Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

30. siječnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Članak 102. UFEU-a – Zloporaba vladajućeg položaja – Ovlašćivanje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje za provedbu pravila o tržišnom natjecanju – Direktiva (EU) 2019/1 – Neovisnost nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje – Članak 4. stavak 5. – Određivanje prioriteta postupaka za provedbu članaka 101. i 102. UFEU-a – Novčane kazne poduzetnicima i udruženjima poduzetnika – Članak 13. – Postupci za utvrđivanje povrede pravila prava tržišnog natjecanja – Poštovanje razumnog roka – Nacionalni propis kojim se predviđa obveza nacionalnog tijela da obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku dostavi u prekluzivnom roku od 90 dana od saznanja za bitne elemente povrede – Potpuno i automatsko poništenje odluke nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje u slučaju nepoštovanja tog roka – Načelo *ne bis in idem* – Prekluzija ovlasti za pokretanje novog postupka za utvrđivanje povrede za ista djela – Načelo djelotvornosti – Prava obrane poduzetnikâ”

U predmetu C-511/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija), odlukom od 1. kolovoza 2023., koju je Sud zaprimio 8. kolovoza 2023., u postupku

Caronte & Tourist SpA

protiv

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

uz sudjelovanje:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

SUD (drugo vijeće),

* Jezik postupka: talijanski

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, F. Biltgen, predsjednik prvog vijeća, I. Jarukaitis, predsjednik četvrtog vijeća, M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), predsjednica petog vijeća, i J. Passer, sudac,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Caronte & Tourist SpA, D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa i R. Tremolada, *avvocati*,

– za Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, F. Sclafani, *avvocato dello Stato*,

– za Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia, P. Intilisano, *avvocato*,

– za Assarmatori, P. Molea i A. Police, *avvocati*,

– za Confederazione Italiana Armatori, G. Morbidelli i R. Righi, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. Fiandaca i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,

– za vladu Helenske Republike, K. Boskovits, u svojstvu agenta,

– za mađarsku vladu, D. Csoknyai, Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

– za slovačku vladu, E. Drugda i S. Ondrášiková, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Castillo de la Torre, G. Conte i C. Sjödin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 102. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Caronte & Tourist SpA (u daljnjem tekstu: C&T) i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija) (u daljnjem tekstu: AGCM) u vezi sa sankcijama koje je potonje tijelo izreklo društvu C&T zbog zlouporabe vladajućeg položaja.

Pravni okvir

Pravo Unije

UFEU

3 U skladu s člankom 102. UFEU-a:

„Svaka zlouporaba vladajućeg položaja od strane jednog poduzetnika ili više njih na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu zabranjena je kao nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj bi mogla utjecati na trgovinu među državama članicama.

Takva se zlouporaba može osobito sastojati od:

(a) neposrednog ili posrednog nametanja nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena ili drugih nepravednih trgovinskih uvjeta;

[…]”

Direktiva (EU) 2019/1

4 Uvodne izjave 1., 2., 6., 8., 23. i 40. Direktive (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (SL 2019., L 11, str. 3.) glase:

„1. Članci 101. i 102. [UFEU-a] pitanje su javnog poretka te bi se trebali učinkovito primjenjivati širom [Europske u]nije kako bi se osiguralo nenarušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Učinkovita provedba članaka 101. i 102. UFEU-a potrebna je kako bi se osigurala pravednija i otvorenija konkurentna tržišta u Uniji, na kojima se poduzetnici više natječu na temelju svoje uspješnosti i bez prepreka pristupanju tržištu koje su postavila trgovačka društva, čime im se omogućuje da generiraju bogatstvo i otvaraju nova radna mjesta. Njome se potrošače i poduzetnike aktivne na unutarnjem tržištu štiti od poslovnih praksi kojima se cijene robe i usluga drže umjetno visokima te im se povećava izbor inovativne robe i usluga.

2. Javnu provedbu članaka 101. i 102. [UFEU-a] obavljaju nacionalna tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje usporedno s [Europskom k]omisijom u skladu s [Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.)]. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija zajedno čine mrežu javnih tijela koja blisko surađuju u primjeni pravila Unije o tržišnom natjecanju (‚Europska mreža za tržišno natjecanje’).

[…]

6. […] Poduzetnici se ne mogu natjecati na temelju uspješnosti ako postoje sigurna utočišta za protutržišne prakse, na primjer zato što nije moguće prikupiti dokaze o protutržišnim praksama ili zato što poduzetnici mogu izbjeći obvezu plaćanja novčanih kazni. […]

[…]

8. S ciljem postizanja istinski zajedničkog područja provedbe tržišnog natjecanja u Uniji, na kojem se za poduzetnike koji posluju na unutarnjem tržištu osiguravaju ravnopravniji uvjeti, a za potrošače smanjuju nejednaki uvjeti, postoji potreba da se uspostave temeljna jamstva neovisnosti, odgovarajući financijski, ljudski, tehnički i tehnološki resursi te minimalne provedbene ovlasti i ovlasti za izricanje novčanih kazni za primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a i za primjenu nacionalnog prava tržišnog natjecanja usporedno s tim člancima kako bi nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogla biti potpuno učinkovita.

[…]

23. Nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi moći odrediti prioritete svojih postupaka za provedbu članaka 101. i 102. UFEU-a kako bi učinkovito upotrebljavala svoje resurse i kako bi se mogla usredotočiti na sprečavanje i otklanjanje protutržišnog ponašanja kojim se narušava tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. […]

[…]

40. Kako bi se osigurala učinkovita i ujednačena provedba članaka 101. i 102. [UFEU-a], nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi imati ovlast za izricanje učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih novčanih kazni poduzetnicima i udruženjima poduzetnika za povrede članka 101. ili 102. [UFEU-a] […]”

5 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet i područje primjene”, u stavku 1. predviđa:

„Ovom Direktivom utvrđuju se određena pravila kako bi se osiguralo da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju potrebna jamstva neovisnosti, resurse te provedbene ovlasti i ovlasti za izricanje novčanih kazni kako bi im se omogućilo da učinkovito primjenjuju članke 101. i 102. UFEU-a tako da se tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu ne narušava, a potrošači i poduzetnici ne dovode u nepovoljan položaj nacionalnim propisima i mjerama zbog kojih nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ne mogu učinkovito provoditi pravila o tržišnom natjecanju.”

6 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

5. ‚Europska mreža za tržišno natjecanje’ znači mreža javnih tijela koju čine nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija te koja služi kao forum za raspravu i suradnju u pogledu primjene i provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a;

[…]”

7 U skladu s člankom 3. te direktive, naslovljenim „Zaštitne mjere”:

„1. Postupcima koji se odnose na povrede članka 101. ili 102. UFEU-a, uključujući izvršavanje ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koje su navedene u ovoj Direktivi, poštuju se opća načela prava Unije i Povelja Europske unije o temeljnim pravima.

2. Države članice osiguravaju da izvršavanje ovlasti iz stavka 1. podliježe odgovarajućim zaštitnim mjerama u pogledu poduzetnikova prava na obranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom.

3. […] Države članice osiguravaju da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje prije donošenja odluke u skladu s člankom 10. ove Direktive donesu obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama."

8 Člankom 4. Direktive 2019/1, naslovljenim „Neovisnost", u stavku 5. predviđa se:

„Nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje ovlaštena su odrediti svoje prioritete pri izvršavanju zadaća u primjeni članaka 101. i 102. UFEU-a, kako je navedeno u članku 5. stavku 2. ove Direktive. Ako su nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje dužna razmotriti službene pritužbe, ta tijela imaju ovlasti te pritužbe odbaciti zbog toga što takve pritužbe ne smatraju prioritetom u provedbi. Time se ne dovodi u pitanje ovlast nacionalnih upravnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da odbace pritužbe zbog drugih razloga utvrđenih nacionalnim pravom."

9 Članak 5. te direktive, naslovljen „Resursi", glasi:

„1. Države članice minimalno osiguravaju da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju na raspolaganju dostatan broj kvalificiranih zaposlenika te dostatne financijske, tehničke i tehnološke resurse koji su potrebni za učinkovito obavljanje njihovih dužnosti i za učinkovito izvršavanje njihovih ovlasti u primjeni članaka 101. i 102. UFEU-a kako je navedeno u stavku 2. ovog članka.

2. Za potrebe stavka 1., nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje minimalno mogu provoditi istrage s ciljem primjene članaka 101. i 102. UFEU-a, donositi odluke primjenjujući te odredbe na temelju članka 5. Uredbe [br. 1/2003]; i blisko surađivati u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje u svrhu osiguravanja učinkovite i ujednačene primjene članaka 101. i 102. […]

[…]"

10 Članak 13. navedene direktive, naslovljen „Novčane kazne poduzetnicima i udruženjima poduzetnika", u stavku 1. predviđa:

„Države članice osiguravaju da nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu odlukom u vlastitom postupku provedbe poduzetnicima i udruženjima poduzetnika izreći učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće novčane kazne, ili u nekaznenom sudskom postupku zatražiti da im se izreknu takve novčane kazne, ako poduzetnici i udruženja poduzetnika s namjerom ili iz nepažnje krše članak 101. ili 102. UFEU-a."

11 Članak 29. te direktive, naslovljen „Pravila o rokovima zastare za izricanje novčanih kazni i periodičnih penala", u stavku 1. određuje:

„Države članice osiguravaju zastoj ili prekid zastare za izricanje novčanih kazni ili periodičnih penala od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u skladu s člancima 13. i 16. tijekom trajanja postupka provedbe pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje drugih država članica ili pred Komisijom u vezi s povredom koja se odnosi na isti sporazum, odluku udruženja poduzetnika, usklađeno djelovanje ili drugo postupanje koji su zabranjeni člankom 101. ili 102. UFEU-a.

[…]”

12 Na temelju članka 34. stavka 1. Direktive 2019/1, države članice bile su dužne staviti na snagu zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s tom direktivom do 4. veljače 2021. U skladu s njezinim člankom 36., navedena direktiva stupila je na snagu 3. veljače 2019.

Talijansko pravo

Zakon br. 287/90

13 Članak 1. leggea n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (Zakon br. 287 o donošenju pravnih pravila o zaštiti tržišnog natjecanja i tržišta) od 10. listopada 1990. (GURI br. 240 od 13. listopada 1990., str. 3.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. 287/90), naslovljen „Područje primjene i odnos s pravom [Unije]”, u stavku 4. određuje:

„Pravna pravila iz ove glave tumače se na temelju načela prava [Unije] primjenjivih u području tržišnog natjecanja.”

14 Člankom 3. stavkom 1. tog zakona, naslovljenim „Zloporaba vladajućeg položaja”, predviđa se:

„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;

[…]”

15 Članak 31. te direktive, naslovljen „Sankcije”, u stavku 1. propisuje:

„U pogledu upravnih novčanih kazni kao posljedica povreda ovog zakona, primjenjuju se, ovisno o slučaju, odredbe glave I. odjeljaka I. i II. [leggea n. 689 – Modifiche al sistema penale (Zakon br. 689 o izmjenama kaznenog sustava) od 24. studenoga 1981., u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. 689/81)].”

Zakon br. 689/81

16 Zakon br. 689/81 uređuje opći sustav upravnih novčanih kazni i u članku 14. naslovljenom „Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i obavješćivanje” predviđa:

„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].

Kad se dokumenti koji se odnose na povredu nadležnom tijelu dostave odlukom sudskog tijela, rokovi iz prethodnog stavka počinju teći od datuma primitka [tih dokumenata].

[…]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

17 Društvo C&T pruža usluge trajektnog prijevoza u Mesinskom tjesnacu (Italija). AGCM je 24. ožujka 2018. primio prijavu potrošača koji se žalio na pretjerano visoke cijene tih usluga te je tražio pokretanje istrage. Dana 23. travnja 2019. AGCM je poslao zahtjev za pružanje informacija Lučkoj upravi u Messini, a zatim joj je 19. studenoga 2019. uputio i poziv na koji je ta uprava odgovorila 26. studenoga 2019.

18 AGCM je 4. kolovoza 2020. društvu C&T dostavio odluku o pokretanju postupka radi utvrđivanja povrede u području tržišnog natjecanja.

19 Odlukom od 11. travnja 2022. AGCM je na temelju članka 3. Zakona br. 287/90 utvrdio da društvo C&T zloupotrebljava vladajući položaj jer naplaćuje pretjerano visoke cijene za uslugu prijevoza vozila trajektom u Mesinskom tjesnacu. To je tijelo stoga društvu C&T naložilo da se ubuduće suzdrži od takve prakse te mu je, s obzirom na težinu povrede, izreklo novčanu kaznu u iznosu od 3 719 370 eura.

20 Društvo C&T osporavalo je odluku AGCM-a od 11. travnja 2022. pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), sudom koji je uputio zahtjev, pozivajući se, među ostalim, na nepravodobno otvaranje kontradiktorne faze istrage u postupku u kojem je donesena ta odluka.

21 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da, u skladu s nedavnom sudskom praksom Consiglia di Stato (Državno vijeće, Italija), postupci koje AGCM provodi u području tržišnog natjecanja podliježu poštovanju članka 14. Zakona br. 689/81, na temelju kojeg je to tijelo dužno, pod prijetnjom prekluzije svoje ovlasti za izricanje sankcija, pokrenuti kontradiktornu fazu istrage u postupku obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku u roku od 90 dana od trenutka kada je saznalo za bitne elemente navodne povrede (u daljnjem tekstu: predmetni rok).

22 Točan početak roka o kojem je riječ podliježe sudskom nadzoru u okviru kojeg upravni sud treba provesti retrospektivnu ocjenu i provjeriti od kojeg su trenutka elementi kojima je AGCM raspolagao u određenom trenutku bili dovoljni kako bi bio dužan dostaviti obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i tako pokrenuti kontradiktornu fazu istrage u postupku. Svako prekoračenje tog roka dovelo bi do poništenja u cijelosti AGCM-ove odluke donesene nakon postupka za utvrđivanje povrede. Osim toga, na temelju načela *ne bis in idem* to tijelo više ne može pokrenuti novi postupak za utvrđivanje povrede u pogledu iste prakse, čak ni ako poduzetnik o kojem je riječ nikad nije prestao s tom praksom.

23 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, primjena predmetnog roka ugrožava AGCM-ovu autonomiju jer ga obvezuje da predmet koji se pred njim vodi rješava isključivo kronološkim redoslijedom a da pritom ne može uzeti u obzir posebnosti svojstvene svakom predmetu. S obzirom na veliku složenost AGCM-ove djelatnosti, osobito tijekom istraga koje se odnose na praksu velikih gospodarskih subjekata, preranim pokretanjem otvaranja kontradiktorne faze istrage u postupku povećava se rizik od toga da to tijelo ne uspije prikupiti elemente potrebne i dostatne za utvrđivanje povrede koju stavlja na teret.

24 Osim toga, budući da predmetni poduzetnik nije dužan, na temelju nacionalnog prava kako ga tumači Consiglio di Stato (Državno vijeće), dokazati da je pretrpio štetu zbog pokretanja kontradiktorne faze istrage u postupku nakon predmetnog roka, iz toga proizlazi neoboriva pretpostavka povrede prava obrane tog poduzetnika samo zbog tog prekoračenja roka.

25 U svakom slučaju, primjena roka čiji početak ovisi o predmetnom slučaju nije u skladu s načelom zaštite legitimnih očekivanja na čije poštovanje sankcionirani poduzetnici moraju imati pravo.

26 S obzirom na ta razmatranja, sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti s pravom Unije primjene predmetnog roka na istražne postupke koji se odnose na povrede počinjene u području zlouporabe vladajućeg položaja.

27 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 102. UFEU-a, u vezi s načelima zaštite tržišnog natjecanja i djelotvornosti upravnih postupka, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kao što je onaj koji proizlazi iz primjene članka 14. [Zakona br. 689/81] kako se tumači u sudskoj praksi i kojim se [AGCM-u] 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?”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

28 Društva C&T i Assarmatori u biti smatraju da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer se povreda koja se stavlja na teret društvu C&T ne temelji na povredi članka 102. UFEU-a, nego samo na povredi članka 3. Zakona br. 287/90 kojim se na nacionalnoj razini zabranjuje zlouporaba vladajućeg položaja. Stoga je AGCM odlučio primijeniti isključivo nacionalno pravo tržišnog natjecanja. Osim toga, postavljeno pitanje odnosi se na zahtjev za tumačenje odredbe nacionalnog prava, odnosno članka 14. Zakona 689/81, koja je obuhvaćena postupovnom autonomijom kojom raspolažu države članice i nije ni u kakvoj vezi s materijalnim pravom tržišnog natjecanja.

29 U tom pogledu valja istaknuti da, prema sudskoj praksi Suda, u situaciji u kojoj je gospodarski subjekt sankcioniran zbog zlouporabe vladajućeg položaja samo na temelju nacionalnog prava tržišnog natjecanja, Sud ipak može odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članka 102. UFEU-a ako je ta odredba nacionalnim pravom učinjena primjenjivom zbog upućivanja potonjeg na sadržaj te odredbe prava Unije. Naime, kada nacionalno zakonodavstvo situacije koje su u cijelosti unutarnje uređuje na jednak način kao i pravo Unije, postoji jasan interes Unije da se odredbe ili pojmovi preuzeti iz tog prava tumače na jednak način bez obzira na okolnosti u kojima se primjenjuju (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2020., Generics (UK) i dr., C-307/18, EU:C:2020:52, t. 24., 26. do 28. i navedenu sudsku praksu).

30 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se, na temelju članka 1. stavka 4. Zakona br. 287/90, odredbe njegove glave I. tumače na temelju načela prava Unije primjenjivih u području tržišnog natjecanja. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev naglasio je da članak 3. tog zakona ima normativni doseg koji je u osnovi istovjetan dosegu članka 102. UFEU-a.

31 Stoga valja utvrditi da su odredbe glave I. Zakona br. 287/90, kad je riječ o rješenjima koja se njima pružaju u pogledu potpuno unutarnjih situacija, u skladu s onima utvrđenima u pravu Unije, osobito na temelju članka 102. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2007., ETI i dr., C-280/06, EU:C:2007:775, t. 23.).

32 Osim toga, činjenica da se pitanja suda koji je uputio zahtjev ne odnose na usklađenost s pravom Unije materijalnih odredbi nacionalnog prava tržišnog natjecanja iz glave I. Zakona br. 287/90, nego postupovne odredbe članka 14. Zakona br. 689/81, nema nikakav utjecaj na dopuštenost ovog zahtjeva.

33 Naime, s jedne strane, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je, prema sudskoj praksi Consiglia di Stato (Državno vijeće), članak 14. Zakona br. 689/81 postao primjenjiv na upravne novčane kazne izrečene zbog povrede Zakona br. 287/90 člankom 31. stavkom 1. tog zakona. S druge strane, odredba nacionalnog prava koja je obuhvaćena postupovnom autonomijom države članice nije izuzeta iz primjene prava Unije, s obzirom na to da se nadležnost koju države članice imaju za donošenje takve odredbe mora izvršavati u skladu sa zahtjevima koji su u tom pogledu postavljeni tim pravom.

34 U tim je okolnostima zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Meritum

35 Uvodno treba podsjetiti na to da je – u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uspostavljen člankom 267. UFEU-a – na Sudu da nacionalnom sudu dâ koristan odgovor koji će mu omogućiti rješavanje predmeta koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud može po potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena i uzeti u obzir, kada je to potrebno, odredbe prava Unije na koje nacionalni sud nije uputio u svojem pitanju (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2024., Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policija” pri MVR – Sofija, C-118/22, EU:C:2024:97, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

36 S jedne strane, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u roku koji je propisan za prenošenje direktive države članice kojima je ona upućena moraju se suzdržati od donošenja odredbi koje bi mogle ozbiljno ugroziti postizanje rezultata koje propisuje ta direktiva (presuda od 25. siječnja 2022., VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, t. 75. i navedena sudska praksa).

37 Budući da sva tijela navedenih država članica podliježu obvezi jamčenja punog učinka odredaba prava Unije, obveza suzdržavanja iz prethodne točke ove presude vrijedi i za nacionalne sudove. Stoga se sudovi država članica od trenutka kad je određena direktiva stupila na snagu trebaju suzdržati, koliko je moguće, od tumačenja nacionalnog prava na način kojim bi se moglo ozbiljno ugroziti postizanje rezultata navedene direktive nakon isteka roka za njezino prenošenje (vidjeti u tom smislu presudu od 11. travnja 2024., Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Isključenje javnih tražbina iz otpusta duga), C-687/22, EU:C:2024:287, t. 47. i 48. i navedenu sudsku praksu).

38 U ovom slučaju, AGCM-ova odluka o pokretanju kontradiktorne faze istrage u postupku za utvrđivanje povrede u pogledu društva C&T donesena je 4. kolovoza 2020. i stoga u roku za prenošenje Direktive 2019/1. Naime, u skladu s člankom 34. stavkom 1. i člankom 36. te direktive, ona je stupila na snagu 3. veljače 2019. i države članice bile su dužne uskladiti se s njom najkasnije 4. veljače 2021.

39 Međutim, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. Direktive 2019/1, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 1., 6. i 8., njome se utvrđuju, u svrhu djelotvorne primjene članaka 101. i 102. UFEU-a od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, određena temeljna jamstva čiji je cilj omogućiti tim tijelima da budu potpuno učinkovita u djelotvornoj provedbi tih odredbi, osobito s ciljem osiguravanja pravednih i otvorenih konkurentnih tržišta, zaštite potrošača i poduzetnika od protutržišne prakse kao i izbjegavanja nesankcioniranja takve prakse.

40 Iz toga slijedi da, kako bi ocijenio je li AGCM-ova odluka o pokretanju kontradiktornog istražnog postupka bila nepravodobna s obzirom na predmetni rok, sud koji je uputio zahtjev morat će, u skladu sa zaključcima koji proizlaze iz točaka 36. i 37. ove presude, uzeti u obzir relevantne odredbe Direktive 2019/1, tako da na postavljeno pitanje valja odgovoriti i uzimajući u obzir taj akt Unije.

41 S druge strane, iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi samo da se na postupke za utvrđivanje povrede obuhvaćene Zakonom br. 287/90 primjenjuje predmetni rok, nego i da nepoštovanje tog roka dovodi do potpunog poništenja konačne odluke koju je donio AGCM kao i do prekluzije ovlasti potonjeg da pokrene novi postupak koji se odnosi na iste činjenice.

42 Kako bi mu se dao potpuno koristan odgovor, valja stoga smatrati da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2019/1 i članak 102. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, u postupku radi utvrđivanja protutržišne prakse koji vodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, s jedne strane, nalaže tom tijelu da pokrene kontradiktornu fazu istrage u tom postupku obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku dotičnom poduzetniku u roku od 90 dana od trenutka kada je saznalo za bitne elemente navodne povrede koje može sadržavati već prva prijava povrede i, s druge strane, sankcionira nepoštovanje tog roka potpunim poništenjem konačne odluke navedenog tijela po okončanju postupka za utvrđivanje povrede kao i prekluzijom ovlasti tog tijela da pokrene novi postupak za utvrđivanje povrede u pogledu iste prakse.

43 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da je, u nedostatku posebnih propisa Unije kojima se uređuju postupovni rokovi u području utvrđivanja povreda i izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, na državama članicama da utvrde i primjenjuju nacionalna postupovna pravila u tom području (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 43. do 45.).

44 Međutim, iako je uspostava i primjena tih pravila u nadležnosti država članica, one tu nadležnost moraju izvršavati poštujući pravo Unije. Uzimajući u obzir načelo djelotvornosti, države članice ne mogu učiniti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim provođenje tog prava, a osobito u području prava tržišnog natjecanja moraju osigurati da pravila koja utvrđuju ili primjenjuju ne ugrožavaju djelotvornu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

45 Valja smatrati da je određivanje razumnih postupovnih rokova za utvrđivanje povreda i izricanje sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u skladu s pravom Unije. Naime, takvi razumni rokovi utvrđuju se u interesu predmetnih poduzetnika i tih tijela, u skladu s načelom pravne sigurnosti, i ne čine provedbu prava Unije praktički nemogućom ili pretjerano teškom (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 48.).

46 Stoga nacionalna pravila kojima se utvrđuju postupovni rokovi u području utvrđivanja povreda i izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje moraju, uz poštovanje načela pravne sigurnosti, težiti tomu da se s predmetima postupa u razumnom roku a da se pritom ne ugrozi djelotvorna provedba članaka 101. i 102. UFEU-a i Direktive 2019/1 u unutarnjem pravnom poretku (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 49.).

47 Kako bi se utvrdilo poštuje li nacionalni sustav rokova takvu ravnotežu, valja osobito uzeti u obzir trajanje dotičnog roka i sve načine njegove primjene, kao što su dan od kojeg počinje teći, odabrani načini njegova pokretanja kao i oni koji omogućuju njegovu suspenziju ili prekid (vidjeti u tom smislu presude od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 50. i od 10. lipnja 2021., BNP Paribas Personal Finance, C-776/19 do C-782/19, EU:C:2021:470, t. 30.).

48 Također valja uzeti u obzir posebnosti predmeta obuhvaćenih pravom tržišnog natjecanja i, konkretnije, okolnost da ti predmeti u načelu zahtijevaju provođenje složene činjenične i ekonomske analize (presuda od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 51.).

49 Osim toga, u svrhu određivanja razumnih vremenskih ograničenja kojima se uređuju postupci koje provode nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje s ciljem sankcioniranja protutržišne prakse, načelo pravne sigurnosti nalaže državama članicama da uspostave sustav rokova koji je dovoljno precizan, jasan i predvidljiv kako bi se svim uključenim dionicima omogućilo da znaju točan opseg obveza koje im predmetna pravila nalažu te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (vidjeti po analogiji presude od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 49.; od 3. lipnja 2021., Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, t. 48. i od 7. ožujka 2024., Die Länderbahn i dr., C-582/22, EU:C:2024:213, t. 66.).

50 U tom kontekstu, iz sudske prakse Suda koja se odnosi na postupke za utvrđivanje povrede članaka 101. i 102. UFEU-a koje vodi Europska komisija proizlazi da se poštovanje načela razumnog roka načelno zahtijeva u svakoj fazi koja je dio tih postupaka (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 199. i 230. i od 21. rujna 2006., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisija, C-105/04 P, EU:C:2006:592, t. 37. do 39.).

51 Zbog sličnih razloga, prilikom određivanja postupovnih rokova u području utvrđivanja povreda i izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, države članice mogu predvidjeti ne samo opća pravila o zastari koja se primjenjuju na postupak za utvrđivanje povrede u cijelosti nego i, prema potrebi, rokove kojima se uređuje odvijanje određenih faza tog postupka, kao što je faza koja prethodi obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku dotičnom poduzetniku, pod uvjetom da su predmetni rokovi u skladu sa zahtjevima iz točaka 46. do 49. ove presude.

52 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se razumnost trajanja te faze načelno mora ocjenjivati s obzirom na okolnosti svakog pojedinog predmeta (vidjeti u tom smislu presude od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 82.). Konkretnije, trajanje postupovnog roka kojim se uređuje navedena faza mora biti materijalno dovoljno za osiguranje njezina dobrog odvijanja (vidjeti u tom smislu presude od

29. listopada 2015., BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, t. 29. i od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka), C-651/19, EU:C:2020:681, t. 57.).

53 Također valja podsjetiti na to da je u okviru postupaka za utvrđivanje povrede članaka 101. i 102. UFEU-a koje vodi Europska komisija preliminarna faza istrage, koja se proteže do obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, namijenjena ne samo tomu da se toj instituciji omogući prikupljanje svih relevantnih elemenata koji potvrđuju ili ne potvrđuju postojanje povrede pravila tržišnog natjecanja, nego i da zauzme stajalište o smjeru postupka kao i o daljnjem tijeku postupka (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 182. i od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 113.).

54 Iako je vjerojatno da će složenost postupka u području tržišnog natjecanja opravdati produljenje njegove preliminarne faze kroz dugo razdoblje (vidjeti u tom smislu presude od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 62. i od 17. studenoga 2022., Irish Wind Farmers' Association i dr./Komisija, C-578/21 P, EU:C:2022:898, t. 88.), Komisija ipak nije ovlaštena ustrajati na suzdržavanju od postupanja tijekom te faze postupka (vidjeti u tom smislu presude od 18. ožujka 1997., Guérin automobiles/Komisija, C-282/95 P, EU:C:1997:159, t. 36. i od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 81.).

55 Osim toga, poštovanje prava obrane temeljno je načelo prava Unije koje se mora u potpunosti poštovati u kontekstu upravnih postupaka obuhvaćenih pravom Unije. U okviru postupka za utvrđivanje povrede pravila tržišnog natjecanja, obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku predstavlja bitno jamstvo u tom pogledu (vidjeti u tom smislu presude od 26. listopada 2017., Global Steel Wire i dr./Komisija, C-457/16 P i C-459/16 P do C-461/16 P, EU:C:2017:819, t. 139. i 140.; od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr., C-358/16, EU:C:2018:715, t. 60. i od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 56.). To je potvrđeno člankom 3. stavkom 3. drugom rečenicom Direktive 2019/1, na temelju kojeg države članice osiguravaju da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje prije donošenja odluke koja se odnosi na utvrđivanje i otklanjanje povrede članka 101. ili 102. UFEU-a donesu obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku.

56 Iz toga slijedi da su razmatranja iz točaka 53. do 55. ove presude također relevantna u okviru upravnog postupka koji na nacionalnoj razini vodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje s ciljem kažnjavanja povrede članka 102. UFEU-a.

57 Međutim, kako bi djelotvorno ispunila svoju obvezu provedbe prava Unije u području tržišnog natjecanja, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje moraju biti u mogućnosti dodijeliti različite stupnjeve prioriteta pritužbama koje su im podnesene, pri čemu u tu svrhu raspolažu širokom marginom prosudbe (vidjeti po analogiji presude od 14. prosinca 2000., Masterfoods i HB, C-344/98, EU:C:2000:689, t. 46. i od 19. rujna 2013., EFIM/Komisija, C-56/12 P, EU:C:2013:575, t. 72. i 83.).

58 Priznavanje takve široke margine prosudbe opravdano je i s obzirom na Direktivu 2019/1, čijim se člankom 5. stavcima 1. i 2. u biti predviđa da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje moraju raspolagati potrebnim sredstvima kako bi im se omogućilo da provode istrage s ciljem

primjene članaka 101. i 102. UFEU-a, da surađuju u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje iz članka 2. stavka 1. točke 5. te direktive i da donesu odluke koje se osobito odnose na otklanjanje povrede navedenih odredbi i izricanje sankcija.

59 Kako bi mogla obavljati te zadaće u skladu sa svojom operativnom neovisnošću, ta tijela moraju, u skladu s člankom 4. stavkom 5. Direktive 2019/1, imati ovlast određivanja svojih prioriteta. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 23. te direktive, cilj je te ovlasti omogućiti navedenim tijelima da učinkovito upotrebljavaju svoje resurse i da se usredotoče na sprečavanje i otklanjanje protutržišnog ponašanja na unutarnjem tržištu.

60 Iz same svrhe faze koja prethodi obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku za utvrđivanje povrede u području tržišnog natjecanja i široke margine prosudbe kojom nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora raspolagati pri utvrđivanju prioriteta za svoje postupke u vezi s provedbom članka 102. UFEU-a proizlazi da tijekom te faze postupka takvo tijelo mora biti u mogućnosti ne samo provesti sve prethodne istražne mjere kao i često složene činjenične i pravne ocjene koje su mu potrebne kako bi ocijenilo je li otvaranje kontradiktorne faze istrage opravdano, nego i odabrati, ovisno o stupnju prioriteta koji želi dati, u izvršavanju svoje operativne neovisnosti, postupku za utvrđivanje povrede obveze koji je u tijeku, najprikladniji trenutak za pokretanje, ovisno o slučaju, njegove kontradiktorne faze istrage.

61 Stoga nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora imati mogućnost privremeno odgoditi otvaranje kontradiktorne faze istrage u određenom postupku iako je već utvrdilo postojanje bitnih elemenata navodne povrede. Takva mogućnost u skladu je s ciljem da dotično tijelo može na odgovarajući način rješavati sve postupke za utvrđivanje povrede koji su pred njim pokrenuti. Također može doprinijeti učinkovitom korištenju raspoloživih resursa i poticanju odgovarajuće suradnje u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje. Međutim, takva privremena odgoda ne može imati za posljedicu prekoračenje razumnog roka u kojem se mora zaključiti faza koja prethodi obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku za utvrđivanje povrede.

62 Osim toga, država članica prilikom izvršavanja svoje postupovne autonomije mora jamčiti ne samo punu djelotvornost prava Unije nego i poštovanje temeljnih prava, među kojima su osobito prava obrane poduzetnika na koje se odnose postupci za utvrđivanje povrede (vidjeti u tom smislu presude od 7. prosinca 2010., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, t. 63. i od 5. lipnja 2018., Kolev i dr., C-612/15, EU:C:2018:392, t. 98.).

63 U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Direktive 2019/1, izvršavanje ovlasti koje se na temelju te direktive moraju priznati nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje podliježe odgovarajućim zaštitnim mjerama u pogledu prava poduzetnika na obranu, uključujući pravo na saslušanje.

64 U tom pogledu, Sud je već presudio da prekomjerno trajanje faze koja prethodi obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku može utjecati na buduće mogućnosti obrane predmetnih poduzetnika, osobito tako da se time povređuju njihova prava obrane u okviru kontradiktorne faze istrage u postupku za utvrđivanje povrede koji se protiv njih vodi. Naime, što više vremena prođe između mjere preliminarne istrage i obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, to je vjerojatnije da se eventualni oslobađajući dokazi u pogledu povrede koja se stavlja na teret u toj obavijesti više neće moći prikupiti ili će njihovo prikupljanje biti otežano (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2006., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisija, C-105/04 P, EU:C:2006:592, t. 49.).

65 Iako je cilj razumnih postupovnih rokova, među ostalim, zajamčiti djelotvorno ostvarivanje prava obrane poduzetnika protiv kojih se vodi postupak za utvrđivanje povrede, ostaje činjenica da nacionalni propis kojim se uspostavljaju postupovni rokovi u području izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje ipak mora biti prilagođen posebnostima prava tržišnog natjecanja Unije i ciljevima provedbe tog prava od strane dotičnih osoba, kako se ne bi ugrozila njegova puna djelotvornost (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 52.).

66 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, AGCM je dužan otvoriti fazu kontradiktorne istrage u postupku obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku u roku od najviše 90 dana od utvrđivanja bitnih elemenata navodne povrede. Usto, povreda predmetnog roka ima za posljedicu, s jedne strane, automatsko poništenje konačne odluke koju je AGCM donio slijedom postupka za utvrđivanje povrede u dijelu u kojem se odnosi na prestanak protutržišnog ponašanja i na sankcije izrečene predmetnom poduzetniku. S druge strane, to je tijelo, na temelju načela *ne bis in idem*, konačno spriječeno pokrenuti novi postupak za utvrđivanje povrede koji se odnosi na isto protutržišno ponašanje. Kao što to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, cilj je tih pravila zaštititi prava obrane poduzetnika tijekom postupka za utvrđivanje povrede koji se protiv njih vodi tako da ih se pravodobno obavijesti o prigovorima iznesenima protiv njih.

67 Kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 107. do 109. svojeg mišljenja, primjena predmetnog roka može obvezati AGCM da bez razlike postupa sa svim postupcima za utvrđivanje povrede koji se pred njim vode, uzimajući u obzir ne okolnosti svojstvene svakom postupku, nego samo kronološki slijed, čime ga se sprječava da utvrdi i provede prioritete svojih postupaka koji se odnose na provedbu članaka 101. i 102. UFEU-a. To bi tijelo stoga moglo biti prisiljeno pokrenuti istražne postupke na neizvjesnim činjeničnim i pravnim osnovama ili dati prednost postupanju s određenim kategorijama spisa koje, na temelju raspoloživih resursa, može obraditi i nakon faze preliminarne istrage, ovisno o slučaju, na štetu osobito složenih spisa koji štete interesima potrošača. Takva povreda operativne neovisnosti AGCM-a tim je vjerojatnija u situaciji u kojoj se početak roka, čiji načini primjene, štoviše, nisu precizni, jasni ni predvidljivi za to tijelo i predmetnog poduzetnika, podudara s prvim prijavljivanjem navodne povrede tom tijelu, koje je stoga dužno odmah istražiti spis.

68 Usto, posljedice povezane s prekoračenjem predmetnog roka mogu spriječiti AGCM da u potpunosti surađuje u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje, koju, kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2019/1, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 2., čine nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija s ciljem uske suradnje u području primjene i provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a.

69 Naime, kao što su to pravilno istaknuli AGCM i Komisija u svojim pisanim očitovanjima, može se pokazati potrebnim da se nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, osobito u slučaju pritužbi ili zahtjeva za oslobođenje ili umanjenje upućenih nekoliko nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, koordiniraju međusobno i s Komisijom kako bi osigurala optimalnu raspodjelu predmetâ među različitim tijelima unutar te mreže i izbjegla usporedno vođenje postupaka u vezi s istim činjenicama. Međutim, u ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da AGCM može naložiti zastoj ili prekid predmetnog zastarnog roka.

70 U tom kontekstu također valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2019/1, zastoj ili prekid zastare za izricanje novčanih kazni ili periodičnih penala od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje treba nastupiti tijekom trajanja postupka provedbe pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje drugih država članica ili pred Komisijom u vezi s povredom koja se odnosi na istu protutržišnu praksu.

71 Osim toga, valja istaknuti, s jedne strane, da se prava obrane poduzetnika protiv kojih se vodi postupak za utvrđivanje povrede u svakom slučaju ne mogu povrijediti samo zbog nepoštovanja predmetnog roka.

72 Naime, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 131. svojeg mišljenja, iako je točno da je važno izbjeći to da prava obrane poduzetnika budu nepovratno ugrožena tijekom prethodne faze postupka za utvrđivanje povrede u području tržišnog natjecanja, takav će poduzetnik u svakom slučaju i dalje moći djelotvorno ostvarivati svoja prava obrane pod uvjetom da je zajamčeno da nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne može donijeti nikakvu odluku u odnosu na njega a da to tijelo nije provelo kontradiktornu fazu istrage tijekom koje je navedeno društvo moglo u potpunosti ostvarivati svoja prava obrane.

73 Sud usto smatra da nacionalno uređenje zastare koje, zbog razloga svojstvenih tom uređenju, čini sustavnu prepreku izricanju učinkovitih i odvraćajućih sankcija za povrede prava tržišnog natjecanja Unije može učiniti primjenu pravila tog prava praktički nemogućom ili pretjerano teškom. Slijedom toga, smatrao je da nacionalni propis kojim se uspostavlja rok zastare čija primjena, s obzirom na povećanu složenost predmeta obuhvaćenih pravom tržišnog natjecanja, može dovesti do sustavne opasnosti od nekažnjavanja djela koja čine povrede tog prava nije u skladu s načelom djelotvornosti (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 53. i 56.).

74 Također valja istaknuti da, na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2019/1, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 40., nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje moraju imati ovlast izricanja učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih novčanih kazni poduzetnicima i udruženjima poduzetnika koji s namjerom ili iz nepažnje krše članak 101. ili 102. UFEU-a.

75 Međutim, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 137. do 139. svojeg mišljenja, čini se da posljedice koje nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku veže uz nepoštovanje predmetnog roka mogu dovesti do sustavne opasnosti od nekažnjavanja djela koja čine povrede prava tržišnog natjecanja Unije. Naime, taj nacionalni propis stoga može podrazumijevati to da znatan broj utvrđenih povreda pravila tržišnog natjecanja nije predmet učinkovitih i odvraćajućih sankcija. Osim toga, AGCM-ova nemogućnost da pokrene novi postupak za utvrđivanje povrede radi donošenja takvih sankcija mogla bi zapravo potaknuti poduzetnike na održavanje protutržišne prakse, čime bi se ozbiljno ugrozila učinkovita provedba pravila prava tržišnog natjecanja Unije od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

76 U tim okolnostima, s obzirom na razmatranja iz točaka 67. do 69. i 75. ove presude, primjena predmetnog roka na AGCM-ovu aktivnost može dovesti do ugrožavanja operativne neovisnosti tog tijela i stvaranja sustavne opasnosti od nekažnjavanja djela koja predstavljaju povrede članka 102. UFEU-a. Iz toga slijedi da nacionalne odredbe kojima se predviđa predmetni rok mogu ozbiljno ugroziti postizanje rezultata propisanog Direktivom 2019/1.

77 Štoviše, važno je pojasniti da se tumačenjem nacionalnog prava prema kojem su posljedice AGCM-ove povrede predmetnog roka ograničene na prekluziju ovlasti tog tijela za izricanje sankcija, čime bi ono ostalo u mogućnosti naložiti poduzetniku da prestane sa svojim protutržišnim ponašanjem, ipak ne može isključiti postojanje takve opasnosti od nekažnjavanja i zajamčiti djelotvorna primjena članaka 101. i 102. UFEU-a. Naime, takva ograničenja djelovanja nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje ne bi bila u skladu ni s obvezom država članica da donesu i osiguraju provedbu sustava učinkovitih i odvraćajućih sankcija utvrđenog u članku 13. stavku 1. Direktive 2019/1 ni sa sudskom praksom Suda prema kojoj, u slučaju da se utvrdi postojanje povrede članka 101. ili 102. UFEU-a, samo u vrlo iznimnim situacijama, osobito kada je predmetni poduzetnik sudjelovao u nacionalnom pokajničkom programu i kad je njegova suradnja bila odlučujuća za otkrivanje i djelotvorno suzbijanje protutržišnog djelovanja, nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje može samo utvrditi tu povredu a da dotičnom poduzetniku ne izrekne novčanu kaznu (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 2022., Nordzucker i dr., C-151/20, EU:C:2022:203, t. 64. i navedenu sudsku praksu i od 18. siječnja 2024., Lietuvos notarų rūmai i dr., C-128/21, EU:C:2024:49, t. 108.).

78 Budući da, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, primjena roka o kojem je riječ u glavnom postupku proizlazi iz određenog tumačenja nacionalnog prava od strane višeg suda, valja još dodati da, kako bi se zajamčila djelotvornost svih odredaba prava Unije, načelo nadređenosti nacionalnim sudovima nalaže da u najvećoj mogućoj mjeri tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije (presude od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 70. i navedena sudska praksa i od 12. listopada 2023., Z. (Pravo na dobivanje duplikata ugovora o kreditu), C-326/22, EU:C:2023:775, t. 34. i navedena sudska praksa).

79 Nacionalni su sudovi prilikom primjene nacionalnog prava dužni to pravo tumačiti, koliko je to moguće, u skladu s tekstom i ciljem relevantnih odredbi prava Unije, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna učinkovitost navedenih odredbi i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se njima nastoji postići (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 71. i navedenu sudsku praksu i od 22. rujna 2022., Vicente (Postupak za naplatu nagrada za rad odvjetnika), C-335/21, EU:C:2022:720, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

80 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da svoje nacionalno pravo, osobito članak 31. Zakona br. 287/90 i članak 14. Zakona br. 689/81, tumači u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s pravom Unije kako bi se osigurala njegova puna djelotvornost. Obveza usklađenog tumačenja nalaže tom sudu da izmijeni, ovisno o slučaju, ustaljenu sudsku praksu kada se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije u skladu s ciljevima odredbe prava Unije i da u tu svrhu izuzme iz primjene na temelju samostalne ovlasti svako tumačenje višeg ili čak vrhovnog suda koje ga na temelju njegova nacionalnog prava obvezuje ako to tumačenje nije u skladu s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 78. i navedenu sudsku praksu; od 21. siječnja 2021., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, t. 58. i od 13. lipnja 2024., DG Función Pública, Generalitat de Catalunya i Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 i C-332/22, EU:C:2024:496, t. 108. i 110.).

81 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 5. i članak 13. stavak 1. Direktive 2019/1 te članak 102. UFEU-a, u vezi s načelom djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, u postupku radi utvrđivanja protutržišne prakse koji vodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, s jedne strane, nalaže tom tijelu da pokrene kontradiktornu fazu istrage u tom postupku obaviješću o

preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku dotičnom poduzetniku u roku od 90 dana od trenutka kada je saznalo za bitne elemente navodne povrede koje može sadržavati već prva prijava povrede i, s druge strane, sankcionira nepoštovanje tog roka potpunim poništenjem konačne odluke navedenog tijela po okončanju postupka za utvrđivanje povrede kao i prekluzijom ovlasti tog tijela da pokrene novi postupak za utvrđivanje povrede u pogledu iste prakse.

Troškovi

82 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 4. stavak 5. i članak 13. stavak 1. Direktive (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta te članak 102. UFEU-a, u vezi s načelom djelotvornosti,

treba tumačiti na način da im se:

protivi nacionalni propis koji, u postupku radi utvrđivanja protutržišne prakse koji vodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, s jedne strane, nalaže tom tijelu da pokrene kontradiktornu fazu istrage u tom postupku obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku dotičnom poduzetniku u roku od 90 dana od trenutka kada je saznalo za bitne elemente navodne povrede koje može sadržavati već prva prijava povrede i, s druge strane, sankcionira nepoštovanje tog roka potpunim poništenjem konačne odluke navedenog tijela po okončanju postupka za utvrđivanje povrede kao i prekluzijom ovlasti tog tijela da pokrene novi postupak za utvrđivanje povrede u pogledu iste prakse.

Potpisi