

Predmet C-308/09**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

15. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. veljače 2019.

Žalitelj:

Consiliul Concurenței

Druga stranka u žalbenom postupku:

Whiteland Import Export SRL

Predmet glavnog postupka

Žalba koju je Consiliul Concurenței (Tijelo za tržišno natjecanje, Rumunjska) podnio pred Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (Visoki kasacijski sud – Odjel za upravne i porezne sporove, Rumunjska; u daljnjem tekstu: Visoki kasacijski sud) protiv građanske presude Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) kojom je prihvaćena upravna tužba društva Whiteland Import Export SRL i poništena odluka Tijela za tržišno natjecanje br. 13 od 14. travnja 2014. u dijelu koji se odnosi na tužitelja.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 101. UFEU-a kako bi se utvrdila sukladnost tih odredbi i nacionalnog propisa prema kojem isključivo formalni akt o pokretanju istrage o protutržišnom djelovanju predstavlja akt prekida zastare, a ne i naknadni akti tijekom tog postupka.

Prethodno pitanje

Treba li članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. UFEU-a tumačiti na način da se sudovima država članica nameće obveza tumačenja nacionalnih normi kojima se uređuje zastara prava Tijela za tržišno natjecanje na izricanje upravnih sankcija u skladu s pravilima iz članka 25. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1/2003 te da im se protivi tumačenje pravila nacionalnog prava prema kojem se aktom kojim se prekida zastara smatra isključivo formalni akt o pokretanju istrage o protutržišnom djelovanju, pri čemu naknadne mjere poduzete u cilju te istrage ne ulaze u isto područje akata kojima se prekida zastara.

Navedene odredbe prava Unije

Članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. stavak 1. UFEU-a.

Članak 25. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Legea concurenței nr. 21/1996 (Zakon br. 21/1996 o tržišnom natjecanju) ponovno objavljena u Monitorulu Oficial, dijelu I., br. 742 od 16. kolovoza 2005., članak 5. stavak 1. i članci 58. i 59., u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica. Osim toga, iste odredbe navode se u verziji koja je bila na snazi u vrijeme donošenja pobijane odluke i kada ju je sud koji odlučuje o meritumu uzeo u obzir, a nakon izmjene zakona i njegova ponovnog objavljivanja u Monitorulu Oficial al României, dijelu I., br. 240 od 3. travnja 2014. ti članci postaju članak 5. stavak 1. i članci 61. i 62., te u aktualnoj verziji na snazi nakon odluke suda koji odlučuje o meritumu, u kojoj su postali članak 5. stavak 1. i članci 63. i 64., nakon izmjene zakona i njegova ponovna objavljivanja u Monitorulu Oficial al României, dijelu I., br. 153 od 29. veljače 2016. Navedenim člankom 5. propisuje se, među ostalim, zabrana sporazuma među poduzetnicima koji za cilj ili učinak imaju ograničavanje, sprečavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na rumunjskom tržištu, osobito oni koji izravno ili neizravno određuju prodajnu ili kupovnu cijenu. U skladu s člankom 58. (koji je postao članak 61., a sada je članak 63.) stavkom 1. točkom (b) propisuje se pravo Tijela za tržišno natjecanje na izricanje sankcija za činjenice poput onih koji se stavljaju na teret drugoj stranci u žalbenom postupku u roku od 5 godina, koji u skladu sa stavkom 2. tog članka počinje teći od dana posljednjeg protutržišnog akta ili protutržišne činjenice u pitanju. Člankom 59. (koji je postao članak 62.) bilo je u bitnome propisano da svaka radnja koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u cilju preliminarnih izvida ili u cilju pokretanja istrage o posebnom kršenju zakona prekida tijekom roka zastare; te radnje obuhvaćaju osobito zahtjeve za informacije, nalog za pokretanju istrage i pokretanje sudskih postupaka. Tim se člankom, koji je u aktualnoj verziji zakona postao članak 64., sada propisuje da „svaka radnja koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u cilju preliminarnih izvida ili radi

utvrđivanja kršenja zakona prekida tijek roka zastare”; te radnje obuhvaćaju prvenstveno zahtjeve za informacije, nalog za pokretanje istrage, provedbu nadzora i izvješće o istrazi.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Tijelo za tržišno natjecanje pokrenulo je 7. rujna 2009. po službenoj dužnosti četiri istrage o maloprodajnom tržištu prehrambenih proizvoda u odnosu na više poduzetnika, uključujući i drugu stranku u žalbenom postupku, društvo Whiteland Import Export SRL.
- 2 Tijelo za tržišno natjecanje dostavilo je drugoj stranci u žalbenom postupku 12. kolovoza 2014. izvješće o istrazi te su 23. listopada 2014. pred navedenim tijelom održana saslušanja na plenarnoj sjednici. Tijelo za tržišno natjecanje u okviru svojih razmatranja odobrilo je 9. prosinca 2014. nacrt rješenja i odlukom br. 13 od 14. travnja 2015. utvrdilo da je druga stranka u žalbenom postupku, zajedno s još nekoliko poduzetnika, sklopila protutržišne sporazume u cilju narušavanja ili sprečavanja tržišnog natjecanja uspostavljajući prodajnu/preprodajnu cijenu dobavljačevih proizvoda protivno članku 5. stavku 1. Zakona br. 21/1996 o tržišnom natjecanju i članku 101. stavku 1. UFEU-a te mu izreklo novčanu kaznu u iznosu od 2 324 484 rumunjskih leja (RON), što iznosi 0,55 % prihoda ostvarenog 2013.
- 3 Druga stranka u žalbenom postupku je pred Curteom de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VIII. vijeće za upravne i porezne sporove) podnijela tužbu protiv te odluke zahtijevajući poništenje te odluke u dijelu koji se odnosi na nju. Žalitelj je prije svega istaknuo, pored drugih tužbenih razloga u pogledu nezakonitosti koje sud koji odlučuje o meritumu nije razmotrio, prigovor zastare prava na izricanje sankcije.
- 4 Presudom od 19. siječnja 2016. Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) utvrdila je zastaru prava Tijela za tržišno natjecanje na izricanje upravne sankcije i poništila je odluku Tijela za tržišno natjecanje br. 13 od 14. travnja 2015. u dijelu koji se odnosi na žalitelja te ga je oslobodila plaćanja novčane kazne.
- 5 Sud koji odlučuje o meritumu smatrao je da je rok zastare od 5 godina iz članka 61. stavka 1. točke (b) Zakona br. 21/1996 o tržišnom natjecanju počeo teći od 15. srpnja 2009., kada je, prema onome što je utvrdilo Tijelo za tržišno natjecanje, žalitelj poduzeo posljednju protutržišnu radnju, te da je taj rok prekinut 7. rujna 2009. nalogom o pokretanju istrage, čime je započeo novi rok od 5 godina.
- 6 Sud koji odlučuje o meritumu smatrao je da članak 62. stavak 1. Zakona br. 21/1996 o tržišnom natjecanju, prema kojemu „svaka radnja koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u cilju preliminarnih izvida ili radi pokretanja istrage koja se odnosi na posebnu povredu zakona” ima učinak prekida roka zastare, treba strogo tumačiti i da se radnje navedene kao primjer u stavku 2. te zakonske odredbe

moгу tumačiti isključivo kao dopuna i u prilog stavku 1., s obzirom na to da se ne može odstupiti od pravne definicije koju je zakonodavac naveo za slučajeve prekida roka. Stoga, taj učinak prekida zastare nije bio priznat aktima Tijela za tržišno natjecanje koji su poduzeti nakon pokretanja istrage.

- 7 Sud koji odlučuje o meritumu smatrao je da se ne može primijeniti članak 25. Uredbe (EZ) br. 1/2003 jer se odnosi isključivo na slučajeve u kojima je Komisija pokrenula istragu.
- 8 Curtea de Apel (Žalbeni sud) utvrdila je da je rok zastare istekao 7. rujna 2014., tako da je tužiteljevo pravo na izricanje sankcije bilo zastarjelo u vrijeme rasprave od 9. prosinca 2014. i u trenutku donošenja odluke 14. travnja 2015.
- 9 S obzirom na to da je sud koji odlučuje o meritumu pogrešno zaključio da je datum posljednjeg protutržišnog akta društva Whiteland Import Export SRL 15. srpnja 2009., a ne 31. prosinca 2009., i da je pogrešno tumačio odredbe o prekidu zastare iz Zakona br. 21/1996, Tijelo za tržišno natjecanje podnijelo je sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku žalbu protiv presude Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu).

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 10 Tijelo za tržišno natjecanje smatra da se radnje kojima se prekida tijekom roka zastare sastoje od svake postupovne mjere usvojene radi utvrđenja povrede, tako da nalog za pokretanje istrage ne predstavlja posljednji akt kojim se prekida tijekom roka zastare. Tvrdi da se izraz „radi pokretanja istrage” iz članka 62. stavka 1. Zakona ne može tumačiti na način da se odnosi isključivo na izdavanje naloga za pokretanje istrage jer je njegov smisao prava istraga koja se odnosi na kršenje zakona, a akti kojima se prekida rok zastare iz članka 62. stavka 2. Zakona navedeni su kao primjer, a ne taksativno; dokaz za to je uporaba izraza „prvenstveno” iz stavka 2. članka 62. koji prethodi dotičnom nabranju.
- 11 Stoga, prema mišljenju tog tijela, tumačenje prema kojemu nalog za pokretanje istrage predstavlja posljednji akt kojim se prekida rok zastare, dovodi do neujednačene primjene odgovarajućih nacionalnih i europskih odredbi. Smatra da, da je Europska komisija sama istražila predmetnu povredu članka 101. UFEU-a, slučajevi prekida zastare mogli bi se primijeniti u smislu članka 25. Uredbe (EZ) br. 1/2003, prema kojem su radnje kojima se prekida rok zastare one koje se poduzimaju u cilju utvrđenja povrede.
- 12 Stoga je Tijelo za tržišno natjecanje zatražilo od suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da Sudu uputi navedeni zahtjev, koji bi bio dopušten jer realizacija ciljeva Ugovora nalaže da se pravila prava Unije učinkovito primjenjuju proizvodeći istovjetne učinke na cjelokupnom području Unije.
- 13 Prema mišljenju navedenog tijela, tumačenje Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) u pogledu nacionalnih odredbi o zastari prava na primjenu

sankcija u vezi s tržišnim natjecanjem, protivi se korisnom učinku pravilâ o tržišnom natjecanju predviđenih Ugovorom.

- 14 Nadalje, smatra da je zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu koristan jer je nakon odluke br. 13 od 14. travnja 2015. pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) otvoreno deset predmeta, pri čemu je u pet od njih istaknuta zastara prava na primjenu sankcije, a u drugih pet potvrđena je pobijana odluka.
- 15 Whiteland Import Export SRL smatra da se članak 25. Uredbe (EZ) br. 1/2003 primjenjuje samo u slučaju sankcijâ koje izriče Komisija na temelju članka 101. i 102. UFEU-a, a ne i u slučaju sankcijâ koje izriču nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Stoga zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu treba odbiti jer se odnosi na tumačenje određenih nacionalnih odredbi, a ne na pravo Unije. Osim toga, tvrdi da te nacionalne odredbe nisu pravila materijalnog prava koja mogu biti predmet određenog usklađivanja na razini Unije, nego pravila postupovnog prava koja su isključivo u okviru nacionalnog prava.
- 16 Prema mišljenju druge stranke u žalbenom postupku, nepostojanje sankcijâ u Uredbi (EZ) br. 1/2003 za primjenu članka 101. UFEU-a koju provodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, upravo je izraz načela postupovne autonomije država članica.
- 17 Što se tiče sankcijâ, smatra da trenutačno nije potrebno uskladiti nacionalne zakonske odredbe s odredbama Unije jer nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje djeluju isključivo na temelju pravila predviđenih u nacionalnom zakonodavstvu.

Sažetak obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 18 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da će prilikom odlučivanja o žalbi morati donijeti konačnu odluku protiv koje se prema nacionalnom pravu ne može podnijeti žalba.
- 19 Navedeni sud smatra da će prilikom razmatranja žalbe trebati konačno utvrditi primjenjuju li se u ovom predmetu članci 61. i 62. Zakona br. 21/1996 o tržišnom natjecanju u smislu koji je prihvatio sud koji odlučuje o meritumu, odnosno da svaka radnja koju poduzima Tijelo za tržišno natjecanje u cilju preliminarnih izvida ili u cilju pokretanja istrage koja se tiče posebne povrede zakona prekida tijekom roka zastare iz članka 61., ili se ti članci trebaju primijeniti i s obzirom na tumačenje članka 4. stavka 3. UFEU-a i članka 101. stavka 1. UFEU-a na način koji je u skladu s odredbama članka 25. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1/2003, prema kojem se rok zastare prekida svakom radnjom poduzetom u cilju utvrđenja ili suzbijanja povrede.
- 20 Uredbom (EZ) br. 1/2003 nisu izričito uređeni rokovi zastare u pogledu primjene sankcijâ tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje u okviru vlastitih

istraga kao ni prekid tih rokova; tek se u odnosu na prekid rokova zastare koji su u nadležnosti Komisije člankom 25. stavkom 3. Uredbe propisuje da se svakom radnjom koju tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje poduzima u cilju utvrđenja ili suzbijanja povrede prekida tijekom roka zastare.

- 21 U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev smatra da je, s jedne strane, moguće tvrditi da države članice na temelju načela postupovne autonomije mogu slobodno uređivati aspekte u vezi s rokovima zastare u pogledu sankcijâ koje primjenjuju nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje.
- 22 S druge strane, nakon što se redom pozvao na članak 4. stavak 3. UEU-a, uvodne izjave 1., 8. i 11. Uredbe br. 1/2003, točke 20. do 22. presude Suda od 11. lipnja 2009., X, C-429/07, članak 35. stavak 1. Uredbe br. 1/2003 i točke 19. do 24. presude Suda od 14. lipnja 2011., Pfeleiderer, C-360/09, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku zaključuje da postupovna pravila koja su utvrdile države članice ne smiju ugroziti cilj Uredbe br. 1/2003, a to je osigurati da tijela nadležna za tržišno natjecanje djelotvorno primjenjuju članke 101. i 102. UFEE-a te da mehanizmi suradnje Komisije, nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i nacionalnih sudova ulaze u područje primjene općeg načela lojalne suradnje.
- 23 Visoki kasacijski sud ističe da su navedeni članci 61. i 62. (prijašnji 58. i 59.) uvršteni u Zakon br. 21/1996 na temelju Ordonançe de urgençã a Guvernului br. 121/2003 (Uredba sa zakonskom snagom br. 121/2003) s ciljem, kako je navedeno u preambuli tog zakona, provođenja pravne stečevine Zajednice u vezi s tržišnim natjecanjem te radi privremenog zaključenja pregovora o poglavlju koje se odnosi na politiku tržišnog natjecanja. Međutim, što se tiče prekida roka zastare, tim se člancima propisuje da zastara nastupa svakom radnjom koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u cilju prethodne provjere ili pokretanja istrage, unatoč tomu što se pravila pravâ Unije odnose na svaku radnju koju Komisija ili tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje poduzimaju u cilju utvrđenja ili suzbijanja povrede.
- 24 U tom kontekstu Visoki kasacijski sud napominje da su nakon donošenja pobijane odluke predmetni članci 61. i 62. izmijenjeni Ordonançom de urgençã a Guvernului br. 31/2015 (Uredba sa zakonskom snagom br. 31 iz 2015.) i trenutačno se potonjim, koji je u međuvremenu postao članak 64. Zakona, propisuje da „svaka radnja koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u cilju preliminarnih izvida ili utvrđenja povrede zakona prekida tijekom roka zastare”. U obrazloženju te uredbe bilo je navedeno da su izmjene bile potrebne jer je „na nacionalnoj razini valjalo hitno urediti regulatorni okvir kojim bi se osiguralo potpuno poštovanje obveza Tijela za tržišno natjecanje prema Europskoj komisiji i nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003”, a što se tiče izmjena i dopuna članka 61. i članka 62., istaknuto je da je „njihova zadaća izbjeći nejasnoće u pogledu zastare prava na djelovanje i prava Tijela za tržišno natjecanje na izricanje sankcije”.

- 25 Nameće se pitanje tumačenja odredbi nacionalnog prava o prekidu roka zastare u skladu s odredbama Uredbe (EZ) br. 1/2003 jer, što se tiče nadležnosti Komisije, pokretanjem postupka Komisije za donošenje odluke u skladu s člankom 11. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 1/2003 prestaje nadležnost tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za primjenu članaka 101. i 102. Ugovora, čak i ako tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje već vodi postupak te se u skladu s člankom 25. stavkom 3. te uredbe zastara u pogledu novčanih kazni ili periodičnih penala koje izriče Komisija prekida svakom radnjom koju Komisija ili tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje poduzima u cilju utvrđenja ili suzbijanja povrede.
- 26 Usko tumačenje suda koji odlučuje o meritumu moglo bi dovesti do neujednačene primjene odredbi u vezi s tržišnim natjecanjem ovisno o tome je li istragu pokrenula Komisija ili nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje.
- 27 Pozivajući se na neujednačenu praksu sudova koji odlučuju o meritumu u tom području te utvrdivši da su ispunjeni uvjeti iz članka 267. UEU-a i sudske prakse Suda za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku, Visoki kasacijski sud smatra da valja postaviti pitanje može li nacionalni sud doslovno tumačiti nacionalno pravilo ili je, ako tijelo nadležno za tržišno natjecanje primijeni sankciju u smislu članka 101. UFEU-a, dužan u skladu s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a nacionalnom zakonu pripisati šire značenje od onoga koje proizlazi iz izrazâ koje je koristio zakonodavac, što je tumačenje koje je u skladu s člankom 25. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

RADNI DOKUMENT