Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 30. januarja 2025*

„Predhodno odločanje – Konkurenca – Člen 102 PDEU – Zloraba prevladujočega položaja – Krepitev vloge nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da bodo uveljavljali pravila o konkurenci – Direktiva (EU) 2019/1 – Neodvisnost nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco – Člen 4(5) – Določitev prednostnih nalog za postopke izvajanja členov 101 in 102 PDEU – Globe, naložene podjetjem in podjetniškim združenjem – Člen 13 – Postopki za ugotavljanje kršitev pravil konkurenčnega prava – Spoštovanje razumnega roka – Nacionalna ureditev, v skladu s katero mora nacionalni organ v 90-dnevnem prekluzivnem roku, odkar je izvedel za bistvene elemente kršitve, sprejeti obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah – Popolna in samodejna razglasitev ničnosti odločitve nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, v primeru neupoštevanja tega roka – Načelo *ne bis in idem* – Nemožnost začetka novega postopka za ugotavljanje kršitev za ista dejanja – Načelo učinkovitosti – Pravica podjetij do obrambe“

V zadevi C-511/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) z odločbo z dne 1. avgusta 2023, ki je na Sodišče prispela 8. avgusta 2023, v postopku

Caronte & Tourist SpA

proti

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

ob udeležbi

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

SODIŠČE (drugi senat),

* Jezik postopka: italijanščina.

v sestavi K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji predsednika drugega senata, F. Biltgen, predsednik prvega senata, I. Jarukaitis, predsednik četrtega senata, M. L. Arastey Sahún (poročevalka), predsednica petega senata, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Caronte & Tourist SpA D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa in 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 in A. Police, avvocati,

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

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z L. Fiandaca in P. Gentilijem, avvocati dello Stato,

– za grško vlado K. Boskovits, agent,

– za madžarsko vlado D. Csoknyai, Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenti,

– za slovaško vlado E. Drugda in S. Ondrášiková, agentki,

– za Evropsko komisijo F. Castillo de la Torre, G. Conte in C. Sjödin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. septembra 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 102 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Caronte & Tourist SpA (v nadaljevanju: C&T) in Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (organ za varstvo konkurence in trga, Italija, v nadaljevanju: AGCM) v zvezi s kaznimi, ki jih je zadnjenavedeni organ izrekel družbi C&T zaradi zlorabe prevladujočega položaja.

Pravni okvir

Pravo Unije

PDEU

3 Člen 102 PDEU določa:

„Kot nezdružljiva z notranjim trgom je prepovedana vsaka zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na notranjem trgu ali njegovem znatnem delu, kolikor bi lahko prizadela trgovino med državami članicami.

Takšna zloraba je zlasti:

(a) neposredno ali posredno določanje nepoštenih nakupnih ali prodajnih cen ali drugih nepoštenih pogojev poslovanja;

[…].“

Direktiva (EU) 2019/1

4 V uvodnih izjavah 1, 2, 6, 8, 23 in 40 Direktive (EU) 2019/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence, in o zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga (UL 2019, L 11, str. 3) je navedeno:

„(1) Člena 101 in 102 [PDEU] spadata na področje javnega reda in bi ju bilo treba učinkovito uporabljati po vsej [Evropski] uniji, da se prepreči izkrivljanje konkurence na notranjem trgu. Učinkovito uveljavljanje členov 101 in 102 PDEU je nujno, da se zagotovijo bolj pošteni in bolj odprti konkurenčni trgi v Uniji, na katerih si podjetja v prvi vrsti konkurirajo glede na svojo uspešnost in brez ovir za vstop na trg, ki jih postavljajo podjetja sama, kar jim omogoča ustvarjanje blaginje in delovnih mest. S tem se ščitijo potrošniki in podjetja, ki poslujejo na notranjem trgu, pred poslovnimi praksami, ki ohranjajo umetno visoke cene blaga in storitev, ter se povečuje njihova izbira inovativnega blaga in storitev.

(2) Uveljavljanje členov 101 in 102 PDEU v javnem interesu zagotavljajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco […], v državah članicah vzporedno s Komisijo v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 [z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 in 102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205)]. [Nacionalni organi, pristojni za konkurenco] in Komisija skupaj sestavljajo mrežo javnih organov, ki v tesnem sodelovanju uporabljajo pravila konkurence Unije (v nadaljnjem besedilu: Evropska mreža za konkurenco).

[…]

(6) […] Podjetja ne morejo konkurirati glede na svojo uspešnost, če obstajajo varna zatočišča za protikonkurenčna ravnanja, na primer zato, ker ni mogoče pridobiti dokazov za protikonkurenčna ravnanja ali ker se lahko podjetja izognejo obveznosti za plačilo glob. […]

[…]

(8) Da se zagotovi resnično skupno območje uveljavljanja pravil konkurence v Uniji, ki zagotavlja bolj enakovredne konkurenčne pogoje za podjetja, ki poslujejo na notranjem trgu, in zmanjšuje neenake pogoje za potrošnike, je treba za uporabo členov 101 in 102 PDEU, ter za uporabo nacionalnega konkurenčnega prava vzporedno z navedenima členoma, vzpostaviti temeljna jamstva za neodvisno delovanje, ustrezne finančne, človeške, tehnične in tehnološke vire ter minimalna pooblastila za uveljavljanje pravil konkurence in izrek glob, da bodo lahko nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, popolnoma učinkoviti.

[…]

(23) Nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, bi morali imeti možnost, da prednostno razporejajo svoje postopke za uveljavljanje členov 101 in 102 PDEU, da učinkovito uporabljajo svoje vire ter da se lahko osredotočijo na preprečevanje in odpravo protikonkurenčnega ravnanja, ki izkrivlja konkurenco na notranjem trgu. […]

[…]

(40) Za zagotovitev učinkovitega in enotnega uveljavljanja členov 101 in 102 PDEU bi morali imeti nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, pooblastila za izrek učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih glob podjetjem in podjetniškim združenjem zaradi kršitev člena 101 ali 102 PDEU […].“

5 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva določa nekatera pravila za zagotovitev, da bodo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, imeli jamstva za neodvisno delovanje, vire ter pooblastila za uveljavljanje pravil konkurence in izrek glob, da bodo lahko učinkovito uporabljali člena 101 in 102 PDEU, tako da ne bo izkrivljanja konkurence na notranjem trgu ter da potrošniki in podjetja ne bodo v slabšem položaju zaradi nacionalnih zakonov in ukrepov, ki nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, preprečujejo, da bi učinkovito uveljavljali zadevna pravila.“

6 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v odstavku 1 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(5) ‚Evropska mreža za konkurenco‘ pomeni mrežo javnih organov, ki jo sestavljajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in Komisija, da se zagotovi forum za razprave in sodelovanje v zvezi z uporabo in uveljavljanjem členov 101 in 102 PDEU;

[…].“

7 Člen 3 te direktive, naslovljen „Zaščitni ukrepi“, določa:

„(1) Postopek v zvezi s kršitvami člena 101 ali 102 PDEU, vključno z izvajanjem pooblastil iz te direktive s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, mora biti skladen s splošnimi načeli prava Unije in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

(2) Države članice zagotovijo, da se pri izvajanju pooblastil iz odstavka 1 uporabljajo ustrezni zaščitni ukrepi glede pravic obrambe podjetij, vključno s pravico do izjave in pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

(3) […] Države članice zagotovijo, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pred sprejetjem odločbe na podlagi člena 10 te direktive sprejmejo povzetek ugotovitev o domnevnih kršitvah.“

8 Člen 4 Direktive 2019/1, naslovljen „Neodvisnost“, v odstavku 5 določa:

„Nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, so pooblaščeni, da prednostno razporedijo svoje naloge za uporabo členov 101 in 102 PDEU, kot je navedeno v členu 5(2) te direktive. Kolikor so nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, obvezani obravnavati formalne pritožbe, so ti organi pooblaščeni, da takšne pritožbe zavržejo z utemeljitvijo, da obravnavo takšnih pritožb ne uvrščajo med svoje prednostne naloge. To ne posega v pooblastilo nacionalnih upravnih organov, pristojnih za konkurenco, da pritožbe zavržejo iz drugih razlogov, določenih v nacionalnem pravu.“

9 Člen 5 te direktive, naslovljen „Viri“, določa:

„1. Države članice zagotovijo vsaj, da imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, zadostno število usposobljenega osebja in ustrezne finančne, tehnične in tehnološke vire, ki so potrebni za učinkovito opravljanje njihovih nalog in učinkovito izvajanje njihovih pooblastil za uporabo členov 101 in 102 PDEU, kakor je določeno v odstavku 2 tega člena.

(2) Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so za namene odstavka 1 zmožni najmanj opravljati preiskave z namenom uporabe členov 101 in 102 PDEU, sprejemati odločbe ob uporabi zadevnih določb na podlagi člena 5 [Uredbe št. 1/2003] in tesno sodelovati v okviru Evropske mreže za konkurenco, da se zagotovi učinkovita in enotna uporaba členov 101 in 102 PDEU. […]

[…]“

10 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Globe za podjetja in podjetniška združenja“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da lahko nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, bodisi z odločbo v okviru svojega postopka za uveljavljanje pravil konkurence izrečejo učinkovite, sorazmerne in odvračilne globe bodisi v nekazenskem sodnem postopku zahtevajo izrek takih glob podjetjem in podjetniškim združenjem, kadar ta naklepno ali iz malomarnosti kršijo člen 101 ali 102 PDEU.“

11 Člen 29 te direktive, naslovljen „Pravila o zastaralnih rokih za izrek glob in periodičnih denarnih kazni“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da se tek zastaralnih rokov za izrek glob ali periodičnih denarnih kazni s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, v skladu s členoma 13 in 16, prekine oziroma se zastaranje pretrga za čas trajanja postopka za uveljavljanje pravil konkurence pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, drugih držav članic ali Komisijo v zvezi s kršitvijo, ki se nanaša na isti sporazum, sklep združenja, usklajeno ravnanje ali drugo ravnanje, prepovedano na podlagi člena 101 ali 102 PDEU.

[…]“

12 V skladu s členom 34(1) Direktive 2019/1 so morale države članice uveljaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 4. februarja 2021. V skladu s členom 36 je navedena direktiva začela veljati 3. februarja 2019.

Italijansko pravo

Zakon št. 287/90

13 Člen 1 legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (zakon št. 287 o sprejetju pravil v zvezi z varstvom konkurence in trga) z dne 10. oktobra 1990 (GURI št. 240 z dne 13. oktobra 1990, str. 3) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 287/90), naslovljen „Področje uporabe in povezava s pravom [Unije]“, v odstavku 4 določa:

„Pravila, zajeta s tem naslovom, se razlagajo na podlagi načel prava [Unije] na področju konkurence.“

14 Člen 3 tega zakona, naslovljen „Zloraba prevladujočega položaja“, v odstavku 1 določa:

„Zloraba prevladujočega položaja s strani enega ali več podjetij na nacionalnem trgu ali njegovem znatnem delu je prepovedana, kakor tudi:

(a) neposredno ali posredno določanje nakupnih ali prodajnih cen ali drugih neupravičeno strogih pogodbenih pogojev;

[…].“

15 Člen 31 navedenega zakona, naslovljen „Globe“, v odstavku 1 določa:

„Za globe, ki so posledica kršitve tega zakona, veljajo, kolikor so uporabljive, določbe poglavja I delov I in II [legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (zakon št. 689 o spremembah kazenskega sistema) z dne 24. novembra 1981 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 689/81)].“

Zakon št. 689/81

16 Zakon št. 689/81 ureja splošni sistem upravnih glob in v členu 14, naslovljenem „Obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in vročitev“, določa:

„O kršitvi je treba, če je mogoče, takoj obvestiti kršitelja in osebo, ki je solidarno odgovorna za plačilo zneska, dolgovanega za to kršitev.

Če vse osebe iz prejšnjega odstavka niso bile takoj obveščene, je treba elemente kršitve v 90 dneh od ugotovitve [kršitve] sporočiti zadevnim osebam, ki prebivajo na ozemlju Italijanske republike, v 360 dneh od te ugotovitve pa osebam, ki prebivajo v tujini.

Kadar so dokumenti o kršitvi pristojnemu organu posredovani z odločbo pravosodnega organa, roki iz prejšnjega odstavka tečejo od datuma prejema [teh dokumentov].

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

17 Družba C&T opravlja storitve pretovarjanja v Mesinski ožini (Italija). AGCM je 24. marca 2018 prejel prijavo potrošnika, ki se je pritožil zaradi pretirano visokih cen teh storitve in zahteval začetek preiskave. AGCM je 23. aprila 2019 pristaniškemu organu v Mesini poslal zahtevo za informacije, nato pa 19. novembra 2019 opomin, na katerega je ta organ odgovoril 26. novembra 2019.

18 AGCM je 4. avgusta 2020 družbo C&T uradno obvestil o odločitvi glede začetka postopka za ugotavljanje kršitve na področju konkurence.

19 AGCM je z odločbo z dne 11. aprila 2022 na podlagi člena 3 zakona št. 287/90 ugotovil obstoj zlorabe prevladujočega položaja družbe C&T zaradi zaračunavanja pretiranih cen za storitev pretovarjanja vozil v Mesinski ožini. Zato je ta organ družbi C&T odredil, naj v prihodnje preneha s to prakso, in ji ob upoštevanju teže kršitve naložil globo v višini 3.719.370 EUR.

20 Družba C&T je pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), ki je predložitveno sodišče, izpodbijala odločbo AGCM z dne 11. aprila 2022, pri čemer se je med drugim sklicevala na prepozen začetek faze kontradiktorne preiskave v okviru postopka, v katerem je bila sprejeta ta odločba.

21 Predložitveno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da je treba v skladu z nedavno sodno prakso Consiglio di Stato (državni svet, Italija) v postopkih, ki jih vodi AGCM na področju konkurence, upoštevati člen 14 zakona št. 689/81, v skladu s katerim mora ta organ začeti fazo kontradiktorne preiskave s posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah v roku 90 dni, ki začne teči od datuma, ko se je navedeni organ seznanil z bistvenimi elementi domnevne kršitve (v nadaljevanju: zadevni rok), sicer izgubi možnost za izrek kazni.

22 Točen začetek teka zadevnega roka naj bi bil predmet sodnega nadzora, v okviru katerega bi moralo upravno sodišče opraviti presojo za nazaj in preveriti, od katerega datuma so bili elementi, s katerimi je razpolagal AGCM, zadostni, da je za ta organ nastala obveznost sprejetja obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah in s tem začetka faze kontradiktorne preiskave v postopku. Vsaka prekoračitev tega roka naj bi povzročila, da se odločitev AGCM, sprejeta na koncu postopka za ugotavljanje kršitev, v celoti razglasi za nično. Poleg tega naj ta organ na podlagi načela ne *bis in idem* ne bi več mogel začeti novega postopka za ugotavljanje kršitve v zvezi z isto prakso, tudi kadar zadevno podjetje ni nikoli prenehalo s to prakso.

23 Predložitveno sodišče meni, da se z zadevnim rokom posega v neodvisnost AGCM, ker je zaradi njega ta organ zavezan, da začne preiskavo zadev, o katerih odloča, izključno po kronološkem vrstnem redu, pri čemer ne more upoštevati posebnosti posamezne zadeve. Ob upoštevanju izjemne zapletenosti dejavnosti AGCM – zlasti v preiskavah v zvezi s praksami velikih gospodarskih subjektov – naj bi se s pretirano zgodnjim začetkom faze kontradiktorne preiskave povečalo tveganje, da temu organu ne bi uspelo zbrati potrebnih in zadostnih elementov za dokaz očitane kršitve.

24 Poleg tega naj bi – ker naj zadevnemu podjetju na podlagi nacionalnega prava, kakor ga razlaga Consiglio di Stato (državni svet), ne bi bilo treba dokazati, da mu je zaradi začetka faze kontradiktorne preiskave po izteku zadevnega roka nastala škoda – nastala neizpodbojna domneva kršitve pravice tega podjetja do obrambe zgolj zaradi te prekoračitve roka.

25 Uporaba roka, katerega začetek teka se spreminja glede na obravnavani primer, naj nikakor ne bi bila v skladu z načelom varstva legitimnih pričakovanj, v zvezi s katerim bi moralo biti nacionalnim podjetjem omogočeno, da se sklicujejo na njegovo spoštovanje.

26 Glede na te preudarke predložitveno sodišče dvomi o združljivosti uporabe zadevnega roka za preiskovalne postopke v zvezi s kršitvami, storjenimi na področju zlorabe prevladujočega položaja, s pravom Unije.

27 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 102 PDEU v povezavi z načeloma varstva konkurence in učinkovitosti upravnega postopka razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta, ki izhaja iz uporabe člena 14 zakona [št. 689/81], kakor se razlaga v sodni praksi in v skladu s katerim mora [AGCM] začeti preiskavo, da bi se ugotovila zloraba prevladujočega položaja, v roku 90 dni od datuma, ko se navedeni organ seznani z bistvenimi elementi kršitve, ki so lahko podani zgolj pri prvi prijavi kršitve?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

28 Družba C&T in združenje Assarmatori v bistvu menita, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker kršitev, ki se očita družbi C&T, ni utemeljena na kršitvi člena 102 PDEU, ampak le na kršitvi člena 3 zakona št. 287/90, ki na nacionalni ravni prepoveduje zlorabo prevladujočega položaja. AGCM naj bi se tako odločil, da uporabi izključno nacionalno konkurenčno pravo. Poleg tega naj bi se postavljeno vprašanje nanašalo na prošnjo za razlago določbe nacionalnega prava, to je člena 14 zakona 689/81, ki naj bi spadala v okvir procesne avtonomije držav članic in naj ne bi bilo nikakor povezano z materialnim konkurenčnim pravom.

29 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da lahko Sodišče v skladu s svojo sodno prakso v položaju, v katerem je bil gospodarski subjekt zaradi zlorabe prevladujočega položaja sankcioniran zgolj na podlagi nacionalnega konkurenčnega prava, vseeno odloči o predlogu za sprejetje predhodne odločbe glede razlage člena 102 PDEU, kadar se ta določba uporablja na podlagi nacionalnega prava, ker je v njem napoteno na vsebino te določbe prava Unije. Kadar so namreč v nacionalni zakonodaji za povsem notranje položaje sprejete enake rešitve, kot jih vsebuje pravo Unije, obstaja nedvomen interes Unije za to, da se določbe ali pojmi, prevzeti iz tega prava, razlagajo enotno, ne glede na okoliščine, v katerih se uporabljajo (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2020, Generics (UK) in drugi, C-307/18, EU:C:2020:52, točke 24, od 26 do 28 in navedena sodna praksa).

30 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da se v skladu s členom 1(4) zakona št. 287/90 določbe naslova I tega zakona razlagajo na podlagi načel prava Unije, ki se uporabljajo na področju konkurence. V tem okviru je predložitveno sodišče poudarilo, da ima člen 3 tega zakona z normativnega vidika po svojem bistvu enak obseg kot člen 102 PDEU.

31 Zato je treba ugotoviti, da določbe naslova I zakona št. 287/90, med katerimi je navedeni člen 3, za urejanje povsem notranjih položajev vsebujejo enake rešitve, kot jih vsebuje pravo Unije, zlasti člen 102 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2007, ETI in drugi, C-280/06, EU:C:2007:775, točka 23).

32 Poleg tega to, da se vprašanja predložitvenega sodišča ne nanašajo na združljivost materialnih določb nacionalnega konkurenčnega prava iz naslova I zakona št. 287/90 s pravom Unije, temveč na združljivost postopkovne določbe člena 14 zakona št. 689/81, nikakor ne vpliva na dopustnost tega predloga.

33 Prvič, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da se v skladu s sodno prakso Consiglio di Stato (državni svet) člen 14 zakona št. 689/81 za upravne globe zaradi kršitve zakona št. 287/90 uporablja na podlagi člena 31(1) zadnjenavedenega zakona. Drugič, določba nacionalnega prava, ki spada v okvir procesne avtonomije države članice, ni izvzeta iz uporabe prava Unije, saj morajo države članice pri sprejemanju take določbe svojo pristojnost izvajati v skladu z zahtevami, ki jih v zvezi s tem določa pravo Unije.

34 V teh okoliščinah je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vsebinska presoja

35 Najprej, opozoriti je treba, da je v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, naloga Sodišča dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanje, ki mu je bilo predloženo, in po potrebi upoštevati tudi določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v besedilu vprašanja ni sklicevalo (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia“ pri MVR – Sofija, C-118/22, EU:C:2024:97, točka 31 in navedena sodna praksa).

36 Prvič, v skladu z ustaljeno sodno prakso države članice, na katere je direktiva naslovljena, v času roka za njen prenos ne smejo sprejemati določb, ki bi lahko resno ogrozile uresničitev rezultata, ki ga določa ta direktiva (sodba z dne 25. januarja 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, točka 75 in navedena sodna praksa).

37 Ker so vsi organi držav članic dolžni zagotoviti polni učinek določb prava Unije, tudi nacionalna sodišča zavezuje obveznost nesprejemanja, navedena v prejšnji točki te sodbe. Zato se morajo sodišča držav članic od datuma začetka veljavnosti dane direktive kar najbolj vzdržati razlage nacionalnega prava, ki bi lahko po izteku roka za prenos navedene direktive resno ogrozila uresničitev njenega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. aprila 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Izključitev javnopravnih terjatev iz odpusta dolgov), C-687/22, EU:C:2024:287, točki 47 in 48 in navedena sodna praksa).

38 V obravnavani zadevi je AGCM sklep o začetku faze kontradiktorne preiskave v postopku za ugotavljanje kršitve zoper družbo C&T sprejel 4. avgusta 2020 in torej v času trajanja roka za prenos Direktive 2019/1. V skladu s členom 34(1) in 36 te direktive je ta začela veljati 3. februarja 2019, države članice pa so morale zagotoviti uskladitev z njo najpozneje do 4. februarja 2021.

39 Kot izhaja iz člena 1(1) Direktive 2019/1 v povezavi z njenimi uvodnimi izjavami 1, 6 in 8, ta direktiva določa nekatera temeljna jamstva za to, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, učinkovito izvajajo člena 101 in 102 PDEU s tem, da se jim omogoči popolna učinkovitost pri dejanskem uveljavljanju teh določb, zlasti da se zagotovijo pošteni in odprti konkurenčni trgi, da se potrošnike in podjetja ščiti pred protikonkurenčnimi praksami ter da se prepreči nekaznovanost takih praks.

40 Iz tega sledi, da bo moralo predložitveno sodišče pri presoji, ali je bil sklep AGCM o začetku kontradiktornega preiskovalnega postopka glede na zadevni rok izdan prepozno, v skladu s preudarki iz točk 36 in 37 te sodbe upoštevati relevantne določbe Direktive 2019/1, zato je treba pri odgovoru na postavljeno vprašanje upoštevati tudi ta akt Unije.

41 Drugič, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni razvidno le, da se za postopke za ugotavljanje kršitev, ki spadajo na področje uporabe zakona št. 287/90, uporablja zadevni rok, ampak tudi, da se zaradi neupoštevanja zadevnega roka končna odločitev AGCM v celoti razglasi za nično in da AGCM glede istih dejanj ne more več začeti novega postopka.

42 Da se predložitvenemu sodišče poda resnično koristen odgovor, je torej treba šteti, da predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2019/1 in člen 102 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki v okviru postopka za ugotovitev protikonkurenčne prakse, ki ga vodi nacionalni organ, pristojen za konkurenco, prvič, ta organ zavezuje, da s posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah zadevnemu podjetju v roku 90 dni, ki začne teči od datuma, ko se je navedeni organ seznanil z bistvenimi elementi domnevne kršitve, ki so bili lahko podani zgolj pri prvi prijavi kršitve, začne fazo kontradiktorne preiskave v tem postopku, in drugič, neupoštevanje tega roka sankcionira tako, da se končna odločitev, ki jo navedeni organ sprejme na koncu postopka za ugotavljanje kršitev, v celoti razglasi za nično in da ta organ v zvezi z isto prakso ne more začeti novega postopka za ugotavljanje kršitev.

43 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da morajo države članice – ker ni posebnih predpisov Unije v zvezi s procesnimi roki, ki jih imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, za ugotavljanje kršitev in njihovo učinkovito, sorazmerno in odvračilno sankcioniranje – določiti in uporabiti nacionalna postopkovna pravila na tem področju (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točke od 43 do 45).

44 Vendar morajo države članice, čeprav sta določitev in izvajanje teh pravil v njihovi pristojnosti, to pristojnost izvajati ob upoštevanju prava Unije. Ob upoštevanju načela učinkovitosti ne smejo praktično onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja tega prava in morajo prav na področju konkurenčnega prava zagotoviti, da pravila, ki jih določijo ali uporabljajo, ne posegajo v učinkovito izvajanje členov 101 PDEU in 102 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 46 in navedena sodna praksa).

45 Treba je šteti, da je določitev razumnih procesnih rokov na področju ugotavljanja kršitev in izreka kazni s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, združljiva s pravom Unije. Taki razumni roki so namreč v skladu z načelom pravne varnosti določeni v interesu tako zadevnih podjetij kot teh organov in se z njimi v praksi ne onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanje prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 48).

46 Tako morajo biti nacionalna pravila, ki določajo procesne roke na področju ugotavljanja kršitev in naložitve kazni, ki jih izrečejo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, oblikovana tako, da se z njimi – ob upoštevanju načela pravne varnosti – zagotovi, da se zadeve obravnavajo v razumnem roku, ne da bi se pri tem ogrozilo učinkovito izvajanje členov 101 in 102 PDEU ter Direktive (EU) 2019/1 v notranjem pravnem redu (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 49).

47 Pri ugotavljanju, ali nacionalna ureditev rokov spoštuje takšno ravnotežje, je treba upoštevati zlasti trajanje zadevnega roka in vsa podrobna pravila za njegovo uporabo, kot so datum, od katerega začne ta rok teči, podrobna pravila o začetku njegovega teka in tista o njegovem zadržanju ali pretrganju (glej v tem smislu sodbi z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 50, in z dne 10. junija 2021, BNP Paribas Personal Finance, od C-776/19 do C-782/19, EU:C:2021:470, točka 30).

48 Upoštevati je treba tudi posebnosti zadev s področja konkurenčnega prava in natančneje okoliščino, da te zadeve načeloma terjajo izvedbo zapletene dejanske in ekonomske analize (sodba z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 51).

49 Poleg tega morajo države članice zaradi določitve razumnih časovnih okvirov postopkov, ki jih zaradi sankcioniranja protikonkurenčnih praks vodijo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, v skladu z načelom pravne varnosti vzpostaviti dovolj natančen, jasen in predvidljiv sistem rokov, da se lahko vpletene osebe natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki so jim z zadevnimi pravili naložene, in v skladu z njimi ukrepajo (glej po analogiji sodbe z dne 11. decembra 2012, Komisija/Španija, C-610/10, EU:C:2012:781, točka 49; z dne 3. junija 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, točka 48, in z dne 7. marca 2024, Die Länderbahn in drugi, C-582/22, EU:C:2024:213, točka 66).

50 V tem okviru iz sodne prakse Sodišča v zvezi s postopki za ugotavljanje kršitev na podlagi členov 101 in 102 PDEU, ki jih vodi Evropska komisija, izhaja, da spoštovanje načela razumnega roka načeloma velja za vsako fazo teh postopkov (glej v tem smislu sodbi z dne 15. oktobra 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, EU:C:2002:582, točki 199 in 230, in z dne 21. septembra 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisija, C-105/04 P, EU:C:2006:592, točke od 37 do 39).

51 Iz podobnih razlogov lahko države članice pri določanju procesnih rokov na področju ugotavljanja kršitev in naložitve glob s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, določijo ne le splošna pravila o zastaranju, ki veljajo za celoten postopek za ugotavljanje kršitev, ampak po potrebi tudi roke, ki določajo okvire poteka posameznih faz tega postopka, kot je faza pred posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah zadevnemu podjetju, pod pogojem, da so zadevni roki v skladu z zahtevami iz točk od 46 do 49 te sodbe.

52 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba o razumnosti trajanja te faze načeloma presoditi glede na okoliščine vsake zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 82). Natančneje, trajanje procesnega roka za navedeno fazo mora biti dejansko zadostno za zagotovitev njenega nemotenega poteka (glej v tem smislu sodbi z dne 29. oktobra 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, točka 29, in z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrženje naknadne prošnje – Rok za vložitev pravnega sredstva), C-651/19, EU:C:2020:681, točka 57).

53 Spomniti je treba tudi, da v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev iz členov 101 in 102 PDEU, ki jih vodi Evropska komisija, cilj faze predhodne preiskave, ki traja do posredovanja obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, ni le, da lahko ta institucija zbere vse upoštevne dokaze, s katerimi se potrdi ali pa ne obstoj kršitve pravil o konkurenci, ampak tudi, da sprejme stališče o usmeritvi postopka in njegovem nadaljnjem poteku (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, EU:C:2002:582, točka 182, in sklep z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 113).

54 Čeprav je lahko predhodna faza postopka na področju konkurence zaradi njegove zapletenosti dolgotrajna (glej v tem smislu sodbi z dne 2. septembra 2021, Komisija/Tempus Energy in Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, točka 62, in z dne 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association in drugi/Komisija, C-578/21 P, EU:C:2022:898, točka 88), Komisija vseeno med to fazo postopka ne sme ohranjati stanja nedelovanja (glej v tem smislu sodbi z dne 18. marca 1997, Guérin automobiles/Komisija, C-282/95 P, EU:C:1997:159, točka 36, in z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 81).

55 Poleg tega je spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije in ga je treba v celoti upoštevati v okviru upravnih postopkov, ki spadajo na področje prava Unije. V okviru postopka za ugotavljanje kršitev pravil konkurence je s tega vidika posredovanje obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah bistveno jamstvo (glej v tem smislu sodbe z dne 26. oktobra 2017, Global Steel Wire in drugi/Komisija, C-457/16 P in od C-459/16 P do C-461/16 P, EU:C:2017:819, točki 139 in 140; z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi, C-358/16, EU:C:2018:715, točka 60, in z dne 6. oktobra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, točka 56). To je potrjeno s členom 3(3), drugi stavek, Direktive 2019/1, v skladu s katerim države članice zagotovijo, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pred sprejetjem odločitve, s katero se ugotovi in kaznuje kršitev člena 101 ali 102 PDEU, sprejmejo obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah.

56 Iz tega sledi, da so preudarki iz točk od 53 do 55 te sodbe upoštevni tudi v okviru upravnega postopka, ki ga na nacionalni ravni vodi nacionalni organ, pristojen za konkurenco, za sankcioniranje kršitve člena 102 PDEU.

57 Za učinkovito izpolnjevanje obveznosti izvajanja predpisov Unije s področja konkurence mora biti namreč nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, omogočeno, da pritožbam, ki jih obravnavajo, dodelijo različne stopnje prednosti, pri čemer v zvezi tem razpolagajo s širokim poljem proste presoje (glej po analogiji sodbi z dne 14. decembra 2000, Masterfoods in HB, C-344/98, EU:C:2000:689, točka 46, in z dne 19. septembra 2013, EFIM/Komisija, C-56/12 P, EU:C:2013:575, točki 72 in 83).

58 Priznanje takega širokega polja proste presoje je utemeljeno tudi z vidika Direktive 2019/1, katere člen 5(1) in (2) v bistvu določa, da morajo imeti nacionalni organi, pristojni za konkurenco, na voljo vire, ki so potrebni za vodenje preiskav zaradi izvajanja členov 101 in 102 PDEU, za sodelovanje v okviru Evropske mreže za konkurenco iz člena 2(1), točka 5, te direktive in za sprejetje odločb, zlasti za zagotovitev prenehanja kršitve navedenih določb in izrek sankcij.

59 Da lahko izpolnijo te naloge ob spoštovanju njihove operativne neodvisnosti, mora biti tem organom v skladu s členom 4(5) Direktive (EU) 2019/1 omogočeno, da prednostno razporedijo svoje naloge. Kot izhaja iz uvodne izjave 23 te direktive, se želi s to možnostjo navedenim organom zagotoviti, da učinkovito uporabljajo svoje vire ter da se lahko osredotočijo na preprečevanje in odpravo protikonkurenčnega ravnanja na notranjem trgu.

60 Tako iz cilja faze pred posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah v postopku za ugotavljanje kršitve s področja konkurence kot iz širokega polja proste presoje, ki mora biti na voljo nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, v okviru določanja prednostnih nalog za njihove postopke v zvezi z izvajanjem člena 102 PDEU, izhaja, da mora biti takemu organu v tej fazi postopka ne le omogočeno, da sprejme vse preiskovalne ukrepe ter opravi dejansko in pravno presojo, ki je pogosto zapletena in je potrebna za oceno o utemeljenosti začetka faze kontradiktorne preiskave, ampak tudi, da glede na stopnjo prednosti, ki jo želi pri izvajanju svoje operativne neodvisnosti dodeliti tekočemu postopku za ugotavljanje kršitev, izbere najprimernejši trenutek za začetek faze kontradiktorne preiskave v tem postopku, če je ta potrebna.

61 Tako mora imeti nacionalni organ, pristojen za konkurenco, možnost, da začasno odloži začetek faze kontradiktorne preiskave v nekem postopku, čeprav je že ugotovil obstoj bistvenih elementov zatrjevane kršitve. Taka možnost je v skladu s ciljem, ki je temu organu omogočiti, da ustrezno obravnava vse postopke za ugotavljanje kršitve, o kateri odloča. Prav tako se lahko z njo prispeva k učinkoviti uporabi razpoložljivih virov in k spodbujanju ustreznega sodelovanja v okviru Evropske mreže za konkurenco. Vendar zaradi take začasne odložitve ne sme biti prekoračen razumen rok, v katerem je treba končati fazo pred posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah v postopku za ugotavljanje kršitve.

62 Država članica mora pri izvajanju svoje procesne avtonomije zagotoviti ne le polni učinek konkurenčnega prava Unije ter pregona in kaznovanja njegovih kršitev, ampak tudi spoštovanje temeljnih pravic, med katerimi je pravica podjetij, zoper katere se vodijo postopki za ugotavljanje kršitev, do obrambe (glej v tem smislu sodbi z dne 7. decembra 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, točka 63, in z dne 5. junija 2018, Kolev in drugi, C-612/15, EU:C:2018:392, točka 98).

63 V skladu s členom 3(1) in (2) Direktive (EU) 2019/1 se pri izvajanju pooblastil, ki morajo biti na podlagi te direktive priznana nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, uporabljajo ustrezna jamstva glede pravice podjetij do obrambe, vključno s pravico do izjave.

64 Sodišče je v zvezi s tem že razsodilo, da lahko predolgo trajanje faze pred posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah vpliva na prihodnjo možnost obrambe zadevnih podjetij zlasti s tem, da posega v njihovo pravico do obrambe v fazi kontradiktorne preiskave v postopku za ugotavljanje kršitev, ki se vodi zoper njih. Namreč, več časa, ko poteče med ukrepom predhodne preiskave in posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, tem verjetneje je, da ne bo mogoče oziroma bo zelo oteženo zbiranje morebitnih razbremenilnih dokazov glede kršitev, ki se očitajo v tem obvestilu (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisija, C-105/04 P, EU:C:2006:592, točka 49).

65 Čeprav se torej želi z razumnimi procesnimi roki med drugim zagotoviti učinkovito uveljavljanje pravice podjetij, zoper katere se vodi postopek za ugotavljanje kršitev, do obrambe, mora biti nacionalna ureditev, s katero se določijo procesni roki na področju naložitve kazni, ki jih izrečejo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, prilagojena posebnostim konkurenčnega prava Unije

in ciljem izvajanja tega prava s strani zadevnih oseb, da ne izniči njegovega polnega učinka (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 52).

66 V obravnavanem primeru mora AGCM – kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe – začeti fazo kontradiktorne preiskave postopka s posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah v roku 90 dni od ugotovitve bistvenih elementov zatrjevane kršitve. Poleg tega se zaradi neupoštevanja zadevnega roka, prvič, končna odločitev, ki jo AGCM sprejme na koncu postopka za ugotavljanje kršitev, v celoti samodejno razglasi za nično tako v delu, v katerem se nanaša na prenehanje protikonkurenčnega ravnanja, kot v delu, v katerem so z njo zadevnemu podjetju izrečene globe. Drugič, temu organu se na podlagi načela *ne bis in idem* dokončno onemogoči začetek novega postopka za ugotavljanje kršitev v zvezi z istim protikonkurenčnim ravnanjem. Kot izhaja iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, je cilj teh pravil zaščititi pravico podjetij do obrambe med postopkom za ugotavljanje kršitev, ki se vodi proti njim, in sicer tako, da se jih pravočasno obvesti o ugotovitvah o možnih kršitvah, ki naj bi jih izvršile.

67 Kot je v bistvu generalni pravobranilec navedel v točkah od 107 do 109 sklepnih predlogov, se z uporabo zadevnega roka tvega, da se AGCM naloži obveznost, da brez razlikovanja obravnava vse postopke za ugotavljanje kršitev, o katerih odloča, ne da bi upošteval okoliščine posameznega postopka, ampak zgolj kronološki vrstni red, zaradi česar v postopkih v zvezi z izvajanjem členov 101 in 102 PDEU ne more določiti in izvajati prednostnih nalog. Ta organ bi lahko bil tako prisiljen začeti postopke preiskave na negotovih dejanskih in pravnih podlagah ali prednostno obravnavati nekatere vrste spisov, ki jih lahko na podlagi razpoložljivih virov obravnava tudi po fazi predhodne preiskave, morda na škodo spisov posebno zapletenih primerov, ki škodujejo prosti konkurenci na notranjem trgu. Taka ogrozitev operativne neodvisnosti AGCM je še toliko verjetnejša v položaju, v katerem začne rok, katerega posebna pravila za začetek teka poleg tega očitno niso najbolj natančna, jasna in predvidljiva – tako za ta organ kot za zadevno podjetje – teči s prvo prijavo zatrjevane kršitve temu organu, zaradi česar mora ta organ torej takoj začeti s preiskavo primera.

68 Poleg tega se lahko AGCM zaradi posledic prekoračitve zadevnega roka onemogoči polno sodelovanje v Evropski mreži za konkurenco, ki jo – kot izhaja iz člena 2(1), točka 5, Direktive 2019/1 v povezavi z njeno uvodno izjavo 2 – sestavljajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in Komisija, da pri uporabi in izvajanju členov 101 in 102 PDEU tesno sodelujejo.

69 Kot sta v pisnih stališčih pravilno trdila AGCM in Komisija, se lahko izkaže, da se morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, med drugim v primeru pritožb ali prošenj za prizanesljivost, naslovljenih na več nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, v okviru te mreže uskladiti med seboj in s Komisijo, da zagotovijo najboljšo razdelitev zadev med različnimi organi v mreži in preprečijo vzporedno vodenje več postopkov za isto dejansko stanje. V obravnavanem primeru pa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ne izhaja, da ima AGCM možnost, da zadevni rok prekine ali pretrga.

70 V tem okviru je treba spomniti tudi, da se mora v skladu s členom 29(1), prvi pododstavek, Direktive 2019/01 tek zastaralnih rokov za izrek glob ali periodičnih denarnih kazni s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, prekiniti oziroma se mora zastaranje pretrgati za čas trajanja postopka za uveljavljanje pravil konkurence pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, drugih držav članic ali pred Komisijo v zvezi s kršitvijo, ki se nanaša na isto protikonkurenčno prakso.

71 Poleg tega je treba ugotoviti, prvič, da se zgolj z neupoštevanjem zadevnega roka nikakor ne krši pravica podjetij, zoper katere se vodi postopek za ugotavljanje kršitev, do obrambe.

72 Kot je v bistvu v točki 131 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, je sicer vsekakor pomembno, da se v predhodni fazi postopka za ugotavljanje kršitev na področju konkurence ne poseže nepopravljivo v pravico nekega podjetja do obrambe, vendar lahko tako podjetje svojo pravico do obrambe vsekakor učinkovito uveljavlja, če se zagotovi, da nacionalni organ, pristojen za konkurenco, zoper tako podjetje ne more sprejeti nobene odločitve, ne da bi prej izvedel fazo kontradiktorne preiskave, v kateri je lahko navedeno podjetje svojo pravico do obrambe v celoti uveljavljalo.

73 Drugič, Sodišče je štelo, da lahko nacionalna ureditev zastaranja, ki iz razlogov, ki so lastni tej ureditvi, sistematično ovira naložitev učinkovitih in odvračilnih sankcij za kršitve konkurenčnega prava Unije, praktično onemogoči ali čezmerno oteži uporabo konkurenčnih pravil. Zato je odločilo, da nacionalna ureditev, ki določa zastaralni rok, katerega uporaba je glede na visoko zapletenost zadev s področja konkurenčnega prava lahko pomenila sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo kršitve tega prava, ni v skladu z načelom učinkovitosti (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točki 53 in 56).

74 Prav tako je treba ugotoviti, da mora biti v skladu s členom 13(1) Direktive 2019/1 v povezavi z njeno uvodno izjavo 40, nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, zagotovljena možnost, da lahko izrečejo učinkovite, sorazmerne in odvračilne globe podjetjem in podjetniškim združenjem, ki naklepno ali iz malomarnosti kršijo člen 101 ali 102 PDEU.

75 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah od 137 do 139 sklepnih predlogov, lahko posledice, ki jih nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari pripisuje neupoštevanju zadevnega roka, povzročijo sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo kršitve konkurenčnega prava Unije. Ta nacionalna ureditev bi namreč lahko pomenila, da se za veliko število izkazanih kršitev konkurenčnih pravil ne bi izrekle učinkovite in odvračilne globe. Poleg tega bi lahko bila zaradi nemožnosti AGCM, da začne nov postopek za ugotavljanje kršitev, da bi izrekel take globe, podjetja dejansko spodbujena k ohranjanju protikonkurenčnih praks, s čimer bi se resno ogrozilo, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, učinkovito izvajajo pravila konkurenčnega prava Unije.

76 V teh okoliščinah in ob upoštevanju preudarkov iz točk od 67 do 69 in 75 te sodbe se lahko s tem, da se za dejavnost AGCM uporablja zadevni rok, poseže v operativno neodvisnost tega organa in ustvari sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo kršitve člena 102 PDEU. Iz tega sledi, da se lahko z nacionalnimi določbami, ki določajo zadevni rok, lahko resni ogrozi uresničitev rezultata, določanega z Direktivo 2019/1.

77 Poleg tega je treba pojasniti, da tudi z razlago nacionalnega prava, v skladu s katero naj bi bile posledice tega, da AGCM ne upošteva zadevnega roka, omejene na to, da ta organ ne more izreči globe, da pa lahko podjetju še vedno odredi prenehanje protikonkurenčnega ravnanja, ni mogoče izključiti obstoja takega tveganja nekaznovanosti in zagotovitve učinkovitega izvajanja členov 101 in 102 PDEU. Taka omejitev dejavnosti nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, namreč ne bi bila združljiva z obveznostjo držav članic, da sprejmejo in zagotovijo izvajanje sistema učinkovitih in odvračilnih glob iz člena 13(1) Direktive 2019/1, in tudi ne s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se nacionalni organi, pristojni za konkurenco, kadar ugotovijo kršitev členov 101 in 102 PDEU, zgolj izjemoma omejijo na ugotovitev te kršitve brez

naložitve globe, med drugim če je zadevno podjetje sodelovalo v nacionalnem programu prizanesljivosti in je bilo njegovo sodelovanje odločilno za odkritje in učinkovito kaznovanje protikonkurenčne prakse (glej v tem smislu sodbi z dne 22. marca 2022, Nordzucker in drugi, C-151/20, EU:C:2022:203, točka 64 in navedena sodna praksa, in z dne 18. januarja 2024, Lietuvos notarų rūmai in drugi, C-128/21, EU:C:2024:49, točka 108).

78 Glede na to, da je po mnenju predložitvenega sodišča uporaba roka iz zadeve v glavni stvari posledica tega, kako neko višje sodišče razlaga nacionalno pravo, je treba dodati še, da načelo primarnosti prava Unije zaradi zagotavljanja učinkovitosti vseh določb prava Unije nacionalnim sodiščem nalaga, da svoje nacionalno pravo kar najbolj razlagajo v skladu s pravom Unije (sodbi z dne 6. oktobra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, točka 70 in navedena sodna praksa, in z dne 12. oktobra 2023, Z. (Pravica do pridobitve dvojnika kreditne pogodbe), C-326/22, EU:C:2023:775, točka 34 in navedena sodna praksa).

79 Pri uporabi nacionalnega prava morajo torej ta sodišča to pravo kar najbolj razlagati ob upoštevanju besedila in cilja upoštevnih določb prava Unije in glede na celotno nacionalno pravo ter ob uporabi metod razlage, ki jih to pravo priznava, da se zagotovi polni učinek teh določb in da se doseže rešitev, ki je v skladu z njihovim ciljem (glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, točka 71 in navedena sodna praksa, in z dne 22. septembra 2022, Vicente (Postopek za plačilo odvetniške nagrade), C-335/21, EU:C:2022:720, točka 72 in navedena sodna praksa).

80 Tako mora predložitveno sodišče svoje nacionalno pravo, zlasti člen 31 zakona št. 287/90 in člen 14 zakona št. 689/81, kar najbolj razlagati v skladu s pravom Unije, da zagotovi njegovo polno učinkovitost. Obveznost skladne razlage temu sodišču nalaga, da po potrebi spremeni ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni združljiva s cilji neke določbe prava Unije, in zato po lastni presoji odloči, da ne bo uporabilo razlage, ki jo je podalo višje ali celo vrhovno sodišče in na katero je v skladu z nacionalnim pravom vezano, če ta razlaga ni združljiva s pravom Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 24. junija 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, točka 78 in navedena sodna praksa; z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, točka 58, in z dne 13. junija 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 in C-332/22, EU:C:2024:496, točki 108 in 110).

81 Iz zgoraj navedenih razlogov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(5) in člen 13(1) Direktive 2019/1 ter člen 102 PDEU v povezavi z načelom učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v okviru postopka za ugotovitev protikonkurenčne prakse, ki ga vodi nacionalni organ, pristojen za konkurenco, prvič, ta organ zavezuje, da s posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah zadevnemu podjetju v roku 90 dni, ki začne teči od datuma, ko se je navedeni organ seznanil z bistvenimi elementi domnevne kršitve, ki so bili lahko podani zgolj pri prvi prijavi kršitve, začne fazo kontradiktorne preiskave v tem postopku, in drugič, neupoštevanje tega roka sankcionira tako, da se končna odločitev, ki jo navedeni organ sprejme na koncu postopka za ugotavljanje kršitev, v celoti razglasi za nično in da ta organ v zvezi z isto prakso ne more začeti novega postopka za ugotavljanje kršitev.

Stroški

82 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 4(5) in člen 13(1) Direktive (EU) 2019/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence, in o zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga ter člen 102 PDEU je treba v povezavi z načelom učinkovitosti

razlagati tako, da

nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v okviru postopka za ugotovitev protikonkurenčne prakse, ki ga vodi nacionalni organ, pristojen za konkurenco, prvič, ta organ zavezuje, da s posredovanjem obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah zadevnemu podjetju v roku 90 dni, ki začne teči od datuma, ko se je navedeni organ seznanil z bistvenimi elementi domnevne kršitve, ki so bili lahko podani zgolj pri prvi prijavi kršitve, začne fazo kontradiktorne preiskave v tem postopku, in drugič, neupoštevanje tega roka sankcionira tako, da se končna odločitev, ki jo navedeni organ sprejme na koncu postopka za ugotavljanje kršitev, v celoti razglasi za nično in da ta organ v zvezi z isto prakso ne more začeti novega postopka za ugotavljanje kršitev.

Podpisi