Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 11 september 2025 [1]

Mål C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
mot
M. GmbH

(begäran om förhandsavgörande från Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Konkurrens – Direktiv (EU) 2019/633 – Otillbörliga handelsmetoder – Artikel 6.1 e – Överträdelser – Köpare som kräver betalning av flera av sina leverantörer som inte är kopplad till försäljningen av jordbruks- och livsmedelsprodukter – Kumulering av sanktionsavgifter (en för varje leverantör som har kontaktats) – Nationell lagstiftning som föreskriver en sanktionsavgift på högst 500 000 euro per överträdelse”

I. Inledning

1. Aktiebolaget M. GmbH driver livsmedelsbutiker i Österrike. Till följd av de negativa återverkningar som covid-19-pandemin fick på bolagets kunder och den inflation som bland annat påverkade energikostnaderna, hamnade bolaget i ekonomiska svårigheter. För att hantera detta beslutade bolaget att inleda en omvandlingsprocess som enligt bolagets plan delvis skulle finansieras av dess leverantörer. Bolaget skickade därför ett e-postmeddelande till 16 av sina leverantörer samtidigt där bolaget redogjorde för sitt projekt och bifogade en proformafaktura med uppgift om det belopp som leverantörerna skulle betala för att stödja denna omvandlingsplan. Bundeswettbewerbsbehörde (Federala konkurrensmyndigheten, Österrike) (nedan kallad konkurrensmyndigheten) ingav 16 ansökningar mot nämnda bolag vid behörig österrikisk domstol och yrkade att det skulle åläggas en sanktionsavgift i enlighet med den tillämpliga nationella lagstiftningen.

2. Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike), vid vilken fyra av dessa ansökningar har anhängiggjorts, vill i detta sammanhang för det första få klarhet i huruvida den nationella lagstiftningen, som innebär att en uppsättning förbjudna otillbörliga handelsmetoder kan kvalificeras som ”en enda överträdelse” när dessa innebär brottskonkurrens och att en enda sanktionsavgift kan åläggas för dessa handelsmetoder, är förenlig med unionsrätten och, för det

[1] Originalspråk: franska.

andra, huruvida fastställandet av ett tak för den sanktionsavgift som föreskrivs för att beivra en överträdelse som består av en eller flera otillbörliga handelsmetoder är förenligt med unionsrätten.

3. Förevarande mål ger EU-domstolen tillfälle att, för första gången, uttala sig om tolkningen av direktiv (EU) 2019/633 [2] och särskilt artikel 6.1 e i detta, där de nationella tillsynsmyndigheterna ges befogenhet att ålägga, eller inleda förfaranden för att ålägga, sanktionsavgifter och andra lika effektiva sanktioner och interimistiska åtgärder för den som begått överträdelsen, i enlighet med nationella regler och förfaranden. [3] EU-domstolen har närmare bestämt ombetts göra viktiga preciseringar vad gäller villkoren för att beivra beteenden som är förbjudna enligt det direktivet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I skälen 1, 8, 9, 14, 34 och 39 i direktiv 2019/633 anges följande:

”(1) Avsevärda obalanser i förhandlingsstyrkan mellan leverantörer och köpare av jordbruks- och livsmedelsprodukter är vanligt förekommande inom jordbruks- och livsmedelskedjan. Dessa obalanser i förhandlingsstyrkan kan komma att leda till otillbörliga handelsmetoder, när större och starkare handelspartner försöker införa vissa metoder eller kontraktsmässiga arrangemang som är till deras fördel i samband med en försäljningstransaktion … En minimiskyddsnivå inom unionen mot otillbörliga handelsmetoder bör införas för att minska förekomsten av sådana metoder som kan komma att få en negativ inverkan på jordbruksbefolkningens levnadsstandard. Den minimiharmonisering som föreskrivs i detta direktiv ger medlemsstaterna möjlighet att anta eller behålla nationella regler som sträcker sig längre än till de otillbörliga handelsmetoder som anges i detta direktiv.

…

(8) De flesta medlemsstater, men inte alla, har särskilda nationella bestämmelser som skyddar leverantörerna mot sådana otillbörliga handelsmetoder som förekommer mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan … I vissa medlemsstater som har särskilda regler mot otillbörliga handelsmetoder har därför administrativa myndigheter fått ansvar för genomförandet. Medlemsstaternas regler mot otillbörliga handelsmetoder, när det över huvud taget finns några, skiljer sig dock mycket från varandra.

(9) Aktörerna varierar i antal och storlek i de olika leden i jordbruks- och livsmedelskedjan. De har olika förhandlingspositioner, som motsvarar leverantörens ekonomiska beroende av köparen, och detta kan komma att leda till att större aktörer inför otillbörliga handelsmetoder till nackdel för mindre aktörer. En dynamisk strategi som grundar sig på leverantörens och köparens relativa storlek sett till årsomsättning bör kunna ge ett bättre skydd mot otillbörliga handelsmetoder för de aktörer som bäst behöver det. …

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (EUT L 111, 2019, s. 59).

[3] Det direktivet, som det visserligen hänvisades till i de mål som ledde fram till domen av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), och dom av den 11 mars 2021, kommissionen/Ungern (Vinstmarginaler) (C-400/19, EU:C:2021:194), har hittills inte tolkats av EU-domstolen.

…

(14) Detta direktiv bör gälla för större aktörers marknadsbeteende gentemot aktörer som har en svagare förhandlingsposition. Ett passande approximativt värde för relativ förhandlingsstyrka är de olika aktörernas årsomsättning. … En övre gräns bör förhindra att skydd ges till aktörer som inte är sårbara eller som är betydligt mindre sårbara än deras mindre partner eller konkurrenter. Därför fastställs i detta direktiv omsättningsbaserade kategorier av aktörer enligt vilka skydd ska ges.

…

(34) Möjligheten att använda avskräckande åtgärder, t.ex. att ålägga, eller inleda ett förfarande, t.ex. domstolsförfarande, för att ålägga, sanktionsavgifter och andra lika effektiva sanktioner, eller att publicera resultaten från utredningar, inklusive att publicera information om den köpare som har begått överträdelsen, kan leda till att beteenden förändras och att parterna hittar administrativa lösningar och bör därför ingå i tillsynsmyndigheternas befogenheter. Sanktionsavgifter kan vara synnerligen effektiva och avskräckande. Tillsynsmyndigheten bör dock i varje enskild utredning ha möjlighet att besluta om vilken av befogenheterna den ska utöva och huruvida den ska ålägga, eller ta initiativ till ett förfarande för att ålägga, sanktionsavgifter eller en annan lika effektiv sanktion.

…

(39) Eftersom de flesta medlemsstaterna redan har nationella bestämmelser om otillbörliga handelsmetoder, även om de bestämmelserna skiljer sig åt, är det lämpligt att använda ett direktiv för att införa en minimistandard för skydd i unionsrätten. Detta bör göra det möjligt för medlemsstaterna att införliva de relevanta bestämmelserna med sina nationella rättssystem för att möjliggöra inrättandet av sammanhållna system. Medlemsstaterna bör inte hindras från att på sitt territorium behålla eller införa strängare nationella bestämmelser som tillhandahåller ett bättre skydd mot sådana otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan, inom ramarna för unionsrätten som är tillämplig på den inre marknadens funktion och under förutsättning att sådana bestämmelser är proportionella.”

5. I artikel 1 i det direktivet, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. I syfte att bekämpa metoder som kraftigt avviker från god affärssed, som strider mot god tro och heder och som ensidigt påtvingas en handelspartner av den andra parten inrättas genom detta direktiv en minimiförteckning över förbjudna otillbörliga handelsmetoder i relationerna mellan köpare och leverantörer i jordbruks- och livsmedelskedjan och minimiregler fastställs för genomförandet av dessa förbud och för samordningen mellan tillsynsmyndigheterna.

2. Direktivet är tillämpligt på vissa otillbörliga handelsmetoder som förekommer vid försäljning av jordbruks- och livsmedelsprodukter av

a) leverantörer som har en årsomsättning på högst 2 000 000 EUR till köpare som har en årsomsättning på mer än 2 000 000 EUR,

b) leverantörer som har en årsomsättning på mer än 2 000 000 EUR men högst 10 000 000 EUR till köpare som har en årsomsättning på mer än 10 000 000 EUR,

c) leverantörer som har en årsomsättning på mer än 10 000 000 EUR men högst 50 000 000 EUR till köpare som har en årsomsättning på mer än 50 000 000 EUR,

d) leverantörer som har en årsomsättning på mer än 50 000 000 EUR men högst 150 000 000 EUR till köpare som har en årsomsättning på mer än 150 000 000 EUR,

e) leverantörer som har en årsomsättning på mer än 150 000 000 EUR men högst 350 000 000 EUR till köpare som har en årsomsättning på mer än 350 000 000 EUR.

…”

6. I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Förbud mot otillbörliga handelsmetoder”, föreskrivs följande i punkt 1 d:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att åtminstone samtliga följande otillbörliga handelsmetoder förbjuds:

…

d) Köparen kräver betalningar av leverantören som inte är kopplade till leverantörens försäljning av jordbruks- och livsmedelsprodukter.”

7. I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Tillsynsmyndigheternas befogenheter”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att var och en av deras tillsynsmyndigheter har de resurser och den expertis som krävs för att utföra alla uppgifter och de ska tilldela dem följande befogenheter:

…

d) Befogenhet att fatta beslut i vilka en överträdelse av förbuden i artikel 3 konstateras och det krävs att köparen upphör med den förbjudna handelsmetoden …

e) Befogenhet att ålägga, eller inleda förfaranden för att ålägga, sanktionsavgifter och andra lika effektiva sanktioner och interimistiska åtgärder för den som begått överträdelsen, i enlighet med nationella regler och förfaranden.

…

De sanktioner som avses i första stycket led e ska vara effektiva, proportionella och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning.”

B. Österrikisk rätt

8. Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (den österrikiska lagen om förbättring av närförsörjning och konkurrensvillkor för att säkerställa förutsättningar för lojal

konkurrens),[4] senast ändrad genom Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (den österrikiska lagen om ändring av lagen om förbättring av närförsörjning och konkurrensvillkor) av den 31 december 2021 (nedan kallad FWBG),[5] som har införlivat direktiv 2019/633 med österrikisk rätt.

9. Bestämmelserna i 5c § stycke 1 och bilaga I punkt 4 FWBG genomför ordagrant artikel 3.1 första stycket d i direktivet.

10. 6 § stycke 2 FWBG, som införlivar artikel 6 i direktivet, har följande lydelse:

”På begäran av den myndighet som ansvarar för utredningen enligt avsnitt 2 får den behöriga konkurrensmyndigheten ålägga en köpare i den mening som avses i 5b § punkt 2, som bryter mot bestämmelserna i 5c §, en sanktionsavgift på högst 500 000 euro. Vid beräkningen av sanktionsbeloppet ska hänsyn bland annat tas till överträdelsens omfattning och varaktighet, den vinning som har erhållits genom överträdelsen, graden av ansvar och ekonomisk ställning. 33 § KartG 2005 ska gälla i tillämpliga delar.”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

11. M. GmbH är ett aktiebolag som driver livsmedelsbutiker i Österrike.

12. Bolaget drabbades ekonomiskt av covid-19-pandemins negativa återverkningar på turismen, vilket ledde till en förlust av kunder inom detaljhandeln med livsmedel och ökade kostnader. Bolaget inledde därför en process för fullständig omstrukturering. Bolaget anlitade i detta syfte en extern konsult, som rådde bolaget att be om ett ekonomiskt bidrag från sina leverantörer för att täcka en del av kostnaderna för en sådan process.

13. Bolaget presenterade projektet den 16 maj 2023 genom att anordna en ”*supplier-day*”-konferens på nätet, där leverantörerna fick en överblick över den aktuella marknadssituationen och de problem som denna medförde, samt information om bolagets aktuella förluster. Bolaget redogjorde för sin omvandlingsprocess som syftade till att professionalisera kategoriförvaltningen och optimera de interna processerna. Bolaget förklarade dessutom sitt investeringsbehov för leverantörerna och framhöll behovet av att investera i klimatvänliga vätgasproduktionsenheter och i en flotta av koldioxidneutrala tunga fordon. Bolaget angav i detta avseende att bolaget behövde deras ekonomiska stöd för att kunna genomföra projektet och att om de var beredda att stödja bolaget, skulle bolaget ta med det i beräkningen.

14. Den 17 maj 2023 skickade M. GmbH ut en av två versioner av samma e-postmeddelande samtidigt till var och en av sina leverantörer, beroende på om de hade deltagit i ovannämnda konferens eller inte. I dessa e-postmeddelanden uppmanade bolaget dem att erlägga ett visst belopp för att bidra till finansieringen av den omvandlingsprocess som bolaget avsåg att genomföra. E-postmeddelandena åtföljdes av proformafakturor som innehöll olika engångsbelopp. Bortsett från beloppet på proformafakturan och skillnaden beroende på om den berörda leverantören hade deltagit i konferensen eller inte, var e-postmeddelandena identiska för samtliga leverantörer. Bolaget beslutade emellertid, på eget initiativ, att avbryta projektet med att

4 BGBl. 392/1977.

5 BGBl. I 239/2021.

uppmana till investeringar, att annullera de proformafakturor som hade bifogats e-postmeddelandena och att återbetala de belopp som vissa leverantörer redan hade betalat in. Totalt sett hade endast 2 av de 16 leverantörerna beslutat att efterkomma begäran om investeringar och att betala in de belopp som angavs på de proformafakturor som hade bifogats de skickade e-postmeddelandena.

15. Konkurrensmyndigheten konstaterade att M. GmbH, i egenskap av köpare, hade krävt en betalning från 16 av sina leverantörer som inte var kopplad till försäljningen av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Konkurrensmyndigheten ansåg att var och en av dessa betalningsuppmaningar utgjorde en separat överträdelse som stred mot bestämmelserna i 5c § stycke 1 jämförda med bilaga I punkt 4 FWBG, som införlivar artikel 3.1 d i direktiv 2019/633 med österrikisk rätt. Den 10 november 2023 ingav konkurrensmyndigheten således 16 ansökningar mot M. GmbH till behörig österrikisk domstol och yrkade att en rimlig sanktionsavgift skulle åläggas enligt 6 § stycke 2 FWBG. [6]

16. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang påpekat att det fastställs en straffrättslig påföljd i 6 § stycke 2 FWBG. Enligt den österrikiska straffrättsliga doktrinen ska det beteende som har lagts M. GmbH till last kvalificeras som en enda överträdelse eftersom den utgör ett rättsligt enhetligt handlande som utgör en överträdelse (”*tatbestandliche Handlungseinheit*”). Den hänskjutande domstolen har följaktligen påpekat att, även om de påtalade gärningarna avser förbindelser med 16 olika leverantörer, ska det åläggas en enda sanktionsavgift på högst 500 000 euro, såsom föreskrivs i 6 § stycke 2 i den lagen.

17. Den hänskjutande domstolen är emellertid tveksam till huruvida detta resultat gör det möjligt att uppnå det syfte som eftersträvas med direktiv 2019/633, nämligen att utjämna vissa obalanser i förhandlingsstyrka mellan köpare och leverantörer i jordbruks- och livsmedelskedjan, vilka enligt den hänskjutande domstolen enbart kan åstadkommas på nivån för det enskilda förhållandet mellan en köpare och en leverantör. För det fall kvalificeringen som ”en enda överträdelse” strider mot det direktivet, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida direktivet utgör hinder för att separata sanktionsavgifter åläggs för var och en av de konstaterade överträdelserna med tillämpning av principen om kumulering av påföljder.

18. Mot denna bakgrund beslutade Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1.a Ska artikel 6.1 e i [direktiv 2019/633] tolkas så, att denna bestämmelse, i ett fall där en köpare i strid med artikel 3.1 d i nämnda direktiv på grundval av en enhetligt motiverad viljeyttring samma dag separat kräver betalning från olika leverantörer som omfattas av skyddet enligt artikel 1 i direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken samtliga dessa betalningsuppmaningar betraktas som en enda enhetlig överträdelse (idealkonkurrens) som endast får sanktioneras en enda gång?

1.b Påverkas svaret på fråga 1.a med beaktande av villkoret i artikel 6.1 sista meningen i direktiv 2019/633, enligt vilken sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning, av att (endast) en sanktionsavgift på högst 500 000 euro kan åläggas i ett sådant fall enligt den nationella österrikiska sanktionsbestämmelsen (6 § stycke 2 FBWG)?

[6] I förevarande fall har fyra av dessa ansökningar, som avser den omständigheten att M. GmbH har uppmanat var och en av sina leverantörer att betala ett belopp på mellan 10 000 och 18 000 euro, överlämnats till Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien), som är den hänskjutande domstolen, och lagts till handlingarna i det nationella målet.

2. Om fråga 1.a besvaras jakande:

Ska artikel 6.1 e i [direktiv 2019/633] tolkas så, att varje betalningsuppmaning till en leverantör – under förutsättning att den strider mot förbudet i artikel 3.1 d i direktiv 2019/633 – ska betraktas som en handelsmetod som ska sanktioneras separat, för vilken i enlighet med kumulationsprincipen en egen sanktion (sanktionsavgift) ska åläggas, vilket innebär att ett flertal sanktionsavgifter ska åläggas, detta med beaktande av att (endast) en sanktionsavgift på högst 500 000 euro kan åläggas i ett sådant fall enligt den nationella österrikiska sanktionsbestämmelsen (6 § stycke 2 FBWG)?”

19. Konkurrensmyndigheten, M. GmbH, den österrikiska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till EU-domstolen.

IV. Bedömning

20. Genom sina två tolkningsfrågor, som bör prövas tillsammans, vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner i artikel 6.1 första stycket e och andra stycket i direktiv 2019/633 utgör hinder för en nationell lagstiftning eller rättspraxis enligt vilken en otillbörlig handelsmetod som en köpare tillämpar gentemot olika leverantörer samtidigt ska anses utgöra en enda överträdelse, vilket innebär att det endast kan åläggas en enda sanktionsavgift på högst 500 000 euro i ett sådant fall (frågorna 1.a och 1.b). Om svaret är jakande vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 6.1 första stycket e i direktivet ska tolkas så, att en separat sanktionsavgift på högst 500 000 euro kan åläggas för varje konstaterad överträdelse (fråga 2).

21. Innan jag prövar dessa frågor vill jag påpeka att den hänskjutande domstolen, genom dessa, i själva verket har tagit upp två skilda frågeställningar som avser huruvida en nationell lagstiftning som dels (och på vissa villkor) föreskriver en gemensam kvalificering av flera otillbörliga handelsmetoder som ”en enda överträdelse”, dels föreskriver ett tak för den föreskrivna sanktionsavgiften för att beivra en överträdelse som består av en eller flera otillbörliga handelsmetoder.

22. Jag anser att det, innan jag prövar dessa två frågeställningar i sak, är lämpligt att göra några preciseringar om tillämpningsområdet för direktiv 2019/633 och om de bestämmelser som den hänskjutande domstolen har angett i sina tolkningsfrågor till EU-domstolen.

A. Inledande synpunkter

23. Jag vill inledningsvis påpeka att direktiv 2019/633 ingår i ett sammanhang som rör minimiharmonisering och syftar till att på unionsnivå införa en minimiskyddsnivå mot otillbörliga handelsmetoder som kan komma att få en negativ inverkan på jordbruksbefolkningens levnadsstandard. [7]

24. Direktivet fastställer således endast minimiregler för genomförandet av förbudet mot otillbörliga handelsmetoder [8] och ger således medlemsstaterna ett betydande handlingsutrymme vid tillämpningen av direktivet, bland annat vad gäller utformningen av de nationella

[7] Se skäl 1 i direktiv 2019/633.

[8] Se artikel 1.1 i direktiv 2019/633.

ordningarna för införlivande av det[9] och villkoren för sanktionerna,[10] för att uppnå det syfte som eftersträvas med direktivet, nämligen att minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder som tillämpas till nackdel för leverantörer av jordbruks- och livsmedelsprodukter.[11] Detta handlingsutrymme begränsas emellertid av att medlemsstaterna ska se till att de nationella åtgärder som införs garanterar att direktivet, såsom det har införlivats med deras nationella rättsordning, får full effektivitet.

25. Vad närmare bestämt gäller de bestämmelser som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sina två tolkningsfrågor, anser jag att det är lämpligt att erinra om att det i artikel 6.1 första stycket e i direktiv 2019/633 anges att de nationella tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att bestraffa den som gör sig skyldig till en sådan överträdelse som avses i artikel 3.1 i direktivet, att ålägga, eller inleda förfaranden för att ålägga, sanktionsavgifter och andra lika effektiva sanktioner och interimistiska åtgärder för den som begått överträdelsen, i enlighet med nationella regler och förfaranden. Vad särskilt gäller de sanktioner som avses i artikel 6.1 andra stycket e i direktivet, föreskrivs i artikel 6.1 andra stycket att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning.

26. Efter att ha lämnat dessa inledande synpunkter är det nu lämpligt att i detalj undersöka de båda frågeställningar som den hänskjutande domstolen har tagit upp.

B. Huruvida flera otillbörliga handelsmetoder ska kvalificeras som ”en enda överträdelse” eller ”separata överträdelser”

27. Genom den första tolkningsfrågans första del (fråga 1.a) vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning som föreskriver att en enda sanktion ska åläggas vid parallella otillbörliga handelsmetoder som tillämpas gentemot flera leverantörer i strid med förbudet i artikel 3.1 d i direktiv 2019/633 är förenlig med det direktivet.

28. Jag anser att det inledningsvis bör understrykas att det i förevarande fall inte har bestritts att den metod som är i fråga i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2019/633, eftersom den motsvarar en del av de otillbörliga handelsmetoder som är förbjudna och räknas upp i artikel 3.1 i det direktivet och i synnerhet den metod som anges i artikel 3.1 d, enligt vilken köparen inte får kräva betalningar av leverantören som ”inte är kopplade till leverantörens försäljning av jordbruks- och livsmedelsprodukter”.

29. Vad gäller artikel 6.1 första stycket e i direktiv 2019/633 vill jag påpeka att det i den bestämmelsen inte ges någon vägledning om hur en otillbörlig handelsmetod, som är resultatet av parallella beteenden som omfattas av något av de förbud som anges i artikel 3.1 i direktivet, ska kvalificeras och beivras enligt nationell rätt. Medan det i artikel 6.1 första stycket e i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att den nationella tillsynsmyndigheten har befogenhet att ålägga, eller inleda förfaranden för att ålägga, sanktionsavgifter och andra lika

[9] Se skälen 8, 34 och 39 i direktiv 2019/633.

[10] Se Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Unfair Trading practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities* (inte översatt till svenska), följedokument till kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, med rubriken ”Genomförande av förbudet mot otillbörliga handelsmetoder för att stärka jordbrukarnas och aktörernas ställning i jordbruks- och livsmedelskedjan – Lägesrapport”, COM(2024) 176 final (nedan kallad kommissionens rapport om införlivandet av direktiv 2019/633). Denna rapport, som offentliggjordes i april 2024, vittnar om den stora mångfalden av nationella införlivandeåtgärder inom unionen, bland annat i fråga om sanktioner.

[11] Se skäl 1 i direktiv 2019/633.

effektiva sanktioner, preciseras det endast i artikel 6.1 andra stycket i direktivet att dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning. Det ska emellertid konstateras att den sistnämnda bestämmelsen, som huvudsakligen avser villkoren för fastställandet av den sanktion som ska åläggas på grund av en konstaterad överträdelse, inte ger någon konkret vägledning om fasen före det att överträdelsen har konstaterats föreligga.

30. Härav följer att de bestämmelser som den hänskjutande domstolen har angett i sin första fråga i princip inte utgör hinder för den kvalificering som en ”enda överträdelse” som ska göras av överträdelser som har begåtts samtidigt och vilka omfattas av den nationella bestämmelse som införlivar artikel 3.1 första stycket d i direktiv 2019/633, under förutsättning att det krav som uppställs i artikel 6.1 andra stycket i det direktivet, enligt vilket den ålagda sanktionen ska vara effektiv, proportionell och avskräckande, [12] är uppfyllt.

31. Det ska även konstateras att vare sig direktivet eller någon annan bestämmelse eller princip i unionsrätten, i motsats till vad parterna i det nationella målet har hävdat, kan tolkas så, att de a priori påbjuder (eller utesluter) att den överträdelse som är i fråga i det nationella målet ska kvalificeras som en enda överträdelse (eller en eventuell kumulering av sanktioner och därmed en kvalificering av överträdelserna som separata överträdelser).

32. Jag anser således, för det första, att M. GmbH inte kan vinna framgång med argumenten att unionsrätten utgör hinder för en kumulering av sanktioner och påbjuder en enda sanktion, både på grund av tillämpningen av begreppet ”en enda och fortlöpande överträdelse” och på grund av principen *ne bis in idem*.

33. Vad för det första gäller begreppet ”en enda och fortlöpande överträdelse” vill jag nämligen påpeka att detta framför allt är ett processuellt instrument för bevisupptagning som syftar till att göra det lättare att tillskriva företag som misstänks ha brutit mot de konkurrensrättsliga reglerna ansvar för vissa beteenden. Enligt EU-domstolens fasta praxis kan en överträdelse av artiklarna 101 och 102 FEUF följa inte bara av ett enstaka handlande utan även av en serie handlanden eller av ett fortlöpande beteende. Detta gäller också då ett eller flera led i denna serie handlanden eller i detta fortlöpande beteende även i sig och betraktade för sig kan utgöra en överträdelse av dessa bestämmelser. [13] När de olika handlandena ingår i en ”samlad plan” på grund av deras identiska syfte som snedvrider konkurrensen inom den gemensamma marknaden, får kommissionen (och de nationella konkurrensmyndigheterna) följaktligen tillskriva företag ansvar för dessa handlanden utifrån deltagandet i överträdelsen bedömd i dess helhet. [14]

34. Jag vill även påpeka att den rättsliga grunden för direktiv 2019/633 är artiklarna 43.2 och 39.1 FEUF, vilka avser den gemensamma jordbrukspolitiken, och inte de konkurrensrättsliga bestämmelserna i det EUF-fördraget.

[12] Jag vill i detta avseende precisera att det i kommissionens rapport om införlivandet av direktiv 2019/633 inte anges hur de olika medlemsstaterna har behandlat frågan avseende kvalificeringen av flera enligt direktivet förbjudna beteenden som ”en enda överträdelse” eller ”flera överträdelser”.

[13] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2024, Scania m.fl./kommissionen (C-251/22 P, EU:C:2024:103, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

[14] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2012, kommissionen/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

35. För det andra har M. GmbH åberopat principen *ne bis in idem* för att ifrågasätta rätten att ålägga flera kumulativa sanktioner, men det argumentet kan enligt min mening också underkännas utan större svårigheter, eftersom villkoren för att tillämpa den principen i förevarande fall inte är uppfyllda.

36. Jag vill härvidlag erinra om att det följer av EU-domstolens fasta praxis avseende artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) att principen *ne bis in idem* utgör hinder för kumulering både vad avser förfaranden och påföljder när det gäller samma sakförhållanden och mot samma person.[15] Trots att ”idem”-villkoret kräver att de konkreta gärningarna är identiska är den principen inte tillämplig när omständigheterna i fråga inte är identiska, utan endast liknar varandra.[16] Det avgörande kriteriet för om det ska anses vara fråga om en och samma överträdelse är huruvida de faktiska omständigheterna är desamma, varmed avses en samling konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen slutligt frikänts eller dömts till ansvar.[17] Det förefaller emellertid som om ”idem”-villkoret inte är uppfyllt i förevarande fall, eftersom det framgår av beslutet om hänskjutande att de omständigheter som ligger till grund för konkurrensmyndighetens talan inte är desamma.[18] Den omständigheten att de aktuella metoderna kan kvalificeras som ”en enda överträdelse” enligt nationell rätt påverkar inte det faktum att det, i förevarande fall, rör sig om konkreta gärningar som inte framstår som identiska och som under alla omständigheter inte är tillräckliga för att fastställa att det föreligger en samling konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra och som således omfattas av begreppet ”samma gärning”.[19]

37. För det andra kan konkurrensmyndigheten inte heller vinna framgång med argumentet att eftersom direktiv 2019/633 är inriktat på att skydda enskilda relationer mellan köpare och leverantörer, så ska varje beteende som omfattas av förbudet i artikel 3.1 i det direktivet bedömas separat och individuellt, vilket ex officio innebär att beteendena inte kan kvalificeras som en enda överträdelse. Även om det i vissa bestämmelser i direktivet,[20] inbegripet artikel 1 där direktivets tillämpningsområde definieras,[21] faktiskt hänvisas till relationerna mellan köpare och leverantörer, kan det emellertid inte av de bestämmelserna utläsas att medlemsstaterna har någon som helst skyldighet att kvalificera varje förbjudet beteende för sig som en självständig överträdelse. Bortsett från att en gemensam kvalificering av flera förbjudna beteenden i princip inte skulle innebära att de är minde förbjudna,[22] vill jag påpeka att det mål som eftersträvas med

[15] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 27 och där angiven rättspraxis), och dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

[16] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

[17] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

[18] Det har nämligen inte bestritts att GmbH totalt sett har skickat 16 betalningsuppmaningar till olika leverantörer med belopp som skiljer sig åt beroende på leverantör.

[19] Jag vill härvidlag påpeka att i sin rättspraxis har EU-domstolen ansett att frågan hur omständigheterna ska kvalificeras enligt nationell rätt inte är relevant för frågan huruvida det föreligger en enda överträdelse, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 38), och dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 36).

[20] Se skälen 1 och 14 i direktiv 2019/633.

[21] I den bestämmelsen föreskrivs att tillämpningsområdet för direktiv 2019/633 ska definieras med hänvisning till förhandlingsstyrkeförhållandena mellan en viss leverantör och en viss köpare som bestäms av skillnader i omsättning.

[22] En kompensation för obalansen i den enskilda relationen mellan köparen och leverantören skulle nämligen också kunna beaktas vid beräkningen av en enda sanktion.

direktivet går utöver att enbart skydda enskilda relationer mellan köpare och leverantörer, och mer allmänt syftar till att skydda jordbruksbefolkningen i dess helhet, såsom för övrigt bekräftas av den rättsliga grunden för direktiv 2019/633. [23]

38. Mot bakgrund av ovanstående analys står det medlemsstaterna fritt, i den mån frågan om den rättsliga kvalificeringen i nationell rätt av otillbörliga handelsmetoder som är förbjudna enligt direktiv 2019/633 inte regleras av unionsrätten, att i händelse av en handelsmetod från en köpares sida som är förbjuden enligt artikel 3.1 första stycket i det direktivet och som tillämpas med samma avsikt och parallellt gentemot flera leverantörer antingen ge de nationella tillsynsmyndigheterna befogenhet att fastställa att det rör sig om en enda överträdelse och följaktligen utdöma en enda sanktion, eller ge dem befogenhet att fastställa att det föreligger flera överträdelser och följaktligen ålägga flera sanktioner, dock under förutsättning att de föreskrivna sanktionerna i båda dessa fall är ”effektiva, proportionella och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning” såsom krävs enligt artikel 6.1 andra stycket i direktivet.

C. Frågan om taket för den sanktionsavgift som åläggs för en eller flera otillbörliga handelsmetoder beaktade tillsammans

39. Genom den första frågans andra del (fråga 1.b) vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2019/633 utgör hinder för en nationell lagstiftning som fastställer ett tak på högst 500 000 euro i sanktionsavgift för ”en enda överträdelse”, för det fall flera beteenden som omfattas av förbuden i artikel 3 i det direktivet gemensamt kvalificeras som en sådan överträdelse. För det fall det inte är förenligt med direktivet att kvalificera beteendena som en enda överträdelse, vill den hänskjutande domstolen få det klarlagt huruvida direktivet utgör hinder för att flera sanktionsavgifter med ett tak på högst 500 000 euro åläggs för var och en av de konstaterade överträdelserna (fråga 2).

40. Jag vill redan inledningsvis påpeka att denna frågeställning inte direkt rör huruvida det sanktionsbelopp som föreskrivs i österrikisk rätt är lämpligt för att säkerställa en effektiv tillämpning av direktiv 2019/633, utan att den snarare rör hur det taket för sanktionsbeloppet skulle kunna påverka medlemsstaternas skyldighet att införa ett sanktionssystem som uppfyller kraven i det direktivet. Det är nämligen vare sig kvalificeringen som en enda överträdelse eller det högsta sanktionsbeloppet i sig [24] separat betraktade som står i centrum för den första frågans andra del, utan snarare den kombinerade effekten av dessa båda aspekter av den nationella lagstiftningen som ger upphov till den hänskjutande domstolens tvivel avseende huruvida dessa är förenliga med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har således ombett EU-domstolen att klargöra huruvida ett sådant tak, under sådana omständigheter som de som är aktuella i förevarande mål, är förenligt med föreskrifterna i artikel 6.1 andra stycket i det direktivet och i synnerhet huruvida taket uppfyller kraven på effektivitet och avskräckande verkan.

41. Jag vill i detta sammanhang påpeka att det, i likhet med den frågeställning avseende kvalificeringen av överträdelsen som har undersökts i punkterna 29–38 i förevarande förslag till avgörande, följer av såväl bestämmelserna i direktiv 2019/633 som av den allmänna logik med en

[23] Se, för ett liknande resonemang, punkterna 24 och 34 i förevarande förslag till avgörande. Se, även, skäl 1 i direktiv 2019/633.

[24] Det framgår av kommissionens rapport om införlivandet av direktiv 2019/633 att det i 24 medlemsstater föreskrivs mycket varierande tak för de sanktionsavgifter som kan åläggas, från 2 329,37 euro i Malta till 2 500 000 euro i Portugal. Även om denna gräns i vissa av dessa medlemsstater, till exempel Republiken Tjeckien, Italien, Lettland, Ungern och Nederländerna, uttrycks som en procentandel av omsättningen, motsvarar den i andra medlemsstater såsom Italien och Slovakien en procentandel av inköpspriset eller de avgifter som på ett otillbörligt sätt åläggs leverantören.

minimiharmonisering som direktivet eftersträvar att det, i princip, står medlemsstaterna fritt att fastställa en högsta gräns för de sanktionsavgifter som beivrar förbjudna beteenden. [25] Även om det i artikel 6.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna är skyldiga att införa sanktioner för otillbörliga handelsmetoder, bland annat i form av sanktionsavgifter, innehåller den bestämmelsen nämligen inte någon precisering av beloppet för dessa sanktionsavgifter, eller något eventuellt tak för dessa.

42. Jag konstaterar dessutom att medlemsstaterna, enligt nämnda bestämmelse, har ett stort handlingsutrymme då det överlåts åt dem att i nationell rätt fastställa de faktiska villkoren för att ålägga sanktioner i händelse av otillbörliga handelsmetoder, såsom framgår av den uttryckliga hänvisningen till nationella regler och förfaranden i artikel 6.1 första stycket e i direktiv 2019/633. Det är emellertid viktigt att påpeka att medlemsstaternas handlingsutrymme är fortsatt begränsat av deras skyldighet att säkerställa att de sanktioner som föreskrivs i nationell rätt, vid tillämpningen av det direktivet, är effektiva, proportionella och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning.

43. Såsom framgår av EU-domstolens fasta praxis har medlemsstaterna befogenhet att välja de sanktioner som de finner lämpliga om unionens lagstiftning inte har harmoniserats i fråga om tillämpliga sanktioner för bristande efterlevnad av villkor som föreskrivs i ett regelverk som införts genom en nationell lagstiftning, dock under förutsättning att de vid utövandet av denna befogenhet följer unionsrätten. [26] Detta innebär att även om de sanktioner som medlemsstater tillämpar för att motverka åsidosättanden av bestämmelserna om otillbörliga handelsmetoder omfattas av deras processuella och institutionella autonomi, så begränsas denna autonomi emellertid, inte bara av likvärdighetsprincipen, vars tillämpning inte är i fråga i förevarande fall, utan även av effektivitetsprincipen, som innebär att dessa sanktioner ska vara effektiva och avskräckande, och av proportionalitetsprincipen som inte tillåter att de sanktioner som föreskrivs i nationell lagstiftning går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med den lagstiftningen och att de dessutom inte får vara orimliga i förhållande till de målen. [27]

44. Jag vill härvid tillägga att det ankommer på de nationella domstolarna, vilka är ensamma behöriga att tolka och tillämpa nationell rätt, att mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet kontrollera huruvida de föreskrivna sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande. EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande bidra med preciseringar för att vägleda dessa domstolar vid deras bedömning. [28] EU-domstolen har redan haft tillfälle att tolka unionsrättsliga instrument som, i likhet med direktiv 2019/633, innehåller ett krav på att sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande [29] och som således ger vissa riktmärken som kan visa sig användbara i förevarande mål.

[25] Jag vill även precisera att det saknar betydelse huruvida en sanktionsavgift får åläggas upp till ett visst belopp enligt nationell rätt, för att avgöra huruvida den nationella kvalificeringen av ett visst beteende som ”en enda överträdelse” eller ”flera överträdelser” är förenlig med direktiv 2019/633.

[26] Se, analogt, dom av den 19 december 2024, SISTEM LUX (C-717/22 och C-372/23, EU:C:2024:1041, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

[27] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 januari 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

[28] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 91 och där angiven rättspraxis).

[29] Se, exempelvis, artikel 23.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 2019, s. 17), artikel 23 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG (EUT L 133, 2008, s. 66), eller även artikel 42.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1).

45. Jag noterar för det första att kravet på att säkerställa att de sanktioner som åläggs är effektiva, proportionella och avskräckande, i regel, ska bedömas mot bakgrund av det eftersträvade målet. [30] I förevarande fall är det mål som eftersträvas med direktiv 2019/633, såsom det har erinrats om i punkt 24 i förevarande förslag till avgörande, att minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder som tillämpas till nackdel för leverantörer av jordbruks- och livsmedelsprodukter, eftersom sådana metoder kan komma att få en negativ inverkan på jordbruksbefolkningens levnadsstandard.

46. För det andra följer det av EU-domstolens praxis att sanktionernas stränghet ska vara anpassad till hur allvarliga de överträdelser som beivras är, och det ska särskilt säkerställas att sanktionerna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas. [31] EU-domstolen har således funnit att även om böter visserligen kan utgöra en avskräckande påföljd kan låga böter likväl medföra att sanktionen blir otillräcklig, [32] och omvänt kan påföljden bli oproportionerlig om det ålagda sanktionsbeloppet är alltför högt. [33] EU-domstolen har även slagit fast att sanktioner som tar hänsyn till den skada som konsumenten

[30] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2024, Profi Credit Bulgaria (Kompletterande tjänster till ett kreditavtal) (C-714/22, EU:C:2024:263). EU-domstolen har exempelvis slagit fast att en administrativ sanktion vilken består av ett tillägg på motsvarande 50 procent av den uteblivna tullintäkt som orsakats av att det lämnats felaktiga uppgifter kan uppmuntra de ekonomiska aktörerna i unionen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de har riktiga uppgifter om de varor som de importerar och att de uppgifter som de lämnar i tulldeklarationerna är riktiga och fullständiga, och att sanktionen således bidrar till att nå det mål som anges i skäl 9 i förordning nr 952/2013, nämligen att säkerställa genomförandet av på unionsnivå införda tulltaxebestämmelser och andra bestämmelser inom ramen för gemensam politik som har anknytning till handeln med varor mellan unionen och länder och territorier utanför unionens tullområde. Se dom av den 23 november 2023, J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punkterna 31 och 32 och där angiven rättspraxis).

[31] Se, analogt, dom av den 5 mars 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 26 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 december 2024, SISTEM LUX (C-717/22 och C-372/23, EU:C:2024:1041, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

[32] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

[33] EU-domstolen har exempelvis funnit att det inte framstår som proportionerligt med en sanktion som består i en skyldighet att betala ett belopp motsvarande värdet på de varor som har undandragits från tullövervakning. En sanktion som uppgår till ett sådant belopp skulle nämligen, enligt EU-domstolen, gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa, bland annat, att de varor som omfattas av tullagerförfarandet inte undandras från tullövervakning. Se dom av den 4 mars 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, punkt 44). I ett annat mål som också rörde tolkningen av systemet med de sanktioner som har införts genom förordning nr 952/2013, ansåg EU-domstolen att även med tanke på tullöverträdelsernas särdrag, i synnerhet den omständigheten att de begås ofta och är svåra att upptäcka, förefaller de böter som föreskrivs i nationell rätt och som uppgår till 100–200 procent av varornas tullvärde inte vara anpassade till hur allvarliga de överträdelser är som beivras genom dem, särskilt vid bristande efterlevnad av de skyldigheter som är knutna till tulldeklarationerna inom ramen för tullförfarandet för extern transitering. Enligt EU-domstolen skulle en sådan sanktion dels gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att de varor som omfattas av detta förfarande inte undandras från tullövervakning, dels framstå som orimlig i förhållande till den tullskuld som uppkommer på grund av att varor som hänförts till nämnda förfarande undandras från tullövervakning. Se dom av den 19 december 2024, SISTEM LUX (C-717/22 och C-372/23, EU:C:2024:1041, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

har orsakats kan anses vara effektiva och avskräckande,[34] liksom sanktioner som berövar de överträdande företagen de ekonomiska fördelar som följer av de överträdelser de gjort sig skyldiga till,[35] så att alla avskräcks från att begå överträdelser av samma slag.[36]

47. Vad gäller frågan huruvida sanktionerna är tillräckliga i förhållande till de konstaterade överträdelsernas omfattning, ska det även påpekas att när det i en nationell lagstiftning föreskrivs en kumulering av påföljder, såsom flera ekonomiska påföljder, är de behöriga myndigheterna skyldiga att försäkra sig om att de ålagda påföljderna tillsammans inte är strängare än vad som är motiverat med hänsyn till den konstaterade överträdelsens allvar, vid äventyr av att annars åsidosätta proportionalitetsprincipen.[37]

48. För det tredje ska proportionalitetsprincipen, som stadfästs i artikel 49.3 i stadgan, följas av medlemsstaterna inte bara när rekvisiten för en överträdelse och reglerna för sanktionsavgifternas storlek fastställs, utan även vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet sanktionsavgiften.[38] Denna princip innebär dessutom att omständigheterna i det enskilda fallet ska beaktas vid fastställandet av påföljden och bötesbeloppet.[39]

49. För det fjärde följer det av EU-domstolens praxis att det, för att säkerställa att sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande, inte bara är den nationella lagstiftaren utan även de nationella domstolarna som, inom de gränser som följer av saken i det mål som har anhängiggjorts vid dem, måste ha ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för dem att, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, välja vilken åtgärd som står i proportion till hur allvarligt åsidosättandet av den konstaterade skyldigheten är[40]. De nationella domstolarna ska således utföra sin prövning av huruvida sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande genom att, i enlighet med artikel 288 tredje stycket FEUF, inte bara beakta den

[34] Se, analogt, dom av den 11 januari 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

[35] I en annan serie av mål rörande tolkningen av sanktionsbestämmelsen i artikel 23 i direktiv 2008/48 mot bakgrund av nationella sanktionssystem, fann EU-domstolen att kreditgivarens åsidosättande av en skyldighet som är av väsentlig betydelse inom ramen för det direktivet (till exempel att underlåtenhet att kontrollera konsumentens kreditvärdighet och att lämna uppgift om den effektiva räntan i ett konsumentkreditavtal, om delbetalningarnas antal och periodicitet, om att en notariatsavgift tillkommer och om begärda säkerheter och försäkringar) kan beivras genom att kreditgivaren förlorar rätten att ta ut avtalad ränta och avgifter. EU-domstolen ansåg att en sådan sanktion har en tillräckligt avskräckande effekt och att den står i proportion till hur allvarliga de överträdelser som beivras är. Omvänt fann EU-domstolen att om påföljden med förlorad ränta i praktiken försvagas, eller helt omintetgörs, skulle det ofrånkomligen leda till att denna inte är verkligt avskräckande. I den mån avsaknad av dylika uppgifter i kreditavtalet kan inverka på konsumentens möjlighet att bedöma vidden av sitt åtagande, måste en sanktion enligt nationell rätt bestående i att kreditgivaren förlorar sin rätt att ta ut ränta och avgifter anses proportionerlig i den mening som avses i artikel 23 i ovannämnda direktiv. Det kan dock inte anses som proportionerligt att tillämpa en sådan sanktion med allvarliga konsekvenser för kreditgivaren, om det inte lämnats uppgifter som till sin natur inte påverkar konsumentens möjlighet att bedöma vidden av sitt åtagande, såsom den behöriga tillsynsmyndighetens namn och adress. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punkterna 52 och 53), dom av den 9 november 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, punkterna 69–72 och där angiven rättspraxis), dom av den 5 mars 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 30), dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkterna 39 och 40), och dom av den 21 mars 2024, Profi Credit Bulgaria (Kompletterande tjänster till ett kreditavtal) (C-714/22, EU:C:2024:263, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

[36] Se, analogt, dom av den 19 december 2024, SISTEM LUX (C-717/22 och C-372/23, EU:C:2024:1041, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

[37] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2023, G. ST. T (Proportionaliteten av påföljden vid intrång) (C-655/21, EU:C:2023:791, punkterna 66 och 67 och där angiven rättspraxis).

[38] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2023, J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punkt 33 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 juni 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, punkt 46).

[39] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2023, G. ST. T (Proportionaliteten av påföljden vid intrång) (C-655/21, EU:C:2023:791, punkterna 66 och 67 och där angiven rättspraxis).

[40] Se, analogt, dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkterna 36 och 45 och där angiven rättspraxis).

bestämmelse som specifikt har antagits i nationell rätt för att införliva ett direktiv, utan även samtliga bestämmelser i den rätten, och i möjligaste mån tolka dem mot bakgrund av det direktivets ordalydelse och syften. [41]

50. Efter att ha gjort dessa preciseringar av rättspraxis, konstaterar jag att inget av de ovannämnda målen direkt rör den situation som avses i förevarande mål, eftersom de framför allt rör villkoren för fastställandet av den ålagda sanktionen och inte fasen innan den begångna överträdelsen konstateras föreligga och dess kvalificering i nationell rätt. [42]

51. Jag anser emellertid att en effektiv tillämpning av direktiv 2019/633 inte enbart kan begränsas till en bedömning av vilken typ av sanktion som föreskrivs i nationell rätt eller till vissa aspekter eller villkor rörande fastställandet av den sanktionen, såsom storleken på den ålagda sanktionsavgiften, utan att den innebär att hänsyn även måste tas till alla andra omständigheter som kan undergräva kravet på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i det direktivet och som följaktligen kan inverka på de mål som eftersträvas med det. Detta gäller i än högre grad när kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, såsom i förevarande fall, kan få konsekvenser för (det högsta) sanktionsbelopp som kan åläggas och som, enligt den praxis från EU-domstolen som det har erinrats om i punkt 46 i förevarande förslag till avgörande, utgör en av de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av huruvida sanktionerna är lämpliga.

52. Även om det i förevarande fall, på grund av att flera sanktionsavgifter kumuleras, finns en risk för att sanktionerna tillsammans eller det totala sanktionsbeloppet blir strängare än vad som är motiverat med hänsyn till den konstaterade överträdelsen, vid äventyr av att proportionalitetsprincipen annars åsidosätts, [43] skulle en kvalificering av flera beteenden som omfattas av förbuden i artikel 3 i direktiv2019/633 som en och samma överträdelse *e contrario* riskera att, i vissa fall, leda till att en sanktion åläggs som, på grund av taket för sanktionsbeloppet (och den omständigheten att de nationella tillsynsmyndigheterna inte får överskrida detta), inte kan anses vara tillräckligt effektiv och avskräckande. [44]

53. Detta innebär att även om direktiv 2019/633 inte fråntar en medlemsstat möjligheten att kvalificera ett beteende som består i att upprepade gånger bryta mot förbuden i artikel 3.1 i det direktivet som en enda överträdelse, och således att ålägga en enda sanktion för de olika aktuella otillbörliga handelsmetoderna, så befriar denna möjlighet likväl inte de nationella myndigheterna från att uppfylla sin skyldighet att försäkra sig om att den ålagda sanktionen är effektiv, proportionell och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att göra en helhetsbedömning av den nationella åtgärden för införlivande av direktivet och av den ålagda sanktionen med hänsyn tagen till alla relevanta omständigheter, inbegripet omständigheterna i det enskilda fallet, för att kontrollera att de krav som föreskrivs avseende sanktioner i artikel 6.1 i direktivet har iakttagits.

[41] Se, analogt, dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkterna 36 och 45).

[42] Vilket i slutändan inte är förvånande i sig, eftersom, såsom har påpekats i punkt 29 i förevarande förslag till avgörande, kravet på att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, vilket dessutom återfinns i flera andra unionsrättsliga instrument, framför allt har att göra med villkoren för fastställandet av den sanktion som åläggs.

[43] Se punkt 48 i förevarande förslag till avgörande.

[44] Det kan således inte på förhand uteslutas att ett sammanförande av flera otillbörliga handelsmetoder gentemot ett stort antal leverantörer och kvalificeringen av dem som ”en enda överträdelse” som endast kan beivras en enda gång med ett belopp på högst 500 000 euro inte kan anses uppfylla kraven i artikel 6.1 e i direktiv 2019/633, i synnerhet om dessa metoder visar sig vara av en viss allvarlighetsgrad och mycket omfattande. I ett sådant fall finns det emellertid en risk för att taket för sanktionen gör det omöjligt för de nationella tillsynsmyndigheterna att i tillräcklig utsträckning beakta och bedöma de parametrar som är väsentliga för att fastställa sanktionsbeloppet, såsom den aktuella överträdelsens art, upprepning och omfattning.

54. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att artikel 6.1 e i direktiv 2019/633 ska tolkas så, att när en köpare tillämpar en handelsmetod som är förbjuden enligt artikel 3.1 första stycket i direktivet med samma avsikt och parallellt gentemot flera leverantörer, står det medlemsstaterna fritt att antingen ge de nationella tillsynsmyndigheterna befogenhet att fastställa att det rör sig om en enda överträdelse och följaktligen ålägga en enda sanktion, eller ge dem befogenhet att fastställa att det föreligger flera överträdelser och följaktligen ålägga flera sanktioner, under förutsättning att den aktuella nationella lagstiftningen, i enlighet med artikel 6.1 första stycket e jämförd med artikel 6.1 andra stycket i det direktivet, säkerställer att det åläggs en sanktion som är effektiv, proportionell och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning.

V. Förslag till avgörande

55. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike) på följande sätt:

Artikel 6.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan

ska tolkas så,

att när en köpare tillämpar en handelsmetod som är förbjuden enligt artikel 3.1 första stycket i direktiv 2019/633 med samma avsikt och parallellt gentemot flera leverantörer, står det medlemsstaterna fritt att antingen ge de nationella tillsynsmyndigheterna befogenhet att fastställa att det rör sig om en enda överträdelse och följaktligen ålägga en enda sanktion, eller ge dem befogenhet att fastställa att det föreligger flera överträdelser och följaktligen ålägga flera sanktioner, under förutsättning att den aktuella nationella lagstiftningen, i enlighet med artikel 6.1 första stycket e jämförd med artikel 6.1 andra stycket i det direktivet, säkerställer att det åläggs en sanktion som är effektiv, proportionell och avskräckande med beaktande av överträdelsens art, varaktighet, upprepning och omfattning.