

**Predmet C-857/19****Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

26. studenoga 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

12. studenoga 2019.

**Tužitelj:**

Slovak Telekom, a.s.

**Tuženik:**

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky

---

Najvyšší súd Slovenskej republiky [Vrhovni sud Slovačke Republike]

**RJEŠENJE**

Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike) kao kasacijski sud u predmetu koji je pokrenuo tužitelj **Slovak Telekom, a.s.** [...] sa sjedištem u Bratislavi, [...] [adresa sjedišta] [...] protiv tuženika **Protimonopolný úrad Slovenskej republiky** (Ured za borbu protiv monopola Slovačke Republike), sa sjedištem u Bratislavi, [...] [adresa sjedišta], za ispitivanje zakonitosti odluke Rade Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (Vijeće Ureda za borbu protiv monopola Slovačke Republike) [...] od 9. travnja 2009. u okviru postupka povodom tužbe u kasacijskom postupku koju je podnio tužitelj protiv presude Krajskog suda v Bratislave [...] (Okružni sud u Bratislavi, Slovačka) od 21. lipnja 2017.

**odlučio je:**

na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (u daljnjem tekstu: UFEU) uputiti Sudu Europske Unije prethodno pitanje u pogledu tumačenja odredbi članka 11. stavka 6. prve rečenice Uredbe Vijeća (EZ)

br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u:

Znači li izraz „tijelima država članica nadležnim za tržišno natjecanje prestaje nadležnost za primjenu članka 81. i 82. Ugovora” da tijela država članica gube ovlasti u pogledu primjene članka 81. i 82. Ugovora?

Odnosi li se članak 50. (pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo) Povelje Europske unije o temeljnim pravima proglašene 7. prosinca 2000. u Nici i na slučajeve upravnih prekršaja u obliku zlouporabe vladajućeg položaja u smislu članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije koje su Komisija i tijelo države članice sankcionirali odvojeno i neovisno u okviru izvršavanja svojih ovlasti na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002.?

Postupak se prekida.

## Obrazloženje

### I. Postupak pred Vrhovnim sudom

1. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike) kao kasacijski sud u postupku [referentni broj] [...] razmatra tužbu u kasacijskom postupku koju je podnio tužitelj Slovak Telekom, a.s. sa sjedištem u Bratislavi protiv presude Krajskog suda v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi, Slovačka) od 21. lipnja 2017. kojom je Okružni sud kao nadležni upravni sud odbio tužbu koju je podnio tužitelj protiv konačne [orig. str. 2.] odluke tuženika br. [...] od 9. travnja 2009. Kasacijski sud najprije je zaključio da su Komisija i tuženik protiv tužitelja usporedno primijenili članak 81. Ugovora (članak 102. UFEU-a) za povredu zabrane *margin squeezea* u razdoblju od 12. kolovoza 2005. do 21. prosinca 2007. na maloprodajnom masovnom tržištu fiksnih širokopoljnih usluga i na veleprodajnom tržištu za pristup izdvojenim lokalnim petljama.

### II. Odluka Ureda za borbu protiv monopola Slovačke Republike [...]

2. Drugostupanjskom odlukom br. [...] Ureda za borbu protiv monopola Slovačke Republike od 9. travnja 2009. izmijenjena je u točki 11. odluka koju je u prvostupanjskom postupku donio tuženik 21. prosinca 2007. tako da je na temelju članka 38. stavka 1. u vezi s člankom 2. stavkom 3. Zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky (Zakon br. 136/2001 o zaštiti tržišnog natjecanja i izmjeni Zakona slovačkog Nacionalnog vijeća br. 347/1990 o organizaciji ministarstava i drugih tijela središnje uprave Slovačke Republike), kako je izmijenjen, društvu Slovak Telekom, a.s. izrečena [...] novčana kazna za zlouporabu vladajućeg položaja (u smislu članka 82. Ugovora) navedena u točkama 1. do 8. izreke u iznosu od 17 453 362,54 eura (525 800 000,00 slovačkih

kruna) koju je trebalo platiti u roku od 60 dana od dana kad odluka postane konačna.

3. Zloupotreba vladajućeg položaja opisana je u točkama 1. do 6. izreke odluke [...] od 9. travnja 2009. na način da je riječ o postupku društva Slovak Telekom, a.s. na maloprodajnom tržištu (1. primjena stope 30 minuta za 0,033 eura, 2. primjena stope za besplatne pozive, 3. primjena maloprodajne cijene proizvoda „Mini poslovni internet“, 4. primjena maloprodajne cijene proizvoda „Obiteljski internet“, 5. primjena maloprodajne cijene proizvoda „Poslovni partner“) uz istodobnu primjenu veleprodajne stope za završetak poziva, što predstavlja snižavanje marže i zloupotrebu vladajućeg položaja u smislu članka 82. točke (a) Ugovora o osnivanju Europske zajednice i članka 8. stavka 2. točke (a) Zakona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže (Zakon br. 136/2001 o zaštiti tržišnog natjecanja).
4. Odlukom Vijeća Ureda za borbu protiv monopola Slovačke Republike [...] od 9. travnja 2009. trajanje povrede Zakona u točki 297. utvrđeno je na sljedeći način:
  - (a) točke 1. i 2. izreke – od 15. lipnja 2004., navedene stope: stopa 30 minuta/0,033 eura (1 slovačka kruna) do dana donošenja odluke, odnosno tri godine i četiri mjeseca. Točka 5. izreke – od 1. ožujka 2005. do dana donošenja odluke, odnosno dvije godine i devet mjeseci. U slučaju besplatnih poziva (točka 2. izreke) Vijeće Ureda, kako je prethodno navedeno, drukčije je ocijenilo početak povrede (Ured je kao datum početka povrede utvrdio 1. kolovoza 2005.), s obzirom na to da je ta cijena uvedena na tržište u okviru prvog tarifnog programa već 15. lipnja 2004. Prema stajalištu Vijeća, taj zaključak ne utječe na povećanje kazne jer je prvostupanjno tijelo pravilno ocijenilo da je riječ o stopama koje su se vremenski ispreplitale s tarifnim programima, u većini slučajeva stopa besplatnih poziva zamjenjivala je stopu 30 minuta/0,033 eura (1 slovačka kruna), a s obzirom na trajanje povrede ocijenilo ju je u cijelosti kao povredu srednjeg trajanja.
  - (b) točke 3. i 4. izreke – također je riječ o povredi srednjeg trajanja (odnosno povredi koja je trajala od jedne do pet godina) u slučaju „Mini poslovnog interneta“ (od 1. srpnja 2005. do donošenja odluke) i „Obiteljskog interneta“ (od 1. kolovoza 2004. do donošenja odluke).
  - (c) točka 6. izreke – od 1. kolovoza 2002. do dana donošenja odluke, odnosno dugotrajna povreda.
  - (d) točka 7. izreke – od 1. siječnja 2003. do donošenja odluke, odnosno povreda srednjeg trajanja.
  - (e) točka 8. izreke odluke – u slučaju *dial-up* povezivanja na internet uz ugovaranje telefonske usluge od 1. svibnja 2001. do donošenja odluke (odnosno dugotrajna povreda), u slučaju širokopojasnog pristupa

internetu od 1. lipnja 2003. do donošenja odluke (odnosno povreda srednjeg trajanja). **[orig. str. 3.]**

### III. Odluka Europske komisije C(2014) 7465

5. Europska komisija, Opća uprava za tržišno natjecanje, odlukom C(2014) 7465 od 15. listopada 2014. (AT.39523-Slovak Telekom) u vezi s postupkom na temelju članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 54. Sporazuma o EGP-u, prihvatila je u članku 1. točkama 1. i 2. odluku u skladu s kojom je poduzeće koje čine društvo Deutsche Telekom AG i društvo Slovak Telekom, a.s. počinilo jedinstvenu i trajnu povredu članka 102. Ugovora i članka 54. Sporazuma o EGP-u. Povreda je trajala od 12. kolovoza 2005. do 31. prosinca 2010. i uključivala je sljedeće prakse:
  - (a) uskraćivanje alternativnim operaterima informacija potrebnih za izdvajanje lokalnih petlji;
  - (b) ograničenje opsega vlastitih obveza u pogledu izdvajanja lokalnih petlji;
  - (c) utvrđivanje nerazumnih uvjeta u referentnoj ponudi za pristup lokalnim petljama u pogledu kolokacije, kvalifikacije, predviđanja, popravaka i bankovnih jamstava;
  - (d) primjenu nepoštenih stopa kojima se jednako učinkovito konkurentu, koji koristi veleprodajni pristup ST-ovim izdvojenim lokalnim petljama, ne omogućuje da bez gubitaka ponudi ST-ove maloprodajne usluge širokopojasnog pristupa.
6. Komisija je za povrede iz članka 1. odredila sljedeće novčane kazne:
  - (a) solidarnu novčanu kaznu od 38 838 000,00 eura društvima Deutsche Telekom AG i Slovak Telekom, a.s.;
  - (b) novčanu kaznu od 31 070 000,00 eura društvu Deutsche Telekom AG.
7. Iz obrazloženja Odluke Europske komisije C(2014) 7465 od 15. listopada 2014. (AT.39523-Slovak Telekom) u točki (1507) proizlazi da je Europska komisija činjenično stanje ocijenila kao jedinstvenu i trajnu povredu, a u dijelovima 7. i 8. te odluke pojašnjava se da je društvo Slovak Telekom snižavalo maržu i primjenjivalo strategiju odbijanja pristupa njegovim lokalnim petljama.
8. U skladu s točkom (1508) obrazloženja Komisije, „svaka od tih mjera sama po sebi predstavlja povredu članka 102. Ugovora[?]”. Međutim, Komisija navodi da zajedno čine jedinstvenu i trajnu povredu jer je predmet (i vjerojatni učinak) svih tih mjera ograničavanje i narušavanje tržišnog natjecanja na maloprodajnom masovnom tržištu fiksnih širokopojasnih usluga u Republici Slovačkoj i zaštita prihoda i položaja društva Slovak Telekom na masovnom tržištu širokopojasnih usluga.

9. Odluka Europske komisije C(2014) 7465 od 15. listopada 2014. (AT.39523-Slovak Telekom) bila je predmet prvostupanjskog postupka pred Općim sudom Europske unije u predmetu T-851/14 Slovak Telekom protiv Europske komisije i žalbenog postupka pred Sudom Europske unije u predmetu C-165/19 P.

#### IV. Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

10. Na temelju članka 196. Zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (Zakon br. 162/2015 o upravnom postupku; u daljnjem tekstu: SSP) Kasacijski sud pozvao je u rješenju [...] od 29. svibnja 2019. stranke u postupku da u roku od 15 dana podnesu očitovanja o poštovanju načela *ne bis in idem* s obzirom na povredu vladajućeg položaja u obliku snižavanja marže u smislu članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u preklapajućem dijelu razmatranog razdoblja od 12. kolovoza 2005. do odluke u prvostupanjskom postupku koju je donio Ured za borbu protiv monopola Slovačke Republike [...] od 21. prosinca 2007. [orig. str. 4.]
11. Tuženik, Ured za borbu protiv monopola Slovačke Republike, u svojem je stajalištu od 29. svibnja 2019. o poštovanju načela *ne bis in idem* (točke 12., 13. i 14.) naveo da, iako se oba predmeta odnose na povredu članka 102. UFEU-a (ranije članak 82. UEZ-a), odnosno zlouporabu vladajućeg položaja, riječ je o dva zasebna predmeta (Europska komisija meritorno je ocjenjivala predmet različit od onog koji je ocjenjivao Ured za borbu protiv monopola). Iz sadržaja obiju odluka jasno proizlazi da su Ured za borbu protiv monopola ili vijeće Ureda i Europska komisija ocjenjivali različite proizvode. Ured je ocjenjivao proizvode na maloprodajnoj, a Europska komisija na veleprodajnoj razini. U svakom slučaju nije riječ o istim predmetima i zbog toga se ni u kojem slučaju predmeti čak nisu mogli ni materijalno preklapati, te stoga nije moglo doći do povrede načela *ne bis in idem* u razmatranom predmetu.
12. Prema stajalištu tuženika stoga nije moglo doći do povrede načela *ne bis in idem* u odluci vijeća Ureda s obzirom na gore navedeno, a osobito sa stajališta vremenskih okvira jer je Ured za borbu protiv monopola ili vijeće Ureda donio odluku 2009., odnosno pet godina prije nego što je Komisija donijela svoju odluku. Međutim, u slučaju dvojbi, to bi prije svega bilo pitanje za Opći sud Europske unije u pogledu odluke Komisije, a Opći sud to nije utvrdio.
13. Tužitelj je u svojem stajalištu od 14. lipnja 2019. istaknuo da obje sankcije podliježu postupku čiji je cilj, prema mišljenju Komisije i tuženika, oslabljivanje ili uklanjanje tržišnog natjecanja, što se ne bi dogodilo da je postojao dostatan veleprodajni pristup infrastrukturi tužitelja, osobito ULL-u. Prema mišljenju Komisije, takav postupak, uz smanjivanje marže i odbijanje pristupa lokalnim petljama, predstavlja jedinstvenu i trajnu povredu. Bilo kakve druge učinke te jedinstvene i trajne povrede ne može kasnije kažnjavati drugo tijelo u zasebnom postupku ili posebnom sankcijom. Postupak koji je doveo do donošenja odluke Komisije formalno je počeo, u smislu točke 12. odluke Komisije, dostavom poziva tužitelju 8. travnja 2009. (dan prije nego što je tuženik donio

drugostupanjsku odluku), a Komisija je već 13. lipnja 2008. pozvala tužiteljeve konkurente da dostave informacije o tužiteljevim praksama te je od 13. do 15. siječnja 2009. u suradnji s tuženikom provela nenajavljenju inspekciju u tužiteljevu sjedištu. Tuženik je nedvojbeno znao za postupak koji je vodila Komisija i predmet tog postupka koji se u pogledu sadržaja i trajanja preklapao s predmetom žalbenog postupka koji je vodio tuženik. Tužitelj smatra da ti nedostaci, kao i posljedice povrede načela *ne bis in idem* u bitnome zadiru u njegov pravni status. Osobito ističe činjenicu da je platio obje iznimno visoke kazne (tužitelj je kaznu izrečenu u pobijanim odlukama tuženika platio već 20. listopada 2017.).

14. Kasacijski sud ne slaže se sa stajalištem tuženika da iz sadržaja obiju odluka jasno proizlazi da su Ured za borbu protiv monopola ili vijeće Ureda i Europska komisija ocjenjivali različite proizvode. Iz pobijane odluke jasno proizlazi da je zlorporaba vladajućeg položaja u točkama 1.-5. izreke Odluke br. [...] od 9. travnja 2009. opisana na način da je riječ o postupku društva Slovak Telekom, a.s. na maloprodajnom tržištu (na primjer primjena stope za besplatne pozive uz istodobnu primjenu veleprodajne stope za završetak poziva što predstavlja snižavanje marže koje je zlorporaba vladajućeg položaja u smislu članka 82. točke (a) Ugovora o osnivanju Europske zajednice i članka 8. stavka 2. točke (a) Zakona br. 136/2001 o zaštiti tržišnog natjecanja[]).
15. Prema mišljenju Kasacijskog suda, praksa poduzeća koju je Komisija utvrdila u članku 1. točki 2. podtočki (d) Odluke C(2014) 7465 od 15. listopada 2014. AT.39523-Slovak Telekom, prema kojoj je riječ o primjeni nepoštenih stopa kojima se jednako učinkovito konkurentu koji koristi veleprodajni pristup ST-ovim izdvojenim lokalnim petljama ne omogućuje da bez gubitaka ponudi maloprodajne usluge širokopojsnog pristupa koje nudi ST, preklapa se s djelima o kojima je riječ u točkama 1. do 5. Odluke br. [orig. str. 5.] [...] od 9. travnja 2009. U točki 86. Odluke Komisija je definirala dva tržišta koja su međusobno usko povezana, odnosno: (a) maloprodajno tržište fiksnih širokopojsnih usluga, (b) veleprodajno tržište za pristup izdvojenim lokalnim petljama.
16. Kasacijski sud došao je do zaključka da, ako su dopuštene usporedne ovlasti u smislu predmetnog članka Uredbe, također je dopušteno usporedno donošenje odluka kojima se izriču kazne o istim predmetima koji se ocjenjuju. Budući da takav zaključak može biti protivan načelu *ne bis in idem*, Kasacijski sud zatražio je od Suda da odgovori na postavljeno pitanje, bez čega ne može nastaviti postupak.

#### V. Pravo Europske unije i sudska praksa Suda Europske unije

17. U skladu s člankom 11. stavkom 6. prvom rečenicom Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, ako Komisija pokrene postupak za donošenje odluke sukladno poglavlju III., time tijelima država članica nadležnim za tržišno natjecanje prestaje nadležnost za primjenu članaka 81. i 82. Ugovora.

Ako je tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje već pokrenulo postupak i radi na predmetu, Komisija će pokrenuti postupak samo nakon što se o tome konzultira s nacionalnim tijelom nadležnim za tržišno natjecanje.

18. Sudsku praksu u pogledu načela *ne bis in idem* u ovom slučaju predstavlja presuda Suda Europske unije od 3. travnja 2019. u predmetu C-617/17, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. kojom se, međutim, rješava pitanje zabrane načela *ne bis in idem* utvrđenog u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima radi istodobne primjene prava Europske unije i nacionalnog prava u jednoj odluci nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Kasacijski sud ističe da je pravna situacija u predmetu C-617/17, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A., drukčija od one u postupku pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike) [...] jer se odnosi na neovisno i odvojeno izricanje sankcije za povredu članka 102. Ugovora od strane Komisije i nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Kasacijski sud vidi problem u tome što dva tijela usporedno izriču sankciju na temelju prava Europske unije. (Stoga ne navodi relevantno nacionalno pravo).

#### VI. Prekid postupka

19. Na temelju članka 100. stavka 1. točke (c) SSP-a, Kasacijski sud prekinuo je postupak [...] radi upućivanja Sudu Europske unije zahtjeva za prethodnu odluku.

[...][upozorenje o nemogućnosti podnošenja pravnog sredstva]

Bratislava, 12. studenoga 2019.