Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 10. rujna 2015.[1]

Predmet C-428/14

DHL Express (Italy) Srl,
DHL Global Forwarding (Italy) SpA
protiv
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

[zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Italija)]

„Politika tržišnog natjecanja – Članak 101. UFEU-a – Zabranjeni sporazum – Sektor međunarodne špedicije robe – Pokajnički program – Suradnja između Komisije i tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje (NTZTN) – Europska mreža za tržišno natjecanje (ECN) – Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni – Obvezujuća narav Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni za NTZTN-e – Odnos između zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji i skraćenog zahtjeva za oslobođenje podnesenog NTZTN-u“

I – **Uvod**

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je 18. rujna 2014. Državno vijeće (Consiglio di Stato, Italija) podnijelo tajništvu Suda, odnosi se na tumačenje članka 101. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a, kao i članka 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. [UEZ-a] i 82. [UEZ-a][2].

2. Taj je zahtjev upućen u okviru spora između DHL Express (Italy) Srl i DHL Global Forwarding (Italy) SpA (u daljnjem tekstu zajedno: DHL), koja su društva kćeri društva Deutsche Post AG, te Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tijelo nadležno za poštovanje tržišnog natjecanja i pravila tržišta, u daljnjem tekstu: Autorità).

II – **Pravni okvir**

A – *Uredba br. 1/2003*

3. Uvodna izjava 15. Uredbe br. 1/2003 glasi:

„Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje trebaju zajedno stvoriti mrežu javnih tijela koja će usko surađivati i primjenjivati propise o zaštiti tržišnog natjecanja Zajednice. U tu je svrhu potrebno utvrditi mehanizme razmjene informacija i konzultacija. Komisija će, usko surađujući s državama članicama, detaljnije propisati i urediti metode suradnje unutar mreže nadležnih tijela.“

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL 2003, L 1, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.)

4. Članak 11. Uredbe br. 1/2003, naslovljen „Suradnja između Komisije i tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje“ glasi kako slijedi:

„1. Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje usko surađuju u primjeni propisa o tržišnom natjecanju.

2. Komisija dostavlja tijelima država članica nadležnim za tržišno natjecanje primjerke najvažnijih dokumenata koje je prikupila u svrhu primjene članaka 7., 8., 9., 10. i članka 29. stavka 1. Na zahtjev tijela države članice nadležnog za tržišno natjecanje, Komisija mu dostavlja primjerke drugih postojećih dokumenata neophodnih za donošenje ocjene u predmetu.

3. Tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, postupajući u skladu s člankom 81. [UEZ-a] ili člankom 82. [UEZ-a], obavješćuju pismeno Komisiju prije, ili bez odgađanja, nakon prve službene istražne radnje u postupku. Ova informacija može se također dostaviti tijelima drugih država članica nadležnim za tržišno natjecanje.

4. Ne duže od 30 dana prije donošenja odluke kojom se traži prestanak povrede propisa, kojom se prihvaćaju obveze ili kojom se ukida pogodnost Uredbe o skupnom izuzeću, tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje će o tome izvijestiti Komisiju. U tu svrhu Komisiji dostavljaju sažetak predmeta, planiranu odluku, ili, u slučaju da isti ne postoje, bilo koji drugi akt kojim se ukazuje na predloženi tijek postupka. Takva informacija može se dostaviti i tijelima ostalih država članica nadležnim za tržišno natjecanje. Postupajući po zahtjevu Komisije mjerodavno tijelo nadležno za tržišno natjecanje Komisiji će na raspolaganje staviti i ostalu dokumentaciju koju posjeduje i koja se smatra potrebnom za ocjenu predmeta. Informacije dostavljene Komisiji mogu se dostaviti i tijelima ostalih država članica nadležnim za tržišno natjecanje. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu također međusobno razmjenjivati informacije potrebne za ocjenu u predmetu koju provode na temelju članka 81. [UEZ-a] ili članka 82. [UEZ-a].

5. Tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje mogu se konzultirati s Komisijom o svim slučajevima primjene prava Zajednice.

6. Ako Komisija pokrene postupak za donošenje odluke sukladno Poglavlju III., time tijelima država članica nadležnim za tržišno natjecanje prestaje nadležnost za primjenu članaka 81. [UEZ-a] i 82. [UEZ-a]. Ako je tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje već pokrenulo postupak i radi na predmetu, Komisija će pokrenuti postupak samo nakon što se o tome konzultira s nacionalnim tijelom nadležnim za tržišno natjecanje.“

B – *Obavijest Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja* [3]

5. Točka 1. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a glasi:

„Uredbom br. 1/2003 [...] (1) [...] uspostavljen je sustav paralelnih nadležnosti na temelju kojih Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje [...] (2) mogu primijeniti članke [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a]. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija zajednički čine mrežu javnih tijela koja djeluju u javnom interesu i usko surađuju s ciljem zaštite tržišnog natjecanja. Mreža je forum za diskusiju i suradnju u primjeni i provedbi politike tržišnog natjecanja Europske zajednice. Mrežom se uspostavlja okvir za suradnju između europskih tijela nadležnih za tržišno natjecanje kod primjene članaka [101. UFEU-a i 102. UFEU-a] koji predstavlja osnovu za stvaranje i održavanje zajedničke kulture tržišnog natjecanja u Europi. Ta se mreža zove ‚Europska mreža za tržišno natjecanje’ (ECN).“

3 — SL 2004., C 101, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 231., u daljnjem tekstu: Obavijest o suradnji u okviru ECN-a)

6. U skladu s točkom 38. te Obavijesti:

„Budući da na razini Europske unije ne postoji jedinstven i potpuno usklađen sustav oslobođenja ili ublažavanja kazne, zahtjev za oslobođenjem ili ublažavanjem kazne upućen jednom nadležnom tijelu neće se automatski smatrati upućenim i svim nadležnim tijelima. Stoga je u interesu podnositelja zahtjeva da zahtjev za oslobođenje ili ublažavanje kazne podnese svim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje koja su nadležna za primjenu članka [101. UFEU-a] na zemljopisnom području na kojem je učinjena povreda ili na [kojem] ista proizvodi učinke, te koja se mogu smatrati mjerodavnima za vođenje postupka zbog predmetne povrede. Zbog izrazite važnosti pravovremenosti podnošenja zahtjeva kod većine programa oslobođenja ili ublažavanja kazne stranke koje zahtjev podnose trebaju razmisliti ne bi li bilo primjereno te zahtjeve dostaviti svim relevantnim nadležnim tijelima istodobno. Odgovornost je stranke da poduzme sve potrebne korake koje smatra primjerenima kako bi zaštitila svoj položaj u odnosu na postupke koje eventualno mogu pokrenuti ta nadležna tijela.“

C – *Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni*

7. U okviru ECN-a, 2006. godine donesen je Ogledni program na području oslobađanja ili smanjenja kazni (u daljnjem tekstu: Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.). Taj program, koji nije bio objavljen i koji je dostupan samo na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku, dostupan je na internetskoj stranici Komisije [4]. Revidiran je u studenome 2012. [5] (u daljnjem tekstu: Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012.), dakle nakon nastanka činjenica u glavnom postupku, uključujući spornu odluku tijela Autorità.

8. Točkom 5. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., koja se odnosi na oslobođenje od kazni „Vrste 1.A“, predviđa se:

„Tijelo nadležno za tržišno natjecanje poduzetniku priznaje oslobođenje od svake kazne koja bi mu inače bila određena:

a) kada taj poduzetnik prvi dostavi dokaze koji tijelu nadležnom za tržišno natjecanje prema njegovu mišljenju omogućuju obavljanje ciljanih nadzora u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom, u trenutku ispitivanja zahtjeva;

b) kad tijelo nadležno za tržišno natjecanje u trenutku podnošenja zahtjeva nije raspolagalo dostatnim dokazima za donošenje odluke kojom se određuje nadzor/zahtijeva izdavanje naloga o nadzoru od suda ili kad još nije obavila nadzor u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom, i

c) kad su ispunjeni uvjeti za oslobođenje ili ublažavanje kazne.“

9. Iz točke 2. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. proizlazi da je „cilj pokajničkih programa poduprijeti tijela nadležna za tržišno natjecanje u njihovim naporima da otkriju i ukinu kartele te sankcioniraju njihove sudionike. Tijela nadležna za tržišno natjecanje smatraju da dobrovoljno pružena pomoć radi postizanja tih ciljeva ima presudan značaj za gospodarsku dobrobit različitih država članica kao i za zajedničko tržište te da se time u određenim slučajevima može opravdati oslobođenje (vrste 1.A i 1.B) ili smanjenje iznosa kazne (vrsta 2.)“.

10. Točke 22. do 25. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. odnose se na „[s]kraćene zahtjeve u predmetima vrste 1.A“.

4 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

5 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

11. Točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. propisuje se da „[k]ad je Komisija ‚posebno mjerodavna' za ispitivanje predmeta sukladno točki 14. Obavijesti o mreži, poduzetnik koji je podnio ili koji se Komisiji sprema podnijeti zahtjev za oslobođenje, može podnijeti skraćeni zahtjev svakom nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje koje taj poduzetnik smatra ‚mjerodavnim' za postupanje u okviru Obavijesti o mreži. Skraćeni zahtjevi moraju obuhvaćati sljedeće informacije u jezgrovitom obliku:

— naziv i adresu poduzetnika koji podnosi zahtjev;

— ostale sudionike u navodnom zabranjenom sporazumu;

— proizvod ili proizvode obuhvaćene zabranjenim sporazumom;

— pogođeno područje ili pogođena područja;

— trajanje;

— narav navodnog zabranjenog sporazuma;

— državu članicu ili države članice u kojima je moguće pronaći dokaze, i

— informacije o svakom, već podnesenom zahtjevu za primjenu pokajničkog programa ili o onome koji će biti podnesen u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom."

12. Točkom 24. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. propisuje se da, „[a]ko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje kojemu je podnesen skraćeni zahtjev odluči zatražiti određene dodatne informacije, poduzetnik ih je dužan dostaviti bez odgode. Ako tijelo nadležno za tržišno natjecanje odluči postupati u tom predmetu, određuje rok u kojem poduzetnik treba dostaviti sve potrebne informacije i dokaze kako bi se dosegao traženi standard dokazivanja. Ako poduzetnik postupi na taj način u određenim rokovima, smatra se da su podnesene informacije dostavljene na dan podnošenja skraćenog zahtjeva".

D – *Nacionalno pravo*

13. Tijelo Autorità je 15. veljače 2007. donijelo Obavijest o imunitetu i o smanjenju kazni na temelju članka 15. Zakona br. 287/90 (Communicazione sulla non imposizione e sull a riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 287/90), u kojoj se nalazi talijanski pokajnički program (u daljnjem tekstu: Obavijest tijela Autorità).

14. Članak 16. tog programa, naslovljen „Skraćeni zahtjev" glasi:

„Ako je Komisija mjerodavnija za postupanje u predmetu i vođenje postupka, poduzetnik koji je već podnio ili Komisiji namjerava podnijeti zahtjev kojim traži neizricanje sankcija tijelu može podnijeti sličan zahtjev za primjenu pokajničkog programa, sastavljen u obliku koji se naziva ‚skraćenim', ako smatra da je to tijelo također u mogućnosti postupati u tom slučaju. Na temelju [točke] 14. Obavijesti Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, Komisija je najmjerodavnija u slučaju kada jedan ili više sporazuma ili jedno ili više djelovanja na tržištu, uključujući i mreže sličnih sporazuma ili djelovanja na tržištu, utječu na tržišno natjecanje u više od tri države članice."

15. Člankom 17. tog programa propisuje se da „skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa kojim se traži neizricanje sankcija treba sadržavati najmanje:

(a) naziv tvrtke i adresu poduzetnika koji podnosi zahtjev;

(b) naziv tvrtke i adresu ostalih poduzetnika koji sudjeluju u zabranjenom sporazumu;

(c) opis predmetnog zabranjenog sporazuma, uključujući:

— pobliže utvrđenje naravi zabranjenog sporazuma;

— naznaku dobara i usluga koje su predmet zabranjenog sporazuma, njegov zemljopisni opseg i trajanje.

(d) naznaku država članica u kojima se vjerojatno mogu pribaviti dokazi o povredi;

(e) informacije o drugim zahtjevima za primjenu pokajničkog programa koje je poduzetnik već uputio ili namjerava uputiti drugim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje, a koji se odnose na istu povredu.“

16. U skladu s člankom 18. tog programa, „tijelo na zahtjev poduzetnika izdaje potvrdu kojom potvrđuje datum i vrijeme zaprimanja skraćenog zahtjeva te ga obavještava je li u načelu još uvijek moguće odobriti neizricanje sankcija u pogledu predmetnog zabranjenog sporazuma. Ako tijelo ocijeni da je korisno zatražiti dodatne podatke, određuje rok u kojem poduzetnik te informacije treba dostaviti. Ako tijelo odluči postupati u tom slučaju, određuje rok za dopunu zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koji poduzetniku omogućuje da dostavi podatke i dokaze navedene u stavku 3. Ako je zahtjev nadopunjen u roku koji je odredilo tijelo, taj se zahtjev smatra u cijelosti zaprimljenim na dan podnošenja skraćenog zahtjeva. [...]“.

III – **Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja**

17. Društvo DHL je 5. lipnja 2007. Europskoj komisiji podnijelo zahtjev za zabilježbu oslobođenja na temelju njezine Obavijesti o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela [6], u ovom slučaju zabranjenog sporazuma kojim se povređuje članak 101. UFEU-a u sektoru međunarodne špedicije robe morskim, zračnim i cestovnim putem [7].

18. Komisija je 24. rujna 2007. društvu DHL dodijelila uvjetni imunitet za cijeli sektor međunarodne špedicije, odnosno za pomorski, zračni i cestovni sektor.

19. Društvo DHL je 20. prosinca 2007. skrenulo pozornost Komisije na određene elemente koji se odnose na ponašanja poduzetnika u sektoru međunarodne špedicije robe cestom u Italiji.

6 — SL 2006., C 298, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 62., u daljnjem tekstu: Obavijest Komisije o primjeni pokajničkog programa)

7 — Funkcija je zabilježbe omogućiti podnositelju zahtjeva za oslobođenje da „rezervira“ prvo mjesto u redoslijedu zaprimanja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa i da taj zahtjev dopuni kasnije. Točkom 14. Obavijesti Komisije o primjeni pokajničkog programa propisuje se da „[p]oduzetnik koji želi zatražiti oslobađanje od kazni mora stupiti u kontakt s Općom upravom za tržišno natjecanje Komisije. Poduzetnik može ili prvo podnijeti zabilježbu ili može odmah podnijeti službeni zahtjev Komisiji za oslobađanje od kazni [...]“. U skladu s točkom 15. te Obavijesti, „[s]lužbe Komisije mogu odobriti zabilježbu kojom se za podnositelja zahtjeva za dodjelu oslobođenja od kazni štiti mjesto u redu u razdoblju koje se određuje ovisno o pojedinom slučaju, kako bi mu se omogućilo prikupljanje potrebnih podataka i dokaza. Da bi imao pravo na podnošenje zabilježbe, podnositelj mora dostaviti Komisiji podatke koji se odnose na njegov naziv i adresu, strane u navodnom kartelu, proizvode i područja o kojima se radi, procijenjeno trajanje navodnog kartela te prirodu ponašanja navodnog kartela. Podnositelj također mora izvijestiti Komisiju o drugim prošlim ili budućim zahtjevima za oslobađanje odnosno smanjenje kazne pri drugim tijelima s obzirom na navedeni kartel, te mora opravdati svoj zahtjev za priznavanje zabilježbe. U slučaju da je zabilježba priznata, službe Komisije određuju rok u kojem ju podnositelj mora dopuniti, dostavljanjem podataka i dokaza koji su potrebni za zadovoljavanje određenoga praga za oslobađanje. [...] Ako podnositelj dopuni zabilježbu u roku koji su odredile službe Komisije, smatra se da su podaci i dokazi dostavljeni na datum kada je priznata zabilježba“.

20. Međutim, Komisija je kasnije odlučila pokrenuti postupak samo u odnosu na dio zabranjenog sporazuma koji se odnosi na usluge međunarodne zračne špedicije. Odlukom od 28. ožujka 2012. utvrdila je da je tijekom većeg broja godina više poduzetnika sudjelovalo u zabranjenom sporazumu u sektoru usluga međunarodne zračne špedicije, povrijedivši time članak 101. UFEU-a [8]. Smatrala je da je grupa Deutsche Post AG bila prvi poduzetnik koji je dostavio podatke i dokaze koji odgovaraju uvjetima iz točke 8. podtočke (a) njezine Obavijesti o primjeni pokajničkog programa te je iznos kazne koji joj je trebao biti izrečen za predmetne povrede bio smanjen za 100%.

21. Istovremeno, društvo DHL je 12. srpnja 2007. tijelu Autorità podnijelo skraćeni zahtjev za oslobođenje na temelju članka 16. Obavijesti tijela Autorità. Dostavilo je informacije o ponašanjima u sektoru međunarodne špedicije robe.

22. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se, prema mišljenju tijela Autorità i intervenijenata, odnosno društava Agility Logistics Srl (u daljnjem tekstu: Agility) i Schenker Italiana SpA, društva kćeri društva Deutsche Bahn AG (u daljnjem tekstu: Schenker), skraćeni zahtjev za oslobođenje koji je podnijelo društvo DHL nije odnosio na sektor međunarodne špedicije robe cestom.

23. Suprotno tomu, prema stajalištu DHL-a, njegov skraćeni zahtjev od 12. srpnja 2007. odnosio se na nezakonita postupanja opažena na cijelom tržištu špedicije i međunarodnog prijevoza robe. Društvo DHL osobito je smatralo da, iako je točno da taj skraćeni zahtjev ne sadrži konkretne i specifične primjere postupanja opaženih u okviru cestovne špedicije robe, to je samo zbog činjenice da takva postupanja još nisu bila otkrivena.

24. Društvo DHL je 23. lipnja 2008. tijelu Autorità podnijelo dodatni skraćeni zahtjev za oslobođenje od kazni, dopunjujući zahtjev prvotno podnesen 12. srpnja 2007. Prema mišljenju društva DHL, „ova izjava u svakom smislu predstavlja običnu dopunu zahtjeva podnesenog 12. srpnja 2007., s obzirom na to da dodatna postupanja na koja se on odnosi ne predstavljaju zasebnu povredu koja nije obuhvaćena prvom izjavom, nego samo novi pojavni oblik već iznesenih povreda, te ih je Komisija kao takve uzela u obzir za potrebe pokajničkog programa odobrenog poduzetniku“.

25. Društvo Deutsche Bahn AG je 5. studenoga 2007., u svoje ime te u ime, među ostalim, društva Schenker, Komisiji podnijelo zahtjev za primjenu pokajničkog programa koji se odnosi na postupanja povezana s međunarodnom morskom špedicijom. Ta je izjava dopunjena 19. studenoga 2007., kad su društva Deutsche Bahn AG/Schenker Komisiji dostavila informacije o talijanskom zabranjenom sporazumu cestovnih špeditera robe.

26. Društvo Schenker je 12. prosinca 2007. tijelu Autorità podnijelo skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa dajući informacije o talijanskom zabranjenom sporazumu cestovnih špeditera robe.

27. Društvo Agility je 20. studenoga 2007. Komisiji podnijelo skraćeni zahtjev za smanjenje kazne za račun grupe kojoj pripada.

28. Agility Logistics International BV, društvo majka grupe kojoj pripada društvo Agility, usmeno je tijelu Autorità 12. svibnja 2008., također za račun društava koja kontrolira, među kojima je i društvo Agility, podnijelo skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa.

8 — Odluka Komisije od 28. ožujka 2012. o postupku primjene članka 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 53. Sporazuma o EGP-u (Predmet COMP/39.462 — Špedicija) [C(2012) 1959]

29. Odlukom od 15. lipnja 2011. u predmetu I722 – Međunarodna logistika (postupak br. 22521, u daljnjem tekstu: sporna odluka), tijelo Autorità utvrdilo je da je nekoliko poduzetnika, među kojima i društva DHL, Schenker i Agility Logistics International BV, sudjelovalo u zabranjenom sporazumu u sektoru usluga međunarodne cestovne špedicije robe iz Italije i u Italiju, povrijedivši time članak 101. UFEU-a.

30. Tijelo Autorità u spornoj je odluci priznalo da je Schenker bilo prvo društvo koje je zatražilo oslobođenje od kazni u Italiji u vezi s cestovnom špedicijom robe. Na temelju nacionalnog pokajničkog programa, tom društvu nije određena nikakva kazna. Suprotno tomu, društvima DHL i Agility naloženo je plaćanje kazne, smanjene na 49%, odnosno 50% početnog iznosa.

31. Tijelo Autorità je smatralo da je društvo DHL, u svojem zahtjevu od 12. srpnja 2007., tražilo oslobođenje od kazni samo za zračne i morske špedicije robe, dok je društvo DHL zahtjev koji se odnosi na cestovne špedicije podnijelo tek 23. lipnja 2008.

32. Društvo DHL podnijelo je pred regionalnim upravnim sudom Lazio (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Italija, u daljnjem tekstu: TAR) tužbu za djelomično poništenje sporne odluke jer mu nije bilo dodijeljeno prvo mjesto u poretku u okviru nacionalnog pokajničkog programa, a stoga ni oslobođenje od kazni. Društvo DHL također je, podredno, tražilo smanjenje iznosa kazni izrečenih tom odlukom.

33. Prema mišljenju društva DHL, zahtjev podnesen Komisiji i skraćeni zahtjev podnesen tijelu Autorità trebaju se zajedno smatrati cjelinom na temelju veze koja postoji među postupcima, što utječe na red prvenstva zahtjeva za primjenu pokajničkog programa, koji se temelji na vremenskom prvenstvu u odnosu na svaku povredu. Protutužbama podnesenima 18., odnosno 23. lipnja 2011., društva Schenker i Agility tvrdila su da je primanje društva DHL u pokajnički program nezakonito. Prema mišljenju društava Schenker i Agility, društvo DHL trebalo je biti isključeno iz pokajničkog programa jer je povrijedilo svoju obvezu suradnje s tijelom Autorità.

34. TAR je odbio tužbu koju je podnijelo društvo DHL te je potvrdio postojanje načela autonomije i neovisnosti pokajničkih programa Komisije i tijela Autorità. Društvo DHL podnijelo je pred Državnim vijećem žalbu protiv presude TAR-a.

35. Državno vijeće smatralo je da je potrebno ispitati Sud o tome jesu li Ogledni programi ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. kao i iz 2012. obvezujući za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje (u daljnjem tekstu: NTZTN), i osobito o tome vrijedi li načelo da navedeni program nema obvezujući pravni učinak za nacionalne sudove, koje je Sud utvrdio u presudi Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), i za NTZTN-e. Također postavlja pitanje o mogućem postojanju pravno relevantne veze između zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji i skraćenog zahtjeva podnesenog NTZTN-u. Sud koji je uputio zahtjev naposljetku postavlja pitanje o zakonitosti ponašanja tijela Autorità, prije objave Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012., jer je poduzetnicima koji su Komisiji podnijeli zahtjev za smanjenje kazne dopustilo da podnesu skraćene zahtjeve za oslobođenje.

36. U tim je okolnostima Državno vijeće odlučilo prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Treba li članak 101. UFEU-a, članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 11. Uredbe [...] br. 1/2003 tumačiti na način da:

i. NTZTN-i ne mogu, u slučaju poput onog u glavnom postupku, u svojem djelovanju ne primijeniti instrumente koje je utvrdila i donijela Europska mreža za tržišno natjecanje, osobito Ogledni program na području oslobađanja ili smanjenja kazni, a da to ne bude protivno utvrđenjima Suda Europske unije u točkama 21. i 22. [presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389)];

ii. između glavnog zahtjeva za oslobođenje koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Komisiji i skraćenog zahtjeva za oslobođenje koji je podnio NTZTN-u, za isti zabranjeni sporazum, postoji takva pravna veza da NTZTN, unatoč odredbama točke 38. Obavijesti Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, mora, na temelju točke 22. Oglednog programa mreže iz 2006. godine (koja je prema numeraciji Oglednog programa mreže iz 2012. godine postala točka 24.) i na temelju njegove napomene s objašnjenjem br. 45. (koja je prema numeraciji Oglednog programa iz 2012. postala napomena s objašnjenjem br. 49): a) skraćeni zahtjev za oslobođenje ocjenjivati imajući u vidu glavni zahtjev, i provjeriti odražava li skraćeni zahtjev dosljedno sadržaj glavnog zahtjeva b) podredno – ako smatra da je materijalno područje primjene zaprimljenog skraćenog zahtjeva uže od onog glavnog zahtjeva koji je podnio isti poduzetnik, na temelju kojeg je Komisija tom poduzetniku dodijelila uvjetni imunitet – uspostaviti kontakt s Komisijom ili samim poduzetnikom kako bi utvrdio je li, nakon podnošenja skraćenog zahtjeva taj poduzetnik, u okviru provođenja svojih unutarnjih istraga utvrdio postojanje konkretnih i specifičnih primjera ponašanja u sektoru koji navodno pokriva glavni zahtjev za oslobođenje, ali ne i skraćeni zahtjev za oslobođenje;

iii. je na temelju točaka 3. i 22. do 24. Oglednog programa mreže iz 2006. i njegovih napomena s objašnjenjima br. 8., 41., 45. i 46., i vodeći računa o izmjenama unesenim točkama 24. do 26. Oglednog programa mreže iz 2012. i njegovih napomena s objašnjenjima br. 44. i 49., NTZTN koji je u vrijeme kada su se dogodile činjenice iz glavnog postupka primijenio pokajnički program poput onog o kojem je riječ u spomenutom predmetu, za određeni tajni zabranjeni sporazum glede kojeg je prvi poduzetnik podnio ili namjeravao podnijeti Komisiji glavni zahtjev za oslobođenje, mogao valjano zaprimiti: a) samo skraćeni zahtjev za oslobođenje od strane tog poduzetnika ili b) i dodatne skraćene zahtjeve za oslobođenje podnesene od strane drugih poduzetnika, koji su Komisiji, kao glavni zahtjev, podnijeli zahtjev za oslobođenje ‚koji se ne može prihvatiti', odnosno zahtjev za smanjenje kazne, posebice kad su glavni zahtjevi tih posljednje navedenih poduzetnika podneseni nakon dodjeljivanja uvjetnog imuniteta prvom poduzetniku?“

IV – **Postupak pred Sudom**

37. Pisana očitovanja podnijela su društva DHL, Schenker i Agility, talijanska, njemačka, francuska, austrijska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Komisija. Osim njemačke i austrijske vlade, svi su iznijeli usmena očitovanja na raspravi koja se održala 9. srpnja 2015.

A – *Prvo prethodno pitanje*

38. Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev, pozivajući se na točke 21. i 22. presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), u biti pita jesu li akti ECN-a, osobito njegov Ogledni program na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., obvezujući za NTZTN-e ili oni, upravo suprotno, mogu ne primijeniti instrumente koje je utvrdio i donio ECN[9].

39. Sve stranke, osim društva DHL, smatraju da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nije obvezujući za NTZTN-e.

40. Valja podsjetiti da je Sud u točki 22. presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) pravilno utvrdio da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nema obvezujući učinak u odnosu na *sudove država članica*[10]. Sud je također potvrdio da, iako obavijesti Komisije koje se odnose, s jedne strane, na suradnju u okviru ECN-a[11] i, s druge strane, na oslobađanje od kazni i smanjenje kazni u slučajevima kartela[12] mogu imati učinak na praksu ECN-a[13], ni odredbama UFEU-a u području tržišnog natjecanja ni Uredbom br. 1/2003 nisu predviđena opća pravila o oslobođenju ili ublažavanju kazni[14].

41. Smatram da ni akti ECN-a, uključujući Ogledni program te mreže na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., nisu obvezujući za NTZTN-e.

42. Najprije valja istaknuti da, na temelju članka 35. stavka 1. Uredbe br. 1/2003, „[NTZTN-i]“, koje su države članice odredile za primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a, „mogu uključivati i sudove“. Iz toga slijedi da, na temelju presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), akti ECN-a, uključujući Ogledni program te mreže na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., nisu obvezujući za NTZTN-e koji su sudovi država članica. Člankom 5. Uredbe br. 1/2003, koji se odnosi na ovlasti NTZTN-a, propisuje se da imaju ovlasti primjenjivati članke 101. i 102. UFEU-a te se nabrajaju odluke koje ta tijela mogu donijeti. Budući da se u toj odredbi ni na koji način ne pravi razlika među NTZTN-ima prema njihovoj upravnoj ili sudskoj naravi, smatram da bi bilo nedosljedno kad bi akti ECN-a bili obvezujući za NTZTN-e upravne naravi, ali ne i za NTZTN-e sudske naravi.

9 — Moj odgovor na prvo pitanje koje se odnosi na Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. primjenjuje se *mutatis mutandis* na Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012., iako taj potonji program nije primjenjiv *ratione temporis* na činjenice u glavnom postupku.

10 — Moje isticanje. „Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni neobvezujući je instrument čiji je cilj *de facto* ili ‚blago' usklađivanje pokajničkih programa nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje kako bi se izbjeglo da razlike među postojećim pokajničkim programima u okviru ECN-a ne odvrate potencijalne poduzetnike od podnošenja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa. [...] Unatoč tome što taj instrument nije zakonski akt, kao uostalom ni drugi instrumenti kao što su Obavijest o suradnji i Zajednička izjava, *njihovi se praktični učinci*, osobito učinci na aktivnosti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i Komisije, ne mogu zanemariti“, moje isticanje. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mazáka u predmetu Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2010:782, t. 26.). Vidjeti također točku 7. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. kojom se, među ostalim, propisuje da taj program „treba promicati blago usklađivanje postojećih pokajničkih programa i olakšati donošenje takvih programa nekolicini tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja ih još nemaju“.

11 — Vidjeti u tom smislu točku 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a. Vidjeti također točku 4. Izvještaja o usklađivanju pokajničkih programa iz 2009. kojom se propisuje da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nije pravno obvezujući dokument. Međutim, tijela su se politički obvezala učiniti sve što mogu kako bi uskladila svoje pokajničke programe s tim Oglednim programom ili, ako ih nema, uvela usklađene programe. Dokument je dostupan isključivo na engleskom jeziku na internetskoj stranici http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

12 — SL 2006, C 298, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 62.)

13 — Presuda Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, t. 21. i 23.).

14 — *Ibidem* (t. 20.). Naime, kao što je Komisija istaknula, „svaka država članica može, ali ne mora, donijeti pokajnički program u području prava tržišnog natjecanja. Ako tijelo nadležno za tržišno natjecanje odluči donijeti nacionalni pokajnički program, taj je program neovisan o pokajničkim programima drugih država članica i o pokajničkom programu Europske komisije, naravno, pod uvjetom da se njime poštuju europsko pravo, osobito članak 4. stavak 3. UEU-a, Uredba br. 1/2003 kao i opća načela europskog prava“.

43. Osim toga, iz točke 1. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a jasno proizlazi da ta mreža predstavlja forum za diskusiju i suradnju u primjeni politike tržišnog natjecanja Unije te se njome, među ostalim, uspostavlja okvir za suradnju između europskih tijela nadležnih za tržišno natjecanje kod primjene članaka 101. i 102. UFEU-a. Iz toga slijedi da ECN, koji nema zakonodavne ovlasti, ne može donositi akte koji obvezuju NTZTN-e. NTZTN-i stoga mogu ne primijeniti instrumente koje je utvrdio i donio ECN [15].

44. U tom pogledu, činjenica da su se NTZTN-i formalno obvezali [16] poštovati načela navedena u Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a ne mijenja ni njegovu narav foruma za diskusiju i suradnju ni neobvezujuću narav njegovih akata. Osim toga, što se tiče konkretnije Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni, čak i iz njegova naziva „ogledni“ program kao i iz njegova sadržaja proizlazi da je isključivo programske naravi [17]. Naime, cilj koji je naveden u Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. jest potaknuti NTZTN-e da ga uzmu u obzir prilikom mogućeg donošenja i provedbe nacionalnog pokajničkog programa [18], a da ih se pri tome ipak ne obveže da ga poštuju [19]. Drugim riječima, cilj je Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. promicati, kroz „soft-law“, dobrovoljno usklađivanje mogućih pokajničkih programa država članica [20] u području tržišnog natjecanja.

45. Nadalje, NTZTN-i nisu obvezni uspostaviti pokajničke programe na temelju članka 101. UFEU-a, Uredbe br. 1/2003, ni na temelju njihove obveze lojalne suradnje na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a. Međutim, kada država članica uspostavlja pokajnički program [21], bez obzira na to temelji li se na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., treba poštovati pravo Unije i voditi računa o tome da pravila koja utvrđuje ili primjenjuje ne ugrožavaju djelotvornu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a [22].

15 — Među kojima je i Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

16 — Vidjeti točku 72. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a, kojom se predviđa da „[n]ačela propisana ovom obavijesti poštivat će i ona tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje koja potpišu standardnu izjavu iz Priloga ovoj Obavijesti. U toj izjavi ona priznaju načela iz ove obavijesti, uključujući načela koja se odnose na zaštitu podnositelja zahtjeva u postupku za oslobođenje ili ublažavanje kazne te se izjavom obvezuju na poštivanje tih prava. Popis nadležnih tijela objavljuje se na internet stranici Europske komisije [...]“. Tijelo Autorità nalazi se među NTZTN-ima koji su potpisali predmetnu izjavu.

17 — Također ističem da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nije bio objavljen ni u seriji L *Službenog lista Europske unije*, u kojoj se objavljuju pravno obvezujući akti, a ni u seriji C *Službenog lista Europske unije*, koja sadrži neobvezujuće akte kao što su informacije, preporuke i mišljenja koja se odnose na Uniju. Vidjeti po analogiji presudu Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, t. 30.). Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. dostupan je na internetskoj stranici Komisije http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

18 — Vidjeti točku 3. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. kojom se propisuje da se „[č]lanovi ECN-a obvezuju [...] da će u okviru svojih nadležnosti provesti sve kako bi uskladili svoje programe s Oglednim programom ECN-a. *Potonji ne sprječava tijelo nadležno za tržišno natjecanje da povoljnije postupi prema poduzetnicima koji zahtijevaju primjenu pokajničkog programa u okviru njegova programa. Na temelju samog Oglednog programa ECN-a kod tih poduzetnika ne može nastati legitimno očekivanje bilo kakve naravi*“ (moje isticanje). Vidjeti točku 4. Izvještaja ECN-a iz 2009. o usklađivanju pokajničkih programa u okviru ECN-a, kojom se potvrđuje da „[t]he Model Programme is not a legally binding document“, odnosno da „Ogledni program nije pravno obvezujući dokument“ (slobodan prijevod). Dokument je dostupan isključivo na engleskom jeziku na internetskoj stranici http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

19 — Vidjeti po analogiji presudu Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, t. 31.).

20 — Prema mojem mišljenju, Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. predstavlja vrstu „popratnog dokumenta“ za moguće pokajničke programe država članica u području tržišnog natjecanja. Osim toga, ako se nacionalni program temelji na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., Ogledni program može eventualno služiti kao izvor tumačenja u skladu s nacionalnim pravom.

21 — U točki 25. presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), Sud je pravilno presudio da „pokajnički programi predstavljaju korisne alate u učinkovitoj borbi za otkrivanje i okončanje povreda pravila tržišnog natjecanja pa stoga služe cilju djelotvorne primjene članaka 101. i 102. UFEU-a“. Vidjeti također presudu Donau Chemie i dr. (C-536/11, EU:C:2013:366, t. 42.).

22 — Vidjeti presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, t. 24) i Donau Chemie i dr. (C-536/11, EU:C:2013:366, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

46. Konačno, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), odredbe te Povelje odnose se na države članice kada provode pravo Unije. Iz toga slijedi da, prilikom provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a, države članice, uključujući njihove NTZTN-e, obvezuju odredbe Povelje i opća načela Unije. Slijedom toga, kada donosi pokajnički program, koji u načelu može imati pravne učinke, NTZTN treba poštovati opća načela prava Unije, među kojima i načela nediskriminacije, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja [23] te pravo na dobru upravu [24].

47. Iz prethodno navedenog proizlazi da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nema obvezujući učinak za NTZTN-e. Međutim, kada država članica donosi pokajnički program, bez obzira na to temelji li se na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., treba poštovati pravo Unije te, posebice u području prava tržišnog natjecanja, voditi računa o tome da pravila koja utvrđuje ili primjenjuje ne ugrožavaju djelotvornu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a. Osim toga, prilikom provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a, države članice, uključujući njihove NTZTN-e, obvezuju odredbe Povelje i opća načela Unije. Slijedom toga, kada NTZTN donosi pokajnički program, koji u načelu može imati pravne učinke, tim se programom trebaju poštovati Povelja i opća načela prava Unije, među kojima i načela nediskriminacije, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja te pravo na dobru upravu.

B – *Drugo prethodno pitanje*

48. Drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi se na postojanje pravne veze „između glavnog zahtjeva za oslobođenje koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Komisiji i skraćenog zahtjeva za oslobođenje koji je podnio NTZTN-u, za isti zabranjeni sporazum“ [25].

1. Dopuštenost potpitanja (a) drugog prethodnog pitanja

49. Potpitanjem (a) svojeg drugog prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev pita se konkretnije o tome treba li skraćeni zahtjev za oslobođenje koji je podnesen NTZTN-u ocijeniti s obzirom na zahtjev podnesen Komisiji „i provjeriti odražava li skraćeni zahtjev dosljedno sadržaj zahtjeva“ [26] podnesenog Komisiji.

50. Francuska vlada smatra da je potpitanje (a) drugog prethodnog pitanja hipotetsko i stoga nedopušteno. Naime, iz zahtjeva za prethodno pitanje i iz spisa pred Sudom proizlazi da, u glavnom postupku, skraćeni zahtjev za oslobođenje koji je društvo DHL podnijelo tijelu Autorità dosljedno ne odražava sadržaj njegova zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji.

23 — Vidjeti po analogiji presudu Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, t. 28.).

24 — Pravo na dobru upravu propisano je člankom 41. Povelje. Prema sudskoj praksi Suda, iz teksta članka 41. Povelje proizlazi da se taj članak ne primjenjuje na države članice, nego samo na institucije, tijela, urede i agencije Unije (vidjeti u tom smislu presude Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, t. 28.; YS i dr., C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, t. 67., kao i Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 44.). S obzirom na navedeno, pravo na dobru upravu predstavlja opće načelo prava Unije. Međutim, s obzirom na to da tijelo Autorità u glavnom postupku provodi članak 101. UFEU-a, primjenjuju se zahtjevi koji proizlaze iz općeg načela prava na dobru upravu. Vidjeti u tom smislu presudu N. (C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49. i 50.).

25 — Vidjeti tekst drugog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

26 — *Idem.*

51. Pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja [27].

52. Iz spisa pred Sudom proizlazi da je društvo DHL 5. lipnja 2007. Komisiji podnijelo zahtjev za zabilježbu oslobođenja koji se odnosio na povrede prava tržišnog natjecanja Unije u pomorskom, zračnom i cestovnom sektoru međunarodne špedicije robe, dok se, prema spornoj odluci, skraćeni zahtjev za oslobođenje koji je društvo DHL 12. srpnja 2007. podnijelo tijelu Autorità odnosio isključivo na međunarodne zračne i morske špedicije robe te se nije odnosio na sektor međunarodne špedicije robe cestom.

53. U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, društvo DHL tvrdilo je da njegov skraćeni zahtjev za oslobođenje, koji je 12. srpnja 2007. podnio tijelu Autorità, nije sadržavao konkretne i specifične primjere nezakonitih ponašanja u cestovnom sektoru u Italiji samo zbog toga što ta ponašanja na taj datum još nisu bila otkrivena. Neovisno o tome, prema mišljenju društva DHL, tijelo Autorità trebalo je tumačiti sadržaj njegovog skraćenog zahtjeva uzimajući u obzir njegovu vezu sa zahtjevom za oslobođenje podnesenim Komisiji.

54. Glavni postupak proizlazi, barem djelomično, iz te razlike između dosega zahtjeva za oslobođenje koji je društvo DHL podnijelo Komisiji i dosega, prema spornoj odluci, skraćenog zahtjeva koji je društvo DHL podnijelo tijelu Autorità, kao i odluke Komisije da pokrene postupak samo u odnosu na dio zabranjenog sporazuma koji se odnosi na usluge međunarodne zračne špedicije.

55. Prema mojem mišljenju, iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi jasno jesu li talijanski sudovi konačno odlučili o toj razlici u ocjeni činjenica. Osim toga, talijanska je vlada na raspravi održanoj 9. srpnja 2015. potvrdila da sud koji je uputio zahtjev ima neograničenu nadležnost u žalbenom postupku. Slijedom toga, smatram da tumačenje prava Unije koje je zatraženo potpitanjem (a) drugog prethodnog pitanja nije bez korisnosti za sud koji je uputio zahtjev.

2. Meritum

56. Prema mojem mišljenju, primjereno je na potpitanja (a) i (b) drugog prethodnog pitanja odgovoriti zajedno.

57. Društvo DHL tvrdi da skraćeni zahtjev u biti, na nacionalnoj razini, predstavlja „dodatak“ i sidrište glavnog zahtjeva podnesenog Komisiji. Prema njegovom mišljenju, ako se skraćeni zahtjev promatra odvojeno od općeg konteksta u kojem je podnesen, kao što je to učinilo tijelo Autorità u spornoj odluci, to dovodi do iskrivljavanja njegove funkcije. Kada skraćeni zahtjev za oslobođenje nije ništa više od kratkog opisa zabranjenog sporazuma prijavljenog Komisiji, društvo DHL tvrdi da ga treba ocijeniti s obzirom na glavni zahtjev, pod uvjetom da dosljedno odražava njegov sadržaj. Društvo DHL ne tvrdi da su njegov skraćeni zahtjev na nacionalnoj razini i njegov glavni zahtjev na razini Unije i formalno i sadržajno jednaki; očito se radi o dva različita zahtjeva, ali su ona usko povezana po svojoj naravi s obzirom na to da skraćeni zahtjev za oslobođenje ne može postojati ako nema glavnog zahtjeva za oslobođenje.

58. Kao i sve druge stranke koje su podnijele očitovanja, ne slažem se sa stajalištem društva DHL.

27 — Presuda Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, t. 27. i navedena sudska praksa)

a) Nacionalno pravo

59. Također valja istaknuti da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., uključujući njegovu točku 22., nije obvezujući za NTZTN-e te da države članice, na temelju prava Unije, nisu obvezne uspostaviti sustav skraćenih zahtjeva za primjenu pokajničkog programa. Međutim, ako NTZTN uspostavi sustav skraćenih zahtjeva, tada treba, u skladu s mojim odgovorom na prvo pitanje, poštovati pravo Unije, osobito članak 101. UFEU-a, odredbe Povelje i opća načela prava Unije.

60. Iz spisa pred Sudom proizlazi da je tijelo Autorità uspostavilo sustav skraćenih zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koji se uvelike temelji na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., osobito na njegovoj točki 22.[28] Osim toga, čini se, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, da se člankom 17. Obavijesti tijela Autorità, među ostalim, podnositelju zahtjeva za primjenu pokajničkog programa nalaže da „navede robu i usluge koje su predmet zabranjenog sporazuma, njegov zemljopisni opseg i trajanje“.

61. Također pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, čini se da se Obaviješću tijela Autorità tom društvu ne nalaže obveza da „uspostav[i] kontakt s Komisijom ili samim poduzetnikom kako bi utvrdi[lo] je li, nakon podnošenja skraćenog zahtjeva taj poduzetnik, u okviru provođenja svojih unutarnjih istraga utvrdio postojanje konkretnih i specifičnih primjera ponašanja u sektoru koji navodno pokriva glavni zahtjev za oslobođenje, ali ne i skraćeni zahtjev za oslobođenje“[29].

62. Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita se konkretnije o tome nalaže li pravo Unije NTZTN-u obvezu da skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa koji mu je upućen ocijenjuje s obzirom na zahtjev za primjenu pokajničkog programa koji je podnesen Komisiji „za isti zabranjeni sporazum“ i da u određenim okolnostima kontaktira Komisiju ili samog poduzetnika.

b) Točka 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a

63. U skladu s mojim odgovorom na prvo pitanje, smatram da, osim činjenice da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nije pravno obvezujući za NTZTN-e, iz točke 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a jasno proizlazi da se, u nedostatku centraliziranog i jedinstvenog sustava oslobođenja ili ublažavanja kazne u Uniji, zahtjev za primjenu pokajničkog programa upućen Komisiji ne može smatrati zahtjevom upućenim NTZTN-u[30].

64. Iz toga slijedi da u pravu tržišnog natjecanja Unije ne postoji „sve na jednom mjestu“ (ili „one-stop-shop“) za obradu zahtjeva za primjenu pokajničkog programa, pa čak ni, kao što je Komisija istaknula na raspravi održanoj 9. srpnja 2015., automatska razmjena tih zahtjeva između NTZTN-a i Komisije na temelju članka 11. Uredbe br. 1/2003.

28 — Vidjeti članke 16. do 18. Obavijesti tijela Autorità. Također ističem da se tijelo Autorità nalazi na „[l]ist of authorities accepting summary applications as provided by the ECN Model Leniency Programme in Type 1A cases“, odnosno na „popisu tijela koja prihvaćaju skraćene zahtjeve u skladu s Oglednim programom ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni u predmetima vrste 1.A“ (slobodan prijevod). Pojam „vrsta 1.A“ odnosi se na položaje na temelju kojih se može steći izuzeće od bilo koje kazne. Dokument je dostupan isključivo na engleskom jeziku na internetskoj stranici Komisije http://ec.europa.eu/competition/ecn/list_of_authorities.pdf.

29 — Vidjeti tekst drugog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

30 — Iz teksta i izraza drugog pitanja, „unatoč odredbama točke 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a“, proizlazi da sam sud koji je uputio zahtjev smatra da se tom odredbom u načelu isključuje svaka pravna veza između zahtjeva za oslobođenje od kazni koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Komisiji i „skraćenog zahtjeva za oslobođenje od kazni koji je podnio NTZTN-u, za isti zabranjeni sporazum“. Budući da je Program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. donesen nakon što je donesena Obavijest o suradnji u okviru ECN-a (2004.), smatram da se drugim pitanjem zapravo pita je li predmetnim programom izmijenjena točka 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a.

65. Kako bi zaštitio svoj položaj u odnosu na postupke koje eventualno mogu pokrenuti ta nadležna tijela, podnositelj zahtjeva treba zahtjev za oslobođenje ili ublažavanje kazne podnijeti *svim* tijelima nadležnim za tržišno natjecanje koja su nadležna za primjenu članka 101. UFEU-a na zemljopisnom području na kojem je učinjena povreda ili na kojem ista proizvodi učinke, te koja se mogu smatrati mjerodavnima za vođenje postupka zbog te povrede. Naime, „[*o*]*dgovornost je stranke* da poduzme sve potrebne korake koje smatra primjerenima kako bi zaštitila svoj položaj u odnosu na postupke koje eventualno mogu pokrenuti ta nadležna tijela“ [31].

66. Slijedom toga, točkom 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a utvrđuje se načelo autonomije i neovisnosti različitih pokajničkih programa Komisije i NTZTN-a kao i s njima povezanih zahtjeva.

c) Točke 1. i 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. i točka 45. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

67. Najprije ističem da se točkom 1. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. propisuje da se, „u sustavu paralelne nadležnosti između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, zahtjev za primjenu pokajničkog programa upućen jednom nadležnom tijelu neće [...] automatski smatrati upućenim i svim nadležnim tijelima. Stoga je u interesu poduzetnika da zahtjev za oslobođenje ili ublažavanje kazne podnese *svim* tijelima nadležnim za tržišno natjecanje koja su nadležna za primjenu članka [101. UFEU-a] na zemljopisnom području na kojem je učinjena povreda ili na [kojem] ista proizvodi učinke, te koja se mogu smatrati mjerodavnima za vođenje postupka zbog predmetne povrede“ [32].

68. Budući da obveza podnositelja zahtjeva da zahtjev za oslobođenje ili ublažavanje kazne podnese svim nadležnim tijelima može dovesti do višestrukih usporednih zahtjeva za primjenu pokajničkog programa, točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. predlaže se jedinstveni obrazac skraćenih zahtjeva kako bi se olakšao teret koji ti višestruki zahtjevi predstavljaju za poduzetnike i NTZTN-e [33].

69. Točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. također se propisuje da poduzetnik, kada je podnio ili namjerava Komisiji podnijeti zahtjev za oslobođenje, može skraćeni zahtjev s određenim informacijama u jezgrovitom obliku podnijeti svakom NTZTN-u kojeg taj poduzetnik smatra „mjerodavnim“ za postupanje. „Podnošenjem skraćenog zahtjeva, poduzetnik osigurava svoje mjesto u redoslijedu zaprimanja zahtjeva kod tijela nadležnog za tržišno natjecanje koje je nadležno za navodni zabranjeni sporazum“ [34].

70. Osim toga, točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. utvrđuje se popis informacija koje se „moraju“ [35] nalaziti u skraćenom zahtjevu. Ističem da taj popis uključuje informacije o dosegu predmetnog zabranjenog sporazuma i „informacije o svakom, već podnesenom zahtjevu za primjenu pokajničkog programa ili o onome koji će biti podnesen u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom“.

31 — Moje isticanje. Vidjeti točku 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a.

32 — Moje isticanje

33 — Vidjeti točke 39. i 40. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. Iz toga slijedi da se točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. potvrđuje tekst iz točke 38. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a.

34 — Vidjeti točku 40. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

35 — Valja podsjetiti da taj Ogledni program, uključujući predmetni popis, prema mojem mišljenju, nije obvezujući za NTZTN-e.

71. Iz točke 45. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., proizlazi da je cilj tih informacija omogućiti NTZTN-u da odluči, s jedne strane, želi li postupati u tom predmetu i, s druge strane, omogućuju li dostavljene informacije tijelu nadležnom za tržišno natjecanje da utvrdi nalazi li se poduzetnik u položaju „vrste 1.A“ [36] predviđenom u točki 5. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

72. Međutim, iako podnošenje skraćenog zahtjeva za oslobođenje od kazni NTZTN-u pretpostavlja da je zahtjev za oslobođenje već podnesen ili će biti podnesen Komisiji [37] te iako se Oglednim programom ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. propisuje (privremeno) olakšavanje u pogledu informacija i dokaza koje poduzetnik treba dostaviti NTZTN-u, tim se programom ipak ne predviđa nikakva pravna veza između zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji i skraćenog zahtjeva podnesenog NTZTN-u [38].

73. Zahtjev podnesen Komisiji i skraćeni zahtjev podnesen NTZTN-u zapravo su neovisni zahtjevi s obzirom na to da iz točke 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. i iz obveza dostave informacija koje su naložene podnositelju zahtjeva, osobito u pogledu obuhvaćenih proizvoda i pogođenih područja, jasno proizlazi da je na samom podnositelju zahtjeva da pravilno odredi doseg svojeg skraćenog zahtjeva.

74. Slijedom toga, iako su informacije koje je potrebno dostaviti u skraćenom zahtjevu doista ograničene, osobito u pogledu dosega predmetne povrede, one trebaju biti dovoljno precizne kako bi se osigurala zaštita podnositelja zahtjeva i njegovo mjesto u redoslijedu zaprimanja zahtjeva za oslobođenje u slučaju kada, kao u glavnom postupku, Komisija odluči da neće postupati na temelju zahtjeva za oslobođenje koji joj je podnesen. U tom pogledu valja istaknuti da, ako doseg zabranjenog sporazuma na koji se odnosi skraćeni zahtjev nije dovoljno precizan, podnositelj zahtjeva može izgubiti svoje mjesto u redoslijedu zaprimanja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa pred NTZTN-om, a čini se da je, prema spornoj odluci, to slučaj društva DHL [39].

75. Iz toga slijedi da, neovisno o pitanju odražava li skraćeni zahtjev podnesen NTZTN-u dosljedno zahtjev za oslobođenje podnesen Komisiji, NTZTN nije obvezan skraćeni zahtjev ocjenjivati s obzirom na zahtjev za oslobođenje podnesen Komisiji, i to čak i ako NTZTN raspolaže informacijama o drugim zahtjevima za primjenu pokajničkog programa koji se odnose na isti zabranjeni sporazum u skladu s točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

36 — Naime, točkama 22. do 25. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. propisuje se podnošenje skraćenih zahtjeva za oslobođenje NTZTN-ima isključivo u predmetima „vrste 1.A“ koji se, u skladu s točkom 5. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., odnose na razinu pomoći koju je podnositelj zahtjeva za primjenu pokajničkog programa pružio NTZTN-u.

37 — Vidjeti točku 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

38 — Što se tiče teksta drugog prethodnog pitanja, valja napomenuti da se u Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. ne upotrebljava pojam „glavni zahtjev“. U tom se pogledu slažem s primjedbom njemačke vlade da taj naziv nije prikladan jer bi se moglo protumačiti da je skraćeni zahtjev podnesen NTZTN-u vrsta priloga zahtjevu koji je podnesen Komisiji.

39 — Situacija koju društvo DHL snažno osporava.

76. Naime, ako Komisija i NTZTN-i u okviru ECN-a mogu razmijeniti prikupljene informacije [40], uključujući u okviru zahtjeva za primjenu pokajničkog programa [41], nije na NTZTN-u [42] da, u slučaju kad smatra da je materijalno područje primjene skraćenog zahtjeva uže od materijalnog područja primjene zahtjeva koji je isti poduzetnik podnio Komisiji, „uspostav[i] kontakt s Komisijom ili samim poduzetnikom kako bi utvrdio je li, nakon podnošenja skraćenog zahtjeva taj poduzetnik, u okviru provođenja svojih unutarnjih istraga utvrdio postojanje konkretnih i specifičnih primjera ponašanja u sektoru koji navodno pokriva glavni zahtjev za oslobođenje, ali ne i skraćeni zahtjev za oslobođenje“ [43].

77. Kao i austrijska vlada, smatram da bi obveza NTZTN-a da provjeri skraćeni zahtjev pred Komisijom „bila protivna izjavljenoj namjeri tijela u okviru ECN-a da neće uvesti ‚one-stop-shop' za zahtjeve za primjenu pokajničkog programa u okviru Europskoj uniji i da će postići autonomiju svakog pokajničkog programa“. Prema mojem mišljenju, činjenica da podnositelj zahtjeva, na temelju točke 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., prilikom podnošenja svojeg skraćenog zahtjeva treba dostaviti „informacije o svakom, već podnesenom zahtjevu za primjenu pokajničkog programa ili o onome koji će biti podnesen u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom“, ne obvezuje NTZTN-e da provjere skraćeni zahtjev pred Komisijom.

78. Usto bi obvezivanje NTZTN-a da kontaktiraju Komisiju ili predmetnog poduzetnika u okolnostima navedenima u drugom prethodnom pitanju bilo protivno ne samo načelu autonomije i neovisnosti pokajničkih programa u Uniji, nego bi ta obveza mogla neopravdano smanjiti obvezu suradnje podnositelja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koja je jedan od temelja sustava oslobođenja ili ublažavanja kazne. Također smatram da svaka povreda te obveze suradnje može utjecati na redoslijed zaprimanja koji se dodjeljuje zahtjevima za primjenu pokajničkog programa te, slijedom toga, uzrokovati štetu drugim podnositeljima zahtjeva za primjenu pokajničkog programa u pogledu istog zabranjenog sporazuma i time povrijediti opća načela prava Unije, među kojima i načela nediskriminacije, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja te prava na dobru upravu.

d) Točke 13. i 24. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

79. Očito je da se učinkovitost pokajničkih programa Komisije i NTZTN-a temelji osobito na obvezi podnositelja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa da, na temelju točke 13. stavka 2. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., s tijelima surađuje „istinski, u potpunosti i kontinuirano *od trenutka kada je predao svoj zahtjev* tijelu nadležnom za tržišno natjecanje do zaključenja predmeta“ [44].

40 — Talijanska vlada priložila je svojim pisanim očitovanjima poruku elektroničke pošte službi Glavne uprave za tržišno natjecanje („DG COMP“) od 9. srpnja 2008. upućenu tijelu Autorità. Iz te poruke elektroničke pošte proizlazi da je tijelo Autorità na sastanku ECN-a Komisiji postavilo pitanje o obradi različitih zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koje je tada društvo DHL podnijelo Komisiji i tijelu Autorità. U toj je poruci elektroničke pošte DG COMP potvrdio da „[a]pplicants should be aware (and are informed so by the Commission) that any conditional immunity granted by the Commission does not extend to member states/NCA and a separate application is required. If Company A, in making its application in Italy, has not covered itself fully by omitting road freight forwarding it is quite simply an error on its part“. [„Podnositelji zahtjeva za primjenu pokajničkog programa trebaju biti svjesni (i Komisija ih je o tome obavijestila) da svako uvjetno oslobođenje koje dodijeli Komisija ne obvezuje države članice/NTZTN-e i da je potreban zaseban zahtjev. Ako poduzetnik A, u svojem zahtjevu za primjenu pokajničkog programa koji je podnio u Italiji, nije u potpunosti zaštitio svoj položaj jer je izostavio cestovnu špediciju, to je jednostavno njegova pogreška.“] (slobodan prijevod). Suprotno očitovanjima društva DHL na raspravi, sam sadržaj te poruke elektroničke pošte potvrđuje da, unatoč tome što Komisija i NTZTN-i mogu razmijeniti informacije u okviru ECN-a, nije na NTZTN-u da kontaktira Komisiju u pogledu različitih zahtjeva za primjenu pokajničkog programa. Također potvrđuje, s jedne strane, načelo autonomije i neovisnosti zahtjeva za primjenu pokajničkih programa podnesenih Komisiji i zahtjeva za primjenu pokajničkih programa podnesenih NTZTN-ima te, s druge strane, činjenicu da je na samom podnositelju zahtjeva da pravilno odredi doseg svojeg (skraćenog) zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koji podnosi NTZTN-u.

41 — Vidjeti točku 25. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., točku 41. stavak 1. Obavijesti o suradnji u okviru ECN-a i članke 11. i 12. Uredbe br. 1/2003.

42 — Na temelju Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

43 — Vidjeti tekst drugog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

44 — Moje isticanje. Vidjeti točku 13. stavak 2. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.

80. Naime, u skladu s točkom 24. tog Oglednog programa, poduzetnik koji je podnio skraćeni zahtjev treba, na zahtjev NTZTN-a, dostaviti dodatne informacije te, ako to tijelo „odluči postupati u tom predmetu, [...] poduzetnik treba dostaviti sve potrebne informacije i dokaze kako bi se dosegao traženi standard dokazivanja“.

81. Stoga se slažem s očitovanjima francuske vlade iznesenima na raspravi, u skladu s kojima je isključivo na poduzetniku koji je podnio skraćeni zahtjev da NTZTN-u dostavi sve informacije koje su korisne za njegov zahtjev. Međutim, informacije koje su dostavljene nakon podnošenja skraćenog zahtjeva ne mogu promijeniti materijalno područje tog zahtjeva, na primjer dodavanjem drugog sektora [45] za koji mu se stoga neće moći dodijeliti isti poredak u redoslijedu zaprimanja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa kao za sektore na koje se odnosi skraćeni zahtjev.

82. Iz prethodno navedenoga proizlazi da pravo Unije, između zahtjeva za oslobođenje od kazni koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Komisiji i skraćenog zahtjeva za oslobođenje od kazni koji je podnio NTZTN-u za isti zabranjeni sporazum, ne utvrđuje nikakvu pravnu vezu prema kojoj bi NTZTN, na temelju točke 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. i točke 45. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., morao skraćeni zahtjev za oslobođenje od kazni koji mu je podnesen ocjenjivati s obzirom na zahtjev koji je podnesen ili će biti podnesen Komisiji, ili kontaktirati Komisiju ili samog poduzetnika, kako bi utvrdio je li taj poduzetnik, nakon podnošenja skraćenog zahtjeva, utvrdio postojanje konkretnih i specifičnih primjera ponašanja u sektoru koji navodno pokriva zahtjev za oslobođenje od kazni podnesen Komisiji, ali ne i skraćeni zahtjev.

C – *Treće prethodno pitanje*

83. Svojim trećim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o tome može li NTZTN, u skladu s Oglednim programom ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., na temelju svojeg nacionalnog pokajničkog programa i za zabranjeni sporazum u pogledu kojeg je prvi poduzetnik podnio ili namjeravao podnijeti Komisiji zahtjev za oslobođenje od kazni, prihvatiti skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa samo tog poduzetnika ili može prihvatiti i zahtjeve drugih poduzetnika.

1. Dopuštenost

84. Talijanska i austrijska vlada smatraju da treće prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev nije dopušteno jer se ne odnosi na tumačenje prava Unije, nego na tumačenje nacionalnog prava. odnosno na doseg pokajničkog programa koji je uspostavljen na temelju Obavijesti tijela Autorità. Društvo Schenker pak smatra da treće pitanje nije dopušteno ako Sud smatra da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nije obvezujući.

85. Smatram da je treće pitanje dopušteno. Valja podsjetiti da nije na Sudu da odluči o tumačenju nacionalnog prava ni da ocijeni njegove učinke u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a jer ta zadaća pripada isključivo sudu koji je uputio zahtjev ili, po potrebi, nadležnim nacionalnim sudovima. Smatram da iz samog teksta trećeg pitanja, iz spisa, kao i iz rasprava koje su se održale pred Sudom

45 — Osim toga, ističem da je načelo autonomije i neovisnosti zahtjeva za primjenu pokajničkog programa podnesenih Komisiji i skraćenih zahtjeva podnesenih NTZTN-ima bilo istaknuto u točki 46. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012., kojom se propisuje da „skraćeni zahtjev predstavlja *točan sažetak* zahtjeva za primjenu pokajničkog programa upućenog Komisiji. Stoga, ako je podnositelj zahtjeva za primjenu pokajničkog programa od nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje stekao pravo na zabilježbu te zatim Komisiji dostavio informacije i dokaze koji upućuju na to da je opseg navodnog zabranjenog sporazuma različit od opsega koji je naveo u svojem skraćenom zahtjevu upućenom nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje (zabranjeni sporazum, na primjer, obuhvaća dodatan proizvod), podnositelj zahtjeva će se pobrinuti da navedenom tijelu kojemu je podnio skraćeni zahtjev dostavi ažurirane informacije, kako bi zadržao opseg zaštite koju pruža tijelo na razini koja je jednaka zaštiti koju pruža Komisija“ (prijevod Komisije iz njezinih očitovanja), moje isticanje.

proizlazi da se treće pitanje odnosi na tumačenje prava Unije, iako to pitanje upućuje i na nacionalno pravo, odnosno na nacionalni pokajnički program. Stoga je na Sudu da svoje ispitivanje u ovom predmetu ograniči na odredbe prava Unije dajući tumačenje koje će biti korisno sudu koji je uputio zahtjev. Osim toga, činjenica da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., prema mojem mišljenju, nije obvezujući, ne sprječava primjenu drugih odredbi prava Unije u okviru glavnog postupka.

2. Meritum

86. Smatram da je treće pitanje proizašlo iz činjenice da se točke 22. do 25. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. odnose na podnošenje skraćenih zahtjeva za oslobođenje NTZTN-ima isključivo u predmetima „vrste 1.A“ te kada je poduzetnik podnio ili namjerava Komisiji podnijeti zahtjev za oslobođenje [46]. Iz toga slijedi da tim programom nisu predviđeni skraćeni zahtjevi, osobito kad poduzetnik od Komisije i/ili NTZTN-a traži samo smanjenje kazne. Međutim, Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012. u tom je pogledu značajno proširio slučajeve u kojima se skraćeni zahtjev može podnijeti NTZTN-u [47].

87. U tom pogledu, prema mišljenju društva DHL, članak 16. Obavijesti tijela Autorità omogućuje podnošenje skraćenog zahtjeva samo poduzetniku koji je već podnio ili je namjeravao Komisiji podnijeti zahtjev kojim traži neizricanje sankcija. Smatra da iz te odredbe proizlazi da je zahtjev za oslobođenje jedini dopušten skraćeni zahtjev i da, u okolnostima glavnog postupka, skraćeni zahtjevi društava Schenker i Agility ne odgovaraju tom uvjetu te stoga ne mogu zaštititi njihov položaj na nacionalnoj razini podnošenjem skraćenih zahtjeva tijelu Autorità. Društvo DHL dodaje da su, s obzirom na to da je Komisiji podnijelo zahtjev za oslobođenje, „drugi poduzetnici koji su naknadno Komisiji ponudili svoju suradnju, kao što su u ovom slučaju društva Schenker i Agility, mogli eventualno zaštititi svoj položaj na nacionalnoj razini samo podnošenjem predmetnom NTZTN-u glavnih zahtjeva za smanjenje kazni, s obzirom na to da se u tom trenutku [...] to smanjenje nije moglo tražiti u skraćenom obliku. Iz toga dakle slijedi da kao datum podnošenja redovnih zahtjeva za primjenu pokajničkog programa društava Schenker i Agility [tijelu Autorità] treba biti ispravno naveden datum dopune predmetnih skraćenih zahtjeva, odnosno 11. lipnja 2009. za društvo Schenker i 11. siječnja 2010. za društvo Agility. U oba se slučaja radi o datumu nakon 23. lipnja 2008., odnosno datuma podnošenja dodatnog skraćenog zahtjeva društva DHL koji, prema mišljenju [tijela Autorità], sadrži prvi i jedini zahtjev za povlašteni tretman društava žalitelja u glavnom postupku koji se odnosi na cestovni sektor međunarodne špedicije robe“ [48].

88. Treba podsjetiti da ni Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. ni Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012. nisu obvezujući za NTZTN-e. Osim toga, iako je točno da se Oglednim programom ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. predviđa podnošenje skraćenih zahtjeva za oslobođenje NTZTN-ima samo u predmetima „vrste 1.A“, iz točke 3. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. jasno proizlazi da NTZTN „može“ povoljnije postupiti prema poduzetnicima koji zahtijevaju primjenu pokajničkog programa u okviru njegova programa.

46 — Naime, u skladu s točkom 46. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., „Oglednim programom ECN-a propisuje se podnošenje skraćenih zahtjeva samo za slučajeve vrste 1.A“. U toj se točki također navodi da „[s]kraćeni zahtjevi vrste 1.B i 2. nisu ni praktični ni uvijek korisni [...]“.

47 — U skladu s točkom 42. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012., „Summary applications will be possible irrespective of the applicant's position(s) in the leniency queue at the Commission and the NCA, i.e. in Type 1A, Type 1B and Type 2 applications“. „Skraćeni zahtjevi bit će mogući neovisno o mjestu podnositelja zahtjeva u redoslijedu zaprimanja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa pred Komisijom i NTZTN-ima, odnosno za zahtjeve vrste 1.A, vrste 1.B i vrste 2.“ (slobodan prijevod).

48 — Vidjeti točku 26. očitovanja društva DHL.

89. Stoga smatram da NTZTN u svojem pokajničkom programu može utvrditi sustav skraćenih zahtjeva koji se ne temelji na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. ni na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2012., ali pod uvjetom da se tim sustavom poštuju opća načela prava Unije, među kojima i načela nediskriminacije, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja te pravo na dobru upravu.

90. Talijanska vlada navela je u svojim pisanim očitovanjima [49] da pokajničkim programom tijela Autorità u vrijeme kad su se dogodile činjenice iz glavnog postupka nije bila izričito propisana mogućnost da tijelo Autorità „prihvati skraćeni zahtjev podnesen nakon glavnog zahtjeva za obično smanjenje kazne“. Međutim, smatra da se time ne bi povrijedila nijedna odredba i nijedno načelo prava Unije, s obzirom na to da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nije pravno obvezujući dokument za NTZTN-e i da se, u svakom slučaju, upravo tim programom smatra poželjnim da poduzetnici što više sudjeluju u sustavu oslobođenja ili ublažavanja kazne [50].

91. Prema mišljenju društva DHL, točka 16. Obavijesti tijela Autorità „bila je u vrijeme nastanka činjenica jasna te je omogućavala podnošenje skraćenog zahtjeva poduzetniku koji je već podnio ili je namjeravao Komisiji podnijeti zahtjev kojim traži neizricanje sankcija“. Smatra da je činjenica da je „[tijelo Autorità] prihvatilo zahtjeve za oslobođenje koje su u skraćenom obliku podnijela društva Schenker i Agility, pri čemu nisu bili ispunjeni uvjeti iz [točke 16. Obavijesti tijela Autorità], predstavljala [...] istinsku zloporabu postupka [...]. Kad je društvo Schenker u prosincu 2007. podnijelo svoj skraćeni zahtjev, Komisija je društvu DHL već dodijelila uvjetno oslobođenje tri mjeseca ranije (za tri predmetna sektora tržišta). [...] Budući da nije bio ispunjen osnovni uvjet za skraćeni zahtjev, nije mogla postojati ni najmanja sumnja u pogledu tumačenja, a zahtjevi za oslobođenje društava Schenker i Agility bili su nedopušteni“ [51].

92. Osim toga, društvo Schenker smatra da je tijelo Autorità na temelju svoje Obavijesti moglo prihvatiti skraćeni zahtjev poduzetnika koji su Komisiji podnijeli zahtjev za smanjenje kazni. Smatra da je jedini uvjet iz točke 16. Obavijesti tijela Autorità koji je primjenjiv *ratione temporis* u glavnom postupku, da je poduzetnik koji je namjeravao podnijeti „skraćeni“ zahtjev za primjenu pokajničkog programa već „[...] *podnio ili Komisiji namjerava podnijeti zahtjev za oslobađanje* [...]“. „Tako dugo dok nijedan poduzetnik koji Komisiji još nije podnio zahtjev za oslobođenje ne može po definiciji znati hoće li biti ‚prvi po kronološkom redoslijedu’ s obzirom na povredu koju namjerava prijaviti (odnosno hoće li njegov zahtjev za oslobođenje biti ‚prihvaćen’), činjenica da je drugi poduzetnik od Komisije već zatražio oslobođenje za istu povredu, i/ili da mu je već dodijeljeno odgovarajuće uvjetno oslobođenje, nije važna i ne može ugroziti pravo predmetnog poduzetnika da i [tijelu Autorità] (ili nekom drugom NTZTN-u) podnese zahtjev za primjenu pokajničkog programa u ‚skraćenom’ obliku“ [52].

93. Društvo Agility dodaje da se „iz teksta nacionalnog pokajničkog programa lako može zaključiti da [tijelo Autorità] može primiti više skraćenih izjava. Člankom 16. nacionalnog propisa i [točkom 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006.] predviđa se mogućnost podnošenja skraćenog zahtjeva za poduzetnika ‚koji je podnio ili koji se Komisiji sprema

49 — Vidjeti točku 77.

50 — Ističe da se točkom 8. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., izričito propisuje „mogućnost da tijelo nadležno za tržišno natjecanje doda detaljnije odredbe prilagođene vlastitom sustavu provedbe pravila tržišnog natjecanja ili da povlašteni tretman rezervira za podnositelje zahtjeva ako procijeni da je to potrebno radi učinkovitosti“.

51 — Društvo DHL dodaje da su „društva Schenker i Agility od Komisije zatražila povlašteni tretman 5. i 20. studenoga 2007., odnosno najmanje pet mjeseci nakon što je društvo DHL podnijelo zahtjev za oslobođenje Komisiji i čak nakon nadzora koji je provela Komisija, osobito u Italiji, te su, u trenutku podnošenja zahtjeva Komisiji, ta društva već bila obaviještena o tome da je uvjetno oslobođenje već bilo dodijeljeno drugom poduzetniku. Stoga, budući da su ‚skraćeni’ zahtjevi društava Schenker i Agility podneseni [tijelu Autorità] bili povezani s jednostavnim zahtjevima za smanjenje kazne podnesenima Komisiji, i na nacionalnoj razini su mogli dovesti samo do smanjenja. Međutim, s obzirom na to da su bili oblikovani kao zahtjevi za oslobođenje, nisu se smjeli ni uložiti u istražni spis[tijela Autorità]“.

52 — Vidjeti točke 58. do 60. očitovanja društva Schenker.

podnijeti zahtjev za oslobođenje'. Budući da je važna sama namjera podnošenja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa (a ne stvarno podnošenje) i da ona postoji prije nego što poduzetnik zna svoj redoslijed zaprimanja (i prije moguće dodjele uvjetnog oslobođenja), tekstom [točke 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. i članka 16. Obavijesti tijela Autorità] očito se priznaje da se više poduzetnika nalazi u istom položaju, tako da su njihovi skraćeni zahtjevi dopušteni“ [53].

94. Iako je točno da su moguće donošenje nacionalnih pravila u području pokajničkog programa i njihova primjena u nadležnosti država članica i da one mogu prema poduzetnicima, koji u okviru njihovih pokajničkih programa zahtijevaju primjenu pokajničkog programa, postupati povoljnije nego što je predviđeno Oglednim programom ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., pod uvjetom da poštuju pravo Unije, osobito članak 101. UFEU-a, odredbe Povelje i opća načela prava Unije [54], iz očitovanja podnesenih Sudu ipak proizlazi stvarna nesigurnost o značenju i/ili dosegu Obavijesti tijela Autorità.

95. Slijedom toga je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi značenje i doseg te obavijesti kako bi provjerio je li tijelo Autorità od nje stvarno odstupilo te, po potrebi, je li time povrijedilo pravo Unije, osobito opća načela prava. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev osobito treba u glavnom postupku provjeriti je li se poštovalo jednako postupanje prema svim podnositeljima zahtjeva za primjenu pokajničkog programa kao i pravo na dobru upravu te je li se osigurala zaštita legitimnih očekivanja.

V – **Zaključak**

96. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputilo Državno vijeće odgovori kako slijedi:

1) Ogledni program Europske mreže za tržišno natjecanje (ECN) na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. nema obvezujući učinak za tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje (NTZTN). Međutim, kada država članica donosi pokajnički program, bez obzira na to temelji li se na Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., treba poštovati pravo Unije te, posebice u području prava tržišnog natjecanja, voditi računa o tome da pravila koja utvrđuje ili primjenjuje ne ugrožavaju djelotvornu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a. Osim toga, prilikom provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a, države članice, uključujući njihove NTZTN-e, obvezuju odredbe Povelje Europske unije o temeljnim pravima i opća načela Unije. Slijedom toga, kada NTZTN donosi pokajnički program, koji u načelu može imati pravne učinke, tim se programom trebaju poštovati Povelja i opća načela prava Unije, među kojima i načela nediskriminacije, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja te pravo na dobru upravu.

2) Pravo Unije, između zahtjeva za oslobođenje od kazni koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Europskoj komisiji i skraćenog zahtjeva za oslobođenje od kazni koji je podnio NTZTN-u, za isti zabranjeni sporazum, ne utvrđuje nikakvu pravnu vezu prema kojoj bi NTZTN, na temelju točke 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006. i točke 45. napomena s objašnjenjima priloženih Oglednom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., morao skraćeni zahtjev za oslobođenje od kazni koji mu je podnesen ocjenjivati s obzirom na zahtjev koji je podnesen ili će biti podnesen Komisiji, ili kontaktirati Komisiju ili samog poduzetnika, kako bi utvrdio je li taj poduzetnik,

53 — Vidjeti točku 63. očitovanja društva Agility.

54 — Vidjeti po analogiji presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, t. 24) i Donau Chemie i dr. (C-536/11, EU:C:2013:366, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

nakon podnošenja skraćenog zahtjeva, utvrdio postojanje konkretnih i specifičnih primjera ponašanja u sektoru koji navodno pokriva zahtjev za oslobođenje od kazni podnesen Komisiji, ali ne i skraćeni zahtjev.

3) Države članice mogu prema poduzetnicima, koji u okviru njihovih pokajničkih programa zahtijevaju primjenu pokajničkog programa, postupati povoljnije nego što je predviđeno Ogledним programom ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni iz 2006., pod uvjetom da poštuju pravo Unije, a osobito članak 101. UFEU-a, odredbe Povelje i opća načela prava Unije.