

Zadeva C-308/09**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

15. april 2019

Predložitveno sodišče:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romunija)

Datum predložitvene odločbe:

14. februar 2019

Tožeča stranka:

Consiliul Concurenței

Tožena stranka:

Whiteland Import Export SRL

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, ki jo je vložil Consiliul Concurenței (organ, pristojen za konkurenco, Romunija) pri Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (vrhovno kasacijsko sodišče – senat za upravne in davčne spore, Romunija; v nadaljevanju: vrhovno sodišče) zoper civilno sodbo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija), s katero je bila sprejeta upravna pritožba, ki jo je vložila družba Whiteland Import Export SRL, in razveljavljena odločba organa, pristojnega za konkurenco, št. 13 z dne 14. aprila 2014 v delu, ki je zadeval družbo pritožnico.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

V skladu s členom 267 PDEU se prosi za razlago člena 4(3) PEU in člena 101 PDEU, da se ugotovi, ali je nacionalna zakonodaja, ki določa, da je zastaranje pretrgano samo s formalnim začetkom preiskave v zvezi s protikonkurenčno prakso, ne pa tudi s poznejšimi dejanji med potekom tega postopka, skladna z navedenimi določbami.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU razlagati tako, da določata, da morajo pravosodni organi držav članic razlagati nacionalne predpise, ki urejajo zastaranje pravice organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne sankcije, v skladu z ureditvijo iz člena 25(3) Uredbe (ES) št. 1/2003, in nasprotujeta razlagi nacionalnega zakonskega predpisa v smislu, da se za dejanje, ki pretrga zastaranje, šteje samo formalni začetek preiskave v zvezi s protikonkurenčno prakso, medtem ko poznejši ukrepi, sprejeti za namen te preiskave, ne spadajo med dejanja, ki pretrgajo zastaranje?

Navedene določbe prava Evropske unije

Člen 4(3) PEU in člen 101(1) PDEU

Člen 25 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe.

Navedene nacionalne določbe

Legea concurenței nr. 21/1996 (zakon št. 21/1996 o konkurenci), ponovno objavljen v Monitorul Oficial (romunski uradni list), del I, št. 742 z dne 16. avgusta 2005, člen 5(1) ter člena 58 in 59, v različici, ki je veljala na datum dejanskega stanja. Iste določbe so navedene tudi v različici, ki je veljala, ko je bila izdana odločba, ki je predmet pritožbe, in ko jo je obravnavalo sodišče, ki je obravnavalo zadevo, ter so po spremembi zakona in po njegovi ponovni objavi v Monitorul Oficial al României (romunski uradni list), del I, št. 240 z dne 3. aprila 2014, postale člen 5(1) ter člena 61 in 62, ter v trenutno veljavni različici, ki je bila sprejeta po odločbi sodišča, ki je obravnavalo zadevo, v kateri so po spremembi zakona in njegovi ponovni objavi v Monitorul Oficial al României (romunski uradni list), del I, št. 153 z dne 29. februarja 2016, postale člen 5(1) ter člena 63 in 64. Navedeni člen 5 med drugim določa prepoved sporazumov med podjetji, katerih predmet ali učinek je omejevanje, oviranje ali izkrivljanje konkurence na romunskem trgu, zlasti tistih, ki neposredno ali posredno določajo prodajne ali nakupne cene. Pravica organa, pristojnega za konkurenco, da izreče sankcije za dejstva, kakršna bremenijo toženo stranko, v skladu s členom 58 (ki je postal člen 61, zdaj člen 63), odstavek 1, točka (b), zastara v roku petih let, ki v skladu z odstavkom 2 istega člena začne teči na datum zadnjega zadevnega protikonkurenčnega dejanja ali dejstva. Člen 59 (ki je postal člen 62) je v bistvu določal, da vsak ukrep, ki ga sprejme organ, pristojen za konkurenco, za predhodno preučitev ali za namen začetka preiskave v zvezi s določeno kršitvijo zakona, pretrga zastaralni rok; taki ukrepi obsegajo zlasti zahteve za informacije, odredbe o začetku preiskave in začetek sodnih postopkov. Isti člen, ki je v trenutni različici zakona člen 64, zdaj določa, da „vsak ukrep, ki ga sprejme organ, pristojen za konkurenco, za predhodno preučitev ali preiskavo v zvezi s kršitvijo zakona, pretrga zastaralni rok“; taki ukrepi obsegajo predvsem zahteve za

informacije, odredbo o začetku preiskave, opravljanje pregledov in vročitev poročila o preiskavi.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Organ, pristojen za konkurenco, je 7. septembra 2009 po uradni dolžnosti začel štiri preiskave na trgu maloprodaje živilskih proizvodov zoper več podjetij, med drugim tudi zoper toženo stranko, družbo Whiteland Import Export SRL.
- 2 Dne 12. avgusta 2014 je toženi stranki vročil poročilo o preiskavi, 23. oktobra 2014 pa so bila opravljena zaslišanja pred organom na občni seji. Dne 9. decembra 2014 je v okviru svojega odločanja odobril osnutek sodbe in z odločbo št. 13 z dne 14. aprila 2015 ugotovil, da je tožena stranka skupaj z več podjetji sklenila protikonkurenčne sporazume za izkrivljanje in oviranje konkurence na trgu tako, da je določila ceno za prodajo/nadaljnjo prodaji izdelkov dobaviteljev, s čimer je kršila člen 5(1) zakona št. 21/1996 o konkurenci in člen 101(1) PDEU, zato ji je izrekel denarno kazen v višini 2.324.484 romunskih levov (RON), kar ustreza 0,55% prometa, doseženega leta 2013.
- 3 Zoper navedeno odločbo je tožena stranka vložila pritožbo pri Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (pritožbeno sodišče v Bukarešti – osmi senat za upravne in davčne spore), s katero je zahtevala razglasitev ničnosti navedene odločbe v delu, ki jo zadeva. Pritožnica je skupaj z drugimi razlogi v zvezi z nezakonitostjo navedla tudi, da sodišče, ki je obravnavalo zadevo, ni preučilo ugovora v zvezi z zastaranjem pravice do izreka sankcije.
- 4 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) je s sodbo z dne 19. januarja 2016 ugotovilo, da je zastarala pravica organa, pristojnega za konkurenco, do izreka upravne sankcije, in razglasilo ničnost odločbe organa, pristojnega za konkurenco, št. 13 z dne 14. aprila 2015 v delu, v katerem se nanaša na pritožnico, ter jo oprostilo plačila denarne kazni.
- 5 Sodišče, ki je obravnavalo zadevo, je menilo, da je zastaralni rok petih let iz člena 61(1)(b) zakona št. 21/1996 o konkurenci začel teči od 15. julija 2009, in sicer od datuma, ko je po ugotovitvah organa, pristojnega za konkurenco, pritožnica izvedla zadnje protikonkurenčno dejanje, ta rok pa je bil pretrgan 7. septembra 2009 s sklepom o začetku preiskave, ko je začel teči nov petletni rok.
- 6 Sodišče, ki je obravnavalo zadevo, je menilo, da je treba člen 62(1) zakona št. 21/1996 o konkurenci, ki določa, da „kateri koli ukrep organa, pristojnega za konkurenco, za namen predhodne preučitve ali za začetek preiskave o določeni kršitvi zakona“, pretrga zastaralni rok, razlagati omejujoče in da je treba ukrepe, naštetih kot primer v odstavku (2) iste zakonske določbe, razlagati samo kot dopolnitev in v podporo odstavku 1, ker ni mogoče odstopati od pravne opredelitve primerov pretrganja, kot jo je določil zakonodajalec. Zato za ukrepe

organa, pristojnega za konkurenco, sprejete po začetku preiskave, ni bil priznan učinek pretrganja zastaralnega roka.

- 7 Sodišče, ki je obravnavalo zadevo, je menilo, da se člen 25 Uredbe (ES) št. 1/2003 ne uporablja, ker zadeva samo primere, ko Komisija sproži preiskavo.
- 8 Curtea de Apel (pritožbeno sodišče) je ugotovilo, da je zastaralni rok potekel dne 7. septembra 2014, tako da je pravica tožeče stranke, da izreče sankcije, ob izdaji odločbe dne 9. decembra 2014 in ob sprejetju odločbe z dne 14. aprila 2015 že zastarala.
- 9 Ker je sodišče, ki je obravnavalo zadevo, napačno sklepalo, da je datum zadnjega protikonkurenčnega dejanja družbe Whiteland Import Export SRL 15. julij 2009 in ne 31. december 2009, in ker je napačno razlagalo določbe o pretrganju zastaralnega roka iz zakona št. 21/1996, je organ, pristojen za konkurenco, pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo zoper sodbo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Po mnenju organa, pristojnega za konkurenco, zastaralni rok pretrgajo vsi postopkovni ukrepi, sprejeti za ugotavljanje kršitve, tako da sklep o začetku preiskave ni zadnji ukrep, ki pretrga zastaralni rok. Izraza „za začetek preiskave“ iz člena 62(1) zakona ni mogoče razumeti tako, da se nanaša samo na sprejetje sklepa o začetku preiskave, ker gre za celovito preiskavo kršitev zakona, ukrepi, ki pretrgajo zastaralni rok iz člena 62(2) zakona, pa so naštetih kot neizčrpen seznam primerov ukrepov; dokaz za to je, da je v členu 62(2) pred tem seznamom uporabljen izraz „predvsem“.
- 11 Zato razlaga, po kateri je sklep o začetku preiskave zadnji ukrep, ki prekine zastaralni rok, pomeni, da se ustrezne določbe nacionalnega in evropskega prava ne uporabljajo skladno. Če bi Evropska komisija preiskovala zadevno kršitev člena 101 PDEU, bi se zastaranje pretrgalo v skladu s členom 25 Uredbe (ES) št. 1/2003, ki določa, da zastaranje pretrgajo ukrepi, sprejeti za namen preiskave v zvezi s kršitvijo.
- 12 Zato je organ, pristojen za konkurenco, predložitvenemu sodišču predlagal, naj Sodišču Evropske unije predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki naj bi bil dopusten zato, ker se morajo za doseganje ciljev Pogodbe določbe prava Unije uporabljati učinkovito in z enakimi učinki na celotnem ozemlju Unije.
- 13 Po njegovem mnenju razlaga nacionalnih določb o zastaranju pravice do uporabe sankcij na področju konkurence, kakršno uporablja Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), nasprotuje učinku določb o konkurenci, ki jih vsebuje Pogodba.

- 14 Poleg tega bi bila predložitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču koristna, ker je bilo po odločbi št. 13 z dne 14. aprila 2015 na Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) vloženi 10 spisov, od katerih je bilo v petih ugotovljeno zastaranje pravice do uporabe kazni, v petih pa je bila izpodbijana odločba potrjena.
- 15 Družba Whiteland Import Export SRL meni, da se člen 25 Uredbe (ES) št. 1/2003 uporablja samo v primeru sankcij, ki jih izreče Komisija na podlagi členov 101 in 102 PDEU, ne pa tudi v primeru sankcij, ki jih izrečejo nacionalni organi, pristojni za konkurenco. Zato je treba predlog Sodišču za sprejetje predhodne odločbe zavrniti, ker zadeva razlago nekaterih nacionalnih določb in ne prava Unije. Te nacionalne določbe poleg tega niso določbe materialnega prava, ki bi lahko bile predmet kakršnega koli usklajevanja na ravni Unije, ampak postopkovna pravila, ki spadajo izključno na področje nacionalnega prava.
- 16 Po mnenju tožene stranke je odsotnost sankcij v Uredbi (ES) št. 1/2003 za uporabo člena 101 PDEU s strani nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, prav posledica postopkovne avtonomnosti držav članic.
- 17 Na področju sankcij naj ne bi bilo treba usklajevati nacionalnih zakonskih določb z določbami Unije, ker nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ukrepajo izključno na podlagi določb, ki so predpisane v nacionalni zakonodaji.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 18 Predložitveno sodišče ugotavlja, da bo z izrekom o pritožbi moralo izdati dokončno odločbo, zoper katero po nacionalnem pravu ne bo mogoča pritožba.
- 19 Isto sodišče meni, da bo moralo pri obravnavi pritožbe dokončno ugotoviti, ali se v obravnavani zadevi uporabljata člena 61 in 62 zakona št. 21/1996 o konkurenci v smislu, kot ju je uporabilo sodišče, ki je obravnavalo zadevo, in sicer tako, da vsak ukrep organa, pristojnega za konkurenco, za predhodno obravnavo ali za začetek preiskave določene kršitve zakona pretrga zastaralni rok iz člena 61, ali pa je treba navedena člena uporabiti, tudi glede na razlago člena 4(3) PEU in člena 101(1) PDEU, skladno z določbami iz člena 25(3) Uredbe (ES) št. 1/2003, ki določa, da zastaralni rok pretrga vsaka dejavnost, opravljena zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo.
- 20 Uredba (ES) št. 1/2003 ne ureja izrecno zastaralnega roka kar zadeva uporabo sankcij s strani organov držav članic, pristojnih za konkurenco, v okviru preiskav, ki jih opravljajo, niti pretrganja tega roka; člen 25(3) Uredbe samo glede pretrganja zastaralnega roka, za katero je pristojna Komisija, določa, da zastaranje pretrgajo vse dejavnosti, ki jih izvaja organ, pristojen za konkurenco v državi članici, zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo.
- 21 V teh okoliščinah predložitveno sodišče po eni strani ugotavlja, da bi lahko na podlagi načela postopkovne avtonomije trdili, da lahko države članice svobodno

urejajo vidike, povezane z zastaranjem za nalaganje sankcij s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

- 22 Po drugi strani pa predložitveno sodišče potem, ko je po vrsti navedlo člen 4(3) PEU, uvodne izjave 1, 8 in 11 Uredbe št. 1/2003, točke od 20 do 22 sodbe Sodišča z dne 11. junija 2009, X, C-429/07, člen 35(1) Uredbe št. 1/2003 in točke od 19 do 24 sodbe Sodišča z dne 14. junija 2011, Pfeiderer, C-360/09, ugotavlja, da postopkovne ureditve, ki so jih določile države članice, ne smejo vplivati na cilj Uredbe št. 1/2003, in sicer zagotoviti, da organi, pristojni za konkurenco, učinkovito uporabljajo člena 101 in 102 PDEU, in da mehanizmi za sodelovanje med Komisijo, nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, in nacionalnimi sodišči spadajo na področju uporabe splošnega načela lojalnega sodelovanja.
- 23 Višje sodišče ugotavlja, da sta bila obravnavana člena 61 in 62 (prej 58 in 59) v zakon št. 21/1996 dodana z Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (nujna uredba vlade št. 121/2003) zato, da, kot je navedeno v njenem uvodnem delu, izvajata skupni pravni red na področju konkurence in zaradi začasnega zaključka pogajanj o poglavju, ki zadeva politiko konkurence. Kar zadeva pretrganje zastaralnega roka pa navedeni členi določajo, da je zastaranje pretrgano z vsako dejavnostjo organa, pristojnega za konkurenco, za predhodno preverjanje ali začetek preiskave, čeprav se predpisi prava Unije nanašajo na vse dejavnosti, ki jih zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo izvajata Komisija ali organ, pristojen za konkurenco v državi članici.
- 24 Višje sodišče v takih okoliščinah ugotavlja, da sta bila po sprejetju izpodbijane odločbe obravnavana člena 61 in 62 spremenjena z Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (nujna uredba vlade št. 31 iz leta 2015), in trenutno drugi izmed teh členov, ki je medtem postal člen 64 zakona, določa, da „vsak ukrep, ki ga sprejme organ, pristojen za konkurenco, za predhodno preučitev ali preiskavo v zvezi s kršitvijo zakona, pretrga zastaralni rok“. V obrazložitvi te zakonske uredbe je bilo navedeno, da so spremembe potrebne, ker je treba „na nacionalni ravni nujno urediti pravni okvir, da bo zagotovil spoštovanje obveznosti organa, pristojnega za konkurenco, do Evropske komisije in nacionalnih organov za konkurenco na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003“, kar zadeva spremembe in dopolnitve členov 61 in 62 pa je bilo ugotovljeno, da „je njihov namen preprečiti nejasnost glede zastaranja pravice do vložitve tožbe in pravice organa, pristojnega za konkurenco, za nalaganje sankcij“.
- 25 Vprašanje glede razlage določb nacionalnega prava glede pretrganja zastaralnega roka v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 1/2003, kar zadeva pristojnosti Komisije, se upravičeno zastavlja, ker v skladu s členom 11(6) Uredbe (ES) št. 1/2003, ko Komisija začne postopke za izdajo odločbe, razbremeni organe, pristojne za konkurenco v državah članicah, uporabe členov 101 in 102 Pogodbe, in sicer tudi če organ, pristojen za konkurenco v državi članici, že obravnava primer, v skladu s členom 25(3) iste uredbe pa vse dejavnosti, ki jih zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo izvaja Komisija ali organ, pristojen za

konkurencu v državi članici, pretrgajo zastaranje za nalaganje globe ali periodičnih denarnih kazni.

- 26 Omejujoča razlaga, ki jo je sprejelo sodišče, ki je obravnavalo zadevo, bi lahko privedla do neskladne uporabe določb s področja konkurence, in sicer glede na to, ali je preiskavo začela Komisija ali nacionalni organ, pristojen za konkurencu.
- 27 Glede na neenotno prakso sodišč, ki so obravnavale zadeve s tega področja, in glede na to, da so izpolnjeni pogoji iz člena 267 PDEU in sodne prakse Sodišča Evropske unije glede zahtev za predložitev vprašanja za predhodno odločanje, višje sodišče ugotavlja, da se je treba vprašati, ali lahko nacionalno sodišče razlaga nacionalni predpis dobesedno ali mora v skladu s členom 4(3) PEU, če organ, pristojen za konkurencu, uporabi sankcijo v skladu s členom 101 PDEU, nacionalnemu zakonu dati širši pomen od tistega, ki izhaja iz besedila, ki ga je uporabil zakonodajalec; razlago, ki bo skladna s členom 25(3) Uredbe (ES) št. 1/2003.

DELOVNI DOKUMENT