ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. szeptember 11. [1]

C-311/24. sz. ügy

Bundeswettbewerbsbehörde
kontra
M. GmbH

(az Oberlandesgericht Wien [bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Mezőgazdaság – Verseny – (EU) 2019/633 irányelv – Tisztességtelen piaci gyakorlatok – A 6. cikk (1) bekezdésének e) pontja – Jogsértések – A vevő, aki több beszállítóját olyan kifizetésre kötelezi, amely nem kapcsolódik a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek értékesítéséhez – Bírságok halmozása (minden egyes megkeresett beszállító után egy-egy bírság) – Nemzeti szabályozás, amely szerint jogsértésenként legfeljebb 500 000 euró összegű pénzbírság szabható ki”

I. Bevezetés

1. Az M. GmbH korlátolt felelősségű társaság élelmiszer-kiskereskedelmi üzleteket üzemeltet Ausztriában. A Covid19-világjárvány vevőire gyakorolt negatív hatásai, különösen pedig az energiaköltségeket érintő infláció pénzügyi nehézségekbe sodorta a társaságot, amely ennek kezelése érdekében úgy döntött, hogy átalakítási folyamatba kezd, amelyet részben a beszállítói által kívánt finanszírozni. Az említett társaság ezért egyidejűleg tizenhat beszállítójának küldött e-mailt, amelyben ismertette tervét, és mellékelt egy *pro forma* számlát, amely tartalmazta az átalakítási tervhez való hozzájárulás összegét. A Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhatóság, Ausztria) (a továbbiakban: BWB) tizenhat keresetet nyújtott be az említett társaság ellen az illetékes osztrák bírósághoz az iránt, hogy az alkalmazandó nemzeti jogszabályok alapján szabjanak ki vele szemben bírságot.

2. Ebben az összefüggésben az Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria), amelyhez négy ilyen keresettel fordultak, lényegében egyrészt azt a kérdést veti fel, hogy az uniós joggal összeegyeztethető-e az a nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a tiltott tisztességtelen piaci gyakorlatok összessége – amennyiben azok jogsértések halmazatát alkotják – „egységes jogsértésnek” minősüljön, és hogy a gyakorlatok ezen összessége tekintetében egyetlen bírságot szabjanak ki, másrészt pedig azt a kérdést, hogy az uniós joggal összeegyeztethető-e az egy vagy több tisztességtelen piaci gyakorlatból álló jogsértés szankcionálására megállapított pénzbírság felső határa.

[1] Eredeti nyelv: francia.

3. A jelen ügy lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy első ízben döntsön az (EU) 2019/633 irányelv[2], különösen pedig annak 6. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezéséről, amely a nemzeti jogalkalmazó hatóságokat feljogosítja arra, hogy a nemzeti szabályokkal és eljárásokkal összhangban pénzbírságot és más, ugyanilyen hatékony szankciókat szabjanak ki, valamint ideiglenes intézkedéseket hozzanak a jogsértővel szemben, vagy e célból eljárást indítsanak.[3] Konkrétabban, a Bíróságnak fontos pontosításokat kell adnia az irányelv által tiltott magatartások szankcionálására vonatkozó szabályokkal kapcsolatban.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A 2019/633 irányelv (1), (8), (9), (14), (34) és (39) preambulumbekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Általános jelenség, hogy a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncon belül a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek beszállítói és vevői közötti tárgyalási pozíciókat nagy fokú egyenlőtlenség jellemzi. Ezek a tárgyalási pozíciók terén mutatkozó egyenlőtlenségek valószínűsíthetően tisztességtelen piaci gyakorlatokhoz vezetnek, amennyiben a nagyobb és erősebb kereskedelmi partnerek bizonyos olyan gyakorlatokat vagy szerződéses megállapodásokat próbálnak kikényszeríteni az értékesítési ügyletekre vonatkozóan, amelyek az ő előnyüket szolgálják. […] A tisztességtelen piaci gyakorlatokkal szemben be kell vezetni a védelem uniós minimumszintjét, e gyakorlatok előfordulásának visszaszorítása érdekében, amelyek valószínűsíthetően negatív hatást gyakorolnak a mezőgazdasági közösség életszínvonalára. Ezen irányelv minimális harmonizációra irányuló megközelítése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy olyan nemzeti szabályokat fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek túlmutatnak az ezen irányelvben felsorolt tisztességtelen piaci gyakorlatokon.

[…]

(8) A tagállamok többsége, de nem mindegyikük, egyedi nemzeti szabályokat vezetett be a beszállítóknak a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncon belül a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokkal szembeni védelmére. […] Ezért egyes olyan tagállamok, amelyek a tisztességtelen piaci gyakorlatok vonatkozásában rendelkeznek egyedi szabályokkal, közigazgatási hatóságokat bíznak meg e szabályok érvényesítésével. Ugyanakkor a tagállamok tisztességtelen piaci gyakorlatokra vonatkozó szabályai – amennyiben vannak ilyenek – jelentős mértékben eltérnek egymástól.

(9) A gazdasági szereplők száma és mérete eltér a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási lánc különböző szakaszaiban. A tárgyalási pozíció terén mutatkozó különbségek, amelyek összhangban állnak a beszállító vevőtől való gazdasági függőségével, valószínűleg ahhoz vezetnek, hogy a nagyobb gazdasági szereplők tisztességtelen piaci gyakorlatokat alkalmazzanak a kisebb gazdasági szereplőkkel szemben. Egy olyan dinamikus

[2] A mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokról szóló, 2019. április 17-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 111., 59. o.).

[3] Ezt az irányelvet, bár a 2019. november 13-i Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė ítélet (C-2/18, EU:C:2019:962) és a 2021. március 11-i Bizottság kontra Magyarország (Árrések) ítélet (C-400/19, EU:C:2021:194) alapjául szolgáló ügyekben hivatkoztak rá, a Bíróság eddig nem értelmezte.

megközelítésnek, amely a beszállító és a vevő éves árbevétel szempontjából relatív méretét veszi alapul, a tisztességtelen piaci gyakorlatokkal szemben jobb védelmet kell nyújtania az arra leginkább rászoruló gazdasági szereplők számára. […]

[…]

(14) Ezen irányelvet a nagyobb gazdasági szereplők által a gyengébb tárgyalási pozícióval rendelkező gazdasági szereplőkkel szemben tanúsított üzleti magatartásra is alkalmazni kell. A relatív tárgyalási pozíció megbecsüléséhez megfelelő eszközként szolgál a különböző gazdasági szereplők éves árbevétele. Annak ellenére, hogy becslésről van szó, ez a kritérium a gazdasági szereplők számára kiszámíthatóságot biztosít ezen irányelv szerinti jogaik és kötelezettségeik tekintetében. A felső határ meghatározásával elkerülhető, hogy olyan gazdasági szereplők is védelemben részesüljenek, amelyek nem kiszolgáltatottak vagy jóval kevésbé kiszolgáltatottak, mint kisebb partnereik, illetve versenytársaik. Ezért ez az irányelv a védelemhez kötődően a gazdasági szereplők árbevételén alapuló kategóriákat hoz létre.

[…]

(34) A visszatartó erejű tényezők megléte – mint például hatáskör pénzbírságok vagy egyéb ugyanilyen hatékony szankciók kiszabására, illetve ezek kiszabására irányuló eljárások pl. bíróságok előtti megindítására, valamint a vizsgálatok eredményeinek közzététele, a jogsértést elkövető vevőkkel kapcsolatos információk közzétételét is beleértve – változást idézhet elő a magatartásokban, és arra ösztönözheti a feleket, hogy az ügyet még per előtti szakaszban rendezzék, ezért ezeket a jogalkalmazó hatóságok hatásköreinek részévé kell tenni. A pénzbírságok különösen hatékonyak és visszatartó erejűek lehetnek. Mindazonáltal helyénvaló, hogy az egyes vizsgálatokban a jogalkalmazó hatóság dönthessen arról, hogy mely hatáskörével fog élni, és hogy kiszab-e pénzbírságot vagy egyéb ugyanilyen hatékony szankciót, illetve indít-e ezek kiszabására irányuló eljárást.

[…]

(39) Mivel a tagállamok többsége már rendelkezik nemzeti szabályokkal a tisztességtelen piaci gyakorlatokra vonatkozóan –még ha ezek eltérőek is –, helyénvaló az irányelv eszközével élni a védelem uniós jog által biztosított minimumszintjének a bevezetéséhez. Ennek lehetővé kell tennie a tagállamok számára, hogy a megfelelő szabályokat oly módon építsék be nemzeti jogrendjükbe, hogy koherens rendszereket hozzanak létre. A tagállamok nem akadályozhatók meg abban, hogy területükön – a belső piac működésére alkalmazandó uniós jog jelentette korlátokra is figyelemmel – olyan szigorúbb nemzeti szabályokat tartsanak fenn vagy vezessenek be, amelyek a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokkal szemben magasabb szintű védelmet biztosítanak, feltéve, hogy e szabályok arányosak.”

5. Az irányelv „Tárgy és alkalmazási kör” című 1. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) Ez az irányelv – a helyes kereskedelmi magatartástól nagymértékben eltérő, a jóhiszeműséggel és a tisztességgel ellentétes és az egyik kereskedelmi partner által a másikra egyoldalúan rákényszerített gyakorlatok elleni küzdelem céljából – megállapítja a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vevők és a beszállítók közötti kapcsolatokban tiltott, tisztességtelen piaci magatartások minimumlistáját, valamint meghatározza az e tilalmak

érvényesítésére vonatkozó minimumszabályokat és a jogalkalmazó hatóságok közötti koordináció szabályait.

(2) Ez az irányelv egyes olyan tisztességtelen piaci gyakorlatokra alkalmazandó, amelyek mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek értékesítésével összefüggésben fordulnak elő az alábbiak által:

a) azon beszállítók, amelyek éves árbevétele nem haladja meg a 2 000 000 EUR-t, olyan vevők részére, akiknek, illetve amelyeknek az éves árbevétele meghaladja a 2 000 000 EUR-t;

b) azon beszállítók, amelyek éves árbevétele meghaladja a 2 000 000 EUR-t, de nem haladja meg a 10 000 000 EUR-t, olyan vevők részére, akiknek, illetve amelyeknek az éves árbevétele meghaladja a 10 000 000 EUR-t;

c) azon beszállítók, amelyek éves árbevétele meghaladja a 10 000 000 EUR-t, de nem haladja meg az 50 000 000 EUR-t, olyan vevők részére, akiknek, illetve amelyeknek éves árbevétele meghaladja az 50 000 000 EUR-t;

d) azon beszállítók, amelyek éves árbevétele meghaladja az 50 000 000 EUR-t, de nem haladja meg a 150 000 000 EUR-t, olyan vevők részére, akiknek, illetve amelyeknek az éves árbevétele meghaladja a 150 000 000 EUR-t;

e) azon beszállítók, amelyek éves árbevétele meghaladja a 150 000 000 EUR-t, de nem haladja meg a 350 000 000 EUR-t, olyan vevők részére, akiknek, illetve amelyeknek éves árbevétele meghaladja a 350 000 000 EUR-t.

[…]”

6. Az említett irányelv „A tisztességtelen piaci gyakorlatok tilalma” című 3. cikke (1) bekezdésének d) pontjában előírja:

„A tagállamok biztosítják legalább a következő tisztességtelen piaci gyakorlatok mindegyikének tilalmát:

[…]

d) a vevő olyan kifizetésekre kötelezi a beszállítót, amelyek nem kapcsolódnak a beszállító mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeinek értékesítéséhez.”

7. Ugyanezen irányelv „A jogalkalmazó hatóságok hatásköre” című 6. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A tagállamok biztosítják, hogy valamennyi jogalkalmazó hatóságuk rendelkezzen a feladatai ellátásához szükséges erőforrásokkal és szakértelemmel, és az arra vonatkozó hatásköröket ruházzák rájuk, hogy:

[…]

d) meghozzák a 3. cikkben megállapított tilalmak megsértését megállapító és a vevőt a tiltott piaci gyakorlattal való felhagyásra kötelező határozatot […];

e) a nemzeti szabályokkal és eljárásokkal összhangban eljárásokat írjanak elő vagy kezdeményezzenek pénzbírságnak vagy más ugyanilyen hatékony szankcióknak, illetve ideiglenes intézkedésnek a jogsértés elkövetőjére történő kiszabása céljából;

[…]

Az első albekezdés e) pontjában említett szankcióknak – a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”

B. Az osztrák jog

8. A Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (a helyi ellátásnak és a versenyfeltételeknek a tisztességes versenyfeltételek biztosítása érdekében történő javításáról szóló osztrák törvény)[4] – ahogyan azt legutóbb a 2021. december 31-i Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (a helyi ellátás és a versenyfeltételek javításáról szóló törvény módosításáról szóló osztrák törvény) módosította (a továbbiakban: FWBG)[5] – a 2019/633 irányelvet ülteti át az osztrák jogba.

9. Az FWBG 5c. §-a (1) bekezdésének és I. melléklete 4. pontjának rendelkezései ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontját azonos módon ültetik át.

10. Az FWBG 2019/633 az említett irányelv 6. cikkét átültető 6. §-ának (2) bekezdése a következőképpen szól:

„A 2. szakasz alkalmazásában a nyomozó hatóság kérelmére az illetékes törvényszék az 5b. § (2) bekezdése szerinti, az 5c. § rendelkezéseit megsértő vevővel szemben 500 000 euróig terjedő pénzbírságot szabhat ki. A pénzbírság összegének kiszámításakor különösen a jogsértés súlyosságára és időtartamára, a jogsértésből származó gazdagodásra, a bűnösség fokára és a gazdasági teljesítőképességre kell figyelemmel lenni. A KartG 2005 33. §-a értelemszerűen alkalmazandó.”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

11. Az M. GmbH egy korlátolt felelősségű társaság, amely élelmiszer-kiskereskedelmi üzleteket üzemeltet Ausztriában.

12. Miután gazdaságilag érintették a Covid19-világjárványnak a turizmusra gyakorolt negatív hatásai, amelyek az élelmiszer-kiskereskedelmi ágazatban a vevők elvesztését és a költségek növekedését eredményezték, a társaság teljes szerkezetátalakítási folyamatba kezdett. E célból a társaság külső tanácsadót bízott meg, aki azt tanácsolta neki, hogy kérjen pénzügyi hozzájárulást a beszállítóitól az ilyen folyamattal járó magas költségek részleges ellentételezésére.

4 BGBl. 392/1977.

5 BGBl. I 239/2021.

13. 2023. május 16-án az említett társaság ezt a projektet egy online „Supplier-Day konferencia” keretében mutatta be, amelyen a beszállítóinak áttekintést adott a jelenlegi piaci helyzetről és az ezzel kapcsolatos problémákról, valamint az általa elszenvedett veszteségekről. A társaság ismertette átalakítási folyamatát, amelynek célja a kategóriák kezelésének professzionalizálása („Category Management”) és a belső folyamatok optimalizálása volt. Ezen túlmenően elmagyarázta a beszállítóinak a befektetés szükségességét, hangsúlyozva, hogy be kell ruházni az éghajlatbarát hidrogéngyártó egységekbe és a CO_2-semleges, nehéztehergépjármű-flottájába. E tekintetben a társaság közölte a beszállítókkal, hogy szüksége van a pénzügyi hozzájárulásukra egy ilyen projekt megvalósításához, és hogy ha hajlandóak támogatni azt, akkor a társaság azt figyelembe fogja venni.

14. 2023. május 17-én az M. GmbH egyidejűleg minden beszállítójának elküldte ugyanazon e-mail két változatának egyikét, attól függően, hogy részt vettek-e a fent említett konferencián vagy sem. Ebben az e-mailben arra kérte őket, hogy egy meghatározott összeggel járuljanak hozzá a tervezett átalakítási folyamat finanszírozásához. Ezen e-mailekhez *pro forma* számlákat csatoltak, amelyek különböző átalányösszegeket tartalmaztak. A *pro forma* számla összegétől, illetve attól a különbségtételtől eltekintve, hogy az érintett beszállító részt vett-e a konferencián vagy sem, az e-mailek minden beszállító esetében azonosak voltak. A társaság mindazonáltal saját kezdeményezésére úgy döntött, hogy leállítja a befektetésekre irányuló programot, törli az elküldött e-mailekhez csatolt *pro forma* számlákat, és visszatéríti az egyes beszállítók által már kifizetett összegeket. A tizenhat beszállító közül összesen csak kettő döntött úgy, hogy követi a befektetésre vonatkozó felhívást, és kifizeti az elküldött e-mailekhez csatolt *pro forma* számlákon feltüntetett összegeket.

15. A BWB megállapította, hogy az M. GmbH mint vevő tizenhat beszállítójától olyan kifizetést kért, amely nem kapcsolódott mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek értékesítéséhez. E hatóság ezért úgy ítélte meg, hogy e fizetési kérelmek mindegyike különálló jogsértést jelent, amely ellentétes az FWBG 5c. §-ának (1) bekezdésével és I. mellékletének 4. pontjával, amelyek a 2019/633 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének d) pontját ültetik át az osztrák jogba. Ezért 2023. november 10-én az illetékes osztrák bíróság előtt tizenhat keresetet terjesztett elő az FWBG 6. §-ának (2) bekezdése szerinti észszerű bírság kiszabása iránt. [6]

16. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy az FWBG 6. §-ának (2) bekezdése büntetőjogi jellegű szankciónak minősül. Az osztrák büntetőjogi doktrína szerint az M. GmbH-val szemben kifogásolt magatartás „egységes jogsértésnek” minősül azon az alapon, hogy egyetlen jogsértést megvalósító egységes jogi aktust („tatbestandliche Handlungseinheit”) képez. Ennek megfelelően e bíróság kimondja, hogy még akkor is, ha a kifogásolt cselekmények tizenhat különböző beszállítóval való kapcsolatra vonatkoznak, az említett törvény 6. §-ának (2) bekezdésében előírtak szerint egyetlen, legfeljebb 500 000 euró összegű pénzbírságot kell kiszabni.

17. Az említett bíróságnak azonban kétségei merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy ez a következtetés megvalósítja-e a 2019/633 irányelv által kitűzött célt, nevezetesen a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncon belül a vevők és a beszállítók tárgyalási pozíciója közötti bizonyos egyensúly helyreállítását, amely szerinte csak a vevők és a beszállítók közötti egyedi kapcsolat szintjén valósulhat meg. Abban az esetben, ha az „egységes jogsértésként” való minősítés nem felel meg az irányelvnek, a bíróság azt kérdezi, hogy az irányelvvel ellentétes-e a szankciók halmozásának elve alapján minden egyes jogsértésre külön megállapított bírság kiszabása.

[6] A jelen ügyben négy ilyen keresetet, amelyekben az M.GmbH 10 000 és 18 000 euró közötti összegeket követelt az egyes beszállítóitól, a kérdést előterjesztő Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság) elé utaltak, és az alapeljárás során egyesítették őket.

18. E körülményekre tekintettel az Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria) úgy határozott, hogy az eljárást függeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1.a) Úgy kell-e értelmezni a (EU) 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját, hogy abban az esetben, amikor a vevő egységes akaratelhatározás alapján, ugyanazon a napon, különböző, a szóban forgó irányelv 1. cikke szerint ezen irányelv által védelemben részesített beszállítókat a szóban forgó irányelv 3. cikke (1) bekezdése d) pontjának megsértésével külön-külön fizetésre szólítja fel, ellentétes azzal az a nemzeti szabályozás, amely szerint e fizetési felszólításokat a maguk egészében, csak egyszer szankcionálható, egyetlen, egységes jogellenes magatartásként (egységként) értékelik?

1.b) Az (EU) 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt szempontokra tekintettel, amelyek szerint a szankciónak – a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie, szerepet játszik-e az 1.a. kérdés megválaszolásánál az, hogy az osztrák nemzeti szankciós rendelkezés (FWBG 6. § (2) bekezdése) alapján (csupán) 500 000 euróig terjedő pénzbírság szabható ki?

2) Az 1.a. kérdésre adott igenlő válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni a 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját, hogy aszerint az egyes beszállítóknak szóló minden egyes fizetési felszólítást – amennyiben az sérti ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének d) pontját – önállóan szankcionálandó piaci gyakorlatként kell értelmezni, és azokra a halmozás elve alapján egyenként kell szankciót (pénzbírságot) kiszabni, azaz összességében több pénzbírságot kell kiszabni, annak figyelembevételével, hogy a nemzeti osztrák szankciós rendelkezés (FWBG 6. §-ának (2) bekezdése) legfeljebb 500 000 euróig terjedő pénzbírság kiszabását írja elő?”

19. A BWB, az M. GmbH, az osztrák kormány és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz.

IV. Elemzés

20. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésével, amelyeket együtt kell vizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 2019/633 iránymutatás 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja és második albekezdése által előírt hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók követelményével ellentétes-e az olyan nemzeti jogi szabályozás vagy ítélkezési gyakorlat, amely szerint a vevő által különböző beszállítókkal szemben egyidejűleg alkalmazott tisztességtelen piaci gyakorlatot egységes jogsértésnek kell tekinteni, így ilyen esetben 500 000 euróig terjedő egyetlen bírság szabható ki (az 1.a) és 1.b) kérdés). Igenlő válasz esetén ez a bíróság azt szeretné tudni, hogy a 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy minden egyes megállapított jogsértésért külön bírság szabható ki, legfeljebb 500 000 euró összegig (a 2) kérdés).

21. Mielőtt ezeket a kérdéseket elemezném, szeretném megjegyezni, hogy az említett bíróság valójában két különálló kérdést vet fel, amelyek azon nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkoznak, amely egyrészt (és bizonyos feltételek mellett) több

tisztességtelen piaci gyakorlatnak az egységes jogsértésként való közös minősítését, másrészt pedig az egy vagy több tisztességtelen piaci gyakorlatból álló jogsértés szankcionálására szolgáló pénzbírság felső határát írja elő.

22. E két kérdés érdemi vizsgálata előtt célszerűnek tartok néhány pontosítást tenni a 2019/633 irányelv hatályát és a bíróság által a Bírósághoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben megjelölt rendelkezéseket illetően.

A. Előzetes észrevételek

23. Elöljáróban szeretném leszögezni, hogy a 2019/633 irányelv a minimumharmonizáció keretétébe illeszkedik, és célja, hogy azon tisztességtelen piaci gyakorlatokkal szemben bevezesse a védelem uniós minimumszintjét, amelyek valószínűsíthetően negatív hatást gyakorolnak a mezőgazdasági közösség életszínvonalára.[7]

24. Az irányelv tehát a tisztességtelen piaci gyakorlatok tilalmának érvényesítésére vonatkozó minimumszabályok megállapítására szorítkozik,[8] és ezáltal jelentős mozgásteret hagy a tagállamoknak az irányelv alkalmazása során, különösen a nemzeti átültetési rendszerek kialakítása[9] és a szankciók szabályai tekintetében,[10] annak érdekében, hogy teljesüljön az irányelv célja, a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek beszállítói sérelmére alkalmazott tisztességtelen piaci gyakorlatok előfordulásának visszaszorítása.[11] E mozgástér azonban korlátozott, mivel a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a bevezetett nemzeti intézkedések biztosítsák a belső jogrendjükbe átültetett irányelv teljes érvényesülését.

25. Konkrétabban, a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésben hivatkozott rendelkezések tekintetében helyénvalónak tartom emlékeztetni arra, hogy a 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja kimondja, hogy a nemzeti jogalkalmazó hatóságoknak hatáskörrel kell rendelkezniük arra, hogy ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének megsértőjével szembeni szankciókat szabjanak ki, a nemzeti szabályokkal és eljárásokkal összhangban eljárásokat írjanak elő vagy kezdeményezzenek pénzbírságnak vagy más ugyanilyen hatékony szankcióknak, illetve ideiglenes intézkedésnek a jogsértés elkövetőjére történő kiszabása céljából. Ami különösen az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjában említett szankciókat illeti, e cikk (1) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy azoknak – a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

26. Ezen előzetes észrevételek után most célszerű részletesen megvizsgálni a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett két kérdést.

7 Lásd a 2019/633 irányelv (1) preambulumbekezdését.

8 Lásd a 2019/633 irányelv 1. cikkének (1) bekezdését.

9 Lásd a 2019/633 irányelv (8), (34) és (39) preambulumbekezdését.

10 Lásd e tekintetben: Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, amely a Bizottság által az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett, „A tisztességtelen piaci gyakorlatok tilalmának érvényesítése a mezőgazdasági termelők és gazdasági szereplők mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncon belüli helyzetének megerősítése érdekében – Aktuális helyzet" című jelentést (COM(2024)176 végleges) kíséri (a továbbiakban: a 2019/633 irányelv átültetéséről szóló bizottsági jelentés). Ez a 2024 áprilisában közzétett jelentés az Unión belüli nemzeti átültetési intézkedések nagyfokú változatosságát mutatja, különösen a szankciók tekintetében.

11 Lásd a 2019/633 irányelv (1) preambulumbekezdését.

B. Több tisztességtelen piaci gyakorlat „egységes jogsértésként” vagy „különálló jogsértésekként” való minősítéséről

27. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésének első részével (az 1. a) kérdés) lényegében azt kérdezi, hogy a 2019/633 irányelvvel összeegyeztethető-e az olyan nemzeti szabályozás, amely az ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt tilalmat megsértő, több beszállítóval szemben párhuzamosan alkalmazott tisztességtelen piaci gyakorlatok esetén egységes szankció kiszabását írja elő.

28. Mindjárt az elején célszerűnek tartom kiemelni, hogy a jelen ügyben nem vitatott, hogy az alapügyben szóban forgó gyakorlat a 2019/633 irányelv hatálya alá tartozik, mivel az megfelel az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében felsorolt tiltott tisztességtelen piaci gyakorlatok egyikének, különösen pedig az e rendelkezés d) pontjában foglaltaknak, amely szerint a vevőnek tilos olyan kifizetésekre kötelezni a beszállítót, amelyek „nem kapcsolódnak a beszállító mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeinek értékesítéséhez […]”.

29. A 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontját illetően emlékeztetnék arra, hogy ez a rendelkezés nem utal arra, hogy az irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt tilalmak valamelyikének hatálya alá tartozó párhuzamos magatartásokból eredő tisztességtelen piaci gyakorlatot a nemzeti jog szerint milyen módon kell minősíteni és szankcionálni. Míg ugyanis ezen irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti jogalkalmazó hatóság rendelkezzen hatáskörrel pénzbírság vagy más ugyanilyen hatékony szankciók kiszabására vagy e célból eljárás megindítására, az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdése csupán azt mondja ki, hogy e szankcióknak – a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez utóbbi rendelkezés, amely elsősorban a megállapított jogsértés miatt kiszabott szankció meghatározásának szabályaira vonatkozik, nem tartalmaz semmilyen konkrét utalást a jogsértés megállapítását megelőző időszakra.

30. Ebből következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által az első kérdésében hivatkozott rendelkezésekkel főszabály szerint nem ellentétes az, hogy a 2019/633 irányelv 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontját átültető nemzeti rendelkezés alapján egyidejűleg elkövetett jogsértéseket „egységes jogsértésnek” minősítsék, feltéve hogy tiszteletben tartják az ezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt azon követelményt, amely a kiszabott szankció hatékony, arányos és visszatartó jellegére vonatkozik. [12]

31. Meg kell állapítani továbbá, hogy az alapeljárás feleinek állításával ellentétben sem az említett irányelv, sem az uniós jog bármely más rendelkezése vagy elve nem értelmezhető úgy, hogy az *a priori* előírja (vagy kizárja) az alapeljárás tárgyát képező jogsértés egységes minősítését vagy a szankciók esetleges halmozását és ebből következően a jogsértések különállóként való minősítését.

32. Ezért először is el kell utasítani az M. GmbH által felhozott azon érveket, amelyek szerint az uniós jog kizárja a szankciók halmozását, és egyetlen szankciót ír elő mind az „egységes és folyamatos jogsértés” fogalmának alkalmazása, mind a *ne bis in idem* elve miatt.

[12] E tekintetben pontosítom, hogy a 2019/633 irányelv átültetéséről szóló bizottsági jelentés hallgat arról, hogy a különböző tagállamok hogyan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy az ezen irányelv által tiltott több magatartás „egységes jogsértésnek” vagy „többszörös jogsértésnek” minősül-e.

33. Egyrészt ugyanis kiemelem, hogy az „egységes és folyamatos jogsértés” fogalma elsősorban a bizonyításfelvételre vonatkozó eljárási eszköz, amelynek célja megkönnyíteni bizonyos magatartások betudását a versenyjogi szabályok megsértésével gyanúsított vállalkozásoknak. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az EUMSZ 101. és 102. cikk megsértése nemcsak elszigetelt cselekmény eredménye lehet, hanem cselekmények sorozata vagy akár folyamatos magatartás eredménye is, miközben e cselekménysorozat vagy e folyamatos magatartás egy vagy több eleme önmagában, külön-külön is e rendelkezések megsértésének minősülhet.[13] Ennek megfelelően, amennyiben a különböző cselekmények – azonos, a közös piacon belüli versenyt torzító tárgyuk alapján – „átfogó terv” keretébe illeszkednek, a Bizottság (valamint a nemzeti versenyhatóságok) az e cselekmények miatti felelősséget jogszerűen tudhatják be az összességében figyelembe vett jogsértésben való részvétel alapján.[14]

34. Szeretném továbbá felhívni a figyelmet arra is, hogy a 2019/633 irányelv jogalapja a közös agrárpolitikáról szóló EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése és 39. cikk (1) bekezdése, és nem az EUMSZ versenyjogi rendelkezései.

35. Másrészt, az M. GmbH a többszörös halmazati szankciók kiszabása jogának vitatása érdekében hivatkozik a *ne bis in idem* elvére, véleményem szerint azonban ez az érv is könnyen elutasítható, mivel a jelen ügyben nem teljesülnek az elv alkalmazásának feltételei.

36. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság által az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: a Charta) 50. cikkére vonatkozóan kialakított állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a *ne bis in idem* elve tiltja az eljárások és szankciók halmozását ugyanazon cselekmények miatt ugyanazon személlyel szemben.[15] Mivel az „idem” feltétel a történeti tényállások azonosságát követeli meg, a *ne bis in idem* elve nem alkalmazható abban az esetben, ha a szóban forgó tényállások nem azonosak, hanem csupán hasonlóak.[16] Az ugyanazon jogsértés fennállásának megítéléséhez az érintett személy jogerős felmentését vagy felelősségének megállapítását megalapozó történeti tényállás, azaz az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények egészének azonossága minősül releváns szempontnak.[17] Márpedig úgy tűnik, hogy a jelen esetben az „idem” feltétel nem teljesül, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a BWB által indított eljárás alapjául szolgáló tényállások nem azonosak.[18] Az a körülmény, hogy a szóban forgó gyakorlatok a nemzeti jog szerint egységes jogsértésnek minősülhetnek, nem változtat azon a tényen, hogy a jelen esetben olyan történeti tényállásokról van szó, amelyek nem tűnnek azonosnak, és semmi esetre sem elegendőek ahhoz, hogy az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények egészének azonosságát biztosítsák, és így az „ugyanazon cselekmények” fogalmába tartozzanak.[19]

[13] Lásd e tekintetben: 2024. február 1-jei Scania és társai kontra Bizottság ítélet (C-251/22 P, EU:C:2024:103, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[14] Lásd e tekintetben: 2012. december 6-i Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[15] Lásd ebben az értelemben: 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[16] Lásd ebben az értelemben: 2025. január 30-i Engie România ítélet (C-205/23, EU:C:2025:43, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[17] Lásd ebben az értelemben: 2025. január 30-i Engie România ítélet (C-205/23, EU:C:2025:43, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[18] Nem vitatott ugyanis, hogy az M. GmbH összesen tizenhat fizetésre vonatkozó kérelmet küldött különböző beszállítóknak, a szállítóktól függően eltérő összegekre.

[19] E tekintetben megjegyzem, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában úgy véli, hogy az ugyanazon jogsértés fennállásának megállapítása szempontjából a tényállás nemzeti jog szerinti jogi minősítése nem releváns, mivel a Charta 50. cikke által nyújtott védelem terjedelme nem változhat tagállamról tagállamra. Lásd ebben az értelemben: 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193, 38. pont); 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 36. pont).

37. Másodszor, el kell utasítani a BWB azon érvelését is, hogy mivel a 2019/633 irányelv a vevők és a beszállítók közötti egyedi kapcsolatok védelmére összpontosít, az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt tilalom alá eső minden egyes magatartást külön-külön és egyénileg kell értékelni, ami eleve kizárna bármilyen egységes minősítést. Bár az irányelv egyes rendelkezései [20] – köztük az irányelv hatályát meghatározó 1. cikk [21] – valóban a vevők és a beszállítók közötti kapcsolatokra vonatkoznak, e rendelkezésekből mégsem lehet arra következtetni, hogy a tagállamok kötelesek minden egyes tiltott magatartást külön-külön önálló jogsértésnek minősíteni. Eltekintve attól, hogy több tiltott magatartás együttes minősítése elvileg nem gyengítené a tilalmukat, [22] megjegyzem, hogy az irányelv által követett cél túlmutat a vevők és a beszállítók közötti egyéni kapcsolatok puszta védelmén, mivel általánosabb jelleggel a mezőgazdasági közösség egészének védelmére irányul, amint azt egyébként a 2019/633 irányelv jogalapjai is megerősítik. [23]

38. A fenti elemzés fényében, mivel a 2019/633 irányelv által tiltott tisztességtelen piaci gyakorlatok nemzeti jogban való jogi minősítésének kérdését nem szabályozza az uniós jog, a tagállamok az említett irányelv 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése alapján tiltott, ugyanazon szándékkal, több beszállítóval szemben párhuzamosan megvalósított vevői piaci gyakorlat esetében továbbra is szabadon dönthetnek arról, hogy a nemzeti jogalkalmazó hatóságokat arra jogosítják fel, hogy egységes jogsértést állapítsanak meg, és ebből következően egyetlen szankciót szabjanak ki, vagy pedig arra, hogy több jogsértés fennállását állapítsák meg, és ebből következően több szankciót szabjanak ki, azzal a feltétellel azonban, hogy mindkét esetben, az irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt követelményekkel összhangban az előírt szankcióknak – „a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük”.

C. Az egy vagy több tisztességtelen piaci gyakorlatra együttesen kiszabott pénzbírság felső határának megállapításáról

39. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésének második részével (az 1.b) kérdés) lényegében azt kérdezi, hogy abban az esetben, ha a 2019/633 irányelv 3. cikkében foglalt tilalmak hatálya alá tartozó több magatartás együttesen „egységes jogsértésnek” minősül, az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amely az ilyen jogsértésért legfeljebb 500 000 euró összegű pénzbírságot állapít meg. Abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy az egységes jogsértésnek minősítés nem felel meg az említett irányelvnek, a bíróság azt kérdezi, hogy ellentétes-e az említett irányelvvel, hogy több – megállapított jogsértésenként legfeljebb 500 000 euró összegű – pénzbírságot szabjanak ki (a 2) kérdés).

40. Elöljáróban szeretném leszögezni, hogy ez a kérdés nem kapcsolódik közvetlenül ahhoz a kérdéshez, hogy az osztrák jog által előírt pénzbírság összege megfelelő-e a 2019/633 irányelv hatékony alkalmazásának biztosításához, hanem inkább arra vonatkozik, hogy a pénzbírság összegének korlátozása milyen hatással lehet a tagállamok azon kötelezettségére, hogy olyan szankciórendszert vezessenek be, amely összeegyeztethető az említett irányelv követelményeivel.

[20] Lásd a 2019/633 irányelv (1) és (14) preambulumbekezdését.

[21] Ez a rendelkezés a 2019/633 irányelv hatályát a beszállító és a vevő közötti, az árbevételkülönbségek által meghatározott tárgyalási pozícióból fakadó erőviszonyokra való hivatkozással határozza meg.

[22] A vevő és a beszállító közötti egyéni kapcsolat egyenlőtlenségének kompenzálása ugyanis szintén figyelembe vehető az egységes szankció kiszámításakor.

[23] Lásd ebben az értelemben: a jelen indítvány 24. és 34. pontját. Lásd a 2019/633 irányelv (1) és (7) preambulumbekezdését is.

Sem az egységes jogsértésként való minősítés, sem pedig a szankció [24] önmagában vett maximális összege nem áll ugyanis külön-külön az első kérdés második részének középpontjában, hanem a nemzeti jog e két szempontjának együttes hatása az, amely a kérdést előterjesztő bíróság részéről kétségeket vet fel az uniós joggal való összeegyeztethetőségüket illetően. Ennek megfelelően az említett bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy tisztázza, hogy a jelen ügyhöz hasonló körülmények között egy ilyen felső határ megfelel-e az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt követelményeknek, különösen pedig, hogy megfelel-e a hatékonyság és a visszatartó erő követelményének.

41. Ebben az összefüggésben megjegyzem, hogy – hasonlóan a jelen indítvány 29–38. pontjaiban vizsgált, a jogsértés minősítésével kapcsolatos kérdéshez – mind a 2019/633 irányelv rendelkezéseiből, mind pedig az abban megvalósított minimális harmonizáció általános logikájából következik, hogy a tagállamok elvileg szabadon állapíthatják meg a tiltott magatartásokra kiszabható pénzbírságok felső határát. [25] Jóllehet ugyanis ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok kötelesek bevezetni a tisztességtelen piaci gyakorlatokra vonatkozó szankciókat, többek között pénzbírságok formájában, ez a rendelkezés nem tartalmaz semmilyen megállapítást e bírságok összegét illetően, ideértve azok esetleges felső határát.

42. Megjegyzem továbbá, hogy az említett rendelkezés széles mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára, mivel rájuk bízza, hogy nemzeti jogukban meghatározzák a tisztességtelen piaci gyakorlatok esetén alkalmazandó szankciók kiszabásának konkrét szabályait, amint azt a 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjában a nemzeti szabályokra és eljárásokra való kifejezett hivatkozás is mutatja. Fontos azonban megjegyezni, hogy a tagállamok mozgásterét továbbra is korlátozza az a kötelezettségük, hogy a nemzeti jog által az ezen irányelv alkalmazása keretében előírt szankcióknak – a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

43. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti szabályozással bevezetett rendszerben előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok harmonizálásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása, feltéve azonban, hogy hatáskörüket az uniós jog tiszteletben tartásával gyakorolják. [26] Következésképpen, jóllehet a tisztességtelen piaci gyakorlatokra vonatkozó szabályok megsértése elleni küzdelem érdekében a tagállamok által megállapított szankciók e tagállamok eljárásjogi és intézményi autonómiája körébe tartoznak, ezt az autonómiát ugyanakkor – az egyenértékűség elvén kívül, amelynek alkalmazása a jelen ügyben nem merül fel – korlátozza a tényleges érvényesülés elve, amely megköveteli, hogy az említett szankciók hatékonyak és visszatartó erejűek legyenek, valamint az arányosság elve, amely nem

[24] A 2019/633 irányelv átültetéséről szóló bizottsági jelentésből kiderül, hogy 24 tagállam rendelkezik a kiszabható pénzbírságok felső határáról, amely nagy változatosságot mutat, a máltai 2329,37 eurótól a portugáliai 2 500 000 euróig terjed. Továbbá, míg bizonyos tagállamokban, például a Cseh Köztársaságban, Olaszországban, Lettországban, Magyarországon vagy Hollandiában ez a határérték az árbevétel százalékában van kifejezve, addig más tagállamokban, például Olaszországban vagy Szlovákiában a beszerzési ár vagy a beszállítóra indokolatlanul kivetett díjak százalékának felel meg.

[25] Pontosítom továbbá, hogy annak megállapítása szempontjából, hogy egy adott magatartás „egységes” vagy „többszörös jogsértésnek” való nemzeti minősítése megfelel-e a 2019/633 irányelvnek, irreleváns, hogy a nemzeti jog lehetővé teszi-e olyan pénzbírság kiszabását, amely egy bizonyos összegre van korlátozva.

[26] Lásd analógia útján: 2024. december 19-i SISTEM LUX ítélet (C-717/22 és C-372/23, EU:C:2024:1041, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

engedi, hogy a nemzeti szabályozás által előírt szankciók túllépjék az e szabályozás által jogszerűen követett célok eléréséhez szükséges mértéket, és ezenfelül túlzottak legyenek e célokhoz képest.[27]

44. E tekintetben szeretném hozzátenni, hogy a nemzeti bíróságoknak – amelyek egyedül rendelkeznek hatáskörrel a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására – a feladata annak megállapítása, hogy az ügy összes körülményére tekintettel e szankciók hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek-e. Mindazonáltal a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálása során szükség esetén pontosításokat adhat, amelyek célja, hogy iránymutatást adjanak a nemzeti bíróságoknak az értékelés során.[28] Meg kell jegyezni, hogy a Bíróságnak már volt alkalma olyan uniós jogi eszközök értelmezésére, amelyek – a 2019/633 irányelvhez hasonlóan – a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók követelményét írják elő,[29] ezáltal pedig a Bíróság bizonyos támpontokat adott, amelyek hasznosnak bizonyulhatnak a jelen ügy keretében.

45. Először is megjegyzem, hogy a kiszabott szankciók hatékonyságának, arányosságának és visszatartó erejének biztosítására vonatkozó követelményt főszabályként a kitűzött cél fényében kell értékelni.[30] A jelen esetben, amint azt a jelen indítvány 24. pontjában említettem, a 2019/633 irányelv célja a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek beszállítói sérelmére megvalósított tisztességtelen piaci gyakorlatok előfordulásának visszaszorítása, mivel az ilyen gyakorlatok valószínűsíthetően negatív hatást gyakorolnak a mezőgazdasági közösség életszínvonalára.

46. Másodszor, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a szankciók szigorúságának összhangban kell állnia az általuk elmarasztalt jogsértés súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén, az arányosság általános elvének tiszteletben tartásával.[31] A Bíróság így megállapította, hogy jóllehet a bírság kétségkívül visszatartó erejű szankciónak minősülhet, annak enyhe mértéke mindazonáltal elégtelenné teheti e szankciót,[32] vagy éppen ellenkezőleg,

[27] Lásd e tekintetben: 2024. január 11-i Nárokuj ítélet (C-755/22, EU:C:2024:10, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[28] Lásd ebben az értelemben: 2018. november 21-i de Diego Porras ítélet (C-619/17, EU:C:2018:936, 91. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[29] Lásd például az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 305., 17. o.) 23. cikkének (1) bekezdését; a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. április 23-i 2008/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 133., 66. o.; helyesbítések: HL 2009. L 207., 14. o.; HL 2010. L 199., 40. o.; HL 2011. L 234., 46. o.) 23. cikkét; vagy az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 269., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 287., 90. o.; HL 2016. L 267., 2. o.; HL 2018. L 173., 35. o.) 42. cikkének (1) bekezdését.

[30] Lásd ebben az értelemben: 2024. március 21-i Profi Credit Bulgaria (A hitelmegállapodáshoz kapcsolódó járulékos szolgáltatások) ítélet (C-714/22, EU:C:2024:263). A Bíróság például úgy ítélte meg, hogy a pontatlan információk eredményeképpen megállapított vámhiány 50%-ának megfelelő, pénzbírság formájában kiszabott közigazgatási szankció arra ösztönözheti az uniós gazdasági szereplőket, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy helyes információkkal rendelkezzenek az általuk behozott árukról, és hogy az általuk a vámáru-nyilatkozatokban szolgáltatott információk pontosak és teljeskörűek legyenek, ily módon pedig hozzájárul a 952/2013/EU rendelet (9) preambulumbekezdésében kimondott azon célkitűzés megvalósításához, hogy biztosítsák az Unió és az annak vámterületén kívüli országok vagy területek közötti árukereskedelemre vonatkozó vámtarifa és egyéb közös szakpolitikai intézkedések alkalmazását. Lásd e tekintetben: 2023. november 23-i J. P. Mali ítélet (C-653/22, EU:C:2023:912, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[31] Lásd analógia útján: 2020. március 5-i OPR-Finance ítélet (C-679/18, EU:C:2020:167, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2024. december 19-i SISTEM LUX ítélet (C-717/22 és C-372/23, EU:C:2024:1041, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[32] Lásd e tekintetben: 2021. június 10-i Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) ítélet (C-303/20, EU:C:2021:479, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

aránytalanná teheti, ha a kiszabott szankció összege túl magas.[33] A Bíróság továbbá úgy határozott, hogy hatékonynak és visszatartó erejűnek tekinthetők azok a szankciók, amelyek figyelembe veszik a fogyasztónak okozott kár mértékét,[34] és megfosztják a jogsértőket az általuk elkövetett jogsértésekből származó gazdasági előnyöktől,[35] hogy mindenkit hatékonyan visszatartsanak az azonos jellegű jogsértések elkövetésétől.[36]

47. Ami a szankcióknak a megállapított jogsértések súlyosságához viszonyított megfelelőségét illeti, arra is emlékeztetni kell, hogy ha a nemzeti szabályozás szankciók – mint például a több pénzbeli szankció – halmozását írja elő, az illetékes hatóságok kötelesek meggyőződni arról, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya nem haladja meg a megállapított jogsértés súlyát, máskülönben megsértik az arányosság elvét.[37]

48. Harmadszor, a Charta 49. cikke (3) bekezdésében biztosított arányosság elvét a tagállamoknak nemcsak a jogsértés tényállási elemeinek és a bírságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározását illetően kell tiszteletben tartaniuk, hanem a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is.[38] Emellett ez az elv megköveteli, hogy a szankció meghatározása és a bírság összegének megállapítása során figyelembe vegyék az adott ügy egyedi körülményeit.[39]

[33] Példaként a Bíróság elfogadta, hogy a vámfelügyelet alól kivont áruk értékének megfelelő összeg megfizetésére irányuló kötelezettségből álló szankció nem tűnik aránytalannak. Az ilyen összegű szankció a Bíróság álláspontja szerint meghaladná a többek között annak biztosításához szükséges mértéket, hogy a vámraktározási eljárás alá vont árukat ne vonják ki a vámfelügyelet alól. Lásd e tekintetben: 2020. március 4-i Schenker ítélet (C-655/18, EU:C:2020:157, 44. pont). Egy másik ügyben, amely szintén a 952/2013 rendelet által létrehozott szankciórendszer értelmezésére vonatkozott, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a nemzeti jog által előírt bírság, amelynek összege az áruk vámértékének 100%-a és 200%-a között van, még a vámjogszabálysértések sajátosságaira, különösen azok jelentős gyakoriságára és felderítésének nehézségére tekintettel sem tűnik összeegyeztethetőnek az általa elmarasztalt összes jogsértés súlyával, különösen ami a váméru-nyilatkozatokkal kapcsolatos kötelezettségeknek a külső árutovábbítási eljárás keretében történő elmulasztását illeti. A Bíróság álláspontja szerint egy ilyen szankció ugyanis egyrészt meghaladná az annak biztosításához szükséges mértéket, hogy az ezen eljárás alá vont árukat ne vonják el a vámfelügyelet alól, másrészt aránytalannak tűnne ahhoz a vámtartozáshoz képest, amely az említett eljárás alá vont áruknak a vámfelügyelet alóli elvonása miatt keletkezik. Lásd e tekintetben: 2024. december 19-i SISTEM LUX ítélet (C-717/22 és C-372/23, EU:C:2024:1041, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[34] Lásd analógia útján: 2024. január 11-i Nárokuj ítélet (C-755/22, EU:C:2024:10, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[35] A 2008/48 irányelv szankciókra vonatkozó 23. cikkében foglalt rendelkezésnek a nemzeti szankciórendszerek fényében történő értelmezésére vonatkozó ügyek sorában a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ezen irányelv összefüggésében alapvető fontossággal bíró kötelezettség hitelező általi megsértését (mint például a fogyasztó hitelképességének vizsgálata, a fogyasztói hitelmegállapodásban a teljeshiteldíj-mutató, a fizetések száma és gyakorisága, a közjegyzői díjak, valamint az előírt garanciák és biztosítás megléte feltüntetésének elmulasztása) szankcionálni lehet e hitelező kamat- és költségkövetelésétől való megfosztásával. A Bíróság álláspontja szerint egy ilyen szankció kellően visszatartó erejű és az általa szankcionált jogsértés súlyosságával arányos. Ezzel szemben a Bíróság úgy vélte, hogy ha a kamatkövetelésétől való megfosztás szankciója a gyakorlatban gyengülne vagy akár tisztán és egyszerűen elenyészne, abból szükségképpen az következne, hogy e szankció nem mutat ténylegesen visszatartó jelleget. Ezenfelül, amennyiben a hitelmegállapodásban ezen adatok feltüntetésének elmulasztása alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a fogyasztó azon képességét, hogy értékelje kötelezettségvállalásának mértékét, a nemzeti szabályozás által előírt, a hitelező kamatokhoz és díjakhoz való jogának elvesztésére vonatkozó szankciót az említett irányelv 23. cikke értelmében arányosnak kell tekinteni. Ugyanakkor nem tekinthető arányosnak az ilyen szankció alkalmazása, amely súlyos következményekkel jár a hitelezőre olyan tartalmi elemek feltüntetésének hiányában, amelyek jellegüknél fogva nem érinthetik a fogyasztó kötelezettségvállalása mértékének értékelésével kapcsolatos képességét; ilyen tartalmi elemek különösen az illetékes felügyeleti hatóság neve és címe. Lásd e tekintetben: 2014. március 27-i LCL Le Crédit Lyonnais ítélet (C-565/12, EU:C:2014:190, 52. és 53. pont); 2016. november 9-i Home Credit Slovakia ítélet (C-42/15, EU:C:2016:842, 69–72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. március 5-i OPR-Finance ítélet (C-679/18, EU:C:2020:167, 30. pont); 2021. június 10-i Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) ítélet (C-303/20, EU:C:2021:479, 39. és 40. pont); 2024. március 21-i Profi Credit Bulgaria (A hitelmegállapodáshoz kapcsolódó járulékos szolgáltatások) ítélet (C-714/22, EU:C:2024:263, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[36] Lásd analógia útján: 2024. december 19-i SISTEM LUX ítélet (C-717/22 és C-372/23, EU:C:2024:1041, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[37] Lásd ebben az értelemben: 2023. október 19-i G. ST. T. (A büntetés arányossága bitorlás esetén) ítélet (C-655/21, EU:C:2023:791, 66. és 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[38] Lásd ebben az értelemben: 2023. november 23-i J. P. Mali ítélet (C-653/22, EU:C:2023:912, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2025. június 19-i Lietuvos bankas ítélet (C-671/23, EU:C:2025:457, 46. pont).

[39] Lásd ebben az értelemben: 2023. október 19-i G. ST. T. (A büntetés arányossága bitorlás esetén) ítélet (C-655/21, EU:C:2023:791, 66. és 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49. Negyedszer, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a szankciók hatékonyságának, arányosságának és visszatartó erejének biztosítása érdekében nemcsak a nemzeti jogalkotónak, hanem a nemzeti bíróságoknak is rendelkezniük kell – az előttük folyamatban lévő jogvita tárgya által meghatározott kereteken belül – olyan mérlegelési jogkörrel, amely lehetővé teszi számukra, hogy az eset körülményeinek megfelelően válasszák meg a megállapított kötelezettségszegés súlyával arányos intézkedést.[40] Így a nemzeti bíróságoknak a szankciók hatékonyságának, arányosságának és visszatartó erejének vizsgálatát az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdésének megfelelően nem kizárólag az irányelv átültetése során kifejezetten elfogadott nemzeti jogi rendelkezés figyelembevételével kell elvégeznie, hanem e jog rendelkezéseinek összességére tekintettel, és ezeket – amennyire csak lehetséges – ezen irányelv szövegének és céljainak fényében kell értelmeznie.[41]

50. Az ítélkezési gyakorlatból merített ezen pontosítások ismertetése után meg kell jegyezni, hogy a fent említett esetek egyike sem érinti közvetlenül a jelen ügyben vizsgált hipotézist, mivel azok elsősorban a kiszabott szankció meghatározásának szabályaira vonatkoztak, nem pedig az elkövetett jogsértés megállapítását és annak a belső jogban való minősítését megelőző szakaszra.[42]

51. Mindezek után úgy vélem, hogy a 2019/633 irányelv hatékony alkalmazása nem korlátozódhat kizárólag a nemzeti jog által előírt szankció típusának értékelésére vagy e szankció meghatározásának egyes szempontjaira vagy szabályaira, mint például a kiszabott bírság összegére, hanem figyelembe kell vennie minden olyan egyéb tényezőt is, amely aláásható az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók előírásának követelményét, és így hatással lehet az irányelv által kitűzött célokra. Ez még inkább így van akkor, ha – mint a jelen ügyben – a jogsértés nemzeti jog szerinti minősítése kihatással lehet a kiszabott szankció (maximális) összegére, amely a Bíróságnak a jelen indítvány 46. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlata szerint a szankciók megfelelőségének megállapítása során figyelembe veendő tényezők egyike.

52. A jelen ügyben, míg több pénzbírság halmozása azzal a kockázattal jár, hogy a szankciók összessége vagy a kiszabott pénzbírságok teljes összege meghaladja a megállapított jogsértés súlyosságának mértékét, ami az arányosság elvének megsértését vonja maga után,[43] addig a 2019/633 irányelv 3. cikkében foglalt tilalmak hatálya alá tartozó több magatartás egységes jogsértésként való minősítése ezzel szemben bizonyos esetekben olyan szankció kiszabásához vezethet, amely a pénzbírság összegének felső határa miatt (és mivel a nemzeti jogalkalmazó hatóságok nem léphetnek túl ezen az összegen) nem tekinthető kellően hatékonynak és visszatartó erejűnek.[44]

[40] Lásd analógia útján: 2021. június 10-i Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) ítélet (C-303/20, EU:C:2021:479, 36. és 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[41] Lásd analógia útján: 2021. június 10-i Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) ítélet (C-303/20, EU:C:2021:479, 36. és 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[42] Ez végső soron önmagában nem meglepő, mivel – amint arra a jelen indítvány 29. pontjában rámutattam – a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók előírására vonatkozó követelmény számos más uniós jogi eszközben is szerepel, és elsősorban a kiszabott szankció meghatározásának szabályaira vonatkozik.

[43] Lásd a jelen indítvány 48. pontját.

[44] Így nem zárható ki eleve, hogy a nagyszámú beszállítóval szemben megvalósított több tisztességtelen piaci gyakorlat együttes kezelése és legfeljebb 500 000 euróval egyszer szankcionálható „egységes jogsértésként” való minősítése nem tekinthető a 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglalt követelményeknek megfelelőnek, különösen akkor, ha e gyakorlatok bizonyos súlyosságúnak és gyakoriságúnak bizonyulnak. Márpedig ilyen esetben a szankció felső határa nem biztos, hogy lehetővé teszi a nemzeti jogalkalmazó hatóságok számára, hogy kellőképpen figyelembe vegyék és értékeljék a pénzbírság összegének megállapításához elengedhetetlen paramétereket, például az érintett jogsértés jellegét, ismétlődését és súlyosságát.

53. Következésképpen, jóllehet a 2019/633 irányelv nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok egységes jogsértésnek minősítsenek egy olyan magatartást, amely abban áll, hogy több alkalommal megsértik az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt tilalmakat, és ennélfogva egységes szankciót szabjanak ki a szóban forgó különböző tisztességtelen piaci gyakorlatokra, e lehetőség nem mentesíti a nemzeti hatóságokat azon kötelezettségük alól, hogy biztosítsák, hogy a kiszabott szankció hatékony, arányos és visszatartó erejű legyen, figyelembe véve a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az említett irányelvet átültető nemzeti intézkedés és a kiszabott szankció átfogó értékelését elvégezze, figyelembe véve valamennyi releváns tényezőt, beleértve az eset egyedi körülményeit is, annak ellenőrzése érdekében, hogy az ugyanezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében a szankciók tekintetében előírt követelmények teljesültek-e.

54. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2019/633 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját akként kell értelmezni, hogy az ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése alapján tiltott, ugyanazon szándékkal, több beszállítóval szemben párhuzamosan megvalósított vevői piaci gyakorlat esetében a tagállamok továbbra is szabadon dönthetnek arról, hogy a nemzeti jogalkalmazó hatóságokat arra jogosítják fel, hogy egységes jogsértést állapítsanak meg, és ebből következően egyetlen szankciót szabjanak ki, vagy pedig arra, hogy több jogsértés fennállását állapítsák meg, és ebből következően több szankciót szabjanak ki, feltéve, hogy az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjával együttesen értelmezett második albekezdésével összhangban a szóban forgó nemzeti szabályozás biztosítja, hogy a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve hatékony, arányos és visszatartó erejű szankció kerüljön kiszabásra.

V. Végkövetkeztetés

55. A fentiekre tekintettel javaslom, hogy a Bíróság az Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria) által előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

A mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokról szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/633 európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját

a következőképpen kell értelmezni:

a 2019/633 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése alapján tiltott, ugyanazon szándékkal, több beszállítóval szemben párhuzamosan megvalósított vevői piaci gyakorlat esetében a tagállamok továbbra is szabadon dönthetnek arról, hogy a nemzeti jogalkalmazó hatóságokat arra jogosítják fel, hogy egységes jogsértést állapítsanak meg, és ebből következően egyetlen szankciót szabjanak ki, vagy pedig arra, hogy több jogsértés fennállását állapítsák meg, és ebből következően több szankciót szabjanak ki, feltéve, hogy az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjával együttesen értelmezett második albekezdésével összhangban a szóban forgó nemzeti szabályozás biztosítja, hogy a jogsértés jellegét, időtartamát, ismétlődését és súlyosságát figyelembe véve hatékony, arányos és visszatartó erejű szankció kerüljön kiszabásra.