder indledningsvis om, at direktiv 2019/633 indgår i en sammenhæng, der vedrører minimumsharmonisering, og har til formål at indføre en EU-minimumsstandard for beskyttelse mod urimelig handelspraksis, som kan have en negativ indvirkning på landbrugsbefolkningens levestandard[7].

24. Dette direktiv begrænser sig således til at fastsætte minimumsbestemmelser for gennemførelsen af forbuddet mod urimelig handelspraksis[8], idet det efterlader medlemsstaterne en betydelig manøvremargin ved håndhævelsen af dette forbud, navnlig for så vidt angår udformningen af de nationale gennemførelsesordninger[9] og de nærmere betingelser for sanktioner[10], med henblik på at opfylde det mål, der forfølges med direktivet, og som er at mindske forekomsten af urimelig handelspraksis, der iværksættes til skade for leverandører af landbrugs- og fødevarer[11]. Denne manøvremargin begrænses imidlertid af det forhold, at medlemsstaterne skal påse, at de nationale foranstaltninger, der iværksættes, sikrer den fulde effektivitet af direktivet som gennemført i deres nationale retsorden.

25. Hvad mere specifikt angår de bestemmelser, som den forelæggende ret har sigtet til i forbindelse med sine to præjudicielle spørgsmål, finder jeg det hensigtsmæssigt at minde om, at det i artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2019/633 foreskrives, at de nationale håndhævende myndigheder skal have beføjelse til at sanktionere ophavsmanden til en overtrædelse omfattet af direktivets artikel 3, stk. 1, dvs. til at pålægge eller indlede sager med henblik på at pålægge bøder og andre lige så effektive sanktioner og foreløbige foranstaltninger over for overtrædelsens ophavsmand, i overensstemmelse med nationale bestemmelser og procedurer. For så vidt særligt angår de sanktioner, der er omhandlet i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), fastsætter denne artikels stk. 1, andet afsnit, at disse skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed.

26. Efter disse indledende bemærkninger skal der nu foretages en grundig undersøgelse af de to problemstillinger, som den forelæggende ret har rejst.

B. Hvorvidt flere former for urimelig handelspraksis skal kvalificeres som en »samlet overtrædelse« eller som »særskilte overtrædelser«

27. Med den første del af det første præjudicielle spørgsmål [det første spørgsmål, litra a)] ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning, der foreskriver pålæggelse af en samlet sanktion i et tilfælde, hvor der er gennemført parallelle former for urimelig handelspraksis over for flere leverandører i strid med forbuddet i artikel 3, stk. 1, litra d), i direktiv 2019/633, er forenelig med dette direktiv.

7 – Jf. første betragtning til direktiv 2019/633.

8 – Jf. artikel 1, stk. 1, i direktiv 2019/633.

9 – Jf. 8., 34. og 39. betragtning til direktiv 2019/633.

10 – Jf. i denne henseende Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, der er tilknyttet Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, COM(2024) 176 final (herefter »rapport fra Kommissionen om gennemførelse af direktiv 2019/633«). Denne rapport, som blev offentliggjort i april 2024, vidner om de store forskelle, der er i de nationale gennemførelsesforanstaltninger inden for Unionen, bl.a. hvad angår sanktioner.

11 – Jf. første betragtning til direktiv 2019/633.

28. Indledningsvis finder jeg det hensigtsmæssigt at påpege, at det i det forelæggende tilfælde er ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede praksis er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2019/633, eftersom den svarer til en af de forbudte former for urimelig handelspraksis, som er opført i direktivets artikel 3, stk. 1, særligt den form for praksis, der fremgår af denne bestemmelses litra d), i henhold til hvis ordlyd det er forbudt for køberen at kræve betaling af leverandøren, der »ikke vedrører salg af leverandørens landbrugs- og fødevarer«.

29. Hvad angår artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2019/633 skal jeg præcisere, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen anvisning, med hensyn til hvorledes en urimelig handelspraksis, der følger af en parallel adfærd, som er omfattet af et af forbuddene i direktivets artikel 3, stk. 1, skal kvalificeres og sanktioneres i medfør af national ret. Mens det i dette direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), foreskrives, at medlemsstaterne skal sikre, at den nationale håndhævende myndighed har beføjelse til at pålægge eller indlede sager med henblik på at pålægge bøder og andre lige så effektive sanktioner, er det i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, andet afsnit, nemlig blot angivet, at disse sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed. Det må imidlertid konstateres, at sidstnævnte bestemmelse, som hovedsageligt vedrører de nærmere betingelser for fastsættelse af den sanktion, der skal pålægges som følge af en fastslået overtrædelse, ikke indeholder nogen konkret anvisning hvad angår det trin, som går forud for fastslåelsen af den pågældende overtrædelse.

30. Heraf følger, at de bestemmelser, som den forelæggende ret har henvist til i forbindelse med sit første spørgsmål, principielt ikke er til hinder for den kvalificering som en »samlet overtrædelse«, som skal tillægges overtrædelser, der er begået samtidigt, og som er omfattet af den nationale bestemmelse, som gennemfører artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2019/633, forudsat at kravet i direktivets artikel 6, stk. 1, andet afsnit, hvorefter den sanktion, der pålægges, skal være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, er overholdt [12].

31. Det må ligeledes konstateres, at hverken det nævnte direktiv eller nogen anden EU-retlig bestemmelse eller grundsætning, i modsætning til hvad parterne i hovedsagen har gjort gældende, kan fortolkes således, at de a priori foreskriver (eller udelukker) en samlet kvalificering af den i hovedsagen omhandlede overtrædelse eller en eventuel kumulation af sanktioner og dermed en kvalificering af disse som særskilte overtrædelser.

32. Følgelig skal de af M. GmbH påberåbte argumenter, hvorved det gøres gældende, at EU-retten både på grund af anvendelsen af begrebet »samlet og vedvarende overtrædelse« og som følge af princippet ne bis in idem er til hinder for en kumulation af sanktioner og foreskriver en samlet sanktion, i første række forkastes.

33. For det første skal det nemlig anføres, at begrebet »samlet og vedvarende overtrædelse« først og fremmest er et processuelt instrument, der vedrører bevisførelse, og hvis formål er at gøre det lettere at tilregne virksomheder, der mistænkes for at have overtrådt konkurrencereglerne, en bestemt adfærd. Som det følger af Domstolens faste praksis, kan en overtrædelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF foreligge ikke alene ved en enkeltstående handling, men også ved en række handlinger eller en sammenhængende adfærd, selv om et eller flere elementer i rækken af handlinger eller i den sammenhængende adfærd også i sig selv og isoleret betragtet kan udgøre

[12] – Jeg skal i denne henseende præcisere, at rapporten fra Kommissionen om gennemførelse af direktiv 2019/633 ikke indeholder noget om måden, hvorpå de forskellige medlemsstater har håndteret spørgsmålet om kvalificeringen af flere tilfælde af adfærd, der er forbudt i henhold til dette direktiv, som en »enkelt overtrædelse« eller »flere overtrædelser«.

en overtrædelse af de nævnte bestemmelser [13]. Når de forskellige handlinger indgår i en »samlet plan«, fordi de har det samme formål, nemlig at fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet, kan Kommissionen (og de nationale konkurrencemyndigheder) således med rette pålægge ansvaret for disse handlinger på grundlag af deltagelsen i overtrædelsen betragtet i sin helhed [14].

34. Jeg skal ligeledes præcisere, at retsgrundlaget for direktiv 2019/633 er artikel 43, stk. 2, TEUF og artikel 39, stk. 1, TEUF, vedrørende den fælles landbrugspolitik, og ikke de konkurrenceretlige bestemmelser i EUF-traktaten.

35. For det andet har M. GmbH påberåbt sig princippet ne bis in idem for at anfægte retten til at pålægge flere kumulative sanktioner, men dette argument kan efter min opfattelse ligeledes uden større vanskeligheder forkastes, for så vidt som betingelserne for at anvende dette princip ikke er opfyldt i den foreliggende sag.

36. Jeg minder i denne henseende om, at det følger af Domstolens faste praksis vedrørende artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), at princippet ne bis in idem er til hinder for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner for de samme forhold og mod samme person [15]. Hvis betingelsen »idem« således kræver, at de faktiske handlinger er de samme, finder dette princip ikke anvendelse, når de pågældende faktiske omstændigheder ikke er de samme, men blot ligner hinanden [16]. Det relevante kriterium for at vurdere, om der er tale om samme lovovertrædelse, er kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, som har ført til endelig frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske [17]. I den foreliggende sag synes betingelsen »idem« imidlertid ikke at være opfyldt, eftersom det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til den af BWB anlagte sag, ikke er de samme [18]. Den omstændighed, at den omhandlede praksis kan kvalificeres som en »samlet overtrædelse« i henhold til national ret, ændrer ikke ved, at der i det foreliggende tilfælde er tale om faktiske handlinger, som ikke synes at være de samme, og kan under alle omstændigheder ikke være tilstrækkelig til at sikre, at der er tale om en helhed af konkrete omstændigheder, som er indbyrdes uadskilleligt forbundne og dermed omfattet af begrebet »samme forhold« [19].

37. I anden række bør det af BWB fremførte argument, hvorefter hver enkelt adfærd, der er omfattet af forbuddet i direktivets artikel 3, stk. 1, som følge af at direktiv 2019/633 er centreret om beskyttelsen af det individuelle forhold mellem købere og leverandører, bør vurderes separat og individuelt, hvilket ex officio udelukker at der foretage en samlet kvalificering, ligeledes forkastes. Selv om der i visse bestemmelser i dette direktiv [20], herunder i artikel 1, som fastlægger

[13] – Jf. i denne retning dom af 1.2.2024, Scania m.fl. mod Kommissionen (C-251/22 P, EU:C:2024:103, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

[14] – Jf. i denne retning dom af 6.12.2012, Kommissionen mod Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Jf. i denne retning domme af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis), og Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Jf. i denne retning dom af 30.1.2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Jf. i denne retning dom af 30.1.2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

[18] – Det er nemlig ubestridt, at M. GmbH i alt fremsendte 16 betalingsanmodninger til forskellige leverandører vedrørende beløb, som afveg alt efter leverandør.

[19] – Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at Domstolen i sin praksis har lagt til grund, at den retlige kvalificering i national ret af de faktiske omstændigheder ikke er relevant for afgørelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, for så vidt som rækkevidden af beskyttelsen i chartrets artikel 50 ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den anden. Jf. i denne retning domme af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 38), og Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 36).

[20] – Jf. i denne henseende 1. og 14. betragtning til direktiv 2019/633.

direktivets anvendelsesområde[21], således ganske vist henvises til forholdet mellem købere og leverandører, kan der ikke af disse bestemmelser udledes nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at kvalificere hver enkelt forbudt adfærd individuelt som en selvstændig overtrædelse. Uden hensyn til, at en samlet kvalificering af flere forbudte former for adfærd principielt ikke svækker forbuddet mod disse[22], noterer jeg, at det formål, der forfølges med direktivet, går ud over den blotte beskyttelse af det individuelle forhold mellem købere og leverandører og mere generelt omfatter beskyttelse af landbrugsbefolkningen som helhed, således som det desuden bekræftes af retsgrundlaget for direktiv 2019/633[23].

38. Når henses til ovenstående undersøgelse, og for så vidt som problemstillingen vedrørende den retlige kvalificering i national ret af de former for urimelig handelspraksis, som er forbudt i henhold til direktiv 2019/633, ikke er reguleret i EU-retten, står det i et tilfælde, hvor en køber har udvist en handelspraksis, der er forbudt i medfør af direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, og som er gennemført med samme forsætlige hensigt og parallelt over for flere leverandører, medlemsstaterne frit for enten at tillægge de nationale håndhævende myndigheder beføjelse til at fastslå en samlet overtrædelse og følgelig pålægge en samlet sanktion eller at tillægge nævnte myndigheder beføjelse til at fastslå, at der er tale om flere overtrædelser, og følgelig pålægge flere sanktioner, dog på den betingelse, at de sanktioner, der fastsættes, i begge disse tilfælde skal »være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed« som krævet af direktivets artikel 6, stk. 1, andet afsnit.

C. Spørgsmålet om loftet over bøden til sanktionering af en eller flere former for urimelig handelspraksis, der betragtes samlet

39. Med den anden del af det første præjudicielle spørgsmål [det første spørgsmål, litra b)] ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2019/633 i et tilfælde, hvor flere handlinger, der er omfattet af forbuddene i direktivets artikel 3, kvalificeres samlet som en »samlet overtrædelse«, er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter et maksimumsloft på 500 000 EUR som sanktion for en sådan overtrædelse. Såfremt en kvalificering som en samlet overtrædelse måtte vise sig at være i strid med dette direktiv, ønsker denne ret oplyst, om nævnte direktiv er til hinder for, at der pålægges flere bøder med et maksimumsloft på 500 000 EUR for hver af de fastslåede overtrædelser (det andet spørgsmål).

40. Indledningsvis præciseres, at denne problemstilling ikke direkte vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den bødestørrelse, der er fastsat i østrigsk ret, er tilstrækkelig til at sikre den effektive anvendelse af direktiv 2019/633, men snarere har at gøre med den indvirkning, som det loft over denne bøde har på medlemsstaternes forpligtelse til at iværksætte en sanktionsordning, der er forenelig med kravene i dette direktiv. Det drejer sig nemlig hverken om den kvalificering som en samlet overtrædelse eller om det maksimumsbeløb for selve sanktionen[24], hvor hvert beløb betragtes særskilt, og som er centralt for den anden del af det første spørgsmål, men derimod om

[21] – Denne bestemmelse fastsætter, at anvendelsesområdet for direktiv 2019/633 er fastlagt under henvisning til, hvilket forhold der består mellem en leverandør og en køber med hensyn til forhandlingsposition bestemt ud fra forskelle i omsætning.

[22] – Der vil nemlig ligeledes ved udmålingen af en samlet sanktion kunne tages hensyn til udligningen af en ulighed i det individuelle forhold mellem køber og leverandør.

[23] – Jf. i denne retning punkt 24 og 34 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes første og syvende betragtning til direktiv 2019/633.

[24] – Det fremgår af rapport fra Kommissionen om gennemførelse af direktiv 2019/633, at 24 medlemsstater har fastsat en maksimumsgrænse for bøder, som kan pålægges, der vidner om store forskelle, fra 2 329,37 EUR for Maltas vedkommende til 2 500 000 EUR for Portugals vedkommende. Desuden er denne grænse i visse af disse medlemsstater som f.eks. Den Tjekkiske Republik, Italien, Letland, Ungarn og Nederlandene udtrykt i en procentdel af omsætningen, mens den i andre som f.eks. Italien og Slovakiet svarer til en procentdel af købsprisen eller af de omkostninger, der uretmæssigt måtte være blevet pålagt leverandøren.

den samlede virkning af disse to aspekter af national ret, om hvilke denne ret nærer tvivl med hensyn til deres forenelighed med EU-retten. Denne samme ret ønsker således Domstolens præcisering af, hvorvidt et sådant loft under omstændigheder som i den foreliggende sag er foreneligt med forskrifterne i direktivets artikel 6, stk. 1, andet afsnit, herunder navnlig hvorvidt dette loft er foreneligt med kravene om effektivitet og afskrækkelse.

41. Jeg påpeger i denne forbindelse, at det, i lighed med den problemstilling, der er knyttet til kvalificeringen af overtrædelsen, og som er blevet undersøgt i punkt 29-38 i dette forslag til afgørelse, følger både af bestemmelserne i direktiv 2019/633 og af den generelle logik med hensyn til minimumsharmonisering, som direktivet tilsigter, at det principielt står medlemsstaterne frit for at fastsætte en maksimumsgrænse for bøder til sanktionering af forbudt adfærd [25]. Selv om det i dette direktivs artikel 6, stk. 1, foreskrives, at medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte sanktioner for urimelig handelspraksis, navnlig i form af bøder, er der nemlig i denne bestemmelse ingen nærmere angivelse hvad angår størrelsen af disse bøder, herunder vedrørende et eventuelt loft over disse.

42. Endvidere konstaterer jeg, at nævnte bestemmelse indrømmer medlemsstaterne et vidt spillerum, idet de overlades i deres nationale ret at fastlægge de nærmere betingelser for pålæggelse af sanktioner i tilfælde af urimelig handelspraksis, således som det fremgår af den udtrykkelige henvisning foretaget i artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2019/633 til nationale bestemmelser og procedurer. Det skal imidlertid påpeges, at medlemsstaternes manøvremargin fortsat er begrænset af den forpligtelse, der påhviler dem til at sikre, at de sanktioner, som fastsættes i national ret som led i håndhævelsen af dette direktiv, er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed.

43. Så længe der ikke er gennemført nogen harmonisering af EU-lovgivningen på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en ved denne lovgivning indført ordning, er medlemsstaterne, således som det fremgår af Domstolens faste praksis, beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige, dog på betingelse af, at de udøver deres beføjelser under iagttagelse af EU-retten [26]. Heraf følger, at selv om de sanktioner, som medlemsstaterne iværksætter for at bekæmpe tilsidesættelse af bestemmelserne om urimelig handelspraksis, henhører under deres processuelle og institutionelle autonomi, er denne sidstnævnte imidlertid begrænset – ud over af ækvivalensprincippet, der ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde – af effektivitetsprincippet, som kræver, at disse sanktioner skal være effektive og have afskrækkende virkning, samt af proportionalitetsprincippet, som ikke tillader, at de sanktioner, der fastsættes i den nationale lovgivning, går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre de mål, der legitimt forfølges med den pågældende lovgivning, og desuden ikke må være uforholdsmæssige i forhold til disse mål [27].

44. I denne forbindelse vil jeg gerne tilføje, at det tilkommer de nationale retter, som alene har kompetence til at fortolke og anvende national ret, på baggrund af alle sagens omstændigheder at efterprøve, om de fastsatte sanktioner er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. Domstolen kan i en præjudiciel forelæggelsessag ikke desto mindre give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede de nævnte retter i deres

[25] – Jeg skal ligeledes præcisere, at det for at fastslå, om den nationale kvalificering af en bestemt adfærd som en »samlet overtrædelse« eller som »flere overtrædelser« er forenelig med direktiv 2019/633, er uden betydning, om det i henhold til national ret er tilladt at pålægge en bøde, der er begrænset til et bestemt beløb, eller ikke.

[26] – Jf. analogt dom af 19.12.2024, SISTEM LUX (C-717/22 og C-372/23, EU:C:2024:1041, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Jf. i denne retning dom af 11.1.2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

vurdering [28]. Det må konstateres, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at fortolke EU-retlige instrumenter, som i lighed med direktiv 2019/633 indeholder krav om, at sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning [29], hvorved den således har givet visse retningslinjer, der kan vise sig nyttige i forbindelse med den foreliggende sag.

45. For det første noterer jeg, at kravet med hensyn til at sikre, at de sanktioner, der pålægges, er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, i almindelighed skal vurderes i forhold til det tilsigtede mål [30]. I det foreliggende tilfælde er det mål, der forfølges med direktiv 2019/633, således som det er anført i punkt 24 i dette forslag til afgørelse, at mindske forekomsten af urimelig handelspraksis, der iværksættes til skade for leverandører af landbrugs- og fødevarer, da sådan praksis kan have en negativ indvirkning på landbrugsbefolkningens levestandard.

46. For det andet følger det af Domstolens praksis, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes [31]. Domstolen har f.eks. fastslået, at selv om en bøde ganske vist kan udgøre en afskrækkende sanktion, kan dens lave beløb imidlertid gøre denne sanktion utilstrækkelig [32] eller omvendt gøre den uforholdsmæssig, hvis den pålagte sanktion er for høj [33]. Domstolen har ligeledes fastslået, at sanktioner kan anses for at være effektive og have

[28] – Jf. i denne retning dom af 21.11.2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

[29] – Jf. f.eks. artikel 23, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23.10.2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT 2019, L 305, s. 17), artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/48/EF af 23.4.2008 om forbrugerkreditaftaler og om ophævelse af Rådets direktiv 87/102/EØF (EUT 2008, L 133, s. 66) eller artikel 42, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9.10.2013 om EU-toldkodeksen (omarbejdning) (EUT 2013, L 269, s. 1).

[30] – Jf. i denne retning dom af 21.3.2024, Profi Credit Bulgaria (Accessoriske tjenesteydelser i forbindelse med kreditaftalen) (C-714/22, EU:C:2024:263). Domstolen har eksempelvis lagt til grund, at en administrativ sanktion bestående i en bøde svarende til 50% af toldunderskuddet, der følger af de fejlagtige oplysninger, som blev afgivet, kan tilskynde de økonomiske aktører i EU til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre sig, at de råder over korrekte oplysninger om de varer, som de importerer, og at de oplysninger, som afgives i toldangivelserne, er rigtige og fuldstændige, hvorved sanktionen således bidrager til at gennemføre det i niende betragtning til forordning nr. 952/2013 angivne formål om at sikre anvendelsen af told- og andre fælles politikforanstaltninger vedrørende varehandelen mellem Unionen og lande eller områder uden for Unionens toldområde. Jf. i denne henseende dom af 23.11.2023, J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).

[31] – Jf. analogt dom af 5.3.2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.12.2024, SISTEM LUX (C-717/22 og C-372/23, EU:C:2024:1041, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

[32] – Jf. i denne retning dom af 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

[33] – Som illustration har Domstolen anerkendt, at en forpligtelse til at betale et beløb svarende til værdien af de varer, som er blevet unddraget toldtilsyn, ikke synes at være forholdsmæssig. En sanktion, der beløber sig til et sådant beløb, går nemlig ifølge Domstolen ud over grænserne for, hvad der er nødvendigt for navnlig at sikre, at varer under toldoplagsproceduren ikke unddrages toldtilsyn. Jf. i denne henseende dom af 4.3.2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, præmis 44). I en anden sag, der ligeledes vedrørte fortolkningen af den sanktionsordning, der blev indført ved forordning nr. 952/2013, fandt Domstolen, at selv henset til de særlige omstændigheder ved overtrædelser af toldlovgivningen, bl.a. deres store antal og vanskeligheden ved at opdage disse, forekommer en bøde, der er fastsat i national ret, og hvis størrelse er på mellem 100% og 200% af varernes toldværdi, ikke at stå i rimeligt forhold til grovheden af de overtrædelser, som den skal sanktionere, bl.a. i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse med toldangivelser inden for rammerne af toldproceduren for ekstern forsendelse. En sådan sanktion går nemlig ifølge Domstolen for det første ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre, at varer, der henføres under denne ordning, ikke unddrages fra toldtilsyn, og forekommer for det andet at være uforholdsmæssig i forhold til den toldskyld, der opstår som følge af unddragelsen fra toldtilsyn af varer henført under nævnte ordning. Jf. i denne henseende dom af 19.12.2024, SISTEM LUX (C-717/22 og C-372/23, EU:C:2024:1041, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

afskrækkende virkning, hvis de tager hensyn til omfanget af den skade, som er påført forbrugeren [34], og fratager lovovertræderne de økonomiske fordele, der følger af de overtrædelser, som de har begået [35], således at enhver afskrækkes fra at begå lignende overtrædelser [36].

47. For så vidt angår sanktionernes tilpasning til de fastslåede overtrædelsers grovhed, skal det ligeledes anføres, at når en national lovgivning fastsætter en kumulation af sanktioner, såsom kumulation af flere økonomiske sanktioner, er de kompetente myndigheder forpligtede til at sikre, at strengheden af alle de pålagte sanktioner ikke overstiger den fastslåede overtrædelses grovhed, idet proportionalitetsprincippet ellers ville blive tilsidesat [37].

48. For det tredje gælder proportionalitetsprincippet, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, for medlemsstaterne ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgår en overtrædelse, og fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødernes størrelse, men ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden [38]. Dette princip kræver desuden, at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen ved fastsættelsen af sanktionen og bødens størrelse [39].

49. For det fjerde følger det af Domstolens praksis, at det for at sikre, at sanktionerne er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, ikke kun er den nationale lovgiver, men ligeledes de nationale retter, der inden for de grænser, der er bestemt af genstanden for den tvist, som er indbragt for dem, skal have en skønsmæssig beføjelse, der giver dem mulighed for alt efter omstændighederne i den konkrete sag at vælge en foranstaltning, der står i et rimeligt forhold til den konstaterede grovhed af tilsidesættelsen af forpligtelsen [40]. De nationale retters undersøgelse af, hvorvidt sanktionerne er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, skal således gennemføres ved i overensstemmelse med artikel 288,

[34] – Jf. analogt dom af 11.1.2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

[35] – I en række sager, der vedrørte fortolkningen af bestemmelsen i artikel 23 i direktiv 2008/48 om sanktioner med hensyn til nationale regler for sanktioner, lagde Domstolen til grund, at kreditgiverens tilsidesættelse af en forpligtelse, som er af væsentlig betydning i forbindelse med dette direktiv (f.eks. efterprøvning af forbrugerens kreditværdighed, manglende angivelse af de årlige omkostninger i procent i en forbrugerkreditaftale, betalingernes antal og hyppighed, og at der skal betales notarialgebyrer, samt den sikkerhedsstillelse og de forsikringer, som kræves), kan sanktioneres ved, at kreditgiveren mister retten til renter og omkostninger. En sådan sanktion vil ifølge Domstolen have en tilstrækkeligt afskrækkende virkning og være tilpasset grovheden af den overtrædelse, den skal sanktionere. Omvendt fastslog Domstolen, at hvis sanktionen med fortabelse af retten til renter er svækket eller endog rent og skær illusorisk, følger det nødvendigvis heraf, at denne sanktion ikke har nogen reel afskrækkende virkning. For så vidt som en i kreditaftalen manglende angivelse af sådanne elementer kan vanskeliggøre forbrugerens mulighed for at bedømme rækkevidden af sine forpligtelser, skal en sanktion i henhold til en national lovgivning, hvorefter kreditgiveren mister retten til renter og omkostninger, endvidere anses for at stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 23. En fastsættelse af en sanktion, som har alvorlige konsekvenser for kreditgiveren, i tilfælde af manglende angivelse af elementer, som efter deres art ikke kan påvirke forbrugerens evne til at bedømme rækkevidden af sine forpligtelser, såsom navn og adresse på den kompetente tilsynsmyndighed, kan imidlertid ikke anses for at stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen. Jf. i denne retning dom af 27.3.2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, præmis 52 og 53), af 9.11.2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, præmis 69-72 og den deri nævnte retspraksis), af 5.3.2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, præmis 30), af 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, præmis 39 og 40), og af 21.3.2024, Profi Credit Bulgaria (Accessoriske tjenesteydelser i forbindelse med kreditaftalen) (C-714/22, EU:C:2024:263, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

[36] – Jf. analogt dom af 19.12.2024, SISTEM LUX (C-717/22 og C-372/23, EU:C:2024:1041, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

[37] – Jf. i denne retning dom af 19.10.2023, G. ST. T. (Straffens proportionalitet i tilfælde af krænkelse) (C-655/21, EU:C:2023:791, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).

[38] – Jf. i denne retning dom af 23.11.2023, J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.6.2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, præmis 46).

[39] – Jf. i denne retning dom af 19.10.2023, G. ST. T. (Straffens proportionalitet i tilfælde af krænkelse) (C-655/21, EU:C:2023:791, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).

[40] – Jf. analogt dom af 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, præmis 36 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

stk. 3, TEUF at tage hensyn til ikke blot den bestemmelse, der er specifikt vedtaget i national ret for at gennemføre et direktiv, men ligeledes til samtlige de nationale retsregler, idet disse så vidt muligt skal fortolkes i lyset af ordlyden af og formålene med dette direktiv [41].

50. Efter disse præciseringer med hensyn til retspraksis må det konstateres, at ingen af de ovennævnte sager direkte vedrører det tilfælde, der sigtes til i den foreliggende sag, for så vidt som de pågældende sager hovedsageligt vedrørte de nærmere betingelser for fastsættelse af den sanktion, der skulle pålægges, og ikke det trin, som gik forud for fastslåelsen af den begåede overtrædelse og kvalificeringen heraf i national ret [42].

51. Når dette er sagt, er jeg af den opfattelse, at den effektive anvendelse af direktiv 2019/633 ikke udelukkende kan begrænses til en vurdering af, hvilken type sanktion der er fastsat i national ret, eller til bestemte aspekter ved eller nærmere betingelser for fastsættelsen af den pågældende sanktion såsom størrelsen af den bøde, der pålægges, men ligeledes indbefatter, at ethvert andet forhold, der kan gøre indgreb i kravet om at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, andet afsnit, og følgelig have indvirkning på de mål, der forfølges med direktivet, tages i betragtning. Det forholder sig desto mere således, når som i den foreliggende sag kvalificeringen af overtrædelsen i national ret kan have betydning for sanktionens (maksimums)størrelse, hvilket ifølge den praksis fra Domstolen, der er nævnt i punkt 46 i dette forslag til afgørelse, udgør et af de forhold, som der skal tages hensyn til for at fastslå, om sanktionerne er rimelige.

52. Selv om kumulation af flere økonomiske sanktioner indebærer en risiko for, at helheden af sanktioner eller det samlede bødebeløb overskrider den fastslåede overtrædelses grovhed, idet der kan være tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet [43], vil en kvalificering af flere former for adfærd, der er omfattet af forbuddene i artikel 3 i direktiv 2019/633, som en enkelt samlet overtrædelse, i den foreliggende sag omvendt risikere i visse tilfælde at føre til pålæggelse af en sanktion, der som følge af loftet over bødebeløbet (og af den omstændighed, at de nationale håndhævende myndigheder ikke har mulighed for at gå ud over dette beløb) ikke vil kunne anses for at være tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende [44].

53. Til trods for at direktiv 2019/633 ikke udelukker, at en medlemsstat kan kvalificere en adfærd, der består i gentagne gange at overtræde forbuddene i dette direktivs artikel 3, stk. 1, som en samlet overtrædelse, og dermed at pålægge en enkelt sanktion for de omhandlede forskellige former for illoyal handelspraksis, fritager denne mulighed dog ikke de nationale håndhævende myndigheder for deres forpligtelse til at sikre, at den sanktion, der pålægges, er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed. Det tilkommer følgelig den

[41] – Jf. analogt dom af 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, præmis 36 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

[42] – I sidste ende er dette ikke i sig selv overraskende, for så vidt som det krav, der består i at fastsætte sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som ligeledes optræder i flere andre EU-retlige instrumenter, som anført i punkt 29 i dette forslag til afgørelse hovedsageligt vedrører de nærmere betingelser for fastsættelse af den sanktion, der skal pålægges.

[43] – Jf. punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

[44] – Således kan det dermed ikke a priori udelukkes, at en sammenfatning af flere former for urimelig handelspraksis over for et betydeligt antal leverandører og en kvalificering heraf som en samlet overtrædelse, der kun vil kunne sanktioneres én gang med et maksimumsbeløb på 500 000 EUR, ikke vil kunne anses for at opfylde kravene i artikel 6, stk. 1, litra e), i direktiv 2019/633, navnlig såfremt den pågældende praksis måtte vise sig at være af en vis grovhed eller af et vist omfang. I et sådant tilfælde vil loftet over sanktionen imidlertid risikere at forhindre de nationale håndhævende myndigheder i at tage tilstrækkeligt hensyn til og vurdere parametre, som er væsentlige for fastsættelsen af bødestørrelsen, såsom den pågældende overtrædelses art, gentagne karakter og grovhed.

forelæggende ret at foretage en samlet vurdering af den nationale foranstaltning, der gennemfører det nævnte direktiv, og den pålagte sanktion under hensyntagen til alle relevante forhold, herunder de individuelle omstændigheder i den konkrete sag, med henblik på at efterprøve, om kravene i samme direktivs artikel 6, stk. 1, hvad angår sanktioner er blevet overholdt.

54. Henset til det ovenstående er jeg af den opfattelse, at artikel 6, stk. 1, litra e), i direktiv 2019/633 skal fortolkes således, at i et tilfælde, hvor en køber har udvist en handelspraksis, der er forbudt i medfør af dette direktivs artikel 3, stk. 1, første afsnit, og som er gennemført med samme forsætlige hensigt og parallelt over for flere leverandører, står det medlemsstaterne frit for enten at tillægge de nationale håndhævende myndigheder beføjelse til at fastslå en samlet overtrædelse og følgelig pålægge en samlet sanktion eller at tillægge nævnte myndigheder beføjelse til at fastslå, at der er tale om flere overtrædelser, og følgelig pålægge flere sanktioner, forudsat at den omhandlede nationale ordning i overensstemmelse med bestemmelserne i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), sammenholdt med artikel 6, stk. 1, andet afsnit, heri, sikrer, at der pålægges en sanktion, der er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed.

V. Forslag til afgørelse

55. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 6, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/633 af 17. april 2019 om urimelig handelspraksis i relationer mellem virksomheder i landbrugs- og fødevareforsyningskæden

skal fortolkes således, at

i et tilfælde, hvor en køber har udvist en handelspraksis, der er forbudt i medfør af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2019/633, og som er gennemført med samme forsætlige hensigt og parallelt over for flere leverandører, står det medlemsstaterne frit for enten at tillægge de nationale håndhævende myndigheder beføjelse til at fastslå en samlet overtrædelse og følgelig pålægge en samlet sanktion eller at tillægge nævnte myndigheder beføjelse til at fastslå, at der er tale om flere overtrædelser, og følgelig pålægge flere sanktioner, forudsat at den omhandlede nationale ordning i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra e), sammenholdt med artikel 6, stk. 1, andet afsnit, heri, sikrer, at der pålægges en sanktion, der er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, under hensyntagen til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed.«