Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 11 september 2025[1]

Zaak C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
tegen
M. GmbH

[verzoek van het Oberlandesgericht Wien (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Wenen, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Mededinging – Richtlijn (EU) 2019/633 – Oneerlijke handelspraktijken – Artikel 6, lid 1, onder e) – Inbreuken – Afnemer die van verschillende van zijn leveranciers verlangt dat zij een betaling doen die geen verband houdt met de verkoop van landbouw- en voedingsproducten – Cumulatie van geldboeten (één voor elke leverancier die is benaderd) – Nationale regeling die voorziet in een geldboete van maximaal 500 000 EUR per inbreuk”

I. Inleiding

1. M. GmbH, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, exploiteert detailhandelszaken voor levensmiddelen in Oostenrijk. Na de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie voor haar klanten en de inflatie, met name met betrekking tot de energiekosten, is M. in financiële moeilijkheden geraakt. Zij heeft besloten om daaraan het hoofd te bieden door een transformatieproces in gang te zetten dat zij gedeeltelijk door haar leveranciers wilde laten financieren. Derhalve heeft M. aan zestien van haar leveranciers gelijktijdig een e-mail gestuurd waarin zij haar project toelichtte, vergezeld van een pro-formafactuur met vermelding van het bedrag dat zij verlangde als bijdrage aan dit transformatieplan. De Bundeswettbewerbsbehörde (federale mededingingsautoriteit, Oostenrijk) (hierna: „BWB”) heeft op grond van de toepasselijke nationale regeling bij de bevoegde Oostenrijkse rechter zestien vorderingen tot oplegging van een geldboete aan M. ingesteld.

2. In deze context vraagt het Oberlandesgericht Wien (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Wenen, Oostenrijk), waarbij vier van deze vorderingen aanhangig zijn gemaakt, zich in essentie af of de nationale regeling, op grond waarvan een geheel van verboden oneerlijke handelspraktijken als één enkele inbreuk kan worden gekwalificeerd wanneer zij een samenloop van inbreuken vormen en voor dat geheel aan praktijken één enkele geldboete kan worden

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

opgelegd, verenigbaar is met het Unierecht, en voorts of een bovengrens voor de geldboete die is vastgesteld om een inbreuk bestaande uit een of meerdere oneerlijke handelspraktijken te bestraffen, verenigbaar is met het Unierecht.

3. De onderhavige zaak biedt het Hof voor het eerst de gelegenheid om zich uit te spreken over de uitlegging van richtlijn (EU) 2019/633[2], en met name over artikel 6, lid 1, onder e), ervan, dat de nationale handhavingsautoriteiten de bevoegdheid verleent om geldboeten, andere even doeltreffende sancties en voorlopige maatregelen ten aanzien van de pleger van de inbreuk op te leggen, of procedures tot oplegging daarvan in te leiden, zulks overeenkomstig de nationale voorschriften en procedures.[3] Meer in het bijzonder wordt het Hof verzocht belangrijke preciseringen te geven over de wijze waarop de door deze richtlijn verboden gedragingen moeten worden bestraft.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. In de overwegingen 1, 8, 9, 14, 34 en 39 van richtlijn 2019/633 staat te lezen:

„(1) In de landbouw- en voedselvoorzieningsketen komen vaak aanzienlijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten voor. Die onevenwichtigheden wat betreft de onderhandelingspositie leiden waarschijnlijk tot oneerlijke handelspraktijken wanneer grotere en machtigere handelspartners bepaalde praktijken of contractuele regelingen die in verband met een verkooptransactie voor hen voordelig zijn, trachten door te drukken. […] Met het oog op het terugdringen van dergelijke praktijken die waarschijnlijk een negatieve invloed op de levensstandaard van de landbouwbevolking hebben, moet op Unieniveau een minimumnorm ter bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken worden vastgesteld. De benadering van minimale harmonisatie van deze richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid nationale regels vast te stellen of te handhaven die verder gaan dan de in deze richtlijn vermelde oneerlijke handelspraktijken.

[…]

(8) De meeste, maar niet alle lidstaten hebben specifieke nationale regels ter bescherming van leveranciers tegen oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. […] Bepaalde lidstaten met specifieke regels inzake oneerlijke handelspraktijken hebben daarom administratieve autoriteiten belast met de handhaving van dergelijke regels. De regels inzake oneerlijke handelspraktijken van de lidstaten, voor zover die regels al bestaan, verschillen onderling evenwel aanzienlijk.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (PB 2019, L 111, blz. 59).

[3] Deze richtlijn is weliswaar aangehaald in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), en 11 maart 2021, Commissie/Hongarije (Winstmarges) (C-400/19, EU:C:2021:194), maar is tot op heden niet door het Hof uitgelegd.

(9) Het aantal marktdeelnemers en hun grootte verschillen naargelang van hun positie in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Verschillen in onderhandelingspositie, die overeenstemmen met de mate waarin de leverancier economisch afhankelijk is van de afnemer, zullen er waarschijnlijk toe leiden dat grotere marktdeelnemers oneerlijke handelspraktijken opleggen aan kleinere marktdeelnemers. Een dynamische aanpak die gebaseerd is op de relatieve omvang van de leverancier en de afnemer qua omzet moet een betere bescherming bieden tegen oneerlijke handelspraktijken voor marktdeelnemers die er het meest behoefte aan hebben. […]

[…]

(14) Deze richtlijn moet van toepassing zijn op het handelsgedrag van grotere marktdeelnemers jegens marktdeelnemers met een slechtere onderhandelingspositie. Een passende benadering van de relatieve onderhandelingspositie is de jaarlijkse omzet van de verschillende marktdeelnemers. […] Een bovengrens moet voorkomen dat bescherming wordt geboden aan marktdeelnemers die niet kwetsbaar zijn, of aanzienlijk minder kwetsbaar zijn dan hun kleinere partners of concurrenten. Daarom voorziet deze richtlijn in op omzet gebaseerde categorieën van marktdeelnemers volgens welke bescherming wordt geboden.

[…]

(34) Een afschrikmiddel, zoals de bevoegdheid om geldboeten en andere even doeltreffende sancties op te leggen, of om procedures, bijvoorbeeld gerechtelijke procedures, tot oplegging daarvan in te leiden, en om onderzoeksresultaten te publiceren, met inbegrip van de publicatie van informatie over de afnemers die inbreuken hebben gepleegd, kan gedragswijzigingen en precontentieuze oplossingen tussen de partijen bevorderen, en dient daarom onderdeel uit te maken van de bevoegdheden van de handhavingsautoriteiten. Vooral geldboeten kunnen een doeltreffend en ontradend effect sorteren. In elk onderzoek moet de handhavingsautoriteit evenwel kunnen beslissen welke bevoegdheden zij zal uitoefenen en of zij een geldboete of een andere even doeltreffende sanctie zal opleggen, of een procedure tot oplegging daarvan zal inleiden.

[…]

(39) Aangezien in de meeste lidstaten reeds nationale regels inzake oneerlijke handelspraktijken gelden, is het, ondanks de uiteenlopende regels, passend een richtlijn te gebruiken voor het invoeren van een minimumnorm voor bescherming uit hoofde van het Unierecht. Dit moet de lidstaten in staat stellen de desbetreffende regels op zodanige wijze in hun nationale rechtsorde op te nemen dat coherente regelingen tot stand kunnen worden gebracht. Het dient de lidstaten vrij te staan op hun grondgebied strengere nationale regels te handhaven of in te voeren die een hoger niveau van bescherming bieden tegen oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, zulks binnen de grenzen van het Unierecht dat van toepassing is op de werking van de interne markt en op voorwaarde dat dergelijke regels evenredig zijn.”

5. Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Ter bestrijding van praktijken die sterk afwijken van goed handelsgedrag, die in strijd zijn met de goede trouw en een eerlijke behandeling en die door één handelspartner eenzijdig worden opgelegd aan een andere handelspartner, stelt deze richtlijn een minimumlijst vast van verboden oneerlijke handelspraktijken in verhoudingen tussen afnemers en leveranciers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, alsmede minimumregels voor de handhaving van die verbodsbepalingen en regelingen voor de coördinatie tussen de handhavingsautoriteiten.

2. Deze richtlijn is van toepassing op bepaalde oneerlijke handelspraktijken die zich voordoen in het kader van de verkoop van landbouw- en voedingsproducten door:

a) leveranciers met een jaarlijkse omzet die 2 000 000 EUR niet overschrijdt, aan afnemers met een jaarlijkse omzet die 2 000 000 EUR overschrijdt;

b) leveranciers met een jaarlijkse omzet tussen 2 000 000 en 10 000 000 EUR, aan afnemers met een jaarlijkse omzet die 10 000 000 EUR overschrijdt;

c) leveranciers met een jaarlijkse omzet tussen 10 000 000 en 50 000 000 EUR, aan afnemers met een jaarlijkse omzet die 50 000 000 EUR overschrijdt;

d) leveranciers met een jaarlijkse omzet tussen 50 000 000 en 150 000 000 EUR, aan afnemers met een jaarlijkse omzet die 150 000 000 EUR overschrijdt;

e) leveranciers met een jaarlijkse omzet tussen 150 000 000 en 350 000 000 EUR, aan afnemers met een jaarlijkse omzet die 350 000 000 EUR overschrijdt.

[…]”

6. Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Verbod op oneerlijke handelspraktijken”, bepaalt in lid 1, onder d):

„De lidstaten zorgen ervoor dat ten minste de volgende oneerlijke handelspraktijken verboden zijn:

[…]

d) de afnemer verlangt van de leverancier dat hij betalingen doet die geen verband houden met de verkoop van de landbouw- en voedingsproducten van de leverancier”.

7. Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift „Bevoegdheden van de handhavingsautoriteiten”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat al hun handhavingsautoriteiten beschikken over de middelen en expertise die voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk zijn en verlenen [hun] de bevoegdheid om:

[…]

d) een besluit te nemen tot vaststelling van een inbreuk op de in artikel 3 neergelegde verbodsbepalingen en tot verplichting van de afnemer de verboden handelspraktijk te beëindigen […];

e) geldboeten, andere even doeltreffende sancties en voorlopige maatregelen ten aanzien van de pleger van de inbreuk op te leggen, of procedures tot oplegging daarvan in te leiden, zulks overeenkomstig de nationale voorschriften en procedures;

[…]

De in punt e) van de eerste alinea bedoelde sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend en houden rekening met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk."

B. Oostenrijks recht

8. Richtlijn 2019/633 is in Oostenrijks recht omgezet bij het Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (wet ter verbetering van de lokale voorzieningen en van de mededingingsvoorwaarden teneinde eerlijke mededingingsvoorwaarden te waarborgen)[4], zoals laatstelijk gewijzigd bij het Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (wet tot wijziging van de wet ter verbetering van de lokale voorzieningen en van de mededingingsvoorwaarden) van 31 december 2021[5] (hierna: „FWBG").

9. In § 5c, lid 1, en bij bijlage I, punt 4, FWBG is de tekst van artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder d), van richtlijn 2019/633 letterlijk overgenomen.

10. § 6, lid 2, FWBG, waarbij artikel 6 van richtlijn 2019/633 is omgezet, luidt als volgt:

„Op verzoek van de onderzoeksautoriteit overeenkomstig afdeling 2 kan de voor kartelzaken bevoegde rechterlijke instantie een afnemer in de zin van § 5b, lid 2, die § 5c schendt, een geldboete van ten hoogste 500 000 EUR opleggen. Bij de vaststelling van de hoogte van de geldboete wordt met name rekening gehouden met de ernst en de duur van de inbreuk, de daarmee verkregen verrijking, de mate van aansprakelijkheid en de economische capaciteit. § 33 KartG 2005 is van overeenkomstige toepassing."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

11. M. is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die in Oostenrijk detailhandelszaken voor levensmiddelen exploiteert.

12. M. werd economisch getroffen door de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het toerisme, die gepaard gingen met een verlies van klanten in de detailhandel voor levensmiddelen en met kostenstijgingen, en is daarom begonnen met een proces van volledige

4 BGBl. 392/1977.

5 BGBl. I, 239/2021.

herstructurering. Daartoe heeft zij een externe adviseur ingeschakeld, die haar heeft geadviseerd om een financiële bijdrage van haar leveranciers te vragen, teneinde een deel van de hoge kosten van een dergelijk proces te compenseren.

13. Op 16 mei 2023 heeft M. dit project tijdens een online „leveranciersdag" („Supplier Day") Gepresenteerd. Tijdens die dag heeft zij haar leveranciers een overzicht gegeven van de marktsituatie op dat moment en de daarmee samenhangende problemen en van de verliezen die zij leed. Zij heeft haar transformatieproces uiteengezet dat tot doel had het „Category Management" te professionaliseren en de interne processen te optimaliseren. Daarnaast heeft zij haar behoefte aan investeringen aan haar leveranciers toegelicht en benadrukt dat het noodzakelijk was om te investeren in klimaatvriendelijke waterstofproductie-eenheden en in een CO2-neutraal vrachtwagenpark. In dit verband heeft M. haar leveranciers laten weten dat hun financiële bijdrage noodzakelijk was om een dergelijk project uit te voeren en dat zij, indien haar leveranciers bereid waren haar te ondersteunen, daarmee rekening zou houden.

14. Op 17 mei 2023 heeft M. aan elk van haar leveranciers gelijktijdig een van twee varianten van dezelfde e-mail gezonden, al naargelang zij al dan niet aan bovengenoemde leveranciersdag hadden deelgenomen. In die e-mail verzocht zij hun om betaling van een bepaald bedrag en om aldus bij te dragen aan de financiering van het transformatieproces dat zij voornemens was te ondernemen. Deze e-mails gingen vergezeld van pro-formafacturen met verschillende forfaitaire bedragen. Met uitzondering van het bedrag van de pro-formafactuur en het onderscheid naargelang de betrokken leverancier al dan niet aan de leveranciersdag had deelgenomen, waren deze e-mails voor alle leveranciers gelijk. M. heeft echter op eigen initiatief besloten het investeringsprogramma te beëindigen, de pro-formafacturen die bij de e-mails waren gevoegd te annuleren en de reeds door bepaalde leveranciers betaalde bedragen terug te betalen. In totaal zouden slechts twee van de zestien leveranciers hebben besloten om gevolg te geven aan het investeringsverzoek en om de bedragen te betalen die waren vermeld op de pro-formafacturen die bij de verzonden e-mails waren gevoegd.

15. De BWB heeft vastgesteld dat M. als afnemer zestien van haar leveranciers had verzocht om een betaling die geen verband hield met de verkoop van landbouw- en voedingsproducten. Deze autoriteit was van mening dat elk van de betalingsverzoeken een afzonderlijke inbreuk vormde die in strijd was met § 5c, lid 1, juncto bijlage I, punt 4, FWBG, waarbij artikel 3, lid 1, onder d), van richtlijn 2019/633 in Oostenrijks recht is omgezet. Op 10 november 2023 heeft zij bij de bevoegde Oostenrijkse rechter zestien vorderingen tegen M. ingediend, strekkende tot oplegging van een billijke geldboete overeenkomstig § 6, lid 2, FWBG. [6]

16. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat § 6, lid 2, FWBG in een sanctie van strafrechtelijke aard voorziet. Volgens de Oostenrijkse strafrechtsleer moet het aan M. verweten gedrag als één enkele inbreuk worden gekwalificeerd, op grond dat het een eenheid van handelen vormt die een inbreuk inhoudt („tatbestandliche Handlungseinheit"). Bijgevolg wijst deze rechter erop dat één enkele geldboete van maximaal 500 000 EUR moet worden opgelegd, zoals bepaald in § 6, lid 2, van deze wet, ook al hebben de ten laste gelegde feiten betrekking op de relaties met zestien verschillende leveranciers.

[6] In casu zijn vier van deze vorderingen, in het kader waarvan M. elk van haar leveranciers had verzocht om betaling van bedragen variërend van 10 000 tot 18 000 EUR, toegewezen aan het Oberlandesgericht Wien, de verwijzende rechter, en zijn zij gevoegd voor het hoofdgeding.

17. De verwijzende rechter betwijfelt echter of met dit resultaat het door richtlijn 2019/633 nagestreefde doel kan worden bereikt, te weten een zeker herstel van het evenwicht tussen de onderhandelingspositie van de afnemers en die van de leveranciers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, wat volgens hem alleen mogelijk is op het niveau van de individuele relatie tussen een afnemer en een leverancier. Indien zou blijken dat de kwalificatie als één enkele inbreuk niet in overeenstemming is met deze richtlijn, vraagt deze rechter zich af of die richtlijn eraan in de weg staat dat voor elk van de op grond van het beginsel van cumulatie van sancties vastgestelde inbreuken afzonderlijke geldboeten worden opgelegd.

18. In deze omstandigheden heeft het Oberlandesgericht Wien de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1.a) Moet artikel 6, lid 1, onder e), van richtlijn [2019/633] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling, in een geval waarin een afnemer op grond van een uniform gemotiveerd wilsbesluit op dezelfde dag meerdere leveranciers die krachtens artikel 1 van die richtlijn worden beschermd, in strijd met artikel 3, lid 1, onder d), van die richtlijn, elk afzonderlijk om een betaling verzoekt, in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan die betalingsverzoeken in hun geheel als één enkele inbreuk (eenheid van handelen) worden beschouwd waarvoor slechts één keer een sanctie mag worden opgelegd?

1.b) Is het voor het antwoord op vraag 1.a) van belang, gelet op het vereiste van artikel 6, lid 1, laatste volzin, van richtlijn 2019/633, dat bepaalt dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en rekening houden met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk, dat daarvoor volgens de nationale Oostenrijkse sanctiebepaling (§ 6, lid 2, FBWG) een geldboete van maximaal (slechts) 500 000 EUR kan worden opgelegd?

2) Indien vraag 1.a) bevestigend wordt beantwoord:

Moet artikel 6, lid 1, onder e), van richtlijn [2019/633] aldus worden uitgelegd dat elk betalingsverzoek aan een leverancier – voor zover dat in strijd is met het verbod van artikel 3, lid 1, onder d), van [die richtlijn] – moet worden beschouwd als een zelfstandig te bestraffen handelspraktijk waarvoor volgens het cumulatiebeginsel telkens een afzonderlijke sanctie (geldboete), dus meer dan één geldboete, moet worden opgelegd, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat de nationale Oostenrijkse sanctiebepaling (§ 6, lid 2, FBWG) voorziet in het opleggen van een geldboete van maximaal 500 000 EUR?”

19. De BWB, M., de Oostenrijkse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Analyse

20. Met zijn twee prejudiciële vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het in artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), en tweede alinea, van richtlijn 2019/633 gestelde vereiste van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties zich verzet tegen een nationale regeling of rechtspraak op grond waarvan een oneerlijke handelspraktijk die door een afnemer tegelijkertijd ten aanzien van verschillende leveranciers wordt toegepast, als één enkele inbreuk moet worden beschouwd, zodat in een dergelijk geval één geldboete van maximaal 500 000 EUR kan worden opgelegd [vragen 1.a) en 1.b)]. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te verne-

men of artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2019/633 aldus moet worden uitgelegd dat voor elke vastgestelde inbreuk een afzonderlijke geldboete van ten hoogste 500 000 EUR kan worden opgelegd [vraag 2)].

21. Alvorens deze vragen te analyseren wil ik erop wijzen dat de verwijzende rechter met deze vragen in feite twee verschillende kwesties aan de orde stelt, die betrekking hebben op de verenigbaarheid met het Unierecht van een nationale wettelijke regeling die ten eerste (en onder bepaalde voorwaarden) bepaalt dat meerdere oneerlijke handelspraktijken gezamenlijk als één enkele inbreuk moeten worden gekwalificeerd en ten tweede dat een bovengrens moet worden gesteld aan de geldboete die wordt vastgesteld ter bestraffing van een inbreuk bestaande in een of meer oneerlijke handelspraktijken.

22. Voordat ik deze twee kwesties ten gronde ga onderzoeken is het volgens mij nuttig de werkingssfeer van richtlijn 2019/633 nader te bepalen en nader in te gaan op de inhoud van de bepalingen die de verwijzende rechter in zijn prejudiciële vragen aan het Hof heeft genoemd.

A. Opmerkingen vooraf

23. Om te beginnen herinner ik eraan dat richtlijn 2019/633 past in een context van minimumharmonisatie en tot doel heeft op het niveau van de Unie een minimumnorm vast te stellen ter bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken die waarschijnlijk een negatieve invloed op de levensstandaard van de landbouwbevolking hebben. [7]

24. Deze richtlijn stelt dus enkel minimumregels vast voor de tenuitvoerlegging van het verbod op oneerlijke handelspraktijken [8] en laat de lidstaten aldus een aanzienlijke speelruimte bij de toepassing ervan, met name wat betreft het opstellen van de nationale omzettingsregelingen [9] en de wijze waarop sancties worden opgelegd [10], teneinde het door deze richtlijn nagestreefde doel te bereiken, namelijk het terugdringen van oneerlijke handelspraktijken ten nadele van leveranciers van landbouw- en voedingsproducten [11]. Deze speelruimte wordt echter beperkt door het feit dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de vastgestelde nationale maatregelen de volle werking van deze in hun nationale rechtsorde omgezette richtlijn waarborgen.

25. Wat meer in het bijzonder de door de verwijzende rechter in zijn twee prejudiciële vragen genoemde bepalingen betreft, acht ik het nuttig eraan te herinneren dat artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2019/633 bepaalt dat de nationale handhavingsautoriteiten de bevoegdheid moeten hebben om sancties op te leggen aan de pleger van een inbreuk op artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, en om geldboeten, andere even doeltreffende sancties en voorlopige maatregelen ten aanzien van die pleger op te leggen, of procedures tot oplegging daarvan in te leiden, zulks overeenkomstig de nationale voorschriften en procedures. Wat in het bijzonder de in

7 Zie overweging 1 van richtlijn 2019/633.

8 Zie artikel 1, lid 1, van richtlijn 2019/633.

9 Zie de overwegingen 8, 34 en 39 van richtlijn 2019/633.

10 Zie in dit verband het werkdocument van de diensten van de Commissie [Unfair Trading practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities] bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's getiteld Uitvoering van het verbod op oneerlijke handelspraktijken voor een sterkere positie van landbouwers en marktdeelnemers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen – stand van zaken, COM(2024)176 final (hierna: „verslag van de Commissie over de omzetting van richtlijn 2019/633"). Dit verslag, dat in april 2024 is gepubliceerd, getuigt van de grote verscheidenheid aan nationale omzettingsmaatregelen binnen de Unie, met name op het gebied van sancties.

11 Zie overweging 1 van richtlijn 2019/633.

artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), van deze richtlijn bedoelde sancties betreft, bepaalt lid 1, tweede alinea, van dit artikel dat deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, rekening houdend met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk.

26. Na deze inleidende opmerkingen moeten de twee door de verwijzende rechter aan de orde gestelde kwesties nader worden onderzocht.

B. Kwalificatie van meerdere gevallen van een oneerlijke handelspraktijk als één enkele inbreuk of als afzonderlijke inbreuken

27. Met het eerste onderdeel van zijn eerste prejudiciële vraag [vraag 1.a)] wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of een nationale wettelijke regeling die voorziet in de oplegging van één enkele sanctie voor parallelle gevallen van een oneerlijke handelspraktijk die in strijd met het verbod van artikel 3, lid 1, onder d), van deze richtlijn worden toegepast ten aanzien van meerdere leveranciers, verenigbaar is met richtlijn 2019/633.

28. Om te beginnen lijkt het mij nuttig erop te wijzen dat in casu niet wordt betwist dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde praktijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2019/633 valt, aangezien zij overeenkomt met een van de verboden oneerlijke handelspraktijken die zijn opgesomd in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, namelijk met de onder d) van deze bepaling bedoelde praktijk, volgens welke het de afnemer verboden is van de leverancier te verlangen dat hij betalingen doet die „geen verband houden met de verkoop van landbouw- en voedingsproducten van de leverancier”.

29. Wat artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2019/633 betreft, wijs ik erop dat deze bepaling geen enkele aanwijzing bevat over de wijze waarop een oneerlijke handelspraktijk die het gevolg is van parallelle gedragingen die onder een van de verbodsbepalingen van artikel 3, lid 1, ervan vallen, naar nationaal recht moet worden gekwalificeerd en bestraft. Terwijl artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nationale handhavingsautoriteit bevoegd is om geldboeten en even doeltreffende andere sancties op te leggen of procedures tot oplegging daarvan in te leiden, preciseert artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn namelijk enkel dat deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, rekening houdend met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk. Vastgesteld moet echter worden dat deze laatste bepaling, die hoofdzakelijk betrekking heeft op de wijze waarop de sanctie voor een vastgestelde inbreuk wordt vastgesteld, geen enkele concrete aanwijzing bevat met betrekking tot de fase voorafgaand aan de vaststelling van deze inbreuk.

30. Hieruit volgt dat de door de verwijzende rechter in het kader van zijn eerste vraag genoemde bepalingen zich in beginsel niet verzetten tegen de kwalificatie van gelijktijdig gepleegde inbreuken die onder de nationale bepaling tot omzetting van artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder d), van richtlijn 2019/633 vallen als één enkele inbreuk, mits wordt voldaan aan het vereiste van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn, dat inhoudt dat de opgelegde sanctie doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn. [12]

[12] In het verslag van de Commissie over de omzetting van richtlijn 2019/633 wordt niets gezegd over de wijze waarop de verschillende lidstaten de kwestie van de kwalificatie van meerdere door deze richtlijn verboden gedragingen als één enkele inbreuk of als meerdere inbreuken hebben benaderd.

31. Ook moet worden vastgesteld dat noch deze richtlijn noch enige andere bepaling of enig ander beginsel van Unierecht, anders dan partijen in het hoofdgeding betogen, aldus kan worden uitgelegd dat zij a priori ofwel een kwalificatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde inbreuk als één enkele inbreuk ofwel een eventuele cumulatie van sancties en dus de kwalificatie ervan als afzonderlijke inbreuken voorschrijft (of uitsluit).

32. In de eerste plaats moeten dus de argumenten van M. worden afgewezen dat het Unierecht zich, zowel wegens de toepassing van het begrip „één enkele voortdurende inbreuk" als wegens het beginsel ne bis in idem, verzet tegen een cumulatie van sancties en voorschrijft dat één enkele sanctie wordt opgelegd.

33. Het begrip „één enkele voortdurende inbreuk" is namelijk vooral een procedureel instrument voor de bewijsvoering, dat tot doel heeft de toerekening van bepaalde gedragingen aan ondernemingen die ervan worden verdacht de mededingingsregels te hebben geschonden, te vergemakkelijken. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan schending van de artikelen 101 en 102 VWEU niet alleen voortvloeien uit een opzichzelfstaande handeling, maar ook uit een reeks handelingen of een voortdurende gedraging, ook al zouden een of meer onderdelen van deze reeks handelingen of van deze voortdurende gedraging ook – op zichzelf en afzonderlijk beschouwd – schending van deze bepalingen kunnen opleveren.[13] Wanneer de verschillende handelingen wegens hun identieke doel de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt te verstoren, deel uitmaken van een „totaalplan", mag de Commissie bijgevolg (evenals de nationale mededingingsautoriteiten) de aansprakelijkheid voor die handelingen toerekenen naargelang van de deelname aan de betrokken inbreuk in zijn geheel.[14]

34. Ik wil er ook op wijzen dat de rechtsgrondslagen van richtlijn 2019/633 artikel 43, lid 2, en artikel 39, lid 1, VWEU zijn, die betrekking hebben op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en niet de bepalingen van het VWEU inzake het mededingingsrecht.

35. Daarnaast kan het argument van het beginsel ne bis in idem, dat M. aanvoert ter betwisting van het recht om meerdere cumulatieve sancties op te leggen, mijns inziens ook zonder veel moeite worden verworpen, aangezien in casu niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van dit beginsel.

36. In dit verband breng ik in herinnering dat uit vaste rechtspraak van het Hof inzake artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") voortvloeit dat het beginsel ne bis in idem in de weg staat aan zowel de cumulatie van vervolgingsmaatregelen als de cumulatie van sancties voor dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde persoon.[15] Aangezien de voorwaarde „idem" dus vereist dat de materiële feiten dezelfde zijn, vindt het beginsel ne bis in idem geen toepassing wanneer de feiten in kwestie niet dezelfde maar slechts soortgelijk zijn.[16] Het relevante criterium om te beoordelen of er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit is dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat er sprake is van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en die tot de vrijspraak of onherroepelijke veroordeling van de betrokkene hebben geleid.[17] In casu lijkt de voorwaarde

[13] Zie in die zin arrest van 1 februari 2024, Scania e.a./Commissie (C-251/22 P, EU:C:2024:103, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[14] Zie in die zin arrest van 6 december 2012, Commissie/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[15] Zie in die zin arresten van 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Zie in die zin arrest van 30 januari 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[17] Zie in die zin arrest van 30 januari 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

„idem” niet te zijn vervuld, aangezien uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de feiten die tot de door de BWB ingeleide procedure hebben geleid, niet dezelfde zijn.[18] De omstandigheid dat de betrokken gedragingen op grond van het nationale recht als één enkele inbreuk kunnen worden gekwalificeerd, doet niet af aan het feit dat het in casu om materiële feiten gaat die niet dezelfde blijken te zijn. Hoe dan ook volstaat deze omstandigheid niet om te verzekeren dat er sprake is van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dus onder het begrip „dezelfde feiten” vallen.[19]

37. In de tweede plaats moet ook het argument van de BWB worden afgewezen dat richtlijn 2019/633 zich richt op de bescherming van de individuele relaties tussen afnemers en leveranciers, zodat elke gedraging die onder het verbod van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn valt, afzonderlijk en individueel moet worden beoordeeld, waardoor één enkele kwalificatie noodzakelijkerwijs is uitgesloten. Sommige bepalingen van deze richtlijn[20], waaronder artikel 1, dat de werkingssfeer ervan definieert[21], verwijzen weliswaar naar de verhoudingen tussen afnemers en leveranciers, maar uit deze bepalingen kan geen enkele verplichting voor de lidstaten worden afgeleid om elke verboden gedraging individueel als een zelfstandige inbreuk te kwalificeren. Los van het feit dat een gezamenlijke kwalificatie van verschillende verboden gedragingen in beginsel niet zou afdoen aan het verbod ervan[22], gaat het door deze richtlijn nagestreefde doel verder dan de loutere bescherming van de individuele relaties tussen afnemers en leveranciers en beoogt richtlijn 2019/633 meer in het algemeen bescherming van de landbouwbevolking in haar geheel, zoals overigens blijkt uit de rechtsgrondslagen ervan.[23]

38. Aangezien de problematiek van de juridische kwalificatie in het nationale recht van de door richtlijn 2019/633 verboden oneerlijke handelspraktijken niet door het Unierecht wordt geregeld, blijven de lidstaten, gelet op de voorgaande analyse, in het geval van een krachtens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn verboden handelspraktijk van een afnemer die met dezelfde bewuste intentie en op parallelle wijze jegens meerdere leveranciers wordt toegepast, vrij om de nationale handhavingsautoriteiten ofwel de bevoegdheid te verlenen om één enkele inbreuk vast te stellen en bijgevolg één enkele sanctie op te leggen, ofwel de bevoegdheid te verlenen om meerdere inbreuken vast te stellen en dus meerdere sancties op te leggen, op voorwaarde evenwel dat de vastgestelde sancties in beide gevallen „doeltreffend, evenredig en afschrikkend [zijn] en […] rekening [houden] met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk”, overeenkomstig de vereisten van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn.

18 Er wordt namelijk niet betwist dat M. in totaal zestien verzoeken om betaling aan verschillende leveranciers heeft gezonden voor bedragen die verschilden naargelang van de leverancier.

19 In dit verband is het Hof in zijn rechtspraak van oordeel dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten irrelevant is voor de constatering dat sprake is van een en hetzelfde strafbaar feit, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen. Zie in die zin arresten van 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punt 38), en 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punt 36).

20 Zie in dit verband de overwegingen 1 en 14 van richtlijn 2019/633.

21 Volgens dit artikel wordt de werkingssfeer van richtlijn 2019/633 vastgesteld aan de hand van de onderhandelingsposities tussen een leverancier en een afnemer, die worden bepaald door verschillen in omzet.

22 De compensatie van de onevenwichtigheden in de individuele relatie tussen de afnemer en de leverancier kan namelijk ook bij de berekening van één enkele sanctie in aanmerking worden genomen.

23 Zie in die zin de punten 24 en 34 supra. Zie ook overweging 1 van richtlijn 2019/633.

C. Bovengrens van de geldboete waarmee een of meer oneerlijke handelspraktijken samen worden bestraft

39. Met het tweede onderdeel van zijn eerste prejudiciële vraag [vraag 1.b)] wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn, ingeval verschillende gedragingen die onder de verbodsbepalingen van artikel 3 van richtlijn 2019/633 vallen, gezamenlijk als één enkele inbreuk worden gekwalificeerd, zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling waarbij de sanctie voor een dergelijke inbreuk op ten hoogste 500 000 EUR is vastgesteld. Voor het geval dat de kwalificatie als één enkele inbreuk niet in overeenstemming is met deze richtlijn, vraagt de verwijzende rechter zich af of deze richtlijn eraan in de weg staat dat meerdere geldboeten worden opgelegd, met een maximum van 500 000 EUR voor elk van de vastgestelde inbreuken [vraag 2)].

40. Om te beginnen wijs ik erop dat deze problematiek niet rechtstreeks betrekking heeft op de vraag of het bedrag van de geldboete waarin het Oostenrijkse recht voorziet, passend is om de doeltreffende toepassing van richtlijn 2019/633 te waarborgen, maar dat zij veeleer betrekking heeft op de mogelijke invloed van de bovengrens van deze geldboete op de op de lidstaten rustende verplichting om een sanctieregeling in te voeren die verenigbaar is met de vereisten van deze richtlijn. Centraal in het tweede onderdeel van deze eerste vraag staat namelijk niet de kwalificatie als één enkele inbreuk of het maximumbedrag van de sanctie, elk op zichzelf[24] en afzonderlijk, maar het gecombineerde effect van deze twee aspecten van het nationale recht, waarvan de verwijzende rechter zich afvraagt of het verenigbaar is met het Unierecht. Deze rechter verzoekt het Hof dus te verduidelijken of een dergelijke vaststelling van een bovengrens in omstandigheden als die van de onderhavige zaak in overeenstemming is met de voorschriften van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn en in het bijzonder of zij voldoet aan de vereisten van doeltreffendheid en afschrikking.

41. In dit verband merk ik op dat, net zoals bij de problematiek in verband met de kwalificatie van de inbreuk die in de punten 29 tot en met 38 van deze conclusie is onderzocht, zowel uit de bepalingen van richtlijn 2019/633 als uit de algemene logica van minimale harmonisatie die deze richtlijn nastreeft, volgt dat de lidstaten in beginsel vrij zijn om een bovengrens vast te stellen voor geldboeten voor verboden gedragingen.[25] Hoewel artikel 6, lid 1, van richtlijn 2019/633 bepaalt dat de lidstaten sancties moeten invoeren tegen oneerlijke handelspraktijken, met name in de vorm van geldboeten, bevat deze bepaling namelijk geen enkele precisering over het bedrag van deze geldboeten en evenmin over een eventuele bovengrens daarvan.

42. Ik stel bovendien vast dat die bepaling de lidstaten een ruime speelruimte toekent door het aan hen over te laten om in hun nationale recht de concrete modaliteiten vast te stellen voor de oplegging van sancties in geval van oneerlijke handelspraktijken, zoals blijkt uit de uitdrukkelijke verwijzing naar de nationale voorschriften en procedures in artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2019/633. De speelruimte waarover de lidstaten beschikken, wordt wel begrensd door

[24] Uit het verslag van de Commissie over de omzetting van richtlijn 2019/633 blijkt dat 24 lidstaten voorzien in een maximumboete, die sterk uiteenloopt, variërend van 2 329,37 EUR voor Malta tot 2 500 000 EUR voor Portugal. Bovendien wordt deze grens in sommige van deze lidstaten, zoals Tsjechië, Italië, Letland, Hongarije of Nederland, uitgedrukt als percentage van de omzet, terwijl zij in andere lidstaten, zoals Italië of Slowakije, overeenkomt met een percentage van de aankoopprijs of van de kosten die ten onrechte aan de leverancier zijn doorberekend.

[25] Daarnaast is het voor de vaststelling of de nationale kwalificatie van een bepaalde gedraging als één enkele inbreuk dan wel als meerdere inbreuken in overeenstemming is met richtlijn 2019/633, irrelevant of het nationale recht toestaat dat de op te leggen boete tot een bepaald maximumbedrag is beperkt.

de op hen rustende verplichting om ervoor te zorgen dat de sancties waarin het nationale recht voorziet, in het kader van de toepassing van deze richtlijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, rekening houdend met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk.

43. Zoals uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt, zijn de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van een bij nationale wetgeving ingestelde regeling, bevoegd om de sancties te kiezen die zij passend achten, mits zij hun bevoegdheid uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht. [26] Bijgevolg vallen de sancties die de lidstaten toepassen ter bestrijding van inbreuken op de regels inzake oneerlijke handelspraktijken weliswaar onder hun procedurele en institutionele autonomie, maar wordt deze autonomie behalve door het gelijkwaardigheidsbeginsel, waarvan de toepassing in casu niet aan de orde is, beperkt door het doeltreffendheidsbeginsel, dat vereist dat deze sancties doeltreffend en afschrikkend zijn, alsook door het evenredigheidsbeginsel, dat niet toestaat dat de in de nationale wettelijke regeling vastgestelde sancties verder gaan dan noodzakelijk is om de legitieme doelstellingen die met die wettelijke regeling worden nagestreefd te bereiken, en dat zij onevenredig zijn aan die doelstellingen. [27]

44. Daarnaast is het aan de nationale rechters, die bij uitsluiting bevoegd zijn om het nationale recht uit te leggen en toe te passen, om na te gaan of deze sancties, gelet op alle omstandigheden van het concrete geval, doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Het Hof kan in zijn prejudiciële beslissing echter nadere aanwijzingen verstrekken teneinde die rechters bij hun beoordeling richtsnoeren te bieden. [28] Vastgesteld moet worden dat het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om instrumenten van Unierecht uit te leggen die, net zoals richtlijn 2019/633, het vereiste bevatten van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties [29] en aldus bepaalde aanknopingspunten bieden die in het kader van de onderhavige zaak nuttig kunnen zijn.

45. In de eerste plaats wordt het vereiste om ervoor te zorgen dat de opgelegde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, in de regel beoordeeld in het licht van het nagestreefde doel. [30] Zoals in punt 24 van deze conclusie in herinnering is gebracht, heeft richtlijn 2019/633 tot doel oneerlijke handelspraktijken ten nadele van leveranciers van landbouw- en voedingsproducten terug te dringen, aangezien deze praktijken een negatieve invloed kunnen hebben op de levensstandaard van de landbouwbevolking.

[26] Zie naar analogie arrest van 19 december 2024, Sistem Lux (C-717/22 en C-372/23, EU:C:2024:1041, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Zie in die zin arrest van 11 januari 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[28] Zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[29] Zie bijvoorbeeld artikel 23, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB 2019, L 305, blz. 17); artikel 23 van richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PB 2008, L 133, blz. 66), of artikel 42, lid 1, van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1).

[30] Zie in die zin arrest van 21 maart 2024, Profi Credit Bulgaria (Nevendiensten bij een kredietovereenkomst) (C-714/22, EU:C:2024:263). Zo heeft het Hof geoordeeld dat een bestuurlijke sanctie die bestaat in een geldboete gelijk aan 50 % van de douanerechten die zijn gederfd ten gevolge van de verstrekking van onjuiste inlichtingen de marktdeelnemers van de Unie kan aanmoedigen om alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat zij over correcte informatie over de door hen ingevoerde goederen beschikken en dat de gegevens die zij in de douaneaangiften verstrekken juist en volledig zijn, zodat zij bijdraagt tot de verwezenlijking van de in overweging 9 van verordening nr. 952/2013 genoemde doelstelling om de toepassing te waarborgen van de tariefmaatregelen en andere maatregelen van gemeenschappelijk beleid inzake het goederenverkeer tussen de Unie en de landen of gebieden buiten het douanegebied van de Unie. Zie in dit verband arrest van 23 november 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punten 31 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de strengheid van de sancties moet passen bij de ernst van de bestrafte overtredingen, met name doordat zij een daadwerkelijk afschrikkende werking waarborgt en tegelijkertijd strookt met het evenredigheidsbeginsel.[31] Zo heeft het Hof geoordeeld dat een geldboete weliswaar een afschrikkende sanctie kan vormen, maar dat de geringe hoogte ervan tot gevolg kan hebben dat deze sanctie ontoereikend is[32] of, omgekeerd, dat de opgelegde sanctie door een te hoog bedrag onevenredig kan worden[33]. Het Hof heeft ook voor recht verklaard dat sancties die rekening houden met de omvang van de aan de consument berokkende schade[34] en die de overtreders de economische voordelen van de door hen gemaakte inbreuken ontnemen[35], als doeltreffend en afschrikkend kunnen worden beschouwd, zodat eenieder ervan wordt weerhouden soortgelijke overtredingen te begaan[36].

47. Wat betreft de vraag of de sancties in verhouding staan tot de ernst van de geconstateerde inbreuken moet tevens worden opgemerkt dat de bevoegde autoriteiten, wanneer een nationale wettelijke regeling een cumulatie van strafrechtelijke sancties omvat, zoals een cumulatie van meerdere financiële sancties, de plicht hebben om zich ervan te vergewissen dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties de ernst van de geconstateerde inbreuk niet te boven gaat, omdat anders het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden.[37]

[31] Zie naar analogie arresten van 5 maart 2020, OPR Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 december 2024, Sistem Lux (C-717/22 en C-372/23, EU:C:2024:1041, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[32] Zie in die zin arrest van 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[33] Het Hof heeft bijvoorbeeld erkend dat een sanctie die bestaat in de verplichting om een bedrag te betalen dat overeenkomt met de waarde van de aan het douanetoezicht onttrokken goederen, niet evenredig is. Een dermate hoge sanctie gaat volgens het Hof verder dan noodzakelijk is om te waarborgen, met name, dat de onder de regeling douane-entrepot geplaatste goederen niet aan het douanetoezicht worden onttrokken. Zie in dit verband arrest van 4 maart 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, punt 44). In een andere zaak die eveneens betrekking had op de uitlegging van de sanctieregeling van verordening nr. 952/2013, heeft het Hof geoordeeld dat zelfs gelet op de bijzonderheden van douaneovertredingen, met name de hoge frequentie ervan en het feit dat zij moeilijk op te sporen zijn, een in het nationale recht vastgestelde geldboete waarvan het bedrag tussen de 100 % en 200 % van de douanewaarde van de goederen ligt, niet past bij de ernst van alle bestrafte overtredingen, met name in geval van niet-nakoming van de aangifteverplichtingen in het kader van de regeling extern douanevervoer. Volgens het Hof gaat een dergelijke sanctie verder dan noodzakelijk is om te waarborgen dat de onder die regeling geplaatste goederen niet aan het douanetoezicht worden onttrokken, en is zij daarnaast onevenredig aan de douaneschuld die ontstaat door de onttrekking aan het douanetoezicht van onder die regeling geplaatste goederen. Zie in dit verband arrest van 19 december 2024, Sistem Lux (C-717/22 en C-372/23, EU:C:2024:1041, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[34] Zie naar analogie arrest van 11 januari 2024, Národuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[35] In een aantal zaken die betrekking hebben op de uitlegging van de bepaling van artikel 23 van richtlijn 2008/48 inzake de sancties in het licht van nationale sanctieregelingen heeft het Hof geoordeeld dat de kredietgever, wanneer hij in de context van die richtlijn een verplichting van essentieel belang (bijvoorbeeld de beoordeling van de kredietwaardigheid van de kredietnemer of de vermelding in een consumentenkredietovereenkomst van het jaarlijks kostenpercentage, het aantal en de frequentie van de te verrichten betalingen, notariskosten en gevraagde zekerheden en verzekeringen) niet nakomt, daarvoor kan worden bestraft doordat zijn recht op vergoeding van overeengekomen rente en kosten vervalt. Volgens het Hof heeft een dergelijke sanctie een voldoende afschrikkende werking en staat zij in verhouding tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten. Omgekeerd heeft het Hof geoordeeld dat indien de sanctie van verlies van het recht op rente in de praktijk zou worden afgezwakt, of zelfs zonder meer teniet zou worden gedaan, daaruit noodzakelijkerwijs voortvloeit dat deze sanctie geen reële afschrikkende werking heeft. Aangezien het verzuim om dergelijke gegevens in de kredietovereenkomst te vermelden ertoe kan leiden dat de consument niet kan beoordelen waartoe hij zich heeft verbonden, moet een in het nationale wettelijke regeling neergelegde sanctie die erin bestaat dat de kredietgever geen recht heeft op vergoeding van rente en kosten bovendien worden beschouwd als evenredig in de zin van artikel 23 van die richtlijn. Bij niet-vermelding van gegevens die naar hun aard het vermogen van de consument om te beoordelen waartoe hij zich heeft verbonden niet ongunstig beïnvloeden, zoals de naam en het adres van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, kan de toepassing van een dergelijke sanctie met ernstige gevolgen voor de kredietgever echter niet evenredig worden geacht. Zie in die zin arresten van 27 maart 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punten 52 en 53); 9 november 2016, Home Credit Slovakia (C 42/15, EU:C:2016:842, punten 69-72 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 5 maart 2020 OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punt 30); 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punten 39 en 40), en 21 maart 2024, Profi Credit Bulgaria (Nevendiensten bij een kredietovereenkomst) (C-714/22, EU:C:2024:263, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[36] Zie naar analogie arrest van 19 december 2024, Sistem Lux (C-717/22 en C-372/23, EU:C:2024:1041, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[37] Zie in die zin arrest van 19 oktober 2023, G. ST. T. (Evenredigheid van de straf in geval van namaak) (C-655/21, EU:C:2023:791, punten 66 en 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. In de derde plaats moet het evenredigheidsbeginsel, dat is verankerd in artikel 49, lid 3, van het Handvest, door de lidstaten in acht worden genomen, niet alleen bij de vaststelling van de constitutieve bestanddelen van een inbreuk en bij de vaststelling van de regels inzake de hoogte van de geldboeten, maar ook bij de beoordeling van de factoren die in aanmerking kunnen worden genomen om de geldboete te bepalen. [38] Bovendien vereist dit beginsel dat zowel bij het vaststellen van de sancties als bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het concrete geval. [39]

49. In de vierde plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, om te waarborgen dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, niet alleen de nationale wetgever maar ook de nationale rechterlijke instanties, binnen de grenzen van het voorwerp van het bij hen aanhangige geding, moeten beschikken over een beoordelingsmarge die hen in staat stelt om naargelang van de omstandigheden van het geval de maatregel te kiezen die evenredig is met de ernst van de vastgestelde niet-nakoming van de verplichting. [40] Bij het onderzoek door de nationale rechterlijke instanties of de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, moet dus overeenkomstig artikel 288, derde alinea, VWEU niet alleen de speciaal ter omzetting van een richtlijn vastgestelde bepaling van nationaal recht in aanmerking worden genomen, maar alle bepalingen van nationaal recht, waarbij deze zo veel mogelijk moeten worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en de doelstellingen van die richtlijn. [41]

50. Na de uiteenzetting van deze preciseringen in de rechtspraak moet worden vastgesteld dat geen van de bovengenoemde zaken rechtstreeks verband houdt met het in de onderhavige zaak aan de orde zijnde geval, aangezien zij hoofdzakelijk betrekking hadden op de wijze van vaststelling van de opgelegde sanctie en niet op de fase voorafgaand aan de vaststelling van de gepleegde inbreuk en de kwalificatie ervan in het nationale recht. [42]

51. Daarnaast ben ik van mening dat de doeltreffende toepassing van richtlijn 2019/633 niet beperkt kan blijven tot de beoordeling van het soort sanctie waarin het nationale recht voorziet, noch tot bepaalde aspecten of wijzen van vaststelling van die sanctie, zoals het bedrag van de opgelegde geldboete, maar ook betekent dat rekening moet worden gehouden met alle andere factoren die afbreuk kunnen doen aan het vereiste om te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties in de zin van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn en dus van invloed kunnen zijn op de doelstellingen van deze richtlijn. Dat geldt temeer wanneer de kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht gevolgen kan hebben voor het (maximale) bedrag van de opgelegde sanctie, zoals in casu. Volgens de in punt 46 van deze conclusie in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof is dat immers een van de factoren is waarmee rekening moet worden gehouden om vast te stellen of de sancties passend zijn.

[38] Zie in die zin arresten van 23 november 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 juni 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, punt 46).

[39] Zie in die zin arrest van 19 oktober 2023, G. ST. T. (Evenredigheid van de straf in geval van namaak) (C-655/21, EU:C:2023:791, punten 66 en 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[40] Zie naar analogie arrest van 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punten 36 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[41] Zie naar analogie arrest van 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punten 36 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[42] Wat uiteindelijk op zichzelf niet verbazingwekkend is, aangezien het vereiste van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, dat ook in verschillende andere instrumenten van Unierecht is opgenomen, voornamelijk betrekking heeft op de wijze waarop de opgelegde sanctie wordt vastgesteld, zoals in punt 29 supra is opgemerkt.

52. Hoewel de cumulatie van meerdere financiële sancties in casu het risico inhoudt dat alle sancties of het totale bedrag van de opgelegde geldboeten de ernst van de vastgestelde inbreuk overschrijden, hetgeen schending van het evenredigheidsbeginsel zou opleveren [43], zou de kwalificatie als één enkele inbreuk van verschillende gedragingen die onder de verbodsbepalingen van artikel 3 van richtlijn 2019/633 vallen, a contrario tot gevolg kunnen hebben dat in bepaalde gevallen een sanctie wordt opgelegd die wegens de vaststelling van een bovengrens aan de geldboete (en de onmogelijkheid voor de nationale handhavingsautoriteiten om een hogere boete op te leggen) niet voldoende doeltreffend en afschrikkend kan worden geacht. [44]

53. Hoewel richtlijn 2019/633 niet uitsluit dat een lidstaat een gedraging die erin bestaat herhaaldelijk de verbodsbepalingen van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn te schenden, als één enkele inbreuk kan kwalificeren en dus één enkele sanctie op kan leggen voor de gevallen van de betrokken oneerlijke handelspraktijk, ontslaat dat de nationale handhavingsautoriteiten niet van hun verplichting om ervoor te zorgen dat de opgelegde sanctie doeltreffend, evenredig en afschrikkend is, gelet op de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk. Het is dus aan de verwijzende rechter om de nationale maatregel tot omzetting van deze richtlijn en van de opgelegde sanctie omvattend te beoordelen, rekening houdend met alle relevante gegevens, waaronder de omstandigheden van het concrete geval, teneinde na te gaan of is voldaan aan de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn gestelde vereisten inzake sancties.

54. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 6, lid 1, onder e), van richtlijn 2019/633 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten in het geval van een krachtens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2019/633 verboden handelspraktijk van een afnemer die met dezelfde bewuste intentie en op parallelle wijze jegens meerdere leveranciers wordt toegepast, vrij blijven om de nationale handhavingsautoriteiten ofwel de bevoegdheid te verlenen om één enkele inbreuk vast te stellen en bijgevolg één enkele sanctie op te leggen, ofwel de bevoegdheid te verlenen om meerdere inbreuken vast te stellen en dus meerdere sancties op te leggen, mits de betrokken nationale regeling overeenkomstig artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), juncto artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn waarborgt dat een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie wordt opgelegd, rekening houdend met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk.

V. Conclusie

55. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Oberlandesgericht Wien te beantwoorden als volgt:

„Artikel 6, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen

moet aldus worden uitgelegd dat

[43] Zie punt 48 supra.

[44] Derhalve kan niet a priori worden uitgesloten dat het samenvoegen van meerdere oneerlijke handelspraktijken ten aanzien van een groot aantal leveranciers en de kwalificatie ervan als één enkele inbreuk die slechts eenmaal kan worden bestraft voor een maximumbedrag van 500 000 EUR, wellicht niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, onder e), van richtlijn 2019/633, met name wanneer deze praktijken van een zekere ernst en van grote omvang blijken te zijn. In een dergelijk geval bestaat het gevaar dat de nationale handhavingsautoriteiten door de vaststelling van een bovengrens aan de sanctie essentiële parameters voor de vaststelling van het bedrag van de geldboete, zoals de aard, de herhaling en de ernst van de betrokken inbreuk, onvoldoende in aanmerking kunnen nemen en onvoldoende kunnen beoordelen.

de lidstaten in het geval van een krachtens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2019/633 verboden handelspraktijk van een afnemer die met dezelfde bewuste intentie en op parallelle wijze jegens meerdere leveranciers wordt toegepast, vrij blijven om de nationale handhavingsautoriteiten ofwel de bevoegdheid te verlenen om één enkele inbreuk vast te stellen en bijgevolg één enkele sanctie op te leggen, ofwel de bevoegdheid te verlenen om meerdere inbreuken vast te stellen en dus meerdere sancties op te leggen, mits de betrokken nationale regeling overeenkomstig artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder e), juncto artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn waarborgt dat een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie wordt opgelegd, rekening houdend met de aard, de duur, de herhaling en de ernst van de inbreuk.”