Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 11 septembrie 2025[1]

Cauza C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
împotriva
M. GmbH

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria)]

„Trimitere preliminară – Agricultură – Concurență – Directiva (UE) 2019/633 – Practici comerciale neloiale – Articolul 6 alineatul (1) litera (e) – Încălcări – Cumpărător care solicită mai multora dintre furnizorii săi să efectueze o plată fără legătură cu vânzarea de produse agricole și alimentare – Cumul de amenzi (una pentru fiecare furnizor care a fost contactat) – Reglementare națională care prevede o amendă în cuantum de până la 500 000 de euro pe încălcare”

I. Introducere

1. M. GmbH, o societate cu răspundere limitată, exploatează magazine de vânzare cu amănuntul de produse alimentare în Austria. Ca urmare a repercusiunilor negative generate de pandemia de COVID-19 asupra clientelei sale și a inflației care a afectat printre altele costurile energiei, această societate s-a aflat în dificultate financiară și a decis, pentru a-i face față, să inițieze un proces de transformare pe care intenționa să îl finanțeze, în parte, prin furnizorii săi. Prin urmare, respectiva societate a trimis simultan unui număr de șaisprezece dintre furnizorii săi un e-mail prin care își explica proiectul, însoțit de o factură *pro forma* indicând suma care trebuia plătită pentru contribuția la acest plan de transformare. Bundeswettbewerbsbehörde (Autoritatea Federală de Concurență, Austria) (denumită în continuare „BWB”) a introdus la instanța austriacă competentă șaisprezece cereri împotriva aceleiași societăți, având ca obiect impunerea unei amenzi în temeiul reglementării naționale aplicabile.

2. În acest context, Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria), care a fost sesizat cu patru dintre aceste cereri, ridică în esență, pe de o parte, problema compatibilității cu dreptul Uniunii a reglementării naționale care permite calificarea drept „încălcare unică” a unui ansamblu de practici comerciale neloiale interzise atunci când acestea constituie un concurs de infracțiuni, precum și aplicarea unei amenzi unice pentru acest

[1] Limba originală: franceza.

ansamblu de practici și, pe de altă parte, a compatibilității cu dreptul Uniunii a unei plafonări a amenzii prevăzute pentru sancționarea unei încălcări constituite din una sau mai multe practici comerciale neloiale.

3. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a se pronunța, pentru prima dată, cu privire la interpretarea Directivei (UE) 2019/633 [2] și în special a articolului 6 alineatul (1) litera (e) din aceasta, care conferă autorităților naționale de aplicare a legii competența de a impune autorului încălcării sau de a iniția împotriva acestuia proceduri pentru impunerea de amenzi, de alte sancțiuni la fel de eficace și de măsuri provizorii, în conformitate cu reglementările și procedurile naționale [3]. Mai precis, Curtea va fi chemată să furnizeze precizări importante în ceea ce privește modalitățile de sancționare a comportamentelor interzise de directiva menționată.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Potrivit considerentelor (1), (8), (9), (14), (34) și (39) ale Directivei 2019/633:

„(1) În cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar se constată în mod curent inegalități semnificative în ceea ce privește puterea de negociere a furnizorilor și cea a cumpărătorilor de produse agricole și alimentare. Respectivele inegalități privind puterea de negociere pot conduce la practici comerciale neloiale în cazurile în care parteneri comerciali mai importanți și mai puternici încearcă să impună anumite practici sau clauze contractuale care sunt în avantajul lor în legătură cu o tranzacție de vânzare. […] Ar trebui introdus un standard minim al Uniunii de protecție împotriva practicilor comerciale neloiale pentru a reduce apariția unor astfel de practici care pot avea un impact negativ asupra nivelului de trai al comunității agricole. Abordarea armonizării minime adoptată în prezenta directivă permite statelor membre să adopte sau să mențină reglementări naționale care depășesc practicile comerciale neloiale enumerate în prezenta directivă.

[…]

(8) Majoritatea statelor membre, dar nu toate, au reglementări naționale specifice care protejează furnizorii împotriva practicilor comerciale neloiale aplicate în relațiile dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar. […] Anumite state membre, care au adoptat norme specifice referitoare la practicile comerciale neloiale, conferă, în consecință, autorităților administrative competența de asigurare a respectării aplicării acestor norme. Totuși, în măsura în care în statele membre există reglementări privind practicile comerciale neloiale, reglementările respective diferă semnificativ de la un stat la altul.

(9) Numărul și dimensiunea operatorilor variază de la o etapă la alta a lanțului de aprovizionare agricol și alimentar. Diferențele în ceea ce privește puterea de negociere, care corespund dependenței economice a furnizorului față de cumpărător, sunt susceptibile de a conduce la impunerea de către operatorii mai mari a unor practici comerciale neloiale asupra

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar (JO 2019, L 111, p. 59).

[3] Această directivă, deși a fost citată în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), și Hotărârea din 11 martie 2021, Comisia/Ungaria (Marje de profit) (C-400/19, EU:C:2021:194), nu a făcut până în prezent obiectul unei interpretări de către Curte.

operatorilor mai mici. O abordare dinamică, ce se bazează pe dimensiunea relativă a furnizorului și a cumpărătorului din perspectiva cifrei lor de afaceri anuală, ar trebui să ofere o mai bună protecție împotriva practicilor comerciale neloiale operatorilor care au cel mai mult nevoie de ea. […]

[…]

(14) Prezenta directivă ar trebui să se aplice în ceea ce privește conduita comercială a operatorilor mai mari față de operatorii care au o putere de negociere mai mică. Cifra de afaceri anuală a diferiților operatori este o aproximare adecvată a puterii relative de negociere. […] O limită superioară ar trebui să împiedice acordarea de protecție operatorilor care nu sunt vulnerabili sau sunt mult mai puțin vulnerabili decât partenerii sau concurenții lor mai mici. Prin urmare, prezenta directivă prevede categorii de operatori, stabilite pe baza cifrei lor de afaceri, în funcție de care acestea beneficiază de protecție.

[…]

(34) Existența unui factor disuasiv, cum ar fi competența de a impune amenzi sau de a iniția proceduri, de exemplu proceduri în fața instanței în vederea impunerii de amenzi și de alte sancțiuni la fel de eficace, și de a publica rezultatele investigațiilor, inclusiv publicarea de informații privind cumpărătorii care au săvârșit încălcări, poate încuraja schimbări de conduită și soluționarea problemei înaintea declanșării unui litigiu între părți și, prin urmare, ar trebui să fie inclusă printre competențele autorităților de aplicare a legii. Amenzile pot fi deosebit de eficiente și disuasive. Cu toate acestea, autoritatea de aplicare a legii ar trebui să fie în măsură să decidă, în cadrul fiecărei investigații, ce competențe va exercita și dacă va impune o amendă sau o altă sancțiune la fel de eficace, sau va iniția proceduri de aplicare a unei astfel de amenzi sau sancțiuni.

[…]

(39) Deoarece majoritatea statelor membre au deja reglementări naționale referitoare la practicile comerciale neloiale, deși acestea diferă, este adecvată adoptarea unei directive pentru a introduce un standard minim de protecție în conformitate cu dreptul Uniunii. Acest lucru ar trebui să le permită statelor membre să integreze normele relevante în propriile sisteme juridice și astfel să permită instituirea de sisteme coerente. Statele membre ar trebui să aibă libertatea de a menține sau de a introduce pe teritoriile lor reglementări naționale mai stricte care să prevadă un nivel mai ridicat de protecție împotriva practicilor comerciale neloiale în relațiile dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar, cu condiția respectării dispozițiilor dreptului Uniunii aplicabile funcționării pieței interne și cu condiția proporționalității reglementărilor respective.”

5. Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Pentru a combate practicile care deviază considerabil de la buna conduită comercială, care contravin bunei credințe și corectitudinii și care sunt impuse unilateral de un partener comercial altuia, prezenta directivă stabilește o listă minimă a practicilor comerciale neloiale interzise în relațiile dintre cumpărătorii și furnizorii din cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar și prevede norme minime de asigurare a aplicării respectivelor interdicții și modalitățile de coordonare între autoritățile de aplicare a legii.

(2) Prezenta directivă se aplică anumitor practici comerciale neloiale care apar în legătură cu vânzarea de produse agricole și alimentare de către:

(a) furnizori a căror cifră de afaceri anuală nu depășește 2 000 000 EUR către cumpărători a căror cifră de afaceri anuală depășește 2 000 000 EUR;

(b) furnizori a căror cifră de afaceri anuală depășește 2 000 000 EUR, dar este de maximum 10 000 000 EUR, către cumpărători a căror cifră de afaceri anuală depășește 10 000 000 EUR;

(c) furnizori a căror cifră de afaceri anuală depășește 10 000 000 EUR, dar este de maximum 50 000 000 EUR, către cumpărători a căror cifră de afaceri anuală depășește 50 000 000 EUR;

(d) furnizori a căror cifră de afaceri anuală depășește 50 000 000 EUR, dar este de maximum 150 000 000 EUR, către cumpărători a căror cifră de afaceri anuală depășește 150 000 000 EUR;

(e) furnizori a căror cifră de afaceri anuală depășește 150 000 000 EUR, dar este de maximum 350 000 000 EUR, către cumpărători a căror cifră de afaceri anuală depășește 350 000 000 EUR.

[…]”

6. Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Interzicerea practicilor comerciale neloiale”, prevede la alineatul (1) litera (d):

„Statele membre se asigură că cel puțin toate următoarele practici comerciale neloiale sunt interzise:

[…]

(d) cumpărătorul solicită furnizorului plăți care nu sunt legate de vânzarea produselor agricole și alimentare ale furnizorului; […].”

7. Articolul 6 din aceeași directivă, intitulat „Competențele autorităților de aplicare a legii”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că fiecare dintre autoritățile lor de aplicare a legii dispun de resursele și expertiza necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor sale și le conferă următoarele competențe:

[…]

(d) competența de a lua decizii prin care să constate o încălcare a interdicțiilor prevăzute la articolul 3 și să solicite cumpărătorului să pună capăt practicii comerciale interzise […];

(e) competența de a impune autorului încălcării sau de a iniția împotriva acestuia proceduri pentru impunerea de amenzi, de alte sancțiuni la fel de eficace și de măsuri provizorii, în conformitate cu reglementările și procedurile naționale;

[…]

Sancțiunile menționate la primul paragraf litera (e) trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive și să țină seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării.”

B. Dreptul austriac

8. Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (Legea austriacă privind îmbunătățirea aprovizionării de proximitate și a condițiilor de concurență în vederea garantării unor condiții de concurență loială) [4], astfel cum a fost modificată ultima dată prin Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (Legea austriacă de modificare a Legii privind îmbunătățirea aprovizionării de proximitate și a condițiilor de concurență) din 31 decembrie 2021 (denumită în continuare „FWBG”) [5], transpune în dreptul austriac Directiva 2019/633.

9. Dispozițiile articolului 5c alineatul (1) și ale punctului 4 din anexa I la FWBG transpun în mod identic articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din această directivă.

10. Articolul 6 alineatul (2) din FWBG, care transpune articolul 6 din directiva menționată, are următorul cuprins:

„La cererea autorității de investigare în sensul secțiunii 2, instanța competentă în materie de înțelegeri poate impune unui cumpărător în sensul articolului 5b punctul 2, care încalcă dispozițiile articolului 5c, o amendă în cuantum maxim de 500 000 de euro. Calculul cuantumului amenzii ține seama în special de gravitatea și de durata încălcării, de îmbogățirea obținută ca urmare a acesteia din urmă, de gradul de răspundere și de capacitatea economică. Articolul 33 din KartG 2005 se aplică *mutatis mutandis*.”

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

11. M. GmbH este o societate cu răspundere limitată care exploatează magazine de vânzare cu amănuntul de produse alimentare în Austria.

12. Afectată pe plan economic de repercusiunile negative generate de pandemia de COVID-19 asupra turismului, din care ar rezulta o pierdere de clientelă în domeniul vânzării cu amănuntul de produse alimentare și creșteri ale costurilor, această societate a inițiat un proces de restructurare completă. În acest scop, aceasta din urmă ar fi angajat un consultant extern, care i-ar fi recomandat să solicite o contribuție financiară din partea furnizorilor săi pentru a compensa în parte costurile ridicate legate de un asemenea proces.

13. La 16 mai 2023, societatea menționată a prezentat acest proiect organizând online un „salon al furnizorilor” („*Supplier Day*”), în cadrul căruia a prezentat furnizorilor săi o imagine de ansamblu a situației actuale a pieței și a problemelor aferente, precum și a pierderilor pe care le suferea. Aceasta a expus procesul său de transformare, al cărui obiectiv era profesionalizarea gestionării categoriilor („*Category Management*”) și optimizarea proceselor interne. În plus, aceasta din urmă a explicat nevoia sa de investiții furnizorilor săi, subliniind necesitatea de a investi în unități de producție de hidrogen ecologice și într-un parc de camioane neutre din punctul de vedere al

[4] BGBl. 392/1977.

[5] BGBl. I, 239/2021.

emisiilor de CO_2. În această privință, aceeași societate le-a indicat că avea nevoie de contribuția lor financiară pentru a realiza un asemenea proiect și că, dacă erau dispuși să îi ofere sprijin, ar ține seama de aceasta.

14. La 17 mai 2023, M. GmbH a trimis simultan fiecăruia dintre furnizorii săi una dintre cele două variante ale aceluiași e-mail, după cum aceștia participaseră sau nu la salonul menționat. În acest e-mail, ea le-a solicitat să plătească o contribuție într-un anumit cuantum în vederea participării la finanțarea procesului de transformare pe care intenționa să îl întreprindă. E-mailurile erau însoțite de facturi *pro forma* care conțineau diferite sume forfetare. Cu excepția cuantumului facturii *pro forma* și a diferențierii după cum furnizorul respectiv participase sau nu la salon, e-mailurile respective erau identice pentru toți furnizorii. Totuși, din proprie inițiativă, această societate ar fi decis să pună capăt programului de solicitare de investiții, să anuleze facturile *pro forma* anexate la aceleași e-mailuri și să ramburseze sumele deja plătite de unii furnizori. În total, numai doi dintre cei șaisprezece furnizori au decis să dea curs cererii de investiție și să plătească sumele indicate pe facturile *pro forma* anexate la e-mailurile trimise.

15. BWB a constatat că, în calitate de cumpărător, M. GmbH solicitase unui număr de șaisprezece dintre furnizorii săi o plată fără legătură cu vânzarea de produse agricole și alimentare. Această autoritate a considerat că fiecare dintre aceste cereri de plată constituia o încălcare distinctă care contravine dispozițiilor coroborate ale articolului 5c alineatul (1) și ale punctului 4 din anexa I la FWBG, care transpun în dreptul austriac articolul 3 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2019/633. Prin urmare, la 10 noiembrie 2023, aceasta a sesizat instanța austriacă competentă cu șaisprezece cereri împotriva M. GmbH având ca obiect impunerea unei amenzi rezonabile în temeiul articolului 6 alineatul (2) din FWBG [6].

16. În acest context, instanța de trimitere arată că articolul 6 alineatul (2) din FWBG prevede o sancțiune de natură penală. Potrivit doctrinei penale austriece, comportamentul reproșat M. GmbH ar trebui calificat drept „încălcare unică”, pentru motivul că ar reprezenta o unitate de acțiune juridică ce constituie o infracțiune („*tatbestandliche Handlungseinheit*”). Prin urmare, această instanță arată că, chiar dacă faptele imputate privesc relații cu șaisprezece furnizori diferiți, ar trebui să se aplice o amendă unică în cuantum maxim de 500 000 de euro, astfel cum este prevăzut la articolul 6 alineatul (2) din această lege.

17. Totuși, instanța menționată are îndoieli cu privire la aspectul dacă acest rezultat permite atingerea obiectivului urmărit de Directiva 2019/633, mai precis o anumită reechilibrare între puterea de negociere a cumpărătorilor și cea a furnizorilor în lanțul de aprovizionare agricol și alimentar, reechilibrare care, în opinia sa, nu poate avea loc decât la nivelul relației individuale dintre un cumpărător și un furnizor. În cazul în care s-ar dovedi că o calificare drept încălcare unică nu este conformă cu această directivă, aceeași instanță ridică problema dacă directiva menționată se opune aplicării unor amenzi distincte pentru fiecare dintre încălcările constatate în temeiul principiului cumulului de sancțiuni.

[6] În speță, patru dintre aceste cereri, în cadrul cărora M. GmbH a solicitat fiecăruia dintre furnizorii săi sume cuprinse între 10 000 și 18 000 de euro, au fost atribuite Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena), instanța de trimitere, și au fost conexate în scopul procedurii principale.

18. În aceste condiții, Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1a) Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din [Directiva 2019/633] trebuie interpretat în sensul că – într-un caz în care un cumpărător, pe baza unei rezoluții întemeiate pe un motiv unic, în aceeași zi, contrar articolului 3 alineatul (1) litera (d) din directiva menționată, adresează separat câte o cerere de plată unor furnizori diferiți, care sunt beneficiari ai protecției conferite de articolul 1 din directiva menționată – se opune unei reglementări naționale potrivit căreia aceste cereri de plată sunt considerate în ansamblul lor a fi o singură încălcare unică (concurs ideal de încălcări) care poate fi sancționată numai o singură dată?

1b) Având în vedere dispoziția articolului 6 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva (UE) 2019/633, potrivit căreia sancțiunea trebuie să fie eficace, proporțională și disuasivă și să țină seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării, pentru răspunsul la întrebarea 1a) este relevant faptul că, potrivit normei naționale austriece de sancționare [articolul 6 alineatul (2) din FWBG], se poate aplica o amendă în cuantum maxim de (numai) 500 000 de euro?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 1a):

Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Directiva [2019/633] trebuie interpretat în sensul că fiecare cerere de plată adresată unui furnizor trebuie considerată – în măsura în care încalcă interdicția prevăzută la articolul 3 alineatul (1) litera (d) din Directiva (UE) 2019/633 – o practică comercială sancționabilă independent, pentru care trebuie stabilită câte o sancțiune (amendă) în conformitate cu principiul cumulului, fiind, așadar, necesar să se aplice mai multe amenzi, în condițiile în care norma națională austriacă de sancționare [articolul 6 alineatul (2) din FWBG] prevede aplicarea unei amenzi în cuantum maxim de 500 000 de euro?”

19. BWB, M. GmbH, guvernul austriac, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții.

IV. Analiză

20. Prin intermediul celor două întrebări preliminare, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă cerința unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive prevăzută la articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și al doilea paragraf din Directiva 2019/633 se opune unei reglementări sau unei jurisprudențe naționale potrivit căreia o practică comercială neloială pusă în aplicare de un cumpărător simultan față de diferiți furnizori trebuie considerată o încălcare unică, astfel încât, într-un asemenea caz, poate fi aplicată o amendă unică în cuantum maxim de 500 000 de euro [întrebările 1a) și 1b)]. În cazul unui răspuns afirmativ, această instanță solicită să se stabilească dacă articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din această directivă trebuie interpretat în sensul că poate fi aplicată o amendă distinctă în limita cuantumului maxim de 500 000 de euro pentru fiecare încălcare constatată (întrebarea 2).

21. Ținem să menționăm, înainte de a proceda la analiza acestor întrebări, că, prin intermediul lor, instanța menționată ridică, în realitate, două problematici distincte care privesc compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei legislații naționale care impune, pe de o parte (și în

anumite condiții), o calificare comună drept „încălcare unică” pentru mai multe practici comerciale neloiale și, pe de altă parte, o plafonare a amenzii prevăzute pentru sancționarea unei încălcări constituite din una sau din mai multe practici comerciale neloiale.

22. Înainte de examinarea pe fond a acestor două problematici, apreciem că este util să aducem câteva precizări cu privire la domeniul de aplicare al Directivei 2019/633, precum și cu privire la dispozițiile care au fost identificate de aceeași instanță în întrebările preliminare adresate Curții.

A. Observații introductive

23. Amintim, cu titlu introductiv, că Directiva 2019/633 se înscrie într-un context de armonizare minimă și urmărește să instituie un standard minim al Uniunii de protecție împotriva practicilor comerciale neloiale care pot avea un impact negativ asupra nivelului de trai al comunității agricole [7].

24. Această directivă se limitează, așadar, să stabilească norme minime pentru a pune în aplicare interdicția practicilor comerciale neloiale [8], lăsând astfel statelor membre o marjă de manevră importantă în aplicarea sa, în special în ceea ce privește concepția regimurilor naționale de transpunere [9], precum și modalitățile referitoare la sancțiuni [10], pentru a îndeplini obiectivul urmărit de directiva menționată, care este de a reduce frecvența practicilor comerciale neloiale în detrimentul furnizorilor de produse agricole și alimentare [11]. Această marjă de manevră este totuși limitată de faptul că statele membre trebuie să se asigure că măsurile naționale instituite garantează eficacitatea deplină a directivei, astfel cum a fost transpusă în ordinea lor juridică internă.

25. Mai precis, în ceea ce privește dispozițiile vizate de instanța de trimitere în cadrul celor două întrebări preliminare, considerăm oportun să amintim că articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2019/633 prevede că autoritățile naționale de aplicare a legii trebuie să aibă competența de a sancționa autorul unei încălcări prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din această directivă și de a impune autorului încălcării sau de a iniția împotriva acestuia proceduri pentru impunerea de amenzi, de alte sancțiuni la fel de eficace și de măsuri provizorii, în conformitate cu reglementările și procedurile naționale. În ceea ce privește în special sancțiunile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din directiva menționată, alineatul (1) al doilea paragraf al acestui articol prevede că acestea trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive și să țină seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării.

26. Odată efectuate aceste observații introductive, trebuie să se procedeze în continuare la examinarea detaliată a celor două problematici ridicate de instanța de trimitere.

7 A se vedea considerentul (1) al Directivei 2019/633.

8 A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2019/633.

9 A se vedea considerentele (8), (34) și (39) ale Directivei 2019/633.

10 A se vedea, în acest sens, Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, care însoțește Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulat „Punerea în aplicare a normelor privind interzicerea practicilor comerciale neloiale în scopul consolidării poziției fermierilor și a operatorilor în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar – stadiul actual”, COM(2024) 176 final (denumit în continuare „Raportul Comisiei privind transpunerea Directivei 2019/633”). Acest raport, publicat în aprilie 2024, dovedește marea diversitate a măsurilor naționale de transpunere în cadrul Uniunii, în special în materie de sancțiuni.

11 A se vedea considerentul (1) al Directivei 2019/633.

B. Cu privire la calificarea mai multor practici comerciale neloiale drept „încălcare unică” sau „încălcări distincte”

27. Prin intermediul primei părți a primei întrebări preliminare [întrebarea 1 litera a)], instanța de trimitere ridică în esență problema compatibilității cu Directiva 2019/633 a unei reglementări naționale care prevede impunerea unei sancțiuni unice în cazul unor practici comerciale neloiale paralele puse în aplicare împotriva mai multor furnizori cu încălcarea interdicției prevăzute la articolul 3 alineatul (1) litera (d) din această directivă.

28. Considerăm util să subliniem de la bun început că, în speță, nu se contestă că practica în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2019/633, întrucât corespunde uneia dintre practicile comerciale neloiale interzise enumerate la articolul 3 alineatul (1) din această directivă și în special celei prevăzute la litera (d) a acestei dispoziții, potrivit căreia cumpărătorului îi este interzis să solicite furnizorului plăți care „nu sunt legate de vânzarea produselor agricole și alimentare ale furnizorului”.

29. În ceea ce privește articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2019/633, precizăm că această dispoziție nu furnizează nicio indicație cu privire la modul în care o practică comercială neloială rezultată din comportamente paralele care intră sub incidența uneia dintre interdicțiile prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din aceasta ar trebui calificată și sancționată în temeiul dreptului național. Astfel, în timp ce articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din această directivă prevede că statele membre trebuie să se asigure că autoritatea națională de aplicare a legii are competența de a impune sau de a iniția proceduri pentru impunerea de amenzi și alte sancțiuni la fel de eficiente, articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată se limitează să precizeze că aceste sancțiuni trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive și să țină seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării. Trebuie totuși să se constate că această din urmă dispoziție, care privește în principal modalitățile de stabilire a sancțiunii aplicate ca urmare a unei încălcări constatate, nu furnizează nicio indicație concretă referitoare la etapa anterioară constatării acestei încălcări.

30. Rezultă că dispozițiile identificate de instanța de trimitere în cadrul primei întrebări nu se opun, în principiu, calificării drept „încălcare unică” ce trebuie conferită unor încălcări săvârșite simultan și care intră sub incidența dispoziției naționale de transpunere a articolului 3 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2019/633, cu condiția respectării cerinței prevăzute la articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf din această directivă, care impune ca sancțiunea aplicată să fie eficace, proporțională și disuasivă [12].

31. Trebuie să se constate de asemenea că, contrar celor susținute de părțile din litigiul principal, nici directiva menționată, nici vreo altă dispoziție sau principiu al dreptului Uniunii nu pot fi interpretate în sensul că ar impune (sau ar exclude) *a priori* o calificare unică a încălcării în discuție în litigiul principal sau eventualul cumul de sancțiuni și, așadar, o calificare drept încălcări distincte.

32. Prin urmare, în primul rând, trebuie respinse argumentele invocate de M. GmbH potrivit cărora dreptul Uniunii s-ar opune unui cumul de sancțiuni și ar impune o sancțiune unică atât ca urmare a aplicării noțiunii de „încălcare unică și continuă”, cât și a principiului *ne bis in idem*.

[12] În această privință, precizăm că raportul Comisiei privind transpunerea Directivei 2019/633 păstrează tăcerea cu privire la modul în care diferitele state membre au tratat problema referitoare la calificarea ca încălcare unică sau ca încălcări multiple a mai multe comportamente interzise de această directivă.

33. Astfel, pe de o parte, arătăm că noțiunea de „încălcare unică și continuă” este înainte de toate un instrument de ordin procedural care privește administrarea probelor, al cărui obiectiv este de a facilita imputarea anumitor comportamente unor întreprinderi bănuite că au încălcat normele privind dreptul concurenței. Așa cum reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții, o încălcare a articolelor 101 și 102 TFUE poate rezulta nu numai dintr-un act izolat, ci și dintr-o serie de acte sau dintr-un comportament continuu, deși chiar unul sau mai multe elemente ale acestei serii de acte sau ale comportamentului continuu ar putea constitui ele însele și privite izolat o încălcare a acestor dispoziții [13]. Astfel, în ipoteza în care diferitele acțiuni se înscriu într-un „plan de ansamblu”, din cauza obiectului identic al acestora constând în denaturarea concurenței în cadrul pieței comune, Comisia (precum și autoritățile naționale de concurență) are dreptul să stabilească răspunderea pentru aceste acțiuni în funcție de participarea la încălcare, privită în ansamblul său [14].

34. Dorim să precizăm de asemenea că temeiurile juridice ale Directivei 2019/633 sunt articolul 43 alineatul (2), precum și articolul 39 alineatul (1) TFUE, referitoare la politica agricolă comună, iar nu dispozițiile Tratatului FUE referitoare la dreptul concurenței.

35. Pe de altă parte, M. GmbH invocă principiul *ne bis in idem* pentru a contesta dreptul de a impune mai multe sancțiuni cumulative, însă acest argument poate fi de asemenea înlăturat, în opinia noastră, fără mare dificultate, întrucât în speță condițiile de aplicare a acestui principiu nu sunt îndeplinite.

36. În această privință, amintim că rezultă din jurisprudența constantă a Curții referitoare la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) că principiul *ne bis in idem* interzice cumulul atât de procese penale, cât și de sancțiuni pentru aceleași fapte și împotriva aceleiași persoane [15]. Deși condiția „idem” impune, astfel, ca faptele materiale să fie identice, acest principiu nu are vocația de a se aplica atunci când faptele în cauză nu sunt identice, ci doar similare [16]. Criteriul pertinent în scopul aprecierii existenței aceleiași încălcări este cel al identității faptelor materiale, înțeles ca existența unui ansamblu de circumstanțe concrete indisolubil legate între ele care au condus la achitarea sau la condamnarea definitivă a persoanei în cauză [17]. Or, s-ar părea că, în speță, condiția „idem” lipsește, dat fiind că din decizia de trimitere reiese că faptele care au stat la baza procedurii inițiate de BWB nu sunt aceleași [18]. Împrejurarea că practicile în cauză pot fi calificate drept „încălcare unică” în temeiul dreptului național nu schimbă cu nimic faptul că este vorba, în speță, despre fapte materiale care nu apar a fi identice și, în orice caz, aceasta nu poate fi suficientă pentru a asigura existența unui ansamblu de împrejurări concrete cu legături indisolubile între ele, intrând astfel în sfera noțiunii de „fapte identice” [19].

[13] A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 februarie 2024, Scania ș.a./Comisia (C-251/22 P, EU:C:2024:103, punctul 94, precum și jurisprudența citată).

[14] A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2012, Comisia/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punctul 41 și jurisprudența citată).

[15] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate ș.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 27, precum și jurisprudența citată), și Hotărârea din 20 martie 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 25, precum și jurisprudența citată).

[16] A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punctul 58 și jurisprudența citată).

[17] A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punctul 57 și jurisprudența citată).

[18] Astfel, nu se contestă că, în total, M. GmbH a trimis șaisprezece cereri de plată unor furnizori diferiți pentru sume care difereau în funcție de furnizor.

[19] Arătăm în această privință că, în jurisprudența sa, Curtea consideră că calificarea juridică a faptelor, în dreptul național, nu este pertinentă în scopul constatării existenței aceleiași infracțiuni, în măsura în care întinderea protecției conferite la articolul 50 din cartă nu poate varia de la un stat membru la altul. A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate ș.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 38), precum și Hotărârea din 20 martie 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 36).

37. În al doilea rând, ar trebui de asemenea înlăturat argumentul prezentat de BWB potrivit căruia, ca urmare a faptului că Directiva 2019/633 s-ar concentra pe protecția relațiilor individuale dintre cumpărători și furnizori, fiecare comportament care intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din această directivă ar trebui apreciat separat și individual, ceea ce ar exclude din oficiu orice calificare unică. Deși, desigur, anumite dispoziții ale directivei menționate [20], inclusiv articolul 1 din aceasta, care definește domeniul său de aplicare [21], menționează astfel relațiile dintre cumpărători și furnizori, nu se poate totuși deduce din aceste dispoziții vreo obligație a statelor membre de a califica individual fiecare comportament interzis drept încălcare autonomă. Independent de faptul că o calificare comună a mai multor comportamente interzise nu ar atenua, în principiu, interzicerea lor [22], observăm că obiectivul urmărit de aceeași directivă depășește simpla protecție a relațiilor individuale dintre cumpărători și furnizori și vizează, într-un mod mai general, protecția comunității agricole în ansamblul său, așa cum confirmă, de altfel, temeiurile juridice ale Directivei 2019/633 [23].

38. Ținând seama de analiza care precedă, în măsura în care problematica referitoare la calificarea juridică, în dreptul național, a practicilor comerciale neloiale interzise de Directiva 2019/633 nu este reglementată de dreptul Uniunii, statele membre rămân libere, în cazul unei practici comerciale a unui cumpărător interzise în temeiul articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din această directivă, pusă în aplicare cu aceeași intenție deliberată și în paralel față de mai mulți furnizori, fie să confere autorităților naționale de aplicare a legii competența de a constata o încălcare unică și, prin urmare, de a impune o sancțiune unică, fie să le confere competența de a constata existența mai multor încălcări și, prin urmare, de a impune mai multe sancțiuni, cu condiția însă ca în aceste două situații sancțiunile prevăzute să fie „eficace, proporționale și disuasive și să țină seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării”, astfel cum impune articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată.

C. Cu privire la plafonarea amenzii care sancționează una sau mai multe practici comerciale neloiale luate în considerare împreună

39. Prin intermediul celei de a doua părți a primei întrebări preliminare [întrebarea 1 litera b)], instanța de trimitere ridică, în esență, problema dacă, în ipoteza unei calificări comune ca „încălcare unică” a mai multe comportamente care intră sub incidența interdicțiilor prevăzute la articolul 3 din Directiva 2019/633, articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf din aceasta se opune unei legislații naționale care stabilește un plafon maxim de 500 000 de euro cu titlu de sancțiune pentru o astfel de încălcare. În cazul în care s-ar dovedi că o calificare drept încălcare unică nu este conformă cu directiva menționată, această instanță ridică problema dacă directiva menționată se opune impunerii mai multor amenzi cu un plafon maxim de 500 000 de euro pentru fiecare dintre încălcările constatate [întrebarea 2].

40. Precizăm de la bun început că această problematică nu privește în mod direct aspectul dacă cuantumul amenzii prevăzut de dreptul austriac este adecvat pentru a garanta aplicarea efectivă a Directivei 2019/633, ci privește mai degrabă impactul pe care l-ar putea avea plafonarea cuantumului acestei amenzi asupra obligației care revine statelor membre de a institui un regim de sancțiuni care să fie compatibil cu cerințele acestei directive. Astfel, nici calificarea drept

[20] A se vedea în această privință considerentele (1) și (14) ale Directivei 2019/633.

[21] Această dispoziție prevede că domeniul de aplicare al Directivei 2019/633 este definit prin referire la raporturi de putere de negociere între un furnizor și un cumpărător determinate de diferențele dintre cifrele de afaceri.

[22] Astfel, compensarea dezechilibrului în relația individuală dintre cumpărător și furnizor ar putea fi de asemenea luată în considerare la calcularea unei sancțiuni unice.

[23] A se vedea în acest sens punctele 24 și 34 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea considerentul (1) al Directivei 2019/633.

încălcare unică, nici cuantumul maxim al sancțiunii în sine [24] și considerate fiecare separat nu se află în centrul celei de a doua părți a acestei prime întrebări, ci efectul combinat al acestor două aspecte ale dreptului național este cel care face ca instanța menționată să se îndoiască în privința compatibilității sale cu dreptul Uniunii. Astfel, aceeași instanță solicită Curții să precizeze dacă, în împrejurări precum cele în discuție în speță, o asemenea plafonare este conformă cu prevederile articolului 6 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată și în special dacă este conformă cu cerințele privind caracterul eficace și disuasiv impuse.

41. În acest context, observăm că, asemenea problematicii legate de calificarea încălcării care a fost examinată la punctele 29-38 din prezentele concluzii, rezultă atât din dispozițiile Directivei 2019/633, cât și din logica generală a armonizării minime pe care o urmărește aceasta că statele membre sunt libere, în principiu, să stabilească o limită maximă pentru amenzile care sancționează comportamente interzise [25]. Astfel, deși articolul 6 alineatul (1) din această directivă prevede că statele membre sunt obligate să instituie sancțiuni privind practicile comerciale neloiale, printre altele sub formă de amenzi, această dispoziție nu furnizează nicio precizare referitoare la cuantumul acestor amenzi, inclusiv în ceea ce privește o eventuală plafonare a acestora.

42. Constatăm, pe de altă parte, că dispoziția menționată recunoaște statelor membre o marjă largă de apreciere, lăsându-le sarcina de a defini, în dreptul lor național, modalitățile concrete de impunere a sancțiunilor în cazul practicilor comerciale neloiale, așa cum demonstrează trimiterea expresă la normele și la procedurile naționale efectuată la articolul 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2019/633. Totuși, trebuie arătat că marja de manevră de care dispun statele membre rămâne încadrată de obligația care le revine de a garanta că sancțiunile prevăzute de dreptul național, în cadrul aplicării acestei directive, sunt eficace, proporționale și disuasive și țin seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării.

43. Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un regim instituit printr-o legislație națională, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile pe care le consideră adecvate, cu condiția totuși să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii [26]. Prin urmare, deși sancțiunile pe care statele membre le instituie pentru a combate încălcările normelor referitoare la practici comerciale neloiale țin de autonomia lor procedurală și instituțională, aceasta din urmă este totuși limitată, în afară de principiul echivalenței, a cărui aplicare nu este în discuție în speță, de principiul efectivității, care impune ca aceste sancțiuni să aibă un caracter eficace și disuasiv, precum și de principiul proporționalității, care nu permite ca sancțiunile prevăzute de legislația națională să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație și, în plus, să fie disproporționate în raport cu aceste obiective [27].

[24] Din raportul Comisiei privind transpunerea Directivei 2019/633 reiese că 24 de state membre prevăd o limită maximă a amenzilor aplicabile care atestă o mare diversitate, de la 2 329,37 de euro pentru Malta la 2 500 000 de euro pentru Portugalia. Pe de altă parte, deși în unele dintre aceste state membre, precum Republica Cehă, Italia, Letonia, Ungaria sau Țările de Jos, această limită este exprimată ca procent din cifra de afaceri, în altele, precum Italia sau Slovacia, ea corespunde unui procent din prețul de achiziție sau din costurile impuse în mod nejustificat furnizorului.

[25] Precizăm de asemenea că, pentru a stabili dacă calificarea națională a unui comportament determinat drept „încălcare unică” sau „încălcări multiple” este conformă cu Directiva 2019/633, este irelevant dacă dreptul național permite sau nu impunerea unei amenzi limitate la un anumit cuantum.

[26] A se vedea prin analogie Hotărârea din 19 decembrie 2024, SISTEM LUX (C-717/22 și C-372/23, EU:C:2024:1041, punctul 48, precum și jurisprudența citată).

[27] A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 ianuarie 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punctul 45 și jurisprudența citată).

44. În această privință, am dori să adăugăm că revine instanțelor naționale, singurele competente să interpreteze și să aplice dreptul național, sarcina de a verifica dacă, având în vedere ansamblul împrejurărilor cauzei, sancțiunile prevăzute au un caracter eficace, proporțional și disuasiv. Cu toate acestea, pronunțându-se asupra trimiterii preliminare, Curtea poate oferi precizări destinate să orienteze aceste instanțe în aprecierea lor [28]. Trebuie să se constate că Curtea a avut deja ocazia de a interpreta instrumente ale dreptului Uniunii care conțin, asemenea Directivei 2019/633, cerința unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive [29], furnizând astfel anumite repere care se pot dovedi utile în cadrul prezentei cauze.

45. În primul rând, observăm că cerința care constă în a asigura că sancțiunile aplicate sunt eficace, proporționale și disuasive se apreciază, ca regulă generală, în raport cu obiectivul urmărit [30]. În speță, astfel cum s-a amintit la punctul 24 din prezentele concluzii, obiectivul urmărit de Directiva 2019/633 este de a reduce frecvența practicilor comerciale neloiale puse în aplicare în detrimentul furnizorilor de produse agricole și alimentare, din moment ce aceste practici pot avea un impact negativ asupra nivelului de trai al comunității agricole.

46. În al doilea rând, rezultă din jurisprudența Curții că rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, mai ales prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității [31]. Curtea a reținut astfel că, deși este cert că o amendă poate să constituie o sancțiune descurajatoare, caracterul redus al cuantumului său poate totuși să facă această sancțiune insuficientă [32] sau, invers, să o facă disproporționată atunci când cuantumul sancțiunii aplicate este prea ridicat [33]. Curtea a declarat de asemenea că pot fi considerate ca fiind eficiente și disuasive sancțiunile care țin seama de

[28] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 noiembrie 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punctul 91 și jurisprudența citată).

[29] A se vedea de exemplu articolul 23 alineatul (1) din Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (JO 2019, L 305, p. 17), articolul 23 din Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului (JO 2008, L 133, p. 66), sau articolul 42 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2013, L 269, p. 1).

[30] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2024, Profi Credit Bulgaria (Servicii accesorii contractului de credit) (C-714/22, EU:C:2024:263). Cu titlu de exemplu, Curtea a considerat că o sancțiune administrativă constând într-o amendă echivalentă cu 50 % din deficitul de colectare a taxelor vamale cauzat de informațiile incorecte furnizate poate încuraja operatorii economici din Uniune să ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că dispun de informații corecte cu privire la mărfurile pe care le importă și că informațiile pe care le furnizează în declarațiile vamale sunt exacte și complete, contribuind astfel la realizarea obiectivului, enunțat în considerentul (9) al Regulamentului nr. 952/2013, privind asigurarea aplicării măsurilor tarifare și a altor măsuri de politică comună referitoare la schimburile comerciale cu mărfuri între Uniune și țări sau teritorii situate în afara teritoriului vamal al acesteia. A se vedea în această privință Hotărârea din 23 noiembrie 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punctele 31 și 32, precum și jurisprudența citată).

[31] A se vedea prin analogie Hotărârea din 5 martie 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punctul 26, precum și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 19 decembrie 2024, SISTEM LUX (C-717/22 și C-372/23, EU:C:2024:1041, punctul 49 și jurisprudența citată).

[32] A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 iunie 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punctul 32 și jurisprudența citată).

[33] Cu titlu ilustrativ, Curtea a admis că o sancțiune care constă în obligația de plată a unei sume care corespunde valorii mărfurilor sustrase de sub supravegherea vamală nu apare ca fiind proporțională. O sancțiune care se ridică la o asemenea valoare ar depăși, potrivit Curții, limitele a ceea ce este necesar pentru a garanta, printre altele, că mărfurile plasate sub regimul de antrepozitare vamală nu sunt sustrase de sub supravegherea vamală. A se vedea în această privință Hotărârea din 4 martie 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, punctul 44). Într-o altă cauză privind de asemenea interpretarea regimului sancțiunilor stabilite prin Regulamentul nr. 952/2013, Curtea a apreciat că, chiar având în vedere particularitățile încălcărilor vamale, în special frecvența lor ridicată și dificultatea de a le detecta, o amendă, prevăzută de dreptul național, al cărei cuantum este cuprins între 100 % și 200 % din valoarea în vamă a mărfurilor nu pare adecvată gravității tuturor încălcărilor pe care le reprimă, în special în caz de nerespectare a obligațiilor legate de declarațiile vamale în contextul regimului vamal de tranzit extern. Potrivit Curții, o asemenea sancțiune, pe de o parte, ar depăși ceea ce este necesar pentru a garanta că mărfurile admise sub acest regim nu sunt sustrase de sub supravegherea vamală și, pe de altă parte, ar părea disproporționată în raport cu datoria vamală care ia naștere ca urmare a sustragerii de sub supravegherea vamală a unor mărfuri plasate sub regimul menționat. A se vedea în această privință Hotărârea din 19 decembrie 2024, SISTEM LUX (C-717/22 și C-372/23, EU:C:2024:1041, punctul 52, precum și jurisprudența citată).

importanța prejudiciului cauzat consumatorului [34] și care privează contravenienții de avantajele economice care decurg din încălcările pe care le-au săvârșit [35] astfel încât să descurajeze orice persoană să săvârșească încălcări de aceeași natură [36].

47. În ceea ce privește caracterul adecvat al sancțiunilor în raport cu gravitatea încălcărilor constatate, trebuie arătat de asemenea că, atunci când o reglementare națională prevede un cumul de sancțiuni, precum cumulul mai multor sancțiuni pecuniare, autoritățile competente au obligația de a se asigura că severitatea tuturor sancțiunilor aplicate nu depășește gravitatea încălcării constatate, în caz contrar încălcându-se principiul proporționalității [37].

48. În al treilea rând, principiul proporționalității, consacrat la articolul 49 alineatul (3) din cartă, se impune statelor membre nu numai în ceea ce privește determinarea elementelor constitutive ale unei încălcări și stabilirea normelor referitoare la intensitatea amenzilor, ci și în ceea ce privește aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii amenzii [38]. În plus, acest principiu impune ca, la stabilirea sancțiunii, precum și la stabilirea cuantumului amenzii, să se țină seama de circumstanțele individuale ale speței [39].

49. În al patrulea rând, din jurisprudența Curții rezultă că, pentru a garanta că sancțiunile sunt efective, proporționale și descurajatoare, nu numai legiuitorul național, ci și instanțele naționale trebuie să dispună, în limitele definite de obiectul litigiului cu care sunt sesizate, de o putere de apreciere care să le permită să aleagă, în funcție de împrejurările speței, măsura proporțională cu gravitatea nerespectării obligației constatate [40]. Astfel, examinarea de către instanțele naționale a caracterului efectiv, proporțional și descurajator al sancțiunilor trebuie efectuată ținând seama, potrivit articolului 288 al treilea paragraf TFUE, nu numai de dispoziția adoptată în mod specific,

[34] A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 ianuarie 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punctul 45 și jurisprudența citată).

[35] Într-o serie de cauze privind interpretarea dispoziției articolului 23 din Directiva 2008/48 referitoare la sancțiuni din perspectiva regimurilor naționale de sancționare, Curtea a reținut că încălcarea de către creditor a unei obligații care prezintă o importanță esențială în contextul acestei directive (precum, de exemplu, verificarea bonității consumatorului, lipsa menționării dobânzii anuale efective într-un contract de credit de consum, numărul și frecvența plăților, existența costurilor notariale, precum și garanțiile și asigurările impuse) poate fi sancționată prin decăderea acestui creditor din dreptul la dobânzile și la costurile convenite. O asemenea sancțiune ar avea, potrivit Curții, un efect suficient de disuasiv și ar fi adecvată gravității încălcării pe care o reprimă. În schimb, Curtea a considerat că, dacă sancțiunea decăderii din dreptul la dobânzi ar fi, în practică, diminuată, chiar pur și simplu anihilată, ar rezulta în mod necesar că sancțiunea decăderii din dreptul la dobânzi nu prezintă un caracter cu adevărat descurajator. În plus, în măsura în care lipsa menționării în contractul de credit a acestor elemente poate pune în discuție posibilitatea consumatorului de a aprecia întinderea angajamentului său, sancționarea prin decăderea creditorului din dreptul său la dobânzi și la costuri, prevăzută de o reglementare națională, trebuie considerată proporțională în sensul articolului 23 din directiva menționată. Cu toate acestea, nu poate fi considerată proporțională aplicarea unei astfel de sancțiuni, care produce consecințe serioase față de creditor în cazul nemenționării unor elemente care, prin natura lor, nu pot afecta capacitatea consumatorului de a aprecia întinderea angajamentului său, cum sunt, de exemplu, denumirea și adresa autorității de supraveghere competente. A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punctele 52 și 53), Hotărârea din 9 noiembrie 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, punctele 69-72 și jurisprudența citată), Hotărârea din 5 martie 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punctul 30), Hotărârea din 10 iunie 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punctele 39 și 40), precum și Hotărârea din 21 martie 2024, Profi Credit Bulgaria (Servicii accesorii contractului de credit) (C-714/22, EU:C:2024:263, punctul 55 și jurisprudența citată).

[36] A se vedea prin analogie Hotărârea din 19 decembrie 2024, SISTEM LUX (C-717/22 și C-372/23, EU:C:2024:1041, punctul 63, precum și jurisprudența citată).

[37] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 2023, G. ST. T. (Proporționalitatea pedepsei în caz de contrafacere) (C-655/21, EU:C:2023:791, punctele 66 și 67, precum și jurisprudența citată).

[38] A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punctul 33 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 19 iunie 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, punctul 46).

[39] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 2023, G. ST. T. (Proporționalitatea pedepsei în caz de contrafacere) (C-655/21, EU:C:2023:791, punctele 66 și 67 și jurisprudența citată).

[40] A se vedea prin analogie Hotărârea din 10 iunie 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punctele 36 și 45, precum și jurisprudența citată).

în dreptul național, pentru transpunerea unei directive, ci și de ansamblul dispozițiilor acestui drept, interpretându-le, în măsura posibilului, în lumina textului și a obiectivelor acestei directive [41].

50. Odată expuse aceste precizări de ordin jurisprudențial, trebuie să se constate că niciuna dintre cauzele menționate mai sus nu privește în mod direct ipoteza avută în vedere în prezenta cauză, în măsura în care acestea priveau în principal modalitățile de stabilire a sancțiunii aplicate, iar nu faza anterioară constatării încălcării săvârșite și calificarea sa în dreptul intern [42].

51. Acestea fiind spuse, considerăm că aplicarea efectivă a Directivei 2019/633 nu se poate limita numai la aprecierea tipului de sancțiune prevăzut de dreptul național, nici la anumite aspecte sau modalități de stabilire a acestei sancțiuni, cum ar fi cuantumul amenzii impuse, ci implică de asemenea să se țină seama și de orice alt element care poate să aducă atingere cerinței de a prevedea sancțiuni eficace, proporționale și disuasive în sensul articolului 6 alineatul (1) al doilea paragraf din această directivă și, prin urmare, să aibă un impact asupra obiectivelor urmărite de directiva menționată. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când, precum în speță, calificarea încălcării în dreptul național poate avea consecințe asupra cuantumului (maxim) al sancțiunii aplicabile, care constituie, potrivit jurisprudenței Curții amintite la punctul 46 din prezentele concluzii, unul dintre elementele de care trebuie să se țină seama pentru a stabili caracterul adecvat al sancțiunilor.

52. În speță, dacă cumulul mai multor sancțiuni pecuniare prezintă riscul ca ansamblul sancțiunilor sau cuantumul total al amenzilor impuse să depășească gravitatea încălcării constatate, cu riscul încălcării principiului proporționalității [43], calificarea drept încălcare unică a mai multe comportamente care intră sub incidența interdicțiilor prevăzute la articolul 3 din Directiva 2019/633 drept o singură încălcare ar risca, *a contrario*, să conducă, în anumite situații, la impunerea unei sancțiuni care, din cauza plafonării cuantumului amenzii (și a imposibilității autorităților naționale de aplicare a legii de a depăși acest cuantum), nu poate fi considerată suficient de eficace și de disuasivă [44].

53. În consecință, deși Directiva 2019/633 nu exclude posibilitatea unui stat membru de a califica drept încălcare unică un comportament care constă în încălcarea în mai multe rânduri a interdicțiilor prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din această directivă și, prin urmare, de a impune o sancțiune unică pentru diferitele practici comerciale deloiale în cauză, această posibilitate nu exonerează totuși autoritățile naționale de aplicare a legii de obligația de a se asigura că sancțiunea impusă este eficace, proporțională și disuasivă și ține seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării. Revine, prin urmare, instanței de trimitere sarcina de a efectua o apreciere globală a măsurii naționale de transpunere a directivei menționate și a

[41] A se vedea prin analogie Hotărârea din 10 iunie 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punctele 36 și 45, precum și jurisprudența citată).

[42] Ceea ce, în cele din urmă, nu este surprinzător în sine, în măsura în care, astfel cum s-a arătat la punctul 29 din prezentele concluzii, cerința care constă în a prevedea sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, care figurează de asemenea în mai multe alte instrumente ale dreptului Uniunii, privește în principal modalitățile de stabilire a sancțiunii aplicate.

[43] A se vedea punctul 48 din prezentele concluzii.

[44] Astfel, nu se poate exclude *a priori* că regruparea mai multor practici comerciale neloiale față de un număr important de furnizori și calificarea lor drept „încălcare unică” susceptibilă să fie sancționată o singură dată cu un cuantum maxim de 500 000 de euro nu poate fi considerată ca îndeplinind cerințele articolului 6 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2019/633, în special dacă aceste practici se dovedesc a fi de o anumită gravitate și de o mare amploare. Or, într-un asemenea caz, plafonarea sancțiunii ar risca să nu permită autorităților naționale de aplicare a legii să ia suficient în considerare și să aprecieze parametri esențiali pentru a stabili cuantumul amenzii, precum natura, recurența și gravitatea încălcării în cauză.

sancțiunii impuse, ținând seama de toate elementele pertinente, inclusiv de circumstanțele individuale ale speței, pentru a verifica că au fost respectate cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din aceeași directivă.

54. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2019/633 trebuie interpretat în sensul că, în cazul unei practici comerciale a unui cumpărător interzise în temeiul articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din această directivă, pusă în aplicare cu aceeași intenție deliberată și în paralel față de mai mulți furnizori, statele membre rămân libere fie să confere autorităților naționale de aplicare a legii competența de a constata o încălcare unică și, prin urmare, de a impune o sancțiune unică, fie să le confere competența de a constata existența mai multor încălcări și, prin urmare, de a impune mai multe sancțiuni, cu condiția ca, în conformitate cu dispozițiile coroborate ale articolului 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și al doilea paragraf din această directivă, reglementarea națională în cauză să garanteze impunerea unei sancțiuni eficace, proporționale și disuasive și care ține seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării.

V. Concluzie

55. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria) după cum urmează:

Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Directiva (UE) 2019/633 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar

trebuie interpretat în sensul că

în cazul unei practici comerciale a unui cumpărător interzise în temeiul articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2019/633, pusă în aplicare cu aceeași intenție deliberată și în paralel față de mai mulți furnizori, statele membre rămân libere fie să confere autorităților naționale de aplicare a legii competența de a constata o încălcare unică și, prin urmare, de a impune o sancțiune unică, fie să le confere competența de a constata existența mai multor încălcări și, așadar, de a impune mai multe sancțiuni, cu condiția ca, în conformitate cu dispozițiile coroborate ale articolului 6 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și al doilea paragraf din această directivă, reglementarea națională în cauză să garanteze impunerea unei sancțiuni eficace, proporționale și disuasive și care ține seama de natura, durata, recurența și gravitatea încălcării.