Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 11. rujna 2025.[1]

Predmet C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
protiv
M. GmbH

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberlandesgericht Wien (Viši zemaljski sud u Beču, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Tržišno natjecanje – Direktiva (EU) 2019/633 – Nepoštena poslovna praksa – Članak 6. stavak 1. točka (e) – Povrede – Kupac koji od više svojih dobavljača zahtijeva plaćanje koje nije povezano s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda – Kumuliranje novčanih kazni (jedna za svakog dobavljača kojeg je kontaktirao) – Nacionalni propis koji predviđa novčanu kaznu do iznosa od 500 000 eura za svaku povredu”

I. Uvod

1. M. GmbH, društvo s ograničenom odgovornošću, upravlja maloprodajnim trgovinama prehrambenih proizvoda u Austriji. Nakon negativnih posljedica koje je pandemija bolesti COVID-19 imala na njegove kupce i inflacije koja je utjecala, među ostalim, na troškove energije, to se društvo našlo u financijskim poteškoćama te je, kako bi se suočilo s njima, odlučilo započeti postupak preobrazbe koji je namjeravalo djelomično financirati putem svojih dobavljača. Navedeno je društvo stoga istodobno na šesnaest svojih dobavljača poslalo poruku elektroničke pošte u kojoj je objasnilo svoj nacrt, kojem je priložen predračun u kojem se navodi iznos koji treba platiti za doprinos tom planu preobrazbe. Bundeswettbewerbsbehörde (Savezno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, Austrija) (u daljnjem tekstu: BWB) je nadležnom austrijskom sudu podnio šesnaest zahtjeva za izricanje novčane kazne protiv istog društva na temelju nacionalnog propisa koji se primjenjuje na navedeno društvo.

2. U tom se kontekstu Oberlandesgericht Wien (Viši zemaljski sud u Beču, Austrija), kojem su podnesena četiri od tih zahtjeva, u biti pita, s jedne strane, o usklađenosti s pravom Unije njegova nacionalnog propisa, kojim se omogućuje da se kao jedinstvena povreda kvalificira niz zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi kada one predstavljaju stjecaj povreda kao i izricanje jedinstvene novčane kazne za taj stjecaj povreda, s druge strane, o usklađenosti s pravom Unije gornje granice novčane kazne predviđene za sankcioniranje povrede koja se sastoji od jedne ili više nepoštenih poslovnih praksi.

[1] Izvorni jezik: francuski

3. Ovaj predmet Sudu pruža priliku da prvi put odluči o tumačenju Direktive (EU) 2019/633[2] i osobito njezina članka 6. stavka 1. točke (e), kojim se nacionalnim tijelima dodjeljuje ovlast za izricanje novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija i poduzimanja privremenih mjera protiv počinitelja povrede ili pokretanja postupaka u tu svrhu, u skladu s nacionalnim pravilima i postupcima[3]. Konkretnije, od Suda će se tražiti da pruži važna pojašnjenja u pogledu načina sankcioniranja ponašanja koja su zabranjena navedenom direktivom.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. U skladu s uvodnim izjavama 1., 8., 9., 14., 34. i 39. Direktive 2019/633:

„(1) Znatne neravnoteže u pregovaračkoj moći između dobavljača i kupaca poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda uobičajena su pojava u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Te neravnoteže u pregovaračkoj moći lako mogu dovesti do nepoštenih trgovačkih praksi kada veći i moćniji trgovinski partneri žele nametnuti određene prakse ili ugovorne aranžmane koji idu njima u korist u odnosu na prodajne transakcije. […] Trebalo bi uvesti minimalni standard Unije za zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi kako bi se smanjila pojava takvih praksi koje će vrlo vjerojatno imati negativan učinak na životni standard poljoprivredne zajednice. Pristupom minimalnog usklađivanja iz ove Direktive državama članicama omogućuje se donošenje ili zadržavanje nacionalnih pravila koja nadilaze nepoštene trgovačke prakse navedene u ovoj Direktivi.

[…]

(8) Većina država članica, ali ne i sve, imaju posebna nacionalna pravila kojima se dobavljači štite od nepoštenih trgovačkih praksi koje se javljaju u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. […] Stoga određene države članice koje imaju posebna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama provedbu takvih pravila povjeravaju upravnim tijelima. Međutim, pravila država članica o nepoštenim trgovačkim praksama, ako ona postoje, vrlo su raznolika.

(9) Broj i veličina gospodarskih subjekata variraju ovisno o različitim fazama lanca opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Razlike u pregovaračkoj moći, koje odgovaraju gospodarskoj ovisnosti dobavljača o kupcu, mogu dovesti do toga da veći gospodarski subjekti nametnu nepoštene trgovačke prakse manjim gospodarskim subjektima. Dinamičnim pristupom koji se zasniva na relativnoj veličini dobavljača i kupca u smislu prometa trebalo bi pružiti bolju zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi onim gospodarskim subjektima kojima je ona najpotrebnija. […]

[…]

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (SL 2019., L 111, str. 59.)

[3] Tu direktivu, iako je navedena u predmetima u kojima su donesene presude od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) i od 11. ožujka 2021., Komisija/Mađarska (Profitne marže) (C-400/19, EU:C:2021:194), Sud dosad nije tumačio.

(14) Ova Direktiva trebala bi se primjenjivati na poslovno ponašanje većih gospodarskih subjekata prema gospodarskim subjektima koji imaju manju pregovaračku moć. Relativna pregovaračka moć može se na odgovarajući način procijeniti na temelju godišnjeg prometa različitih gospodarskih subjekata […] Gornjom granicom trebalo bi spriječiti da se zaštita dodjeljuje gospodarskim subjektima koji nisu izloženi ili su znatno manje izloženi nego njihovi manji partneri ili konkurenti. Stoga se ovom Direktivom utvrđuju kategorije gospodarskih subjekata utemeljene na prometu u skladu s kojima se dodjeljuje zaštita.

[…]

(34) Postojanje elemenata s odvraćajućim učinkom, poput ovlasti za izricanje novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija ili pokretanje postupaka radi izricanja novčanih kazni, npr. pred sudovima, i drugih jednako učinkovitih sankcija te objave rezultata istraga, među ostalim objave informacija u vezi s kupcima koji su počinili povrede, može potaknuti promjene u ponašanju i predsudska rješenja sporova među strankama te bi stoga trebali biti dio ovlasti provedbenih tijela. Novčane kazne mogu biti osobito učinkovite i imati odvraćajući učinak. Međutim, provedbeno tijelo trebalo bi u svakoj istrazi moći odlučiti koju će od svojih ovlasti izvršiti i hoće li izreći novčanu kaznu ili neku drugu jednako učinkovitu sankciju ili pokrenuti postupak radi izricanja novčane kazne ili neke druge jednako učinkovite sankcije.

[…]

(39) Budući da većina država članica već ima nacionalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, iako se ta pravila međusobno razlikuju, primjereno je upotrijebiti direktivu za uvođenje minimalnog standarda zaštite u skladu s pravom Unije. Time bi se državama članicama omogućilo da odgovarajuća pravila uključe u svoje nacionalne pravne poretke na način kojim se omogućuje uspostava kohezivnih sustava. Državama članicama ne bi trebalo biti onemogućeno da na svojim državnim područjima zadrže ili uvedu, podložno ograničenjima utvrđenima pravom Unije koja se primjenjuju na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, stroža nacionalna pravila kojima se predviđa viša razina zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, pod uvjetom da su takva pravila proporcionalna.”

5. Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet i područje primjene”, određuje u svojim stavcima 1. i 2.:

„1. Radi suzbijanja praksi kojima se uvelike odstupa od dobrog poslovnog ponašanja, koje su protivne dobroj vjeri i poštenoj trgovini te koje je jedan trgovinski partner jednostrano nametnuo drugome, ovom se Direktivom uspostavlja minimalni popis zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima između kupaca i dobavljača u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima te se utvrđuju minimalna pravila u pogledu provedbe tih zabrana i mehanizmi za koordinaciju među provedbenim tijelima.

2. Ova se Direktiva primjenjuje na određene nepoštene trgovačke prakse do kojih dolazi u vezi s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda od strane:

(a) dobavljačâ čiji godišnji promet ne premašuje 2 000 000 EUR kupcima čiji godišnji promet premašuje 2 000 000 EUR;

(b) dobavljačâ čiji je godišnji promet viši od 2 000 000 EUR, ali ne premašuje 10 000 000 EUR, kupcima čiji godišnji promet premašuje 10 000 000 EUR;

(c) dobavljačâ čiji je godišnji promet viši od 10 000 000 EUR, ali ne premašuje 50 000 000 EUR, kupcima čiji godišnji promet premašuje 50 000 000 EUR;

(d) dobavljačâ čiji je godišnji promet viši od 50 000 000 EUR, ali ne premašuje 150 000 000 EUR, kupcima čiji godišnji promet premašuje 150 000 000 EUR;

(e) dobavljačâ čiji je godišnji promet viši od 150 000 000 EUR, ali ne premašuje 350 000 000 EUR, kupcima čiji godišnji promet premašuje 350 000 000 EUR.

[…]”

6. Članak 3. te direktive, naslovljen „Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi”, u stavku 1. točki (d) određuje:

„Države članice osiguravaju zabranu barem svih sljedećih nepoštenih trgovačkih praksi:

[…]

(d) kupac od dobavljača zahtijeva plaćanja koja nisu povezana s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda dobavljača;”

7. Članak 6. iste direktive, naslovljen „Ovlasti provedbenih tijela”, u stavku 1. određuje:

„Države članice osiguravaju da svako od njihovih provedbenih tijela raspolaže resursima i stručnim znanjem koji su potrebni za obavljanje njihovih zadaća te mu dodjeljuju sljedeće ovlasti:

[…]

(d) ovlast za donošenje odluka kojima se utvrđuje povreda zabrana utvrđenih u članku 3. i kojom se od kupca zahtijeva da okonča zabranjenu trgovačku praksu […];

(e) ovlast za izricanje novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija ili pokretanje postupaka radi izricanja ili uvođenja novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija te privremenih mjera protiv počinitelja povrede, u skladu s nacionalnim pravilima i postupcima;

[…]

Sankcije iz prvog podstavka točke (e) moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće te se njima mora uzeti u obzir priroda, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede.”

B. Austrijsko pravo

8. Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (austrijski zakon o poboljšanju lokalne opskrbe i uvjeta tržišnog natjecanja kako bi se osigurali uvjeti poštenog tržišnog natjecanja) [4], kako je posljednji put

[4] BGBl. 392/1977.

izmijenjen Bundesgesetzom, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen Geändert wird (austrijski zakon o izmjeni Zakona o poboljšanju lokalne opskrbe i uvjeta tržišnog natjecanja) od 31. prosinca 2021. (u daljnjem tekstu: FWBG) [5] u austrijsko pravo prenosi Direktivu 2019/633.

9. Odredbama članka 5.c stavka 1. i Priloga I. točke 4. FWBG-a istovjetno se prenosi članak 3. stavak 1. prvi podstavak točka (d) te direktive.

10. Članak 6. stavak 2. FWBG-a, kojim se prenosi članak 6. navedene direktive, glasi kako slijedi:

„Na zahtjev istražnog tijela za potrebe odjeljka 2., sud nadležan za pitanja zabranjenih sporazuma može kupcu u smislu članka 5.b točke 2., koji krši odredbe članka 5.c, izreći novčanu kaznu u najvišem iznosu od 500 000 eura. Pri izračunu iznosa novčane kazne osobito se uzimaju u obzir težina i trajanje povrede, bogaćenje ostvareno tom povredom, stupanj odgovornosti i ekonomska sposobnost. Članak 33. Sporazuma o EGP-u primjenjuje se *mutatis mutandis*."

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

11. M. GmbH je društvo s ograničenom odgovornošću koje upravlja maloprodajnim trgovinama prehrambenih proizvoda u Austriji.

12. Zbog negativnih učinaka pandemije bolesti COVID-19 na turizam koji su gospodarski utjecali na turizam, dovodeći do gubitka kupaca u maloprodaji prehrambenih proizvoda i povećanja troškova, to je društvo započelo s postupkom potpunog restrukturiranja. U tu je svrhu potonje društvo angažiralo vanjskog konzultanta, koji mu je savjetovao da od svojih dobavljača zatraži financijski doprinos kako bi djelomično nadoknadilo visoke troškove povezane s takvim postupkom.

13. Navedeno je društvo 16. svibnja 2023. predstavilo taj projekt tako što je na internetu organiziralo „Sajam dobavljača" (*Supplier Day*) u okviru kojeg je svojim dobavljačima dalo pregled trenutačnog stanja na tržištu, s time povezane problematike i gubitaka koje je pretrpjelo. Iznijelo je postupak preobrazbe čiji je cilj bio profesionalizacija upravljanja kategorijama („Category Management") i optimizacija unutarnjih postupaka. Usto, potonje društvo objasnilo je svoju potrebu za ulaganjima svojim dobavljačima naglašavajući potrebu za ulaganjem u klimatski prihvatljive jedinice za proizvodnju vodika i u CO2 neutralni vozni park teških teretnih vozila. U tom im je pogledu isto društvo navelo da mu je potreban njihov financijski doprinos za provedbu takvog projekta i da će ga, ako su mu spremni pružiti potporu, uzeti u obzir.

14. Dana 17. svibnja 2023. društvo G. GmbH istodobno je svakom od svojih dobavljača poslalo jednu od dviju varijanti iste poruke elektroničke pošte, ovisno o tome jesu li sudjelovali na prethodno navedenom sajmu. U toj je poruci elektroničke pošte od njih zatražilo da plate doprinos u određenom iznosu kako bi sudjelovali u financiranju postupka preobrazbe koji je namjeravalo provesti. Uz poruke elektroničke pošte priloženi su predračuni koji su sadržavali različite paušalne iznose. Osim iznosa predračuna i razlike ovisno o tome je li predmetni dobavljač sudjelovao na tom sajmu, poruke elektroničke pošte bile su istovjetne za sve dobavljače. Međutim, to je društvo na vlastitu inicijativu odlučilo prekinuti program zahtjeva za ulaganja, poništiti predračune priložene istim porukama elektroničke pošte i vratiti iznose koje

[5] BGBl. I, 239/2021.

su neki dobavljači već platili. Ukupno su samo dva od šesnaest dobavljača odlučila udovoljiti zahtjevu za ulaganje i platiti iznose navedene na predračunima priloženima tim porukama elektroničke pošte.

15. BWB je utvrdio da je društvo M. GmbH, kao kupac, od šesnaest svojih dobavljača zatražilo plaćanje koje nije bilo povezano s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. To je tijelo smatralo da svaki od tih zahtjeva za plaćanje predstavlja zasebnu povredu koja je protivna članku 5.c stavku 1. u vezi s točkom 4. Priloga I. FWBG-u, kojima se u austrijsko pravo prenosi članak 3. stavak 1. točka (d) Direktive 2019/633. Stoga je 10. studenoga 2023. nadležnom austrijskom sudu podnijelo šesnaest zahtjeva protiv društva M. GmbH-a za izricanje razumne novčane kazne na temelju članka 6. stavka 2. FWBG-a [6].

16. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev ističe da članak 6. stavak 2. FWBG-a predstavlja sankciju kaznene naravi. U skladu s austrijskom kaznenom doktrinom, ponašanje koje se stavlja na teret društvu M. GmbH-u treba se kvalificirati kao „jedinstvena povreda" jer čini pravnu cjelinu koja predstavlja povredu („tatbestandliche Handlungseinheit"). Stoga, taj sud navodi da, čak i ako se činjenice koje se stavljaju na teret odnose na 16 različitih dobavljača, valja izreći jedinstvenu novčanu kaznu u najvišem iznosu od 500 000 eura, kako je predviđeno člankom 6. stavkom 2. tog zakona.

17. Međutim, navedeni sud izražava sumnje u pogledu toga omogućuje li taj rezultat postizanje cilja koji se nastoji postići Direktivom 2019/633, odnosno određene ponovne uspostave ravnoteže između pregovaračke snage kupaca i pregovaračke moći dobavljača u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, uspostave ravnoteže do koje se, prema njegovu mišljenju, može doći samo na razini pojedinačnog odnosa između kupca i dobavljača. Ako se pokaže da kvalifikacija jedinstvene povrede nije u skladu s tom direktivom, isti se sud pita protivi li se navedenoj direktivi izricanje zasebnih novčanih kazni za svaku povredu utvrđenu primjenom načela kumuliranja sankcija.

18. U tim okolnostima Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1.a Treba li članak 6. stavak 1. točku (e) [Direktive 2019/633] tumačiti na način da se u slučaju u kojem različite dobavljače, koji podliježu zaštiti iz članka 1. te direktive kupac suprotno članku 3. stavku 1. točki (d) navedene direktive zasebno pozove istog dana na plaćanje na temelju odluke kojom izražava volju zasnovanu na jedinstvenoj pobudi, toj odredbi protivi nacionalni propis prema kojem se ti pozivi na plaćanje smatraju u cjelini jednom povredom (stjecajem) koju je dopušteno samo jednokratno sankcionirati?

1.b Je li za odgovor na pitanje 1.a, s obzirom na uvjet iz zadnje rečenice članka 6. stavka 1. Direktive (EU) 2019/633 prema kojem sankcija mora biti učinkovita, proporcionalna i odvraćajuća te se njome moraju uzeti u obzir priroda, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede, važna okolnost da se za nju prema austrijskoj nacionalnoj odredbi o sankciji (članak 6. stavak 2. FBWG-a) može izreći novčana kazna u najvišem iznosu od (samo) 500 000 eura?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 1.a:

[6] U ovom slučaju četiri od tih zahtjeva, u okviru kojih je društvo M. GmbH od svakog od svojih dobavljača zatražilo iznose od 10 000 do 18 000 eura, dodijeljena su Oberlandesgerichtu Wien (Visoki zemaljski sud u Beču), sudu koji je uputio zahtjev, te su oni spojeni za potrebe glavnog postupka.

Treba li članak 6. stavak 1. točku (e) Direktive 2019/633 tumačiti na način da poziv svakom od dobavljača na plaćanje – ako krši zabranu iz članka 3. stavka 1. točke (d) Direktive (EU) 2019/633 – treba samostalno ocijeniti kao trgovačku praksu koja se mora sankcionirati, a za svaki od kojih treba prema načelu kumulacije izreći pojedinačnu sankciju (novčanu kaznu), tako da se izrekne veći broj novčanih kazni uzimajući u obzir to da austrijska nacionalna odredba o sankciji (članak 6. stavak 2. FBWG-a) predviđa izricanje novčane kazne u iznosu od najviše 500 000 eura?"

19. Pisana očitovanja Sudu podnijeli su BWB, M. GmbH, austrijska vlada i Europska komisija.

IV. Analiza

20. Svojim dvama prethodnim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati protivi li se zahtjevu učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija iz članka 6. stavka 1. prvog podstavka točke (e) i članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2019/633 nacionalni propis ili sudska praksa prema kojoj nepoštenu poslovnu praksu koju kupac istodobno provodi u odnosu na različite dobavljače treba smatrati jedinstvenom povredom, tako da se u takvom slučaju može izreći jedinstvena novčana kazna u najvišem iznosu od 500 000 eura (pitanja 1.(a) i 1.(b)). U slučaju potvrdnog odgovora, taj sud želi znati treba li članak 6. stavak 1. prvi podstavak točku (e) te direktive tumačiti na način da se za svako utvrđeno kršenje može izreći zasebna novčana kazna do najvišeg iznosa od 500 000 eura (pitanje 2.).

21. Prije analize tih pitanja želim napomenuti da navedeni sud njima zapravo otvara dvije različite problematike koje se odnose na usklađenost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva kojim se propisuje, s jedne strane (i pod određenim uvjetima), zajednička kvalifikacija „jedinstvene povrede" za više nepoštenih poslovnih praksi i, s druge strane, gornja granica novčane kazne predviđena za sankcioniranje povrede koja se sastoji od jedne ili više nepoštenih poslovnih praksi.

22. Prije ispitivanja merituma tih dvaju pitanja smatram da je korisno dati određena pojašnjenja o području primjene Direktive 2019/633 kao i o odredbama koje je isti sud utvrdio u svojim prethodnim pitanjima upućenima Sudu.

A. Uvodna očitovanja

23. Najprije podsjećam na to da je Direktiva 2019/633 dio konteksta minimalnog usklađivanja i da se njome na razini Unije nastoji uspostaviti minimalni standard zaštite od nepoštenih poslovnih praksi koje mogu imati negativan učinak na životni standard poljoprivredne zajednice [7].

24. Tom se direktivom stoga samo utvrđuju minimalna pravila za provedbu zabrane nepoštene poslovne prakse [8], čime se državama članicama ostavlja, osim toga, širok manevarski prostor u njezinoj primjeni, osobito u pogledu oblikovanja nacionalnih sustava prenošenja [9] kao i pravila o

[7] Vidjeti uvodnu izjavu 1. Direktive 2019/633.

[8] Vidjeti članak 1. stavak 1. Direktive 2019/633.

[9] Vidjeti uvodne izjave 8., 34. i 39. Direktive 2019/633.

sankcijama [10], kako bi se ispunio cilj koji se nastoji postići navedenom direktivom, a to je smanjenje učestalosti nepoštenih poslovnih praksi koje su provedene na štetu dobavljača poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda [11]. Međutim, taj je manevarski prostor ograničen činjenicom da države članice moraju osigurati da se nacionalnim mjerama koje su uvele jamči puna učinkovitost navedene direktive, kako je prenesena u njihov unutarnji pravni poredak.

25. Konkretnije, što se tiče odredbi koje sud koji je uputio zahtjev navodi u okviru svojih dvaju prethodnih pitanja, smatram svrsishodnim podsjetiti na to da se u članku 6. stavku 1. prvom podstavku točki (e) Direktive 2019/633 navodi da nacionalna provedbena tijela moraju imati ovlast sankcioniranja počinitelja povrede članka 3. stavka 1. te direktive, izricanja jednako učinkovitih novčanih kazni i drugih sankcija te poduzimanja privremenih mjera protiv počinitelja ili pokretanja postupaka u tu svrhu, u skladu s nacionalnim pravilima i postupcima. Što se konkretno tiče sankcija iz članka 6. stavka 1. njegova prvog podstavka točke (e) navedene direktive, stavkom 1. drugim podstavkom tog članka predviđa se da one moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede.

26. Nakon tih uvodnih napomena, sada valja detaljno ispitati dvije problematike koje je istaknuo sud koji je uputio zahtjev.

B. Kvalifikacija više nepoštenih poslovnih praksi kao „jedinstvene povrede” ili „zasebnih povreda”

27. Prvim dijelom svojeg prvog prethodnog pitanja (pitanje 1. točka (a)) sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje jedinstvene sankcije u slučaju paralelnih nepoštenih poslovnih praksi koje se provode protiv više dobavljača protivno zabrani predviđenoj člankom 3. stavkom 1. točkom (d) te direktive u skladu s Direktivom 2019/633.

28. Najprije mi se čini korisnim naglasiti da u ovom slučaju nije sporno da je praksa o kojoj je riječ u glavnom postupku obuhvaćena područjem primjene Direktive 2019/633 jer odgovara jednoj od zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi navedenih u članku 3. stavku 1. te direktive, a osobito onoj predviđenoj u podtočki (d) te odredbe, prema kojoj je kupcu zabranjeno da od dobavljača zahtijeva plaćanja koja „nisu povezana s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda dobavljača.”

29. Što se tiče članka 6. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2019/633, pojašnjavam da ta odredba ni na koji način ne upućuje na način na koji nepoštenu poslovnu praksu koja proizlazi iz paralelnih ponašanja obuhvaćenih jednom od zabrana predviđenih u njezinu članku 3. stavku 1. treba kvalificirati i sankcionirati na temelju nacionalnog prava. Naime, dok se člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) te direktive predviđa da države članice osiguravaju da nacionalno provedbeno tijelo ima ovlast za izricanje novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija ili pokretanje postupaka u tu svrhu, njezinim člankom 6. stavkom 1. drugim podstavkom navedene direktive samo se pojašnjava da te sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost

[10] Vidjeti u tom pogledu Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, priložen izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, naslovljenom „Provedba zabrane nepoštene poslovne prakse zbog jačanja položaja poljoprivrednika i sudionika u lancu opskrbe hranom – Stanje provedbe”, COM(2024)176 *final* (u daljnjem tekstu: Komisijino izvješće o prenošenju Direktive 2019/633). To izvješće, objavljeno u travnju 2024., pokazuje veliku raznolikost nacionalnih mjera za prenošenje unutar EU-a, među ostalim u pogledu sankcija.

[11] Vidjeti uvodnu izjavu 1. Direktive 2019/633.

povrede. Međutim, valja utvrditi da potonja odredba, koja se prije svega odnosi na načine određivanja sankcije izrečene za utvrđenu povredu, ne daje nikakvu konkretnu naznaku o fazi koja prethodi utvrđenju te povrede.

30. Iz toga slijedi da se odredbama koje je sud koji je uputio zahtjev utvrdio u okviru svojeg prvog pitanja u načelu ne protivi to da se povrede koje su istodobno počinjene na temelju nacionalne odredbe kojom se prenosi članak 3. stavak 1. prvi podstavak točka (d) Direktive 2019/633 kvalificiraju kao „jedinstvene povrede”, pod uvjetom da se poštuje zahtjev iz članka 6. stavka 1. drugog podstavka te direktive, kojim se zahtijeva učinkovitost, proporcionalnost i odvraćajuća priroda izrečene sankcije [12].

31. Također valja utvrditi da se, suprotno onomu što tvrde stranke u glavnom postupku, ni navedena direktiva ni bilo koja druga odredba ili načelo prava Unije ne mogu tumačiti na način da *a priori* nameću (ili isključuju) jedinstvenu kvalifikaciju povrede o kojoj je riječ u glavnom postupku ili eventualno kumuliranje sankcija i, prema tome, njihovu kvalifikaciju kao zasebnih povreda.

32. Stoga, kao prvo, valja odbiti argumente koje je istaknulo društvo M. GmbH, prema kojima se pravu Unije protivi kumuliranje sankcija i izriče jedinstvena sankcija kako zbog primjene pojma „jedinstvena i trajna povreda” tako i zbog načela *ne bis in idem*.

33. Naime, s jedne strane, ističem da je pojam „jedinstvena i trajna povreda” ponajprije postupovni instrument koji se odnosi na izvođenje dokaza kako bi se olakšalo pripisivanje određenih ponašanja poduzetnicima za koje se sumnja da su povrijedili pravila o pravu tržišnog natjecanja. Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, povreda članaka 101. i 102. UFEU-a može biti posljedica ne samo izdvojenog djela, nego također niza djela ili čak trajnog ponašanja, iako jedan ili više elemenata tog niza djela ili tog trajnog ponašanja može isto tako sâm po sebi i zasebno predstavljati povredu tih odredbi [13]. Stoga, kad su različite radnje dio „općeg plana” jer njihov istovjetni cilj narušava tržišno natjecanje unutar jedinstvenog tržišta, Komisija (i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje) ima pravo pripisati odgovornost za te radnje na temelju sudjelovanja u povredi kao cjelini [14].

34. Također želim pojasniti da su pravne osnove Direktive 2019/633 članak 43. stavak 2. i članak 39. stavak 1. UFEU-a, koji se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku, a ne odredbe UFEU-a koje se odnose na pravo tržišnog natjecanja.

35. S druge strane, društvo M. GmbH poziva se na načelo *ne bis in idem* kako bi osporilo pravo na izricanje više kumulativnih sankcija, ali taj se argument, prema mojem mišljenju, također može bez velikih poteškoća odbiti jer uvjeti za primjenu tog načela u ovom slučaju nisu ispunjeni.

36. U tom pogledu podsjećam na to da iz ustaljene sudske prakse Suda koja se odnosi na članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) proizlazi da načelo *ne bis in idem* zabranjuje kumuliranje kako progona tako i sankcija za iste činjenice i protiv iste osobe [15]. Iako uvjet „*idem*” zahtijeva da su materijalne činjenice istovjetne, to načelo ne

[12] U tom pogledu pojašnjavam da se u Komisijinom izvješće o prenošenju Direktive 2019/633 ne spominje način na koji su različite države članice pristupile pitanju kvalifikacije kao „jedinstvene povrede” ili „višestrukih povreda” više ponašanja zabranjenih tom direktivom.

[13] Vidjeti u tom smislu presudu od 1. veljače 2024.,Scania i dr./Komisija (C-251/22 P, EU:C:2024:103, t. 94. i navedenu sudsku praksu).

[14] Vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

[15] Vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr. (C-537/16, EU:C:2018:193, t. 27. i navedenausudsku praksu) i od 20. ožujka 2018., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

može se primijeniti ako predmetne činjenice nisu istovjetne, nego samo slične [16]. Mjerodavan kriterij za ocjenu postojanje istovjetne povrede jest kriterij istovjetnosti činjeničnog opisa djela, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do pravomoćnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe [17]. Međutim, čini se da u ovom slučaju uvjet „*idem*" nije ispunjen s obzirom na to da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da činjenice koje su dovele do postupka koji je pokrenuo BWB nisu iste [18]. Okolnost da se prakse o kojima je riječ mogu kvalificirati kao „jedinstvena povreda" u skladu s nacionalnim pravom ni na koji način ne mijenja činjenicu da je u ovom slučaju riječ o materijalnim činjenicama koje nisu istovjetne i u svakom slučaju ne mogu biti dovoljne da bi se osiguralo postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih okolnosti koje su stoga obuhvaćene pojmom „istovjetne činjenice" [19].

37. Kao drugo, također treba odbiti argument koji je istaknuo BWB, prema kojem, zbog činjenice da se Direktiva 2019/633 odnosi na zaštitu pojedinačnih odnosa između kupaca i dobavljača, svako ponašanje obuhvaćeno zabranom predviđenom u članku 3. stavku 1. te direktive treba ocjenjivati zasebno i pojedinačno, što bi isključilo jedinstvenu kvalifikaciju po službenoj dužnosti. Iako je točno da se u određenim odredbama navedene direktive [20], uključujući njezin članak 1. kojim se definira njezino područje primjene [21], navode odnosi između kupaca i dobavljača, ipak se iz tih odredbi ne može izvesti nikakva obveza država članica da svako zabranjeno ponašanje pojedinačno kvalificiraju kao samostalnu povredu. Neovisno o činjenici da zajednička kvalifikacija više zabranjenih ponašanja u načelu ne bi oslabila njihovu zabranu [22], napominjem da cilj te direktive nadilazi puku zaštitu pojedinačnih odnosa između kupaca i dobavljača, nego se općenito odnosi na zaštitu poljoprivrednog stanovništva u cjelini, kao što to uostalom pokazuju pravne osnove Direktive 2019/633 [23].

38. S obzirom na prethodnu analizu, s obzirom na to da problematika koja se odnosi na pravnu kvalifikaciju nepoštenih poslovnih praksi zabranjenih Direktivom 2019/633 u nacionalnom pravu nije uređena pravom Unije, države članice ostaju slobodne u slučaju poslovne prakse kupca koja je zabranjena na temelju članka 3. stavka 1. prvog podstavka te direktive koja se provodi s istom namjerom usporedno s više dobavljača, nacionalnim provedbenim tijelima dodijeliti ovlast utvrđivanja jedinstvene povrede i, prema tome, izricanja jedinstvene sankcije ili im dodijeliti ovlast za utvrđivanje postojanja više povreda i, prema tome, za izricanje više sankcija, pod uvjetom, međutim, da su u tim dvama slučajevima predviđene sankcije „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede", u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 6. stavka 1. drugog podstavka navedene direktive.

16 Vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2025., Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

17 Vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2025., Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

18 Naime, nije sporno da je društvo M. GmbH uputilo ukupno šesnaest zahtjeva za plaćanje različitim dobavljačima za iznose koji su se razlikovali prema dobavljaču.

19 U tom pogledu ističem da Sud u svojoj sudskoj praksi smatra da pravna kvalifikacija djela u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja iste povrede jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici. Vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 2018.,Garlsson Real Estate i dr. (C-537/16, EU:C:2018:193, t. 38.) i od 20. ožujka 2018. Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, t. 36.).

20 Vidjeti u tom pogledu uvodne izjave 1. i 14. Direktive 2019/633.

21 Tom se odredbom predviđa da je područje primjene Direktive 2019/633 definirano upućivanjem na odnose pregovaračke snage između dobavljača i kupca na temelju razlika u prometu.

22 Naime, kompenzacija neravnoteže u pojedinačnom odnosu između kupca i dobavljača također bi se mogla uzeti u obzir prilikom izračuna jedinstvene sankcije.

23 Vidjeti u tom smislu točke 24. do 34. ovog mišljenja. Vidjeti i uvodnu izjavu 1. Direktive 2019/633.

C. Gornja granica novčane kazne kojom se sankcionira jedna ili više nepoštenih poslovnih praksi promatranih zajedno

39. Drugim dijelom svojeg prvog prethodnog pitanja (pitanje 1. točka (b)) sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se, u slučaju da se više ponašanja koja su obuhvaćena zabranama predviđenima u članku 3. Direktive 2019/633 kvalificira kao jedinstvena povreda, nacionalno zakonodavstvo kojim se utvrđuje najviša gornja granica od 500 000 eura kao sankcija za takvu povredu članku 6. stavku 1. drugom podstavku te direktive. U slučaju da se pokaže da kvalifikacija kao jedinstvene povrede nije u skladu s tom direktivom, taj se sud pita protivi li se navedenoj direktivi izricanje više novčanih kazni s gornjom granicom od najviše 500 000 eura za svaku od utvrđenih povreda [drugo pitanje].

40. Najprije pojašnjavam da se ta problematika ne odnosi izravno na pitanje je li iznos te novčane kazne prikladan za osiguranje učinkovite primjene Direktive 2019/633, nego se više odnosi na utjecaj koji bi gornja granica iznosa te kazne mogla imati na obvezu država članica da uspostave sustav sankcija koji je u skladu sa zahtjevima te direktive. Naime, nije riječ ni o kvalifikaciji kao jedinstvene povrede ni o najvišem iznosu sankcije kao takve [24] i zasebno koji se nalaze u središtu drugog dijela tog prvog pitanja, nego o zajedničkom učinku tih dvaju aspekata nacionalnog prava kojima se navedenom sudu postavlja pitanje o njihovoj usklađenosti s pravom Unije. Stoga taj isti sud traži od Suda da pojasni je li, u okolnostima poput onih o kojima je riječ, takva gornja granica u skladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 1. drugog podstavka navedene direktive i, osobito, je li ona u skladu sa zahtjevima učinkovitosti i odvraćanja.

41. U tom kontekstu napominjem da, kao i problematika povezana s kvalifikacijom povrede koja je ispitana u točkama 29. do 38. ovog mišljenja, iz odredbi Direktive 2019/633 i opće logike minimalnog usklađivanja koju ona provodi proizlazi da su države članice načelno slobodne odrediti gornju granicu novčanih kazni kojima se sankcioniraju zabranjena ponašanja [25]. Naime, iako se člankom 6. stavkom 1. te direktive predviđa da su države članice dužne uvesti sankcije u pogledu nepoštene poslovne prakse, osobito u obliku novčanih kazni, u toj se odredbi uopće ne pojašnjava iznos tih novčanih kazni, uključujući njihovo eventualno ograničenje.

42. Osim toga, utvrđujem da se navedenom odredbom državama članicama priznaje široka margina prosudbe time što im se prepušta da u svojem nacionalnom pravu utvrde konkretne načine izricanja sankcija u slučaju nepoštene poslovne prakse, kao što to potvrđuje izričito upućivanje na nacionalna pravila i postupke iz članka 6. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2019/633. Međutim, važno je istaknuti da je manevarski prostor kojim raspolažu države članice i dalje ograničen njihovom obvezom da osiguraju da sankcije predviđene nacionalnim pravom u okviru primjene te direktive budu učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i težinu povrede.

43. Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz režima uvedenog nacionalnim zakonodavstvom, države članice ovlaštene su odabrati sankcije koje smatraju primjerenima, ali

[24] Iz Komisijina izvješća o prenošenju Direktive 2019/633 proizlazi da 24 države članice predviđaju gornju granicu novčanih kazni kojima se potvrđuje velika raznolikost, u rasponu od 2329,37 eura za Maltu do 2 500 000 eura za Portugal. Osim toga, iako je u nekim državama članicama kao što su Češka Republika, Italija, Latvija, Mađarska ili Nizozemska, to ograničenje izraženo u postotku prometa, u drugima, kao što su Italija ili Slovačka, ono odgovara postotku kupovne cijene ili troškova koji su neopravdano nametnuti dobavljaču.

[25] Također pojašnjavam da je, kako bi se utvrdilo je li nacionalna kvalifikacija određenog postupanja kao „jedinstvene povrede" ili „višestrukih povreda" u skladu s Direktivom 2019/633, nevažno dopušta li se nacionalnim pravom izricanje novčane kazne ograničene na određeni iznos.

pod uvjetom da svoju nadležnost izvršavaju poštujući pravo Unije [26]. Slijedom toga, iako su sankcije koje države članice provode radi borbe protiv povreda pravila o nepoštenoj poslovnoj praksi obuhvaćene njihovom postupovnom i institucionalnom autonomijom, potonja je ipak ograničena, osim načelom ekvivalentnosti, čija primjena u ovom slučaju nije dovedena u pitanje, načelom djelotvornosti, koje zahtijeva da su te sankcije učinkovite i odvraćajuće, kao i načelom proporcionalnosti kojim se ne dopušta da sankcije predviđene nacionalnim zakonodavstvom prekoračuju ono što je nužno za ostvarenje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži i, osim toga, biti neproporcionalne u odnosu na te ciljeve [27].

44. U tom bih pogledu dodao da je na nacionalnim sudovima, koji su jedini nadležni za tumačenje i primjenu nacionalnog prava, da provjere jesu li navedene sankcije, s obzirom na sve okolnosti predmetnog slučaja, učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Međutim, prilikom odlučivanja o prethodnom pitanju Sud ipak može dati nacionalnom sudu pojašnjenja koja ga usmjeravaju u njegovom tumačenju [28]. Valja utvrditi da je Sud već imao priliku tumačiti instrumente prava Unije koji, kao i Direktivom 2019/633, sadržavaju zahtjev učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija [29], čime se pružaju određene smjernice koje se mogu pokazati korisnima u okviru ovog predmeta.

45. Kao prvo, napominjem da se zahtjev kojim se nastoji osigurati da izrečene sankcije budu učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće općenito ocjenjuje s obzirom na cilj koji se želi postići [30]. U ovom slučaju, kao što se na to podsjeća u točki 24. ovog mišljenja, cilj Direktive 2019/633 jest smanjiti učestalost nepoštenih poslovnih praksi provedenih na štetu dobavljača poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda jer te prakse mogu imati negativne posljedice na životni standard poljoprivrednog stanovništva.

46. Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi da strogost sankcija mora odgovarati težini povreda koje suzbijaju i posebno osigurati stvarno odvraćajući učinak, istodobno poštujući opće načelo proporcionalnosti [31]. Sud je tako utvrdio da, iako novčana kazna doista može predstavljati odvraćajuću sankciju, njezina visina ipak može učiniti tu sankciju nedostatnom [32] ili, suprotno

[26] Vidjeti po analogiji presudu od 19. prosinca 2024.,SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

[27] Vidjeti u tom smislu presudu od 11. siječnja 2024., Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

[28] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenog 2018., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, t. 91. i navedenu sudsku praksu).

[29] Vidjeti primjerice članak 23. stavak 1. Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.), članak 23. Direktive 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ (SL 2008., L 133, str. 66.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 58. i ispravak SL 2014., L 283, str. 66.); ili pak članak 42. stavak 1. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1. i ispravci SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267, str. 2., SL 2018., L 294, str. 44., SL 2022., L 43, str. 93. i SL L, 2023./90151).

[30] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2024., Profi Credit Bulgaria (Dodatne usluge uz ugovor o kreditu) (C-714/22, EU:C:2024:263). Na primjer, Sud je smatrao da upravna sankcija koja se sastoji od upravne novčane kazne u visini od 50 % carinskog manjka uzrokovanog dostavljenim netočnim podacima može potaknuti gospodarske subjekte Unije da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se uvjerili da raspolažu točnim informacijama o robi koju uvoze i da su podaci koje dostavljaju u carinskim deklaracijama točni i potpuni, čime se doprinosi ostvarenju cilja, navedenog u uvodnoj izjavi 9. Uredbe br. 952/2013, kojim se osigurava primjena tarifa i drugih mjera zajedničke politike koje se odnose na trgovinu robom između Unije i zemalja ili područja izvan carinskog područja Unije. Vidjeti u tom pogledu presudu od 23. studenoga 2023., J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, t. 31. i 32. i navedenu sudsku praksu).

[31] Vidjeti po analogiji presude od 5. ožujka 2020.,OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, t. 26. i navedenu sudsku praksu) i od 19. prosinca 2024.,SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

[32] Vidjeti u tom smislu presudu od 10. lipnja 2021., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

tomu, neproporcionalnom ako je iznos izrečene sankcije previsok [33]. Sud je također presudio da se učinkovitim i odvraćajućim sankcijama mogu smatrati sankcije kojima se uzima u obzir važnost štete nanesene potrošaču [34] i kojima se počiniteljima povrede uskraćuju gospodarske prednosti koje proizlazi povreda koje su počinili [35] kako bi se svakoga učinkovito obeshrabrilo od počinjenja istovrsnih povreda [36].

47. Kada je riječ o pitanju odgovaraju li sankcije težini utvrđenih povreda, treba također navesti to da, kada nacionalni propis predviđa kumulaciju sankcija, kao što je kumulacija više novčanih sankcija, nadležna tijela moraju osigurati da strogost svih izrečenih sankcija ne nadilazi težinu utvrđene povrede jer bi u protivnom bilo povrijeđeno načelo proporcionalnosti [37].

48. Kao treće, načelo proporcionalnosti, koje je zajamčeno člankom 49. stavkom 3. Povelje, obvezuje države članice ne samo kad je riječ o određivanju sastavnih elemenata prekršaja i pravila o visini iznosa novčanih kazni, nego isto tako i u pogledu ocjene elemenata koji se mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja novčane kazne [38]. Usto, to načelo zahtijeva da se prilikom određivanja sankcije uzmu u obzir posebne okolnosti konkretnog slučaja [39].

49. Kao četvrto, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi se osiguralo da sankcije budu učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, ne samo nacionalni zakonodavac nego i nacionalni sudovi moraju, u granicama određenima predmetom spora koji se pred njima vodi, uživati diskrecijsku ovlast koja im omogućuje da ovisno o okolnostima slučaja odaberu mjeru koja je

[33] Primjerice, Sud je priznao da sankcija koja se sastoji od obveze plaćanja iznosa koji odgovara vrijednosti robe izuzete ispod carinskog nadzora nije proporcionalna. Prema mišljenju Suda, sankcija koja je toliko visoka prelazi granice onoga što je nužno da bi se jamčilo, među ostalim, da se roba u postupku carinskog skladištenja ne izuzme iz carinskog nadzora. Vidjeti u tom pogledu presudu od 4. ožujka 2020., Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, t. 44.). U drugom predmetu koji se također odnosio na tumačenje sustava sankcija utvrđenih Uredbom br. 952/2013, Sud je smatrao da, čak i s obzirom na posebnosti carinskih prekršaja, osobito njihovu veliku učestalost i poteškoće u njihovu otkrivanju, ne čini se da je novčana kazna, predviđena nacionalnim pravom, čiji je iznos između 100 % i 200 % carinske vrijednosti robe u skladu s težinom svih povreda koje se njome kažnjavaju, osobito u slučaju nepoštovanja obveza u vezi s carinskim deklaracijama u kontekstu carinskog postupka vanjskog provoza. Prema mišljenju Suda, takva sankcija, s jedne strane, prekoračuje ono što je nužno kako bi se osiguralo da roba koja je stavljena u taj postupak ne bude izuzeta iz carinskog nadzora i, s druge strane, neproporcionalna je u odnosu na carinski dug koji nastaje zbog izuzimanja iz carinskog nadzora robe stavljene u navedeni postupak. Vidjeti u tom pogledu presudu od 19. prosinca 2024., SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

[34] Vidjeti po analogiji presudu od 11. siječnja 2024.,Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

[35] U nizu predmeta koji se odnose na tumačenje odredbe članak 23. Direktive 2008/48 o sankcijama s obzirom na nacionalne sustave sankcija, Sud je utvrdio da se činjenica da je vjerovnik povrijedio obvezu koja ima ključnu važnost u kontekstu te direktive (primjerice, provjera kreditne sposobnosti potrošača, nenavođenje efektivne kamatne stope u ugovoru o potrošačkom kreditu, broj i učestalost uplata, postojanje javnobilježničkih troškova kao i traženi instrumenti jamstva i osiguranja) može sankcionirati gubitkom prava na kamate i ugovorene troškove tog vjerovnika. Prema mišljenju Suda, takva sankcija imala bi dovoljno odvraćajući učinak i u skladu je s težinom povrede koja se njome kažnjava. Suprotno tomu, Sud je smatrao da, ako bi sankcija gubitka prava na kamatu u praksi bila oslabljena ili čak bez ikakva učinka, iz toga bi nužno proizlazilo da ona nema stvarno odvraćajući učinak. Štoviše, s obzirom na to da nenavođenje tih elemenata u ugovoru o kreditu može dovesti u pitanje mogućnost potrošačeve ocjene dosega njegove obveze, sankciju gubitka prava vjerovnika na kamate i troškove, koju propisuje nacionalni propis, valja smatrati proporcionalnom, u smislu članka 23. navedene direktive. Međutim, primjena takve sankcije, koja proizvodi ozbiljne posljedice u odnosu na vjerovnika, u slučaju nenavođenja elemenata, koji, prema svojoj naravi, ne mogu utjecati na mogućnost potrošačeve ocjene dosega njegove obveze, poput imena i adrese nadležnog nadzornog tijela, ne može se smatrati proporcionalnom. Vidjeti u tom smislu presude od 27. ožujka 2014., LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, t. 52. i 53.); od 9. studenoga 2016.,Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, t. 69. do 72. i navedenu sudsku praksu); od 5. ožujka 2020.OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, t. 30.); od 10. lipnja 2021., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, t. 39. i 40.) i od 21. ožujka 2024., Profi Credit Bulgaria (Dodatne usluge uz ugovor o kreditu) (C-714/22, EU:C:2024:263, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

[36] Vidjeti po analogiji presudu od 19. prosinca 2024.,SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

[37] Vidjeti u tom smislu presudu od 19. listopada 2023., G. ST. T. (Proporcionalnost kazne u slučaju krivotvorenja) (C-655/21, EU:C:2023:791, t. 66. i 67. i navedenu sudsku praksu).

[38] Vidjeti u tom smislu presude od 23. studenoga 2023., J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, t. 33. i navedenu sudsku praksu).i od 19. lipnja 2025., Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, t. 46.).

[39] Vidjeti u tom smislu presudu od 19. listopada 2023., G. ST. T. (Proporcionalnost kazne u slučaju krivotvorenja) (C-655/21, EU:C:2023:791, t. 66. i 67. i navedenu sudsku praksu).

proporcionalna težini nepoštovanja utvrđene obveze [40]. Stoga se ispitivanje koje provode nacionalni sudovi u pogledu učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće prirode sankcija mora provesti uzimajući u obzir, u skladu s člankom 288. trećim stavkom UFEU-a, ne samo odredbu posebno donesenu u nacionalnom pravu za prenošenje navedene direktive nego i sve odredbe tog prava, tumačeći ih u najvećoj mogućoj mjeri s obzirom na tekst i ciljeve te direktive [41].

50. Budući da su ta pojašnjenja iz sudske prakse iznesena, valja utvrditi da se nijedan od prethodno navedenih predmeta ne odnosi izravno na slučaj iz ovog predmeta jer se oni uglavnom odnose na načine određivanja izrečene kazne, a ne na fazu koja prethodi utvrđenju počinjene povrede i njezinu kvalifikaciju u nacionalnom pravu [42].

51. S obzirom na navedeno, smatram da se učinkovita primjena Direktive 2019/633 ne može ograničiti samo na ocjenu vrste sankcije predviđene nacionalnim pravom ni na određene aspekte ili načine određivanja te sankcije, kao što je iznos izrečene novčane kazne, nego se mora uzeti u obzir i svaki drugi element kojim se može povrijediti zahtjev predviđanja učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka te direktive i stoga utjecati na ciljeve koji se nastoje postići navedenom direktivom. To je tim više slučaj kada, kao u ovom slučaju, kvalifikacija povrede u nacionalnom pravu može imati posljedice na (najviši) iznos izrečene kazne koja je, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točki 46. ovog mišljenja, jedan od elemenata koje treba uzeti u obzir kako bi se utvrdila prikladnost sankcija.

52. U ovom slučaju, iako kumuliranje više novčanih sankcija predstavlja opasnost da sve sankcije ili ukupan iznos izrečenih novčanih kazni prijeđe težinu utvrđene povrede jer bi se u protivnom povrijedilo načelo proporcionalnosti [43], kvalifikacija više ponašanja obuhvaćenih zabranama predviđenima u članku 3. Direktive 2019/633 kao jedinstvene povrede mogla bi *a contrario* dovesti do, u određenim slučajevima, izricanja sankcije koja se, zbog gornje granice iznosa novčane kazne (i nemogućnosti nacionalnih provedbenih tijela da premaše taj iznos), ne može smatrati dovoljno učinkovitom i odvraćajućom [44].

53. Slijedom toga, iako se Direktivom 2019/633 ne isključuje mogućnost države članice da ponašanje kojim se u više navrata povređuju zabrane predviđene člankom 3. stavkom 1. te direktive kvalificira kao jedinstvenu povredu i da se stoga nametne jedinstvena sankcija za različite nepoštene poslovne prakse o kojima je riječ, tom se primjenom nacionalna provedbena tijela ne oslobađaju od primjene obveze da osiguraju da je izrečena sankcija učinkovita, proporcionalna i odvraćajuća, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provede opću ocjenu nacionalne mjere za prenošenje navedene direktive i izrečene sankcije uzimajući u obzir sve relevantne elemente, uključujući pojedinačne okolnosti predmetnog slučaja, kako bi provjerio jesu li poštovani zahtjevi predviđeni člankom 6. stavkom 1. iste direktive u području sankcija.

[40] Vidjeti u tom smislu presudu od 10. lipnja 2021., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, t. 36. i 45. i navedenu sudsku praksu).

[41] Vidjeti u tom smislu presudu od 10. lipnja 2021., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, t. 36. i 45. i navedenu sudsku praksu).

[42] Ono što naposljetku nije samo po sebi iznenađujuće s obzirom na to da se, kao što je to istaknuto u točki 29. ovog mišljenja, zahtjev da se predvide učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije, koji se osim toga navodi u nekoliko drugih instrumenata prava Unije, i koji se prije svega odnosi na načine određivanja izrečene kazne.

[43] Vidjeti točku 48. ovog mišljenja.

[44] Stoga se ne može *a priori* isključiti da se ne može smatrati da objedinjavanje više nepoštenih poslovnih praksi u odnosu na velik broj dobavljača i njihova kvalifikacija kao „jedinstvene povrede" koja se može sankcionirati samo jednom u najvišem iznosu od 500 000 eura ispunjavaju zahtjeve iz članka 6. stavka 1. točke (e) Direktive 2019/633, osobito ako te prakse obuhvaćaju određenu težinu i širinu. Međutim, u takvom slučaju gornja granica sankcije mogla bi ne dopustiti nacionalnim provedbenim tijelima da u dovoljnoj mjeri uzmu u obzir i ocijene bitne parametre za utvrđivanje iznosa novčane kazne, kao što su priroda, ponavljanje i ozbiljnost predmetne povrede.

54. S obzirom na prethodno navedeno, mišljenja sam da članak 6. stavak 1. točku (e) Direktive 2019/633 treba tumačiti na način da u slučaju poslovne prakse kupca koja je zabranjena na temelju članka 3. stavka 1. prvog podstavka te direktive, koja se provodi s istom namjerom usporedno s više dobavljača, države članice ostaju slobodne nacionalnim provedbenim tijelima dodijeliti ovlast utvrđivanja jedinstvene povrede i, prema tome, izricanja jedinstvene sankcije ili im dodijeliti ovlast za utvrđivanje postojanja više povreda i, prema tome, za izricanje više sankcija, pod uvjetom da, u skladu s odredbama članka 6. stavka 1. prvog podstavka točke (e), i drugog stavka te direktive, predmetni nacionalni propis jamči izricanje učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede

V. Zaključak

55. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Oberlandesgericht Wien (Viši zemaljski sud u Beču, Austrija) odgovori na sljedeći način:

Članak 6. stavak 1. točku (e) Direktive (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima,

treba tumačiti na način da:

u slučaju poslovne prakse kupca koja je zabranjena na temelju članka 3. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2019/633, koja se provodi s istom namjerom usporedno s više dobavljača, države članice ostaju slobodne nacionalnim provedbenim tijelima dodijeliti ovlast utvrđivanja jedinstvene povrede i, prema tome, izricanja jedinstvene sankcije ili im dodijeliti ovlast za utvrđivanje postojanja više povreda i, prema tome, za izricanje više sankcija, pod uvjetom da, u skladu s odredbama članka 6. stavka 1. prvog podstavka točke (e), i drugog stavka te direktive, predmetni nacionalni propis jamči izricanje učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije, uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ponavljanje i ozbiljnost povrede.