

**Predmet C-511/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

8. kolovoza 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

1. kolovoza 2023.

**Tužitelj:**

Caronte & Tourist SpA

**Tuženik**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Predmet glavnog postupka**

Tužba koju je društvo Caronte & Tourist (u daljnjem tekstu: tužitelj) podnijelo Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) radi poništenja odluke koju je donijela Autorità garante della concorrenza e del mercato (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija, u daljnjem tekstu: AGCM) i kojom je navedeno tijelo utvrdilo postojanje zlouporabe vladajućeg položaja, zabranjene člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Leggea 10 ottobre 1990, n. 287 (Zakon br. 287 od 10. listopada 1990.), naložilo tužitelju da prekine povredu i izreklo mu novčanu kaznu.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku koji je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) uputio u skladu s člankom 267. UFEU-a, odnosi se na tumačenje prava Europske unije, konkretno, članka 102. UFEU-a u kontekstu primjene članka 14. Leggea 24 novembre 1981, n. 689 (Zakon br. 689

od 24. studenoga 1981.) na postupke za zaštitu tržišnog natjecanja koje provodi AGCM.

### **Prethodno pitanje**

„Trebali li članak 102. UFEU-a u vezi s načelima zaštite tržišnog natjecanja i djelotvornosti upravnih postupaka, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, kao što je onaj koji proizlazi iz primjene članka 14. Zakona br. 689 od 24. studenoga 1981. kako se tumači u sudskoj praksi i kojim se Tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta nalaže pokretanje istražnog postupka radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja u prekluzivnom roku od 90 dana koji počinje teći od trenutka u kojem navedeno tijelo sazna za bitne elemente povrede koje može sadržavati već prva prijava povrede?“

### **Navedeno pravo Unije**

Članak 102. UFEU-a

### **Navedeno nacionalno pravo**

Zakon br. 287 od 10. listopada 1990. „Pravna pravila o zaštiti tržišnog natjecanja i tržišta“

Članak 1.

„1. Odredbe ovog zakona kojima se provodi članak 41. Ustava radi zaštite i osiguravanja prava na gospodarsku inicijativu, primjenjuju se na zabranjene sporazume, zlouporabe vladajućeg položaja i koncentracije poduzetnika.

2. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta iz članka 10., u daljnjem tekstu: Tijelo, s obzirom na isti slučaj usporedo primjenjuje i članke 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te članke 2. i 3. ovog zakona u području zabranjenih sporazuma kojima se ograničava tržišno natjecanje i zlouporabe vladajućeg položaja.

4. Pravna pravila iz ove glave tumače se na temelju načela prava Europskih zajednica u području propisa o tržišnom natjecanju.

Članak 3.

„1. Zabranjuje se da jedan ili više poduzetnika zlouporabljuje vladajući položaj na nacionalnom tržištu ili njegovu znatnom dijelu te se također zabranjuje: (a) neposredno ili posredno utvrđivanje neopravdano visokih kupovnih ili prodajnih cijena ili drugih neopravdano nepovoljnih ugovornih uvjeta [...]“.

Članak 12. „Istražne ovlasti” (u verziji koja je bila na snazi u trenutku pokretanja istrage)

„1. Nakon ocjene elemenata kojima u svakom slučaju raspolaže i onih za koje je saznalo od tijela javne uprave ili od bilo koje zainteresirane osobe, uključujući udruge koje zastupaju potrošače, Tijelo pokreće istragu kako bi provjerilo postojanje povreda zabrana utvrđenih u člancima 2. i 3. [...]”.

Članak 12. (verzija koja proizlazi iz izmjena iz 2021.):

„[...] 1.b Tijelo je ovlašteno odrediti prioritete djelovanja za potrebe primjene ovog zakona i članaka 101. i 102. UFEU-a. Tijelo ne može postupati po prijavama koje nisu obuhvaćene njegovim prioritetima djelovanja.

1.c Postupcima koji se odnose na povrede članka 101. ili 102. UFEU-a, odnosno članka 2. ili 3. ovog zakona, uključujući ovlasti iz ovog poglavlja II. koje izvršava Tijelo, poštuju se opća načela prava Europske unije i Povelja Europske unije o temeljnim pravima [...]”.

Članak 14. Istraga (u verziji koja je bila na snazi u trenutku pokretanja istrage):

„1. U slučaju navodne povrede članka 2. ili 3. Tijelo obavještava zainteresirane poduzetnike i subjekte o pokretanju istrage [...]”.

Članak 14. (verzija koja proizlazi iz izmjena iz 2021.):

„1. U slučaju navodne povrede članka 101. ili 102. UFEU-a odnosno članka 2. ili 3. ovog zakona, Tijelo će u razumnom roku provesti istragu i obavijestiti zainteresirane poduzetnike i subjekte o pokretanju istrage [...]”.

Članak 15. Opomene i kazne (verzija koja je bila na snazi u trenutku pokretanja istrage):

„1. Ako nakon istrage iz članka 14. Tijelo utvrdi povredu članka 2. ili 3., ono zainteresiranim poduzetnicima i subjektima određuje rok za njihovo uklanjanje. U slučaju teških povreda, uzimajući u obzir ozbiljnost i trajanje povrede, Tijelo određuje i primjenu upravne novčane kazne u iznosu do 10 % prihoda [...]”.

Članak 15. (verzija koja proizlazi iz izmjena iz 2021.):

„1. Ako nakon istrage iz članka 14. ovog zakona Tijelo utvrdi povredu članka 101. ili 102. UFEU-a, odnosno članka 2. ili 3. ovog zakona, ono zainteresiranim poduzetnicima i udruženjima poduzetnika određuje rok za njihovo uklanjanje, ili, ako je povreda već prestala, zabranjuje njezino ponavljanje. U tu svrhu Tijelo može odrediti mjere praćenja poslovanja ili strukturne mjere koje su proporcionalne počinjenoj povredi i neophodne kako bi se ta povreda uspješno otklonila. Pri odabiru između dviju jednako učinkovitih mjera Tijelo odabire

mjeru koja za poduzetnika predstavlja najmanje opterećenje, u skladu s načelom proporcionalnosti.

1.a Uzimajući u obzir ozbiljnost i trajanje povrede, Tijelo određuje i primjenu upravne novčane kazne u iznosu do 10 % prihoda [...].”

1.c Ako na temelju informacija kojima raspolaže smatra da nisu ispunjeni uvjeti za utvrđenje povrede, Tijelo može donijeti odluku u tom smislu. Ako, nakon što je obavijestilo Komisiju u skladu s člankom 11. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1/2003 Tijelo smatra da više ne postoje razlozi za djelovanje i stoga okonča istražni postupak, o tome posljedično obavještava Komisiju [...].”

Članak 31.

„1. U pogledu upravnih novčanih kazni kao posljedice povreda ovog zakona, primjenjuju se, ovisno o slučaju, odredbe glave I. odjeljaka I. i II. Zakona br. 689 od 24. studenoga 1981.”.

Zakon br. 689 od 24. studenoga 1981. „Izmjene kaznenog sustava”:

Članak 12.

„Odredbe ove glave primjenjuju se, ovisno o slučaju i ako nije drukčije određeno, na sve povrede za koje se predviđa upravna kazna plaćanja određenog novčanog iznosa, čak i ako ta kazna nije predviđena kao zamjena za kaznenopravnu sankciju. [...].”

Članak 14.

„Ako je to moguće, povredu odmah treba staviti na teret i počinitelju i osobi koja je solidarno odgovorna za plaćanje iznosa koji treba platiti za tu povredu.

Ako svim osobama ili nekoj od osoba navedenih u prethodnom stavku povreda nije odmah stavljena na teret, zainteresirane osobe koje imaju boravište na državnom području Talijanske Republike obavještavaju se o obilježjima povrede u roku od 90 dana, a zainteresirane osobe koje imaju boravište u inozemstvu u roku od 360 dana od utvrđenja povrede.

[...]

Obveza plaćanja iznosa koji treba platiti za povredu prestaje u odnosu na osobu koja nije obaviještena u propisanom roku”.

Članak 28.

„Zastara prava naplate iznosa koji se trebaju platiti za povrede navedene u ovom zakonu nastupa u roku od pet godina od dana počinjenja povrede.

Prekid zastare uređuje se pravnim pravilima Codicis civile [Građanski zakonik].”

Zakon br. 287 od 10. listopada 1990.

Članak 10. stavak 5.

„[...] Uredbom predsjednika Republike [...] propisuju se istražni postupci kojima se zainteresiranim osobama osigurava potpuni uvid u spise istrage, kontradiktornost i vođenje zapisnika”.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 „Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato” (Uredba predsjednika Republike br. 217 od 30. travnja 1998. „Uredba o istražnim postupcima u nadležnosti Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta”).

### Sažeti prikaz činjenica i postupka

- 1 AGCM je 2022. utvrdio postojanje zlouporabe vladajućeg položaja koju je počinio tužitelj time što je utvrdio pretjerano visoke cijene za usluge trajektnog prijevoza vozila u Mesinskom tjesnacu.
- 2 Konkretno, AGCM je u skladu s zaključcima iz presude *United brands* utvrdio da uopće ne postoji povezanost između troškova i prihoda, uključujući primjenom raznih ekonomskih testova koji su potvrdili da postoji znatno odstupanje. Usto, iz usporedbe tužiteljevih tarifa s tarifama koje su primjenjivala druga inozemna društva, također proizlazi da su utvrđene cijene bile pretjerano visoke. Osim toga, AGCM je naglasio da je povreda tržišnog natjecanja, koja izravno utječe na naknadu koju plaća korisnik, bila osobito relevantna i s obzirom na predmetno zemljopisno područje, odnosno Mesinski tjesnac, u kojem tužitelj ima gotovo monopolistički položaj, s obzirom na to da svake godine prevozi otprilike 10 milijuna putnika i dva milijuna vozila (podaci iz 2019.).
- 3 U ovom predmetu AGCM je 24. ožujka 2018. primio prijavu potrošača koji se žalio na pretjerano visoke cijene usluge prijevoza. Nakon što je primio navedenu prijavu, AGCM je 23. travnja 2019., dakle 394 dana od primitka prijave, poslao zahtjev za pružanje informacija Lučkoj upravi u Mesini koja je 22. svibnja 2019. odgovorila na taj zahtjev, ali samo djelomično. Stoga je AGCM 19. studenoga 2019. uputio poziv navedenoj lučkoj upravi koja je odgovorila 26. studenoga 2019.
- 4 AGCM je 4. kolovoza 2020. tužitelju dostavio odluku o pokretanju postupka koja je donesena na sjednici od 28. srpnja 2020. (odnosno 245 dana nakon zaprimanja odgovora lučke uprave). Postupak je okončan 11. travnja 2022. donošenjem odluke kojom je AGCM tužitelju naložio da se ubuduće suzdrži od utvrđivanja pretjerano visokih cijena te mu je, s obzirom na ozbiljnost povrede, izrekao i novčanu kaznu.

- 5 Tužitelj je pobijao navedenu odluku, pri čemu je zatražio njezino poništenje na temelju činjenice da je AGCM nepravodobno pokrenuo postupak radi utvrđenja povrede, odnosno nakon isteka roka od 90 dana predviđenog člankom 14. Zakona br. 689/1981.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 6 Tužitelj smatra da je predistražni stadij postupka, odnosno stadij koji prethodi obavijesti o pokretanju postupka, tijekom kojeg AGCM bez kontradiktorne rasprave prikuplja prve indicije kako bi provjerio stvarno postojanje povrede tržišnog natjecanja, trajao ukupno 855 dana, čime je povrijeđen članak 14. Zakona br. 689/1981.
- 7 Tužitelj smatra da se AGCM-ovo postupanje također očito protivi članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) i članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) jer je došlo do povrede prava obrane te legitimnih očekivanja optuženika protiv kojeg se ne može voditi postupak izricanja kazni ako je od obavijesti o povredi proteklo više od 90 dana.
- 8 Suprotno tomu, AGCM smatra da se prekluzivni rok od 90 dana ne primjenjuje na postupke za zaštitu tržišnog natjecanja. Naime, predviđa se jedino obveza pokretanja istrage u razumnom roku. U ovom predmetu ta se obveza poštovala, s obzirom na složenost činjenica na koje se odnosila istraga i s obzirom na to da je na tržište ušao i drugi gospodarski subjekt pa je trebalo tijekom primjereno dugog vremenskog razdoblja nadzirati razvoj dinamike tržišnog natjecanja.
- 9 Osim toga, AGCM navodi da u nijednoj drugoj državi članici Europske unije nacionalna tijela zadužena za zaštitu tržišnog natjecanja nisu obvezna odmah, pod prijetnjom prekluzije, pokrenuti istražni postupak. U tom pogledu AGCM upućuje i na zabrinutost koju je Europska komisija izrazila u pogledu toga primjenjuje li djelotvorno talijansko tijelo pravo Europske unije u slučaju strogog propisivanja tako kratkog roka za postupanje. Osim toga, AGCM navodi da se taj prekluzivni rok protivi članku 3. i članku 4. stavku 5. Direktive 2019/1/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018., kojima se, u vezi s načelom djelotvornosti, protivi nacionalni propis kojim se AGCM-u nalaže da pokrene istragu u skladu sa strogim vremenskim rokovima (u talijanskom slučaju, u roku od 90 dana), pri čemu se tom tijelu ne osigurava mogućnost da samostalno odabere vlastite prioritete djelovanja.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 10 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, na temelju nedavnog stajališta sudske prakse, koje je već ustaljeno, smatra da se na pokretanje AGCM-ova istražnog postupka primjenjuje rok od 90 dana predviđen člankom 14. Zakona br. 689/1981.

- 11 Iz toga proizlazi da je AGCM u roku od 90 dana od završetka predistražnog stadija postupka, obvezan počinitelju staviti na teret povredu i dostaviti odluku o pokretanju istrage. Rok od 90 dana ne počinje nužno teći od prve prijave povrede, nego od završetka utvrđivanja koje se provodi u predistražnom stadiju postupka, odnosno od završetka prikupljanja činjeničnih elemenata koji su potrebni kako bi se povreda stavila na teret počinitelju. Upravni sud (koji ispituje zakonitost AGCM-ovih akata, uključujući akte kojima se izriču kazne) provodi ocjenu završenog utvrđivanja te može provjeriti je li se na određeni datum mogla opravdano donijeti odluka kojom se povreda stavlja na teret počinitelju.
- 12 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da, ako se članak 14. Zakona br. 689/1981 primjenjuje automatski, prekoračenje roka u kojem povredu treba staviti na teret počinitelju, pa čak i za samo jedan dan, ima za posljedicu poništenje AGCM-ove odluke u sudskom postupku, čime u biti njegov rad postaje uzaludan. Naime, iako se člankom 15. Zakona br. 287/1990 pojašnjava da je glavna posljedica utvrđenja povrede nalog da se ta povreda ukloni (dok se novčana kazna izriče samo u ozbiljnijim slučajevima), zbog jedinstvenosti odluke, i osobito postupka, nepravodobno pokretanje tog postupka neizbježno dovodi do ništavosti konačne odluke koja je donesena. Osim toga, na temelju načela *ne bis in idem*, nije moguće naknadno ponovno pokrenuti novu istragu u pogledu istog događaja, ni u slučajevima trajnih povreda, odnosno u slučajevima u kojima poduzetnik nikad nije prestao sa svojim protupravnim postupanjem.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev zatim podsjeća na to da se člankom 3. Zakona br. 287/1990 u nacionalno pravo prenosi članak 102. UFEU-a. Slijedom toga, iako se stavlja na teret zlouporaba vladajućeg položaja koja je ograničena samo na nacionalno tržište, s obzirom na članak 1. stavak 4. Zakona br. 287/1990 postoji interes Europske unije za pravilnom primjenom zakonskih odredbi kojima se suzbijaju povrede tržišnog natjecanja, kao što je to utvrdio Sud Europske unije (presuda Suda od 11. prosinca 2007., predmet C-280/06, ECLI:EU:C:2007:775, t. 21. i 26.).
- 14 Nakon što je ponovio da se člankom 14. Zakona br. 689/1981 AGCM-u nalaže pokretanje istražnog postupka u prekluzivnom roku od 90 dana, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je Sud, u odnosu na postupke za zaštitu tržišnog natjecanja koji se vode na razini Unije utvrdio obvezu Europske komisije da završi postupak (što podrazumijeva i predistražni stadij postupka i stadij prave istrage) u razumnom roku (predmet C-254/99, 15. listopada 2002., ECLI:EU:C:2002:582).
- 15 Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da je potrebno utvrditi jesu li ta odstupanja u pogledu pokretanja istraga u području zaštite tržišnog natjecanja ovisno o tržištu (nacionalnom ili zajedničkom) na kojem je došlo do povrede u skladu s pravom Unije.
- 16 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je AGCM naveo da primjena članka 14. Zakona br. 689/1981 može ugroziti njegovo djelovanje, čime se onemogućuje pravilna primjena nacionalnog prava i prava Unije u području

tržišnog natjecanja. Naime, AGCM bi time bio primoran usporedo voditi više postupaka koji bi, zbog njihova broja, mogli ugroziti uspješnost istragâ, pri čemu bi određene povrede neizbježno ostale nekažnjene.

- 17 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je AGCM-ova djelatnost složena i da već u predistražnom stadiju postupka treba provesti znatan niz provjera kako bi mogao pravilno donijeti odluku kojom se povreda stavlja na teret počinitelju.
- 18 Usto, stroga primjena članka 14. Zakona br. 689/1981 može utjecati i na AGCM-ovu samostalnost. Naime, propisivanje prekluzivnog roka od 90 dana u praksi se očituje u obvezi pokretanja istraga u skladu s isključivo vremenskim kriterijem, čime se ograničava AGCM-ova diskrecijska ovlast.
- 19 S obzirom na posljednje navedeno, sud koji je uputio zahtjev naglašava da propisi Unije koje navodi AGCM (odnosno članak 3. i članak 4. stavak 5. Direktive 2019/1/EU) nisu primjenjivi na ovaj slučaj jer je taj propis u talijansko pravo prenesen tek 2021., dakle nakon pokretanja istrage. Međutim, taj sud istodobno ističe da se čini da Direktiva nije inovativna jer se njome samo kodificira u pozitivno pravo opće načelo koje već postoji u pravnom sustavu.
- 20 Kad je riječ o poduzetnikovom pravu na obranu, sud koji je uputio zahtjev prije svega napominje da je logična posljedica kvalifikacije kazni koje izriče AGCM kao kazni koje su po svojoj prirodi gotovo kaznenopravne (na temelju kriterija utvrđenih sudskom praskom Europskog suda za ljudska prava, takozvanih kriterija iz presude Engel) to da se trebaju poštovati jamstva, uključujući postupovna, iz članka 6. EKLJP-a i članka 41. Povelje. Konkretno, ta jamstva obuhvaćaju i obvezu javnog tijela da odmah („u najkraćem roku” prema tekstu EKLJP-a) optuženiku stavi na teret povredu kako bi se osigurala ravnopravnost stranaka i spriječilo nanošenje štete optuženiku zbog protoka vremena. Međutim, sud koji je uputio zahtjev napominje da članak 14. Zakona br. 689/1981, na način na koji se tumači i primjenjuje, ide i korak dalje, time što utvrđuje pravu apsolutnu presumpciju povrede prava obrane poduzetnika, koja je povezana s istekom prekluzivnog roka a da pritom nije potrebno dokazati da je poduzetnik uistinu pretrpio štetu zbog nepravodobnog pokretanja istražnog postupka.
- 21 Istodobno, sud koji je uputio zahtjev ističe da u praksi nepravodobno stavljanje na teret povrede počinitelju ne dovodi nužno do povrede prava obrane poduzetnika: naime, osim u posebnim slučajevima u kojima se dokaže da uopće nije moguće podnijeti dokaze AGCM-u, valja napomenuti da tijekom čitavog predistražnog stadija postupka poduzeća mogu počinjenjem povrede čak ostvariti konkurentsku prednost.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev zatim podsjeća na to da upravo kaznenopravna priroda kazne u širem smislu opravdava postojanje stadija koji je tajan, odnosno bez kontradiktorne rasprave, tijekom kojeg AGCM mora prikupiti sve elemente koji su potrebni da bi se povreda mogla staviti na teret počinitelju: naime,



ograničavanje predistražnog stadija postupka na provedbu kratkih provjera dovelo bi do nerazumnog ograničavanja AGCM-ovog djelovanja koji ne bi mogao pravilno i potpuno rekonstruirati na koji je način počinjena povreda. Osim toga, preranim pokretanjem postupka povećava se opasnost od toga da AGCM ne prikupi korisne dokaze.

- 23 Kad je riječ o zaštiti legitimnih očekivanja, sud koji je uputio zahtjev ističe da, s obzirom na to da trenutak od kojeg treba računati prekluzivan rok nije fiksna, nego ovisi o čimbenicima koji uvjetuju svaki pojedinačni slučaj, kao što je cjelovitost prijave, čini se, u svakom slučaju, da se njime ne mogu na odgovarajući način osigurati legitimna očekivanja subjekata kojima se izriče kazna. Osim toga, često se tvrdi da se AGCM-ovim nedjelovanjem nanosi šteta javnim interesima pa je rok utvrđen i s ciljem poticanja brze represivne intervencije, čime se sprečava da se ustale očekivanja poduzetnika. Međutim, čini se da je primjena prekluzivnog roka za pokretanje istražnog postupka u vezi s protupravnim postupanjima koja su još u tijeku proturječna i nelogična, s obzirom na to da se time AGCM znatno onemogućuje u sankcioniranju protupravnih radnji kojima se i dalje povređuje javni interes.
- 24 Naposljetku, s obzirom na potrebu za pravnom sigurnošću, sud koji je uputio zahtjev ističe da se talijanskim pravom već predviđa drukčiji rok zastare od pet godina od prestanka protupravnog postupanja (članak 28. Zakona br. 689/1981) upravo kako bi se spriječilo da se povreda stavi na teret počinitelju nakon pretjerano dugo vremena.