

**Zadeva C-606/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

4. oktober 2023

**Predložitveno sodišče:**

Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče, Latvija)

**Datum predložitvene odločbe:**

2. oktober 2023

**Tožeci stranki:**

AS Tallinna Kaubamaja Grupp

AS KIA Auto

**Tožena stranka:**

Konkurences padome (svet za konkurenco, Latvija)

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba za razglasitev ničnosti odločbe sveta za konkurenco, s katero je bilo ugotovljeno več kršitev konkurenčnega prava.

**Predmet in pravna podlaga za sprejetje predhodne odločbe**

Predložitveno sodišče na podlagi člena 267 PDEU prosi za razlago člena 101(1) PDEU.

**Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali mora organ, pristojen za konkurenco, v skladu s členom 101(1) PDEU za presojo prepovedanega sporazuma, s katerim so določene omejitve glede garancije za motorna vozila, na podlagi katerih so lastniki vozil zavezani ali spodbujeni, da svoje vozilo, da bi ohranili veljavnost garancije, popravljajo in vzdržujejo le pri

pooblaščenih zastopnikih proizvajalca motornih vozil in da pri rednem vzdrževanju uporabljajo originalne nadomestne dele tega proizvajalca, dokazati obstoj dejanskih in konkretnih omejevalnih posledic za konkurenco (*actual/real restrictive effects on competition*)?

2. Ali v skladu s členom 101(1) PDEU za presojo sporazuma iz prvega vprašanja za predhodno odločanje zadostuje, da organ, pristojen za konkurenco, dokaže le obstoj potencialnih omejevalnih posledic za konkurenco (*potential restrictive effects on competition*)?

### **Navedene določbe prava Unije**

Člen 101(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Sporočilo Komisije 2010/C-130/01 z dne 19. maja 2010, naslovljeno „Smernice o vertikalnih omejitvah“ (v nadaljevanju: Splošne smernice o vertikalnih omejitvah): odstavki 96, 97, 110 in 111.

Sporočilo Komisije 2010/C-138/05 z dne 28. maja 2010, naslovljeno „Dopolnilne smernice o vertikalnih omejitvah v sporazumih o prodaji in popravilih motornih vozil ter distribuciji rezervnih delov za motorna vozila“, odstavki 1, 2, 60 in 69.

### **Sodna praksa**

Sodbe Sodišča:

sodba z dne 15. decembra 1994, DLG (C-250/92, EU:C:1994:413, točka 31);

sodba z dne 28. maja 1998, Deere/Komisija (C-7/95 P, EU:C:1998:256, točki 76 in 77);

sodba z dne 23. novembra 2006, Asnef-Equifax in Administración del Estado (C-238/05, EU:C:2006:734, točki 49 in 50 ter navedena sodna praksa);

sodba z dne 20. novembra 2008, Beef Industry Development Society in Barry Brothers (C-209/07, EU:C:2008:643, točka 17);

sodba z dne 14. marca 2013, Allianz Hungária Biztosító in drugi (C-32/11, EU:C:2013:160, točke 34 in od 36 do 38 ter navedena sodna praksa);

sodba z dne 11. septembra 2014, MasterCard in drugi/Komisija (C-382/12 P, EU:C:2014:2201, točke 161, 165 in 166 ter navedena sodna praksa);

sodba z dne 26. novembra 2015, Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784, točki 29 in 30).

Sodba Splošnega sodišča z dne 10. novembra 2021, Google in Alphabet/Komisija (Google Shopping) (T-612/17, EU:T:2021:763, točki 378 in 443).

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka z dne 5. septembra 2019 v zadevi Budapest Bank in drugi (C-228/18, EU:C:2019:678, točka 28 in navedena sodna praksa).

Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott z dne 22. januarja 2020 v zadevi Generics (UK) in drugi (C-307/18, EU:C:2020:28, točki 184 in 198).

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

Konkurences likums (zakon o konkurenci): člen 11(1)(7).

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Estonska družba AS KIA Auto je edini pooblaščen uvoznik motornih vozil blagovne znamke KIA v Latviji. Družba AS KIA Auto izbira in odobri pooblaščen zastopnike, ki tržijo motorna vozila KIA in opravljajo garancijska popravila na stroške proizvajalca ali uvoznika.
- 2 Svet za konkurenco je začel postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi pritožbe lastnika vozila, ki mu je bila zavrnjena možnost izvedbe garancijskega popravila, potem ko je opravil vzdrževanje vozila pri neodvisnem serviserju.
- 3 Člani distribucijske mreže motornih vozil znamke KIA v Latviji, in sicer družba AS KIA Auto kot uvoznik in pooblaščen zastopniki (distributerji motornih vozil znamke KIA in pooblaščen serviserji), so v brošuro o vzdrževanju in popravilih, namenjeno strankam, vključili pogoje garancije, ki so določali, da garancija ostane veljavna, če vzdrževanje in popravila vozila opravljajo izključno pooblaščen serviserji in če se pri tem uporabljajo samo originalni nadomestni deli KIA, ter da morajo biti podatki v zvezi z vsakim vzdrževanjem potrjeni s podpisom predstavnika pooblaščenega serviserja. V brošuri je bilo določeno tudi, da nadomestni deli, ki jih vgradijo neodvisni serviserji, ne bodo zamenjani brezplačno.
- 4 Svet za konkurenco je z odločbo z dne 7. avgusta 2014 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) ugotovil, da je družba AS KIA Auto s svojim ravnanjem kršila prepoved iz člena 11(1)(7) zakona o konkurenci, ter je tej družbi naložil več pravnih obveznosti in glob.
- 5 V izpodbijani odločbi je svet za konkurenco ugotovil, da so vsaj od 1. januarja 2004, torej več kot deset let, družba AS KIA Auto kot uvoznik in pooblaščen zastopniki (prodajalci motornih vozil znamke KIA in pooblaščen serviserji) usklajeno določali garancijske pogoje, ki so lastnike motornih vozil zavezovali ali spodbujali k temu, naj v garancijskem roku vsa redna vzdrževalna dela na vozilu,

ki jih je predvidel proizvajalec KIA, in vsa popravila, ki niso zajeta v garanciji, opravijo pri pooblaščenih zastopnikih (serviserjih) znamke KIA, da bi garancija za vozilo ostala veljavna, ter pri rednem vzdrževanju v garancijskem roku v isti namen uporabljajo originalne nadomestne dele znamke KIA.

- 6 V izpodbijani odločbi je bilo ugotovljeno, da te omejitve ustvarjajo ovire za dostop neodvisnih serviserjev do latvijskega trga storitev vzdrževanja in popravila, ki v garancijskem roku niso zajeta v garanciji, in za dostop neodvisnih proizvajalcev nadomestnih delov do latvijskega trga za distribucijo nadomestnih delov, kar omejuje konkurenco med distributerji originalnih nadomestnih delov znamke KIA in distributerji podobnih nadomestnih delov. Po mnenju sveta za konkurenco je odprava ali oviranje konkurence v zvezi z neodvisnimi serviserji škodljiva oziroma škodljivo tudi za potrošnike, saj zmanjšuje njihovo možnost izbire med več ponudniki storitev popravila in vzdrževanja, kar zmanjšuje ali onemogoča pritisk na cene teh storitev. Razlike v ceni med originalnimi nadomestnimi deli, ki jih prodajajo in preprodajajo proizvajalci motornih vozil, in podobnimi nadomestnimi deli so pogosto velike. Potrošnik ima veliko korist, če uporaba podobnih nadomestnih delov konkurentov, ki so enake kakovosti, v garancijskem roku ni omejena.
- 7 Svet za konkurenco je v izpodbijani odločbi ugotovil, da v okviru mreže znamke KIA obstaja vertikalni sporazum glede garancijskih pogojev: (1) da bi garancija za motorno vozilo ostala veljavna, se od lastnikov motornih vozil zahteva, da vsa redna vzdrževalna dela, ki jih je predvidel proizvajalec KIA, v garancijskem roku opravljajo izključno pooblaščeni zastopniki znamke KIA, kar ovira konkurenco na trgu storitev popravila in vzdrževanja; ter (2), da je treba pri popravilih in vzdrževanju, ki se opravijo v garancijskem roku, uporabljati izključno originalne nadomestne dele proizvajalca KIA, kar ovira konkurenco na trgu za distribucijo nadomestnih delov.
- 8 Svet za konkurenco je menil, da sporni sporazum *omejuje konkurenco zaradi posledice*, in hkrati navedel, da *dokazni standard za prepovedan sporazum* ne zahteva dokaza o dejansko nastalih posledicah. Negativne posledice za konkurenco naj bi izhajale iz same narave omejevalnih pogojev. Po mnenju sveta za konkurenco bodo lastniki motornih vozil vedno želeli, da garancija ostane veljavna, zlasti za izdelek, kot je motorno vozilo, katerega popravilo lahko lastniku povzroči velike stroške. Zato je svet za konkurenco menil, da bo lastnik ob omejevalnih pogojih, kakršne je ta organ ugotovil v obravnavani zadevi, upošteval te pogoje in se bo zato odločil, da vzdrževanja in popravil, ki niso zajeti v garanciji, ne bo zaupal neodvisnim serviserjem ter da pri popravilih ne bo dovolil uporabe neoriginalnih nadomestnih delov. Posledično naj bi bili neodvisni serviserji in distributerji alternativnih nadomestnih delov izključeni s trga. Zato je svet za konkurenco menil, da v obravnavani zadevi ni treba dokazati dejanskih posledic [te prakse].
- 9 Ker se družbi AS KIA Auto in AS Tallinna Kaubamaja Grupp nista strinjali z izpodbijano odločbo, sta zoper njo vložili tožbo, ki pa jo je Administratīvā

apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče, Latvija) s sodbo z dne 10. marca 2017 zavrnilo.

- 10 Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments (vrhovno sodišče, oddelek za upravne zadeve, Latvija; v nadaljevanju: Senāts) je s sodbo z dne 22. decembra 2021 (v nadaljevanju: sodba Senāts) razveljavilo sodbo Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) z dne 10. marca 2017 in odločilo, da je, ker mora svet za konkurenco sam dokazati, da je bila storjena kršitev konkurenčnega prava, samo od njega odvisno, katere instrumente bo uporabil, da dokaže, da je bila kršitev storjena. Zato, kot meni Senāts, je navedena institucija pristojna za odločitev, kako je treba opredeliti sporazum: če ne najde dovolj trdne podlage za ugotovitev, da sporazum omejuje konkurenco zaradi svojega cilja, je logično, da se navedena institucija osredotoči na omejevalne posledice sporazuma, ne da bi opravila predhodno oceno na podlagi cilja sporazuma.
- 11 Senāts (vrhovno sodišče) je sklenilo, da je treba v obravnavani zadevi presoditi, ali razlogi, navedeni v izpodbijani odločbi, zadostujejo za ugotovitev obstoja sporazuma, ki je prepovedan zaradi posledic. Senāts (vrhovno sodišče) je preverilo, ali so Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) pri tem vodila ustrezna merila, ki izhajajo iz zakonodaje in sodne prakse.
- 12 Senāts (vrhovno sodišče) je menilo, da se je Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) pri ugotavljanju, ali je v izpodbijani odločbi pravilno ugotovljeno, da je zadevni sporazum prepovedan zaradi posledic, oprlo na napačna merila za presojo, ki jih je treba upoštevati v primeru prepovedi zaradi posledic, (oziroma jih je napačno razumelo). V teh okoliščinah je Senāts (vrhovno sodišče) ugotovilo, da Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) ni moglo ustrezno presoditi, ali je bila obrazložitev odločbe zadostna.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 13 Po izreku navedene sodbe Senāts (vrhovno sodišče) je svet za konkurenco pred Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) trdil, da v obravnavani zadevi obstaja negotovost glede razmejitve omejevanja konkurence zaradi posledice in razlage člena 11(1) zakona o konkurenci v primerih, v katerih je treba prepovedane sporazume presojati na podlagi posledic. Po njegovem mnenju je jasno razumevanje pojma omejevanja konkurence zaradi cilja in zaradi posledice bistvenega pomena za pravilno uporabo konkurenčnega prava, ne glede na to, ali se uporablja člen 11 ali člen 13 (prepoved zlorabe prevladujočega položaja) zakona o konkurenci. Po mnenju sveta za konkurenco se ugotovitve iz sodbe Senāts (vrhovno sodišče) bistveno razlikujejo od ugotovitev iz sodne prakse Sodišča Evropske unije, zaradi česar vsebina omejevanja konkurence zaradi posledice sporazuma in dokazni standard, ki izhaja iz tega pojma, nista očitna. Zato meni, da je treba za zagotovitev zakonite in enotne prihodnje prakse (v skladu s prakso Sodišča Evropske unije) Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje.

- 14 Svet za konkurenco se sklicuje tudi na drugo zadevo, in sicer na zadevo Maxima, v kateri je Senāts (vrhovno sodišče) 29. decembra 2015 izreklo sodbo, v kateri ni le uporabilo ozke razlage cilja omejevanja konkurence, temveč je izrazilo tudi svoje stališče o potrebi po dokazovanju dejanskih posledic. V zadevi Maxima je Senāts (vrhovno sodišče) pritrdilo ugotovitvi Sodišča Evropske unije, da trditev tožeče stranke, da je treba pri presoji posledic sporazuma upoštevati le dejansko nastalo omejitev konkurence, ni utemeljena. Po mnenju sveta za konkurenco Senāts tudi ni imelo razloga za nestrinjanje glede uporabe člena 11(1) zakona o konkurenci, saj je splošni cilj odstavka 1 tega člena boj proti sporazumom, ki omejujejo konkurenco, ne glede na njihove dejanske posledice. Presoja posledic, vključno s potencialnimi posledicami, je v takem primeru orodje za razumevanje narave sporazuma (ne glede na to, ali sporazum omejuje konkurenco zaradi cilja ali zaradi posledice), in ne za oceno škode za konkurenco, ki je bila povzročena.
- 15 Svet za konkurenco se sklicuje na ugotovitve v zvezi s presojo posledic, zlasti na sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-612/17 Google Shopping, čeprav je treba upoštevati, da se je ta nanašala na kršitev člena 102 PDEU. Splošno sodišče je v tej sodbi razsodilo, da Evropski komisiji ni treba takoj, niti v odgovor na hipotetično analizo, ki jo predloži preiskovano podjetje, sistematično dokazati hipotetičnega scenarija v smislu, navedenem v tej sodbi. To pa bi pomenilo, da mora Komisija dokazati, da je imelo zadevno ravnanje dejanske učinke, kar v primeru zlorabe prevladujočega položaja ni potrebno, saj je v tem primeru dovolj dokazati obstoj potencialnih učinkov. V navedeni sodbi je bilo tudi razsojeno, da Komisiji ni bilo treba dokazati dejanske uresničitve mogočih posledic odprave ali omejitve konkurence, na primer upada inovacij ali obstoja zvišanj cen, ki jih ni mogoče utemeljiti z nobenim drugim razlogom kot s pomanjkanjem konkurence.
- 16 Svet za varstvo konkurence meni, da je treba podoben pristop uporabiti tudi pri uporabi in razlagi člena 101 PDEU in s tem člena 11 zakona o varstvu konkurence, saj po njegovem mnenju zgornje ugotovitve na splošno kažejo, da pri presoji učinka sporazuma na konkurenco zaradi posledic ni niti mogoče niti primerno, da se presoja sporazuma in vseh okoliščin, ki so pomembne v posameznem primeru, omeji na ugotavljanje konkretnih in merljivih negativnih posledic za konkurenco ter da takšen pristop *de facto* odpravlja možnost, da bi organ, pristojen za konkurenco, preprečil obstoj omejitev konkurence, ki še *nimajo* materialno ugotovljivih negativnih posledic.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 17 Senāts se je v svoji zgoraj navedeni sodbi z dne 22. decembra 2021 skliceval na naslednjo sodno prakso.
- 18 Sodišče je pri razlagi člena 81(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in člena 101(1) PDEU ter pojasnitvi narave pojmov cilj in posledica opredelilo tudi razlikovanje med tema pojmomoma in okoliščine, ki jih je treba preveriti za vsak primer posebej.

- 19 Sodišče je tako razsodilo, da se razlikovanje med „kršitvami zaradi cilja“ in „kršitvami zaradi posledice“ nanaša na dejstvo, da je mogoče nekatere oblike dogovorov med podjetji že zaradi njihove narave obravnavati kot škodljive za dobro delovanje običajnega konkurenčnega trga (sodba v zadevi C-209/07, točka 17). Če je torej ugotovljen protikonkurenčni cilj sporazuma, ni treba preučiti njegovih posledic za konkurenco. Če pa analiza določb sporazuma ne izkaže zadostne škodljivosti za konkurenco, je treba preučiti njegove posledice, sporazum pa je mogoče prepovedati le na podlagi elementov, ki izkazujejo, da je bila konkurenca dejansko preprečena ali znatno omejena ali izkrivljena (sodba v zadevi C-32/11, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 20 V zvezi s presojo obstoja omejitve zaradi cilja je Sodišče razsodilo: pri presoji, ali sporazum pomeni omejevanje konkurence kot „cilj“, je treba upoštevati vsebino njegovih določb, cilje, ki se želijo z njim doseči, ter pravni in gospodarski okvir, v katerega je umeščen. Pri presoji navedenega okvira je treba upoštevati tudi naravo zadevnega blaga in storitev ter dejanske pogoje delovanja in strukture zadevnega trga ali trgov. Čeprav ni treba preveriti obstoja namena, tega nič ne preprečuje. Poleg tega za to, da ima sporazum protikonkurenčni cilj, zadošča, da ima lahko negativne posledice za konkurenco, to se pravi, da mora biti tak, da lahko dejansko preprečuje, omejuje ali izkrivlja konkurenco na notranjem trgu. Vprašanje, ali in koliko se dejansko pojavi taka posledica, je lahko pomembno le pri izračunu glob in presoji upravičenosti do odškodnine (sodba v zadevi C-32/11, točke od 36 do 38 in navedena sodna praksa).
- 21 V zvezi s presojo obstoja omejitve zaradi posledice je Sodišče razsodilo: za presojo, ali je sporazum treba šteti za prepovedan zaradi izkrivljanja konkurence, ki je njegova posledica, je treba preučiti delovanje konkurence v dejanskem okviru, v katerem bi nastala, če ne bi bilo spornega sporazuma. Skladnosti sporazuma s pravili o konkurenci ni mogoče presojati abstraktno. Presoja posledic sporazumov ali ravnanj namreč pomeni, da je treba nujno upoštevati konkretni okvir, v katerega je umeščen, predvsem gospodarski in pravni kontekst, v katerem poslujejo zadevna podjetja, naravo zadevnega blaga in storitev ter dejanske pogoje delovanja in strukturo zadevnega trga oziroma trgov. Iz tega izhaja, da mora biti predvideni scenarij, ki izhaja iz predpostavke neobstoja zadevnega usklajevalnega instrumenta, realističen. S tega vidika se lahko po potrebi upošteva verjetni razvoj, ki bi se na trgu zgodil, če tega instrumenta ne bi bilo (sodba v zadevi C-250/92, točka 31, in sodba v zadevi C-382/12 P, točke 161, 165 in 166 ter navedena sodna praksa). Sodišče je prav tako razsodilo, da ker člen 81(1) ES take presoje ne omejuje zgolj na dejanske posledice, je treba presoditi tudi potencialne posledice zadevnega sporazuma ali ravnanja za konkurenco na skupnem trgu, pri čemer sporazum v skladu s členom 81 ES ne bo prepovedan, če je njegov vpliv na trg neznamen (sodba v zadevi C-238/05, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 22 Senāts (vrhovno sodišče) je iz te sodne prakse sklevalo, da mora organ, pristojen za konkurenco, če ugotovi, da ne more ugotoviti omejevanja konkurence zaradi cilja, preveriti, ali je sporazum povzročil omejevalne posledice za konkurenco. To

pa pomeni, da *mora navedeni organ zbrati sklop dokazov, iz katerih je razvidno, da je bila konkurenca dejansko omejena. Ta organ mora namreč preveriti, ali je sporazum dejansko povzročil omejevalne posledice za konkurenco*, česar mu ne bi bilo treba storiti, če bi bilo ugotovljeno omejevanje konkurence zaradi cilja. Da bi to storil, mora organ preučiti pogoje konkurence v dejanskem okviru, v katerem se ti pojavljajo brez vpliva spornega sporazuma, pri čemer mora v bistvu opraviti analizo trga. Ta presoja ne sme biti teoretična in abstraktna, temveč mora temeljiti na okoliščinah konkretnega trga in konkurence, sicer bi se lahko štelo, da temelji na domnevah.

- 23 Senāts (vrhovno sodišče) je navedlo, da svet za konkurenco ni pojasnil, kako razume pojem „potencialne posledice“, ki ga je uporabil, in kako je bila v odločbi izražena presoja teh posledic. Vendar tega pojma po mnenju Senāts (vrhovno sodišče) v nobenem primeru ni mogoče enačiti s presojo, ki se opravi pri presoji vprašanja, ali je cilj sporazuma omejevanje konkurence, saj bi se v nasprotnem primeru zabrisala meja med dokaznimi standardi v zvezi s ciljem in v zvezi s posledicami, kar pa se ne sme zgoditi.
- 24 Opozorilo je tudi na dejstvo, da je pojem potencialnih ali možnih posledic v sodni praksi Sodišča povezan s pojmom potencialne pristojnosti in da zanj velja enak dokazni standard kot za dejanske posledice.
- 25 Senāts (vrhovno sodišče) je navedlo, da iz Splošnih smernic o vertikalnih omejitvah izhaja tudi, da Evropska komisija dejanske in potencialne posledice sporazuma preverja na podlagi enakega dokaznega standarda.
- 26 Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) se strinja s svetom za konkurenco, da se glede na obstoj v bistvu analognega pravnega okvira in ob upoštevanju cilja, ki ga priznava zakonodajalec, in sicer harmonizacije pravil konkurenčnega prava Latvije in Evropske unije, uporaba člena 11(1) zakona o konkurenci ne sme razlikovati od uporabe člena 101(1) PDEU. Pri uporabi člena 11(1) zakona o konkurenci je treba upoštevati preudarke Sodišča glede uporabe člena 101(1) PDEU.
- 27 Tožeči stranki sta pred Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) navedli, da menita, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje.
- 28 Ker so stranke v tej zadevi predložile obrazložena stališča o razlagi določbe prava Unije, ki ni tako očitna, da ne bi dopuščala nobenega razumnega dvoma, Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) meni, da je treba Sodišču predložiti vprašanja v zvezi z razlago člena 101(1) PDEU.