Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 10. septembra 2015 [1]

Zadeva C-428/14

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija))

„Politika konkurence — Člen 101 PDEU — Omejevalni sporazum — Sektor mednarodne odpreme blaga — Prizanesljivost — Sodelovanje med Komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah (NOK) — Evropska mreža za konkurenco (EMK) — Vzorčni program prizanesljivosti EMK — Zavezujoča narava vzorčnega programa prizanesljivosti EMK za NOK — Razmerje med prošnjo za imuniteto, vloženo pri Komisiji, in skrajšano prošnjo za imuniteto, vloženo pri NOK“

I – Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Consiglio di Stato (Italija) v sodnem tajništvu Sodišča vložilo 18. septembra 2014, se nanaša na razlago členov 101 PDEU in 4(3) PEU ter člena 11 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 [ES] in 82 [ES]. [2]

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama DHL Express (Italy) Srl in DHL Global Forwarding (Italy) SpA (v nadaljevanju: skupaj: DHL), ki sta hčerinski družbi družbe Deutsche Post AG, ter Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (agencija za varstvo konkurence in trga, v nadaljevanju: Autorità).

II – Pravni okvir

A – *Uredba št. 1/2003*

3. V uvodni izjavi 15 Uredbe št. 1/2003 je določeno:

„Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, morajo skupaj oblikovati omrežje javnih organov, ki ob tesnem medsebojnem sodelovanju uporabljajo pravila konkurence Skupnosti. Za ta namen je treba vzpostaviti postopke za informiranje in posvetovanje. Podrobnosti o sodelovanju znotraj omrežja bo določila in pregledala Komisija v tesnem sodelovanju z državami članicami.“

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205.

4. Člen 11 Uredbe št. 1/2003, naslovljen „Sodelovanje med Komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah“, določa:

„1. Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, v sodelovanju uporabljajo pravila konkurence Skupnosti.

2. Komisija organom, pristojnim za konkurenco v državah članicah, pošlje kopije vseh najpomembnejših dokumentov, ki jih zbere in so v zvezi z uporabo členov 7, 8, 9, 10 in člena 29(1). Komisija priskrbi organu, pristojnemu za konkurenco v državi članici, na njegovo zahtevo kopijo drugih obstoječih dokumentov, ki so potrebni za oceno primera.

3. Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, delujejo po členu 81 [ES] ali členu 82 [ES], pisno obvestijo o tem Komisijo pred začetkom prvega uradnega preiskovalnega dejanja ali nemudoma po njem. Ta informacija je lahko na voljo tudi organom, pristojnim za konkurenco v drugih državah članicah.

4. Najpozneje v 30 dneh pred izdajo odločbe, ki zahteva odpravo kršitve, sprejetje zavez ali umik ugodnosti uredbe o skupinski izjemi, organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, o tem obvestijo Komisijo. V ta namen ji priskrbijo povzetek primera, predvideno odločbo ali, če te ni na voljo, vse druge dokumente, ki nakazujejo predvideni razvoj postopka. Ta informacija je lahko na voljo tudi organom, pristojnim za konkurenco v drugih državah članicah. Delujoči organ, pristojen za konkurenco, Komisiji na njeno zahtevo priskrbi kopije drugih dokumentov, ki jih ima in so potrebni za oceno primera. Informacije, ki se priskrbijo Komisiji, so lahko na voljo tudi organom, pristojnim za konkurenco v drugih državah članicah. Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, si prav tako lahko izmenjujejo informacije, potrebne za oceno primera, ki ga obravnavajo v skladu s členom 81 [ES] ali členom 82 [ES].

5. Organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, se lahko s Komisijo posvetujejo o vseh primerih, ki vključujejo uporabo prava Skupnosti.

6. Ko Komisija začne postopek za izdajo odločbe iz poglavja III, razbremeni organe, pristojne za konkurenco v državah članicah, uporabe členov 81 [ES] in 82 [ES]. Če organ, pristojen za konkurenco v državi članici, že obravnava primer, Komisija sproži svoje postopke šele po posvetovanju z nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco.“

B – *Obvestilo Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco* [3]

5. Točka 1 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK določa:

„Uredba (ES) št. 1/2003 […] (1) uvaja ureditev vzporednih pristojnosti, ki Komisiji in organom, pristojnim za konkurenco v državah članicah, […] (2) omogoča, da uporabijo člen 101 in člen 102 PDEU]. Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in Komisija skupaj tvorijo mrežo javnih organov, ki delujejo v splošnem interesu in tesno sodelujejo z namenom varstva konkurence. Mreža je forum za razprave in sodelovanje za uporabo politike Skupnosti o konkurenci in njenim nadzorom ter ponuja okvir za sodelovanje evropskih organov, pristojnih za konkurenco, v zadevah, za katere se uporabljata člena [101 in 102 PDEU], in tvori osnovo za ustvarjanje in ohranjanje skupne kulture konkurence v Evropi. To omrežje se imenuje ‚Evropska mreža za konkurenco‘ (EMK) […]“

3 — UL 2004, C 101, str. 43 (v nadaljevanju: Obvestilo o sodelovanju v okviru EMK).

6. Točka 38 tega obvestila določa:

„Ker ni popolnoma usklajenega sistema prizanesljivosti, ki bi veljal v vsej Skupnosti, se prošnja za prizanesljivost, ki je naslovljena na točno določen organ, ne šteje za prošnjo, naslovljeno na nek drug organ, pristojen za konkurenco. Zato je v interesu prosilca, da zaprosi za prizanesljivost pri vseh organih, pristojnih za konkurenco, ki so pooblaščeni za uporabo člena [101 PDEU] na ozemlju, na katerega vpliva kršitev, in za katere je mogoče šteti, da so primerni, da ukrepajo zoper zadevno kršitev. Ker je čas vložitve prošnje v večini obstoječih programov prizanesljivosti pomemben, morajo prosilci prav tako premisliti, ali bi bilo morda primerno istočasno zaprositi za prizanesljivost pri vseh ustreznih organih. Prosilec mora storiti vse, kar meni, da je primerno, da zaščiti svoj položaj v zvezi z možnimi postopki teh organov.“

C – *Vzorčni program prizanesljivosti EMK*

7. V okviru EMK je bil leta 2006 sprejet vzorčni program prizanesljivosti (v nadaljevanju: vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006). Ta program, ki je bil objavljen in je na voljo samo v angleščini, francoščini in nemščini, je mogoče najti na spletni strani Komisije.[4] Revidiran je bil novembra 2012,[5]to je po nastanku dejstev v postopku v glavni stvari, vključno s sporno odločbo Autorità (v nadaljevanju: vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2012).

8. Točka 5 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006, ki se nanaša na imuniteto pred globami „tipa 1A“, določa:

„Organ, pristojen za konkurenco, bo podjetju odobril imuniteto pred sleherno globo, ki bi mu bila sicer naložena, če:

(a) to podjetje prvo predloži dokaze, ki po mnenju organa, pristojnega za konkurenco, v trenutku, ko preučuje prošnjo, omogočijo, da opravi ciljno naravnane preglede glede domnevnega kartela;

(b) organ, pristojen za konkurenco, ob vložitvi prošnje nima na voljo zadostnih dokazov, da sprejme odločitev, s katero odredi preiskavo, ali zahteva sodni nalog za preiskavo, ali pa še ni izvedel preiskave glede domnevnega kartela, in

(c) če so pogoji za odobritev prizanesljivosti izpolnjeni.“

9. Iz točke 2 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, izhaja, da „je cilj programov prizanesljivosti podpirati organe, pristojne za konkurenco, pri prizadevanju, da odkrijejo in napravijo konec kartelom ter udeležencem v kartelu naložijo sankcije. Organi, pristojni za konkurenco, menijo, da ima prostovoljna pomoč pri doseganju teh ciljev bistveno vrednost za gospodarsko blaginjo različnih držav članic ter za skupni trg in to lahko v nekaterih primerih upraviči bodisi imuniteto (tipa 1A in 1B) bodisi znižanje globe (tip 2)“.

10. Točke od 22 do 25 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 se nanašajo na „skrajšane prošnje v zadevah tipa 1A“.

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

5 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012 _en.pdf.

11. Točka 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 določa, da, „če je Komisija ‚še posebej primerna', da preuči zadevo v skladu s točko 14 obvestila o mreži, lahko podjetje, ki je vložilo ali namerava vložiti prošnjo za imuniteto pri Komisiji, naslovi skrajšano prošnjo pri vseh nacionalnih organih, pristojnih za konkurenco, za katere to podjetje meni, da so ‚primerni' za ukrepanje v okviru obvestila o mreži. Skrajšane prošnje morajo vključevati naslednje podatke v skrajšani obliki:

— ime in naslov podjetja, ki vlaga prošnjo;

— druge udeležence domnevnega kartela;

— zadevni proizvod ali zadevne proizvode;

— zadevno ozemlje ali zadevna ozemlja;

— trajanje;

— naravo domnevnega kartelnega ravnanja;

— državo članico ali države članice, kjer je mogoče najti dokaze, in

— podatke o vsaki prošnji za prizanesljivost, ki je že bila vložena ali naj bi bila vložena v zvezi z domnevnim kartelom."

12. Točka 24 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 določa, da, „če se organ, pristojen za konkurenco, ki mu je bila predložena skrajšana prošnja, odloči, da bo zahteval nekatere dodatne podatke, mu jih mora podjetje nemudoma predložiti. Če se organ, pristojen za konkurenco, odloči, da bo ukrepal v tej zadevi, določi datum, v katerem mora podjetje predložiti vse podatke in dokaze, ki so potrebni za zahtevani dokazni standard. Če podjetje izpolni obveznost v določenih rokih, se za predložene podatke šteje, da so bili sporočeni na datum, ko je bila vložena skrajšana prošnja".

D – *Nacionalno pravo*

13. Autorità je 15. februarja 2007 sprejela obvestilo o nenaložitvi in omilitvi sankcij v smislu člena 15 zakona št. 287/90 (Communicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 287/90), ki vsebuje nacionalni program prizanesljivosti (v nadaljevanju: Obvestilo Autorità).

14. Člen 16 tega programa, naslovljen „Skrajšana prošnja", določa:

„Če je Komisija primernejša za obravnavo zadeve in vodenje postopka, podjetje pa je že vložilo ali namerava vložiti prošnjo za nenaložitev globe pri Komisiji, lahko podjetje pri organu vloži podobno prošnjo za prizanesljivost, ki jo sestavi v tako imenovani ‚skrajšani' obliki, če meni, da lahko organ prav tako posreduje v tej zadevi. Na podlagi [točke] 14 Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov za varstvo konkurence je Komisija najprimernejša, če en ali več sporazumov ali praks, vključno z mrežo sporazumov ali podobnimi praksami, vplivajo na konkurenco v več kot treh državah članicah."

15. Člen 17 tega programa določa, da mora „skrajšana prošnja, katere namen je doseči nenaložitev kazni, vsebovati vsaj:

(a) firmo in naslov podjetja prosilca;

(b) firmo in naslov drugih podjetij, udeleženih v kartelu;

(c) opis zadevnega kartela, vključno z:

— opredelitvijo narave kartelnega ravnanja;

— navedbo blaga in storitev, ki so predmet kartela, geografski obseg in njegovo trajanje;

(d) navedbo držav članic, v katerih je verjetno, da se bodo našli dokazi o kršitvi;

(e) informacije v zvezi z drugimi prošnjami za prizanesljivost, ki jih je podjetje že naslovilo ali jih namerava nasloviti na druge organe, pristojne za konkurenco, v zvezi z isto kršitvijo.“

16. V skladu s členom 18 tega programa „na zahtevo podjetja organ izda potrdilo, na katerem potrdi datum in uro prejema skrajšane prošnje, ter navede, ali je načeloma še mogoče dopustiti nenaložitev sankcij v zvezi z zadevnim kartelom. Če organ meni, da je koristno zahtevati dodatne podatke, določi rok, v katerem mora podjetje predložiti te informacije. Če se organ odloči ukrepati v tej zadevi, določi rok za dopolnitev prošnje za prizanesljivost ter omogoči podjetju, da predloži informacije in dokaze, določene v odstavku 3. Če je prošnja dopolnjena v roku, ki ga je določil organ, se šteje, da je bila v celoti prejeta na datum vložitve skrajšane prošnje. […]“.

III – Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17. Družba DHL je 5. junija 2007 pri Evropski komisiji vložila zahtevo za zaznamek imunitete [6] na podlagi Obvestila Komisije o imuniteti pred globami in znižanju njihovega zneska v kartelnih zadevah, v obravnavanem primeru kartel, s katerim se je kršil člen 101 PDEU na področju mednarodne odpreme blaga po morju, zraku in po cesti. [7]

18. Komisija je 24. septembra 2007 družbi DHL priznala pogojno imuniteto glede celotnega sektorja mednarodne špedicije, kar je zajemalo pomorski, zračni in cestni sektor.

19. Družba DHL je 20. decembra 2007 Komisijo opozorila na nekatere elemente v zvezi z ravnanji podjetij v sektorju mednarodne odpreme blaga po cesti v Italiji.

20. Vendar se je Komisija nazadnje odločila, da bo preganjala samo tisti del kartela, ki se nanaša na storitve mednarodne špedicije po zraku. Z odločbo z dne 28. marca 2012 je ugotovila, da je bilo več podjetij več let udeleženih v kartelu v sektorju storitev mednarodne špedicije po zraku in s tem kršilo člen 101 PDEU. [8] Menila je, da je bila skupina Deutsche Post AG prvo podjetje, ki je predložilo informacije in dokaze, ki so izpolnjevali pogoje iz točke 8(a) njenega Obvestila o prizanesljivosti, znesek globe, ki naj bi ji bil naložen, pa je bil znižan za 100 % za zadevne kršitve.

6 — Funkcija zaznamka je omogočiti prosilcu za imuniteto, da „rezervira“ prvo mesto v vrstnem redu prispelih prošenj za prizanesljivost in da naknadno dopolni to prošnjo. Točka 14 Obvestila Komisije o prizanesljivosti določa, da „[p]odjetje, ki želi zaprositi za imuniteto pred globami, mora stopiti v stik z Generalnim direktoratom za konkurenco pri Komisiji. […] [P]odjetje [mora] bodisi zaprositi za zaznamek („marker“) bodisi neposredno vložiti uradno prošnjo za imuniteto pred globami pri Komisiji. V točki 15 istega obvestila je navedeno: „Da bi bilo omogočeno zbiranje vseh potrebnih informacij in dokaznih sredstev, lahko službe Komisije priznajo zaznamek za zaščito mesta prosilca za imuniteto v vrstnem redu za obdobje, ki se določi od primera do primera. Da bi bil upravičen do dodelitve zaznamka, mora prosilec zagotoviti Komisiji informacije o svojem imenu in naslovu, udeležencih v domnevnem kartelu, zadevnem(-ih) proizvodu(-ih) in ozemlju(-ih), oceni trajanja domnevnega kartela in naravi domnevnega kartelnega ravnanja. Prosilec mora seznaniti Komisijo tudi z drugimi preteklimi ali možnimi prihodnjimi prošnjami za prizanesljivost pri drugih organih v zvezi z domnevnim kartelom, in utemeljiti svoj zahtevek za zaznamek. V primerih, ko je dodeljen zaznamek, službe Komisije določijo obdobje, v katerem mora prosilec zaznamek dopolniti s predložitvijo informacij in dokaznih sredstev, ki se zahtevajo za doseganje praga za imuniteto. […] Če prosilec dopolni zaznamek v obdobju, ki so ga določile službe Komisije, se šteje, da so bile zagotovljene informacije in dokazna sredstva predloženi na datum, ko je bil dodeljen zaznamek“.

7 — UL 2006, C 298, str. 17, v nadaljevanju: Obvestilo Komisije o prizanesljivosti.

8 — Sklep Komisije z dne 28. marca 2012 v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije in člena 53 Sporazuma EGP (zadeva COMP/39.462 – Špedicija) (C(2012) 1959).

21. Hkrati je družba DHL 12. julija 2007 vložila skrajšano prošnjo za imuniteto na podlagi člena 16 Obvestila Autorità. Predložila je informacije v zvezi z ravnanji v sektorju mednarodne odpreme blaga.

22. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da po mnenju Autorità in intervenientk, in sicer družb Agility Logistics Srl (v nadaljevanju: Agility) in Schenker Italiana SpA, odvisna družba družbe Deutsche Bahn AG (v nadaljevanju: Schenker), se skrajšana prošnja za imuniteto, ki jo je vložila družba DHL, ne nanaša na sektor mednarodne odpreme blaga po cesti.

23. Po mnenju družbe DHL pa se je njena skrajšana prošnja z dne 12. julija 2007 nanašala na nezakonita ravnanja na celotnem trgu odpreme in mednarodnih prevozov blaga. Družba DHL je predvsem menila, da če je bilo res, da ta skrajšana prošnja ni vsebovala konkretnih in specifičnih primerov ravnanja pri odpremi blaga po cesti, je bilo to samo zato, ker ob vložitvi prošnje taki primeri še niso bili odkriti.

24. Družba DHL je 23. junija 2008 pri Autorità vložila dodatno skrajšano prošnjo za imuniteto pred globami, s čimer je dopolnila prošnjo, ki jo je sprva vložila 12. julija 2007. Po mnenju družbe DHL „je ta prošnja vsekakor zgolj dopolnitev prošnje z dne 12. julija 2007, ker poznejša, v njej navedena ravnanja niso bila ločena nezakonita ravnanja, ki ne bi bila zajeta v prvi izjavi, temveč zgolj drugačna pojavna oblika že prijavljenih kršitev, in jih je Komisija kot taka upoštevala za namene prizanesljivosti, odobrene podjetju“.

25. Družba Deutsche Bahn AG je 5. novembra 2007 pri Komisiji v svojem imenu in v imenu, med drugim, družbe Schenker, vložila prošnjo za prizanesljivost, ki se je nanašala na mednarodno špedicijo po morju. To prošnjo je nato dopolnila, in sicer 19. novembra 2007, ko je družba Deutsche Bahn AG/Schenker Komisiji posredovala informacije v zvezi z italijanskim kartelom špediterjev, ki blago prevažajo po cesti.

26. Družba Schenker je 12. decembra 2007 pri Autorità vložila skrajšano prošnjo za prizanesljivost in predložila informacije o italijanskem kartelu špediterjev, ki blago prevažajo po cesti.

27. Družba Agility je 20. novembra 2007 pri Komisiji vložila skrajšano prošnjo za znižanje globe, tudi za račun skupine, ki ji pripada.

28. Družba Agility Logistics International BV, matična družba skupine, h kateri spada družba Agility, je 12. maja 2008 ustno podala skrajšano prošnjo za prizanesljivost pri Autorità, tudi za račun družb, ki jih nadzira, med katerimi je družba Agility.

29. Autorità je z odločbo z dne 15. junija 2011 v zadevi I722 – Mednarodna logistika (postopek št. 22521, v nadaljevanju: sporna odločba) odločil, da je več podjetij, med njimi družbe DHL, Schenker in Agility Logistics International BV, kršilo člen 101 PDEU s tem, da so bila udeležena v kartelu v sektorju storitev mednarodne špedicije blaga po cesti s krajem odhoda in namembnim krajem v Italiji.

30. Autorità je v sporni odločbi družbo Schenker priznal kot prvo družbo, ki je prosila za imuniteto pred globami v Italiji v zvezi s cestnim prevozom blaga. Na podlagi nacionalnega programa prizanesljivosti tej družbi ni bila naložena nobena globa. Nasprotno pa je bilo družbama DHL in Agility naloženo plačilo globe, znižane za 49 % oziroma 50 % prvotnega zneska.

31. Autorità je menil, da je družba DHL v svoji prošnji z dne 12. julija 2007 prosila za imuniteto pred globami samo za odpreme blaga po zraku in morju in je vložila prošnjo za odpremo po cesti šele 23. junija 2008.

32. Družba DHL je vložila tožbo za razglasitev delne ničnosti sporne odločbe pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italija) (regionalno upravno sodišče za Lacij, v nadaljevanju: TAR), ker ji ni bilo dodeljeno prvo mesto v razvrstitvi v okviru nacionalnega programa prizanesljivosti in torej imunitete pred globami. Družba DHL je prav tako podredno predlagala znižanje glob, ki so bile naložene s to odločbo.

33. Po mnenju družbe DHL je treba glavno prošnjo, vloženo pri Komisiji, in skrajšano prošnjo, vloženo pri Autorità, skupaj šteti za en akt, ker sta postopka povezana in to vpliva na prednostni vrstni red vloženih prošenj za prizanesljivost, ki temelji na časovni prednosti v zvezi z vsako kršitvijo. Z nasprotnima tožbama, ki sta bili vloženi 18. in 23. junija 2011, sta družbi Schenker in Agility uveljavljali, da sprejem družbe DHL v program prizanesljivosti ni zakonit. Po mnenju družb Schenker in Agility bi bilo treba družbo DHL izključiti iz programa prizanesljivosti, ker je kršila svojo dolžnost sodelovanja z Autorità.

34. TAR je zavrnilo tožbo, ki jo je vložila družba DHL, ter potrdilo obstoj načel avtonomije in neodvisnosti programov prizanesljivosti Komisije in Autorità. Družba DHL je vložila pritožbo zoper sodbo TAR pri Consiglio di Stato.

35. Consiglio di Stato meni, da je treba Sodišču zastaviti vprašanje, ali je vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 in iz leta 2012 za nacionalne organe za konkurenco (v nadaljevanju: NOK) zavezujoč ali ne, in zlasti vprašanje, ali načelo, da navedeni program nima zavezujočih pravnih učinkov za nacionalna sodišča, ki ga je določilo Sodišče v sodbi Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), velja tudi za NOK. Prav tako se sprašuje o morebitnem obstoju pravno upoštevne vezi med prošnjo za imuniteto, vloženo pri Komisiji, in skrajšano prošnjo, vloženo pri NOK. Nazadnje se predložitveno sodišče sprašuje o zakonitosti ravnanja Autorità pred objavo vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz 2012, ker je podjetjem, ki so pri Komisiji vložila prošnjo za znižanje globe, dovolil, da vložijo skrajšane prošnje za imuniteto.

36. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„Ali je treba člen 101 PDEU, člen 4(3) PEU in člen 11 Uredbe (ES) št. 1/2003 razlagati tako, da:

(i) se NOK z uporabo v praksi v primeru, kakršen je v postopku v glavni stvari, ne smejo oddaljiti od instrumentov, ki jih je opredelila in sprejela Evropska mreža za konkurenco, zlasti od vzorčnega programa prizanesljivosti, ne da bi bilo to v nasprotju z navedbami Sodišča Evropske unije v točkah 21 in 22 sodbe [Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389)];

(ii) med glavno prošnjo za imuniteto, ki jo je podjetje vložilo ali jo namerava vložiti pri Komisiji, in skrajšano prošnjo za imuniteto, ki jo je za isti kartel vložilo pri NOK, obstaja taka pravna vez, da mora NOK – kljub določbam iz odstavka 38 Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco – na podlagi odstavka 22 vzorčnega programa mreže iz leta 2006 (ki je postal odstavek 24 po številčenju iz vzorčnega programa mreže iz leta 2012) in na podlagi ustreznega pojasnila 45 (ki je postalo pojasnilo 49 po številčenju iz vzorčnega programa iz leta 2012): a) skrajšano prošnjo za imuniteto presoditi ob upoštevanju glavne prošnje in preveriti, ali skrajšana prošnja dosledno odraža vsebino glavne prošnje; b) podredno – če meni, da je prejeta skrajšana prošnja po vsebini ožja od vsebine glavne prošnje, ki jo je vložilo to podjetje, in za katero je Komisija navedenemu podjetju odobrila pogojno imuniteto – vzpostaviti stik s Komisijo ali pa s tem podjetjem, da ugotovi, ali je to podjetje po vložitvi skrajšane prošnje v okviru notranjih preiskav ugotovilo konkretne in specifične primere ravnanj na področju, ki naj bi ga pokrivala glavna prošnja za imuniteto, skrajšana pa ne;

(iii) je na podlagi odstavkov 3 in od 22 do 24 vzorčnega programa mreže iz leta 2006 in ustreznih pojasnil 8, 41, 45 in 46 ter ob upoštevanju sprememb, uvedenih z odstavki od 24 do 26 vzorčnega programa mreže iz leta 2012, in ustreznih pojasnil 44 in 49 NOK – ki je v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari uporabil program prizanesljivosti, kakršen je v postopku v glavni stvari – za določen skrivni kartel, glede katerega je prvo podjetje pri Komisiji vložilo glavno prošnjo za imuniteto oziroma jo je nameravalo vložiti, lahko upravičeno prejel: a) le skrajšano prošnjo za imuniteto tega podjetja, ali b) tudi skrajšane prošnje za imuniteto, ki so jih naknadno vložila različna podjetja, ki so pri Komisiji primarno vložila ‚nedopustno' prošnjo za imuniteto oziroma prošnjo za znižanje globe, zlasti če so bile glavne prošnje zadnjenavedenih podjetij vložene po dodelitvi pogojne imunitete prvemu podjetju?"

IV – Postopek pred Sodiščem

37. Pisna stališča so predložile družbe DHL, Schenker, Agility, italijanska vlada, nemška vlada, francoska vlada, avstrijska vlada, vlada Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska ter Komisija. Razen nemške in avstrijske vlade so vse podale ustne navedbe na obravnavi 9. julija 2015.

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

38. S prvim vprašanjem predložitveno sodišče, sklicujoč se na točki 21 in 22 sodbe Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), v bistvu sprašuje, ali so akti EMK, zlasti njen vzorčni program prizanesljivosti iz leta 2006, zavezujoči za NOK, ali pa lahko odstopijo od uporabe instrumentov, ki jih opredeli in sprejme EMK.[9]

39. Vse stranke, razen družbe DHL, menijo, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ni zavezujoč za NOK.

40. Spomniti je treba, da je Sodišče v točki 22 sodbe Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) razsodilo, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 nima zavezujočega učinka za *sodišča držav članic*.[10] Sodišče je tudi potrdilo, da lahko obvestili Komisije, na eni strani o sodelovanju znotraj EMK[11] in na drugi o imuniteti pred globami in znižanju njihovih zneskov v kartelnih zadevah,[12] sicer vplivata na prakso NOK,[13] vendar niti določbe Pogodbe DEU na področju konkurence niti Uredba št. 1/2003 ne določajo skupnih pravil o prizanesljivosti.[14]

9 — Moj odgovor na prvo vprašanje v zvezi z vzorčnim programom prizanesljivosti EMK iz leta 2006 velja *mutatis mutandis* za vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2012, čeprav ta ne velja *ratione temporis* za zadevna dejstva v sporu o glavni stvari.

10 — Moj poudarek. „Vzorčni program prizanesljivosti EMK je nezavezujoč instrument, katerega cilj je *de facto* ali „mehka" uskladitev programov prizanesljivosti nacionalnih organov za varstvo konkurence, s čimer se zagotovi, da neskladja med programi prizanesljivosti v EMK morebitnih prosilcev ne odvrnejo od vložitve prošnje za ugodno obravnavo. […] Kljub nezakonodajni naravi tega instrumenta in tudi drugih instrumentov, kot sta Obvestilo o sodelovanju in Skupna izjava, pa ni mogoče prezreti *njihovih praktičnih učinkov* zlasti v zvezi z ukrepi nacionalnih organov za varstvo konkurence in Komisije." Moj poudarek. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Mazáka v zadevi Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2010:782, točka 26). Glej tudi točko 7 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, ki med drugim določa, da mora ta program „spodbujati mehko usklajevanje obstoječih programov prizanesljivosti in olajšati sprejetje tovrstnih programov tistih organov, pristojnih za konkurenco, ki jih še nimajo."

11 — Glej v tem smislu točko 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK. Glej tudi točko 4 poročila o približevanju programov prizanesljivosti iz leta 2009, ki določa, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ni pravno zavezujoč dokument. Organi so se torej politično angažirali ter si prizadevali uskladiti svoje programe prizanesljivosti s tem vzorčnim programom oziroma, če teh ni, uvesti usklajene programe. Dokument je na voljo zgolj v angleščini na spletni strani http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

12 — UL 2006, C 298, str. 17.

13 — Sodba Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točki 21 in 23).

14 — Sodba Pfleiderer (C-360/09, EU:C:389, točka 20). Kot je namreč Komisija poudarila, „vsaka država članica sama odloča, ali bo sprejela program prizanesljivosti na področju konkurenčnega prava ali ne. Če se organ, pristojen za konkurenco, odloči sprejeti nacionalni program prizanesljivosti, je avtonomen v razmerju do programov prizanesljivosti drugih držav članic in programa prizanesljivosti Evropske komisije, seveda če upošteva evropsko pravo, zlasti člen 4(3) PEU, Uredbo št. 1/2003 ter splošna načela evropskega prava."

41. Menim, da akti EMK, vključno z njenim vzorčnim programom prizanesljivosti iz leta 2006, prav tako niso zavezujoči v razmerju do NOK.

42. Najprej je treba poudariti, da so na podlagi člena 35(1) Uredbe št. 1/2003 „[NOK] […] lahko tudi sodišča“, ki jih imenujejo države članice za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU. Iz tega sledi, da na podlagi sodbe Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) akti EMK, vključno z njenim vzorčnim programom prizanesljivosti iz leta 2006, niso zavezujoči za NOK, ki so sodišča držav članic. Člen 5 Uredbe št. 1/2003, ki se nanaša na pristojnosti NOK, določa, da so pristojni za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU in našteva odločitve, ki jih lahko sprejmejo. Ker ta določba ne razlikuje med NOK glede na to, ali gre za upravne ali sodne organe, menim, da bi bilo nedosledno, če bi bili akti EMK zavezujoči za NOK, ki so upravni organi, ne pa za NOK, ki so sodni organi.

43. Poleg tega iz točke 1 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK jasno izhaja, da je ta mreža forum za razprave in sodelovanje za uporabo politike konkurence Unije in ponuja okvir za sodelovanje evropskih organov, pristojnih za konkurenco, v zadevah, za katere se uporabljata člena 101 PDEU in 102 PDEU. Iz tega sledi, da EMK, ki nima zakonodajnega pooblastila, ne more sprejeti aktov, ki bi zavezovali NOK. Ti lahko zato odstopijo od uporabe instrumentov, ki jih opredeli in sprejme EMK. [15]

44. V zvezi s tem dejstvo, da so se NOK formalno zavezali, [16] da bodo spoštovali načela, določena v Obvestilu o sodelovanju v okviru EMK, ne spremeni niti njene narave foruma za razprave in sodelovanje niti nezavezujoče narave njenih aktov. Kar pa še posebej zadeva vzorčni program prizanesljivosti EMK, pa poleg tega izhaja iz njegovega poimenovanja kot „vzorčni“ program ter iz njegove vsebine, da ima popolnoma programsko naravo. [17] Cilj, ki ga razglaša vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006, je namreč spodbuditi NOK, da ga upoštevajo pri morebitnem sprejetju in izvajanju nacionalnega programa prizanesljivosti, [18] ne da bi jih k temu zavezoval. [19] Drugače povedano, namen vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 je prek „soft law“ spodbuditi prostovoljno uskladitev morebitnih programov prizanesljivosti držav članic [20] na področju konkurence.

15 — Med njimi vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

16 — Glej točko 72 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK, ki določa, da bodo „[n]ačelom, opisanim v tem obvestilu, sledili tudi organi držav članic, pristojni za konkurenco, ki podpišejo izjavo v skladu s prilogo k temu obvestilu, v kateri izjavijo, da bodo upoštevali načela, navedena v tem obvestilu, vključno z načelom varstva oseb, ki so zaprosile za ugodnosti ukrepov prizanesljivosti, ter privolili v to, da jih bodo spoštovali. Seznam teh organov je bil objavljen na spletni strani Evropske komisije. […]“ Autorità je med NOK, ki so podpisali zadevno izjavo.

17 — Prav tako opozarjam, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ni bil objavljen niti v seriji L Uradnega lista Evropske unije, v kateri se objavljajo pravno zavezujoči akti, niti v seriji C Uradnega lista Evropske unije, ki vsebuje nezavezujoče akte, kot so informacije, priporočila in mnenja, ki se nanašajo na Unijo. Glej po analogiji sodbo Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, točka 30). Vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 je mogoče najti na spletni strani Komisije http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

18 — Glej točko 3 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006, ki določa, da se „člani EMK zavezujejo, da bodo sprejeli vse ukrepe v okviru svojih pristojnosti, da uskladijo svoje zadevne programe z vzorčnim programom EMK. *To ne preprečuje organu, pristojnemu za konkurenco, da v okviru svojega programa izbere ugodnejši pristop do podjetij, ki prosijo za prizanesljivost. Sam vzorčni program EMK pri teh podjetjih ne sme vzbuditi nobenega legitimnega pričakovanja.*“ Moj poudarek. Glej točko 4 poročila EMK iz leta 2009 o približevanju programov prizanesljivosti v okviru EMK, ki potrjuje, da „[t]he Model Programme is not a legally binding document“, to je „vzorčni program ni pravno zavezujoč dokument“ [prost prevod]. Dokument je na voljo zgolj v angleščini na spletni strani http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

19 — Glej po analogiji sodbo Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, točka 31).

20 — Po mojem mnenju vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 pomeni vrsto „spremnega dokumenta“ za morebitne programe prizanesljivosti držav članic na področju konkurence. Poleg tega, če nacionalni program temelji na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, se lahko vzorčni model po potrebi uporabi kot vir za razlago v skladu z nacionalno zakonodajo.

45. Poleg tega NOK niso zavezani uvesti programov prizanesljivosti na podlagi člena 101 PDEU, Uredbe št. 1/2003 niti na podlagi njihove dolžnosti lojalnega sodelovanja na podlagi člena 4(3) PEU. Vendar če država članica uvede program prizanesljivosti,[21] ne glede na to, ali temelji na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, mora upoštevati pravo Unije in skrbeti za to, da pravila, ki jih vzpostavlja ali uporablja, ne ogrožajo učinkovite uporabe členov 101 PDEU in 102 PDEU.[22]

46. Nazadnje se v skladu s členom 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) določbe te listine uporabljajo za države članice, ko izvajajo pravo Unije. Iz tega sledi, da države članice, vključno s svojimi NOK, pri izvajanju členov 101 PDEU in 102 PDEU zavezujejo določbe Listine in splošna načela Unije. Zato če NOK sprejme program prizanesljivosti, ki načeloma lahko ima pravne učinke, mora upoštevati splošna načela prava Unije, med katerimi so načela prepovedi diskriminacije, sorazmernosti, pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj[23] in pravica do dobrega upravljanja[24].

47. Iz zgoraj navedenega izhaja, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 nima zavezujočih učinkov v razmerju do NOK. Vendar če država članica uvede program prizanesljivosti, ne glede na to, ali temelji na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, mora upoštevati pravo Unije in še posebej na področju konkurenčnega prava skrbeti za to, da pravila, ki jih vzpostavlja ali uporablja, ne ogrožajo učinkovite uporabe členov 101 PDEU in 102 PDEU. Poleg tega države članice, vključno s svojimi NOK, pri izvajanju členov 101 PDEU in 102 PDEU zavezujejo določbe Listine in splošna načela Unije. Zato mora program prizanesljivosti, če NOK sprejme tak program, ki načeloma lahko ima pravne učinke, upoštevati Listino in splošna načela prava Unije, med katerimi so načela prepovedi diskriminacije, sorazmernosti, pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in pravica do dobrega upravljanja.

B – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

48. Drugo vprašanje predložitvenega sodišča se nanaša na to, ali „obstaja med glavno prošnjo za imuniteto, ki jo je podjetje vložilo ali jo namerava vložiti pri Komisiji, in skrajšano prošnjo za imuniteto, ki jo je za isti kartel vložilo pri NOK, pravna vez“.[25]

1. Dopustnost podvprašanja (a) drugega vprašanja za predhodno odločanje

49. Predložitveno sodišče s podvprašanjem (a) drugega vprašanja za predhodno odločanje sprašuje zlasti, ali je treba skrajšano prošnjo za imuniteto, vloženo pri NOK, presojati glede na prošnjo, vloženo pri Komisiji, če „skrajšana prošnja dosledno odraža vsebino glavne prošnje“,[26] vložene pri Komisiji.

21 — V točki 25 sodbe Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) je Sodišče razsodilo, da „so programi ugodne obravnave koristno orodje v boju za učinkovito odkrivanje in odpravo kršitev konkurenčnih pravil in tako služijo cilju učinkovite uporabe členov 101 PDEU in 102 PDEU.“ Glej tudi sodbo Donau Chemie in drugi (C-536/11, EU:C:2013:366, točka 42).

22 — Glej sodbi Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točka 24) in Donau Chemie in drugi (C-536/11, EU:C:2013:366, točka 27 in navedena sodna praksa).

23 — Glej po analogiji sodbo Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, točka 28).

24 — Pravica do dobrega upravljanja je določena v členu 41 Listine. V skladu s sodno prakso Sodišča iz besedila člena 41 Listine izhaja, da ta člen ne velja za države članice, vendar samo za institucije, organe, urade in agencije Unije (glej v tem smislu sodbe Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28; YS in drugi, C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka67, in Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 44). Skratka, pravica do dobrega upravljanja je splošno načelo prava Unije. Vendar glede na to, da je v postopku v glavni stvari Autorità izvajal člen 101 PDEU, veljajo zahteve, ki izhajajo iz splošnega načela pravice do dobrega upravljanja. Glej v tem smislu sodbo N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točki 49 in 50).

25 — Glej besedilo drugega vprašanja, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče.

26 — Prav tam.

50. Francoska vlada meni, da je podvprašanje (a) drugega vprašanja za predhodno odločanje hipotetično in da torej ni dopustno. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe in spisa na Sodišču naj bi namreč izhajalo, da skrajšana prošnja, ki jo je družba DHL vložila pri Autorità, ne odraža dosledno vsebine prošnje za imuniteto, vložene pri Komisiji.

51. Za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča je mogoče zavreči, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore. [27]

52. Iz spisa Sodišča izhaja, da je družba DHL 5. junija 2007 pri Komisiji vložila prošnjo za zaznamek imunitete, ki se je nanašala na kršitve konkurenčnega prava Unije v pomorskem, zračnem in cestnem sektorju mednarodne odpreme blaga, medtem ko se je glede na sporno odločbo skrajšana prošnja za imuniteto družbe DHL, vložena 12. julija 2007 pri Autorità, nanašala samo na mednarodno odpremo blaga po zraku in morju in se ni nanašala na sektor mednarodne odpreme blaga po cesti.

53. V skladu s predlogom za sprejetje predhodne odločbe je družba DHL trdila, da njena skrajšana prošnja za imuniteto, ki jo je vložila pri Autorità 12. julija 2007, ni vsebovala posebnih in konkretnih primerov nezakonitih ravnanj v cestnem sektorju v Italiji samo zato, ker na ta datum še niso bila odkrita. Ne glede na to, bi morala Autorità po mnenju družbe DHL razlagati vsebino njene skrajšane prošnje upoštevajoč njeno vez s prošnjo za imuniteto, vloženo pri Komisiji.

54. Spor o glavni stvari izhaja, vsaj deloma, iz te razlike med obsegom prošnje za imuniteto, ki jo je družba DHL vložila pri Komisiji, in obsegom – glede na sporno odločbo – skrajšane prošnje, ki jo je ta družba vložila pri Autorità, ter iz odločitve Komisije, da bo preganjala samo tisti del kartela, ki se nanaša na storitve mednarodne špedicije po zraku.

55. Menim, da iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni razvidno, ali so italijanska sodišča dokončno odločila o tej razliki pri presoji dejstev. Na obravnavi z dne 9. julija 2015 je italijanska vlada med drugim potrdila, da je predložitveno sodišče neomejeno pristojno za pritožbeni postopek. Zato menim, da razlaga prava Unije, ki se zahteva s podvprašanjem (a) drugega vprašanja za predhodno odločanje, ni brez koristi za predložitveno sodišče.

2. Vsebinska presoja

56. Menim, da je primerno, da se na podvprašanji (a) in (b) drugega vprašanja za predhodno odločanje odgovori skupaj.

57. Družba DHL trdi, da je skrajšana prošnja v bistvu „dodatek“ in sidrišče glavne prošnje, vložene pri Komisiji, na nacionalni ravni. Če bi se skrajšano prošnjo obravnavalo ločeno od celotnih okoliščin, v katerih je prišla na dan, tako kot je to storil Autorità v sporni odločbi, bi se po njenem mnenju s tem izkrivilo njeno funkcijo. Kadar je skrajšana prošnja za imuniteto nič več kot kratek opis kartela, prijavljenega Komisiji, družba DHL trdi, da bi jo bilo treba presojati glede na glavno prošnjo, če dosledno odraža njeno vsebino. Družba DHL ne trdi, da sta njena skrajšana prošnja na nacionalni ravni in njena glavna prošnja na ravni Unije tako formalno kot vsebinsko enaki; gre očitno za dve različni prošnji, vendar tesno povezani po svoji naravi glede na to, da skrajšana prošnja za imuniteto ne more obstajati brez glavne prošnje za imuniteto.

58. Tako kot vse ostale stranke, ki so predložile stališča, se ne strinjam s stališčem družbe DHL.

27 — Sodba Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, točka 27 in navedena sodna praksa).

a) Nacionalno pravo

59. Poudariti je še treba, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006, vključno z njegovo točko 22, ni zavezujoč za NOK in da države članice niso zavezane, da na podlagi prava Unije uvedejo sistem skrajšanih prošenj za prizanesljivost. Vendar če NOK uvede sistem skrajšanih prošenj, mora glede na moj odgovor na prvo vprašanje upoštevati pravo Unije, zlasti člen 101 PDEU, določbe Listine in splošna načela prava Unije.

60. Iz spisa Sodišča izhaja, da je Autorità uvedel sistem skrajšanih prošenj za prizanesljivost, ki v veliki meri temelji na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, zlasti na njegovi točki 22.[28] Poleg tega se zdi, pri čemer mora to preveriti predložitveno sodišče, da člen 17 Obvestila Autorità med drugim vlagatelju prošnje za prizanesljivost nalaga, da „navede blago in storitve, ki so predmet kartela, njegov geografski obseg in njegovo trajanje“.

61. Sicer mora to prav tako preveriti predložitveno sodišče, vendar se zdi, da Obvestilo Autorità ne nalaga obveznosti Autorità, da „vzpostavi[…] stik s Komisijo ali pa s tem podjetjem, da ugotovi, ali je to podjetje po vložitvi skrajšane prošnje v okviru notranjih preiskav ugotovilo konkretne in specifične primere ravnanj na področju, ki naj bi ga pokrivala glavna prošnja za imuniteto, skrajšana pa ne“.[29]

62. Vendar se predložitveno sodišče še posebej sprašuje, ali pravo Unije nalaga NOK, da presoja skrajšano prošnjo za prizanesljivost, ki je bila naslovljena nanj, glede na prošnjo za prizanesljivost, vloženo pri Komisiji „za isti kartel“ in v nekaterih okoliščinah, da stopi v stik s Komisijo ali podjetjem.

b) Točka 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK

63. V skladu z odgovorom na prvo vprašanje menim, da poleg dejstva, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ni pravno zavezujoč za NOK, iz točke 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK jasno izhaja, da ker ni centraliziranega in poenotenega sistema prizanesljivosti v Uniji, prošnje za prizanesljivost, naslovljene na Komisijo, ni mogoče šteti za prošnjo, naslovljeno na NOK.[30]

64. Iz tega sledi, da v konkurenčnem pravu Unije ne obstaja „vse na enem mestu“ (ali „one-stop-shop“) za obravnavo prošenj za prizanesljivost niti, kakor je poudarila Komisija na obravnavi 9. julija 2015, samodejne izmenjave teh prošenj med NOK in Komisijo na podlagi člena 11 Uredbe št. 1/2003.

65. Da bi lahko branil svoj položaj v morebitnem postopku, ki bi ga začeli ti organi, mora prosilec prositi za prizanesljivost pri *vseh* organih, pristojnih za konkurenco, ki so pooblaščeni za uporabo člena 101 PDEU na ozemlju, na katerega vpliva kršitev, in za katere je mogoče šteti, da so primerni, da ukrepajo zoper to kršitev. In sicer *mora „[p]rosilec* […] storiti vse, kar meni, da je primerno, da zaščiti svoj položaj v zvezi z možnimi postopki teh organov“.[31]

66. Zato točka 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK določa načelo avtonomnosti in neodvisnosti različnih programov prizanesljivosti Komisije in NOK ter prošenj iz tega naslova.

28 — Glej člene od 16 do 18 Obvestila Autorità. Prav tako poudarjam, da je Autorità na „[l]ist of authorities accepting summary applications as provided by the ECN Model Leniency Programme in Type 1A cases“, to je na „seznamu organov, ki sprejemajo skrajšane prošnje v skladu z vzorčnim programom prizanesljivosti EMK v zadevah Tipa 1A“ [prost prevod]. Pogoji „tip 1A“ določajo položaje, zaradi katerih je mogoče uveljavljati oprostitev celotne globe. Dokument je na voljo zgolj v angleščini na spletni strani Komisije http://ec.europa.eu/competition/ecn/list_of_authorities.pdf.

29 — Glej besedilo drugega vprašanja, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče.

30 — „Ne glede na vsebino točke 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK“ iz besedila in izrazov drugega vprašanja izhaja, da predložitveno sodišče meni, da ta določba načeloma izključuje vsakršno pravno vez med prošnjo za imuniteto, ki jo je podjetje vložilo ali ki jo namerava vložiti pri Komisiji, in skrajšano prošnjo za imuniteto, ki jo je vložilo pri NOK za isti kartel“. Ker je bil program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 sprejet po sprejetju Obvestila o sodelovanju v okviru EMK (2004), menim, da se drugo vprašanje dejansko nanaša na to, ali je zadevni program spremenil točko 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK.

31 — Moj poudarek. Glej točko 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK.

c) Točki 1 in 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 in točka 45 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006

67. Najprej naj poudarim, da točka 1 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 določa, da „v sistemu vzporednih pristojnosti med Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, prošnje za prizanesljivost, naslovljeno na zadevni organ, ni mogoče šteti za prošnjo za prizanesljivost, naslovljeno na drug organ. Zato je v interesu podjetja, da zaprosi za prizanesljivost pri *vseh* organih, pristojnih za konkurenco, ki so pooblaščeni za uporabo člena [101 PDEU] na ozemlju, na katerega vpliva kršitev, in za katere je mogoče šteti, da so primerni, da ukrepajo zoper zadevno kršitev“. [32]

68. Glede na to, da lahko zaradi obveznosti prosilca, da prosi za prizanesljivost pri več pristojnih organih, pride do številnih vzporednih prošenj za prizanesljivost, točka 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 določa enoten vzorec za skrajšane prošnje, da bi se zmanjšalo breme, ki ga te številne prošnje pomenijo za podjetja in NOK. [33]

69. Točka 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 prav tako določa, da podjetje, če je vložilo ali namerava vložiti prošnjo za imuniteto pri Komisiji, lahko naslovi skrajšano prošnjo, ki vsebuje informacije v skrajšani obliki, na vse NOK, za katere to podjetje meni, da so „primerni“ za ukrepanje. „S tem, da vloži skrajšano prošnjo, podjetje zagotovi svoj položaj v vrstnem redu prispelih prošenj pri organu, pristojnem za konkurenco, za domnevni kartel“. [34]

70. Poleg tega točka 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 vsebuje seznam podatkov, ki „morajo“ [35] biti v skrajšani prošnji. Moram poudariti, da ta seznam vključuje podatke o obsegu zadevnega kartela in „podatke o vsaki prošnji za prizanesljivost, ki je že bila ali naj bi bila predložena v zvezi z domnevnim kartelom“.

71. Iz točke 45 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, da je cilj teh podatkov omogočiti NOK, da odloči, prvič, ali želi ukrepati v sporni zadevi, in drugič, ali predložene informacije omogočajo organu, pristojnemu za konkurenco, da določi, ali je podjetje v položaju „tipa 1A“, [36] določenem v točki 5 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

72. Čeprav predložitev skrajšane prošnje pri NOK predpostavlja, da je bila prošnja za imuniteto že vložena ali da bo vložena pri Komisiji [37] in čeprav vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 določa (začasno) razbremenitev v zvezi s podatki in dokazi, ki jih mora podjetje predložiti NOK, pa ta program ne zahteva nobene pravne vezi med prošnjo za imuniteto, ki je vložena pri Komisiji, in skrajšano prošnjo, vloženo pri NOK. [38]

73. Prošnja, vložena pri Komisiji, in skrajšana prošnja, vložena pri NOK, sta dejansko samostojni prošnji, saj iz točke 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 in iz obveznosti predložitve podatkov, ki so naložene prosilcu, predvsem v zvezi z zadevnim(-i) proizvod(om/-i) in zadevnim(-i) ozemlj(em/-i), jasno izhaja, da mora prosilec sam pravilno določiti obseg svoje skrajšane prošnje.

32 — Moj poudarek.

33 — Glej točki 39 in 40 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006. Iz tega sledi, da točka 22vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 potrjuje pogoje iz člena 38 Obvestila o sodelovanju v okviru EMK.

34 — Glej točko 40 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

35 — Opozoriti je treba, da ta vzorčni program, vključno z zadevnim seznamom, po mojem mnenju ne zavezuje NOK.

36 — Točke od 22 do 25 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 namreč omogočajo vložitev skrajšanih prošenj za imuniteto pri NOK samo v zadevah „tipa 1A“, ki se glede na točko 5 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 nanašajo na raven pomoči, ki jo je prosilec za prizanesljivost ponudil NOK.

37 — Glej točko 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

38 — V zvezi z besedilom drugega vprašanja za predhodno odločanje je treba pripomniti, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ne uporablja pojma „glavna prošnja“. Glede tega se strinjam z opombo nemške vlade, da to poimenovanje ni primerno, saj bi bilo mogoče razumeti, da je skrajšana prošnja, vložena pri NOK, vrsta priloge k prošnji, vloženi pri Komisiji.

74. Čeprav so informacije, ki jih je treba navesti v skrajšani prošnji, zlasti v zvezi z obsegom zadevne kršitve, gotovo omejene, pa morajo biti dovolj natančne, da zagotovijo varstvo prosilca in njegovo mesto v vrstnem redu prispelih prošenj za imuniteto, če se – tako kot v postopku v glavni stvari – Komisija odloči, da ne bo posredovala na podlagi prošnje za imuniteto, ki je bila vložena pri njej. V zvezi s tem je treba poudariti, da če obseg kartela, na katerega se nanaša skrajšana prošnja, ni dovolj natančen, prosilec tvega, da izgubi svoje mesto v vrstnem redu prispelih prošenj za prizanesljivost pri NOK, kar se zdi, da se je glede na sporno odločbo zgodilo z družbo DHL.[39]

75. Iz tega sledi, da ne glede na vprašanje, ali skrajšana prošnja, vložena pri NOK, dosledno odraža prošnjo za imuniteto, vloženo pri Komisiji, ali ne, NOK ni dolžan presojati skrajšane prošnje glede na prošnjo za imuniteto, vloženo pri Komisiji, čeprav ima NOK na voljo podatke o drugih prošnjah za prizanesljivost v zvezi z istim kartelom v skladu s točko 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

76. Če si lahko Komisija in NOK v okviru EMK izmenjujeta zbrane informacije,[40] tudi v okviru prošenj za prizanesljivost,[41] ni naloga NOK,[42] da v primeru, da meni, da ima skrajšana prošnja veliko bolj omejeno materialno področje uporabe kot prošnja, ki jo je isto podjetje vložilo pri Komisiji, „vzpostavi stik s Komisijo ali pa s tem podjetjem, da ugotovi, ali je to podjetje po vložitvi skrajšane prošnje v okviru notranjih preiskav ugotovilo konkretne in specifične primere ravnanj na področju, ki naj bi ga pokrivala glavna prošnja za imuniteto, skrajšana pa ne“.[43]

77. Tako kot avstrijska vlada menim, da bi obveznost NOK, da preverijo skrajšano prošnjo pri Komisiji, „nasprotovala namenu, ki so ga razglasili organi, ki so se združili v EMK, da ne bodo uvedli ‚one-stop-shop‘ za prošnje za prizanesljivost v Evropski uniji in da bodo dosegli avtonomijo vsakega programa prizanesljivosti.“ Po mojem mnenju dejstvo, da mora prosilec na podlagi točke 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ob vložitvi skrajšane prošnje predložiti „podatke o vsaki prošnji za prizanesljivost, ki je že bila vložena ali naj bi bila vložena v zvezi z domnevnim kartelom“, ne pomeni obveznosti NOK, da preveri skrajšano prošnjo pri Komisiji.

78. Poleg tega bi to, da se NOK naloži obveznost, da stopi v stik s Komisijo ali zadevnim podjetjem v okoliščinah, ki izhajajo iz drugega vprašanja za predhodno odločanje, bilo v nasprotju ne samo z načelom avtonomnosti in neodvisnosti programov prizanesljivosti v Uniji, temveč bi ta obveznost pomenila nevarnost, da se neupravičeno oslabi dolžnost sodelovanja prosilcev za prizanesljivost, ki je eden od stebrov sistema prizanesljivosti. Prav tako menim, da bi lahko vsaka neizpolnitev te dolžnosti sodelovanja vplivala na vrstni red prispelih prošenj, ki se dodeli prošnjam za prizanesljivost, in bi torej povzročila škodo drugim prosilcem za prizanesljivost glede istega kartela in s tem kršila splošna načela prava Unije, med katerimi so načela prepovedi diskriminacije, sorazmernosti, pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in pravica do dobrega upravljanja.

39 — Položaj, ki ga družba DHL zelo zanika.

40 — Italijanska vlada je k svojim pisnim stališčem priložila dopis službe generalnega direktorata za konkurenco („DG COMP“) z dne 9. julija 2008, naslovljen na Autorità. Iz tega dopisa izhaja, da je Autorità Komisiji med sestankom EMK postavil vprašanje v zvezi z obravnavo različnih prošenj za prizanesljivost, ki jih je takrat družba DHL vložila pri Komisiji in Autorità. V tem dopisu je DG COMP potrdil, 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 Italv, has not covered itself fully by omitting road freight forwarding it is quite simply an error on its part“. („Prosilci za prizanesljivost se morajo zavedati (o tem jih je Komisija obvestila), da vsaka pogojna imuniteta, ki jo podeli Komisija, ne zavezuje držav članic/NOK in da je potrebna ločena prošnja. Če podjetje A, ki je vložilo prošnjo za prizanesljivost v Italiji, ni v celoti zaščitilo svojega položaja, ker je izpustilo odpremo po cesti, je to preprosto njegova napaka.“) [prost prevod]. V nasprotju s stališči, ki jih je družba DHL predstavila na obravnavi, vsebina tega dopisa potrjuje, da kljub možnosti Komisije in NOK, da si izmenjajo informacije v okviru EMK, ni naloga NOK, da stopi v stik s Komisijo v zvezi z različnimi prošnjami za prizanesljivost. Na eni strani potrjuje načelo avtonomnosti in neodvisnosti prošenj za prizanesljivost, vloženih pri Komisiji, in prošenj za prizanesljivost, vloženih pri NOK, na drugi pa dejstvo, da mora prosilec sam pravilno določiti obseg svoje (skrajšane) prošnje za prizanesljivost, ki jo vloži pri NOK.

41 — Glej točko 25 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006, točko 41, odstavek 1, Obvestila o sodelovanju v okviru EMK in člena 11 in 12 Uredbe št. 1/2003.

42 — Na podlagi vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

43 — Glej besedilo drugega vprašanja, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče.

d) Točki 13 in 24 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006

79. Očitno je, da učinkovitost programov prizanesljivosti Komisije in NOK temelji zlasti na obveznosti prosilca za prizanesljivost, da na podlagi točke 13, odstavek 2, vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 z organi „resnično, popolnoma in stalno sodeluje *od vložitve prošnje* pri organu, pristojnem za konkurenco, do zaključka zadeve“.[44]

80. V skladu s točko 24 tega vzorčnega programa mora namreč podjetje, ki je vložilo skrajšano prošnjo na zahtevo NOK predložiti dodatne podatke in če se ta organ „odloči, da bo ukrepal v tej zadevi, […] mora podjetje predložiti vse podatke in dokaze, ki so potrebni za zahtevani dokazni standard“.

81. Zato se pridružujem stališčem francoske vlade, ki jih je predstavila na obravnavi, v skladu s katerimi je podjetje, ki je vložilo skrajšano prošnjo, dolžno sporočiti NOK na njegovo zahtevo vse koristne informacije. Informacije, predložene po vložitvi skrajšane prošnje, pa ne morejo spremeniti materialnega obsega te prošnje, na primer tako da se doda drug sektor,[45] za katerega torej ne bo upravičeno do iste uvrstitve v vrstnem redu prispelih prošenj za prizanesljivost kot za sektorje, na katere se nanaša skrajšana prošnja.

82. Iz zgoraj navedenega izhaja, da pravo Unije med prošnjo za imuniteto, ki jo je vložilo podjetje ali ki jo namerava vložiti pri Komisiji, in skrajšano prošnjo, ki jo je vložilo pri NOK za isti kartel, ne vzpostavlja nikakršne pravne vezi, ki bi zahtevala, da je NOK dolžan na podlagi točke 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 skrajšano prošnjo za prizanesljivost, ki mu je bila predložena, presojati glede na prošnjo, ki je bila ali bo predložena Komisiji, ali da stopi v stik s Komisijo ali podjetjem, da ugotovi, ali je to podjetje po vložitvi skrajšane prošnje v okviru notranjih preiskav ugotovilo konkretne in specifične primere ravnanj na področju, ki ga domnevno pokriva prošnja za imuniteto, vložena pri Komisiji, skrajšana pa ne.

C – *Tretje vprašanje za predhodno odločanje*

83. Predložitveno sodišče v tretjem vprašanju sprašuje, ali NOK v skladu z vzorčnim programom prizanesljivosti EMK iz leta 2006 na podlagi svojega nacionalnega programa prizanesljivosti in za kartel, za katerega je prvo podjetje vložilo ali namerava vložiti pri Komisiji prošnjo za imuniteto, lahko sprejme skrajšano prošnjo za prizanesljivost samo od tega podjetja, ali pa lahko sprejme tudi prošnje drugih podjetij.

1. Dopustnost

84. Italijanska in avstrijska vlada menita, da tretje vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, ni dopustno, saj se ne nanaša na razlago prava Unije, temveč na razlago nacionalnega prava, in sicer na obseg programa prizanesljivosti, ki ga je Autorità uvedel z obvestilom. Družba Schenker pa meni, da je tretje vprašanje dopustno, če Sodišče šteje, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ni zavezujoč.

44 — Moj poudarek. Glej točko 13, odstavek 2, vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006.

45 — Med drugim poudarjam, da je bilo načelo avtonomije in neodvisnosti prošenj za prizanesljivost, vloženih pri Komisiji, in skrajšanih prošenj vloženih pri NOK, poudarjeno v točki 46 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2012, ki določa, da „skrajšana prošnja pomeni *pravilen povzetek* prošnje za prizanesljivost, naslovljene na Komisijo. Torej če je prosilec za prizanesljivost od nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, pridobil zaznamek in je nato predložil informacije in dokaze Komisiji, ki kažejo na to, da je obseg domnevnega kartela drugačen od tistega, ki ga je navedel v svoji skrajšani prošnji, naslovljeni na nacionalni organ, pristojen za konkurenco (kartel na primer pokriva dodaten proizvod), bo prosilec zagotovil, da bo navedenemu organu, pri katerem je vložil skrajšano prošnjo, predložil posodobljene informacije, zato da obdrži obseg varstva, ki ga zagotavlja organ, na isti ravni, kot je varstvo, ki ga zagotavlja Komisija“ [prevedla Komisija v svojih stališčih]. Moj poudarek.

85. Menim, da je tretje vprašanje dopustno. Spomniti je treba, da ni naloga Sodišča, da se izreče o razlagi nacionalnega prava niti da presoja njegove učinke v okviru postopka iz člena 267 PDEU, saj ta naloga pripada izključno predložitvenemu sodišču ali, odvisno od primera, pristojnim nacionalnim sodiščem. Menim, da iz besedila tretjega vprašanja, spisa in razprav, ki so se odvijale pred Sodiščem, izhaja, da se tretje vprašanje nanaša na razlago prava Unije, čeprav se to vprašanje sklicuje tudi na nacionalno pravo, namreč na nacionalni program prizanesljivosti. Torej je v tej zadevi naloga sodišča, da omeji svojo presojo na določbe prava Unije, ko podaja razlago, ki bo koristna za predložitveno sodišče. Poleg tega dejstvo, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 po mojem mnenju ni zavezujoč, ne preprečuje možnosti uporabe drugih določb prava Unije v okviru spora o glavni stvari.

2. Vsebinska presoja

86. Menim, da tretje vprašanje izhaja iz dejstva, da se točke od 22 do 25 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 nanašajo na vložitev skrajšanih prošenj za imuniteto pri NOK samo v zadevah „tipa 1A“ in če je podjetje vložilo ali namerava vložiti prošnjo za imuniteto pri Komisiji. [46] Iz tega sledi, da ta program ne omogoča skrajšanih prošenj, med drugim, če podjetje prosi za znižanje globe pri Komisiji in/ali NOK. Vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2012 pa je v zvezi s tem znatno razširil primere, v katerih je mogoče vložiti skrajšano prošnjo pri NOK. [47]

87. V zvezi s tem po mnenju družbe DHL člen 16 obvestila Autorità omogoča vložitev skrajšane prošnje, samo če jo vloži podjetje, ki je že vložilo ali namerava vložiti pri Komisiji prošnjo za nenaložitev sankcij. Meni, da iz te določbe izhaja, da je dovoljena samo prošnja za imuniteto in da v okoliščinah zadeve iz postopka v glavni stvari skrajšani prošnji družb Schenker in Agility ne ustrezata temu pogoju in torej ne moreta zaščititi njunih položajev na nacionalni ravni, s tem da vložita skrajšani prošnji pri Autorità. Družba DHL dodaja, da so lahko glede na to, da je vložila prošnjo za imuniteto pri Komisiji, „druga podjetja, ki so Komisiji naknadno ponudila sodelovanje – tako kot družbi Schenker in Agility v tej zadevi – eventualno zaščitila svoj položaj na nacionalni ravni samo tako, da so zadevnemu NOK predložila glavne prošnje za znižanje glob, glede na to […], da tega znižanja takrat ni bilo mogoče zahtevati v skrajšani obliki. Iz tega torej sledi, da je treba šteti, da je pravilen datum, ko sta družbi Schenker in Agility vložili redni prošnji za prizanesljivost pri [Autorità], datum dopolnitve zadevnih skrajšanih prošenj – to pomeni 11. junija 2009 za družbo Schenker in 11. januarja 2010 za družbo Agility. V teh dveh primerih sta datuma poznejša od 23. junija 2008, to je datum, ko je družba DHL vložila dodatno skrajšano prošnjo, ki je po mnenju [Autorità] vsebovala prvo in edino prošnjo za ugodno obravnavo družb, ki so pritožnice v postopku v glavni stvari, za sektor mednarodne odpreme blaga po cesti“. [48]

88. Spomniti je treba, da niti vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 niti vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2012 nista zavezujoča za NOK. Poleg tega, čeprav je res, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 omogoča vložitev skrajšanih prošenj za imuniteto pri NOK samo v zadevah „tipa 1A“, pa iz točke 3 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 jasno izhaja, da NOK „lahko“ izbere pristop, ki je ugodnejši za podjetja, ki prosijo za prizanesljivost v okviru njegovega programa.

46 — V skladu s točko 46 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, namreč „vzorčni program EMK ne predvideva vložitve skrajšanih prošenj, razen za primere tipa 1A“. Ta točka prav tako določa, da „[s]krajšane prošnje tipa 1B in 2 niso koristne niti vedno praktične […]“.

47 — V skladu s točko 42 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 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“. „Skrajšane prošnje bodo mogoče ne glede na mesto prosil(ca/-ev) v vrstnem redu prispelih prošenj za prizanesljivost pri Komisiji in NOK, to je za prošnje tipa 1A, tipa 1B in tipa 2“ [prost prevod].

48 — Glej točko 26 stališč družbe DHL.

89. Zato menim, da lahko NOK v svojem programu prizanesljivosti določi sistem skrajšanih prošenj, ki ne temelji niti na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006 niti na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2012, če seveda ta sistem upošteva splošna načela prava Unije, med katerimi so načela prepovedi diskriminacije, sorazmernosti, pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in pravica do dobrega upravljanja.

90. Italijanska vlada je v svojih pisnih stališčih navedla,[49] da program prizanesljivosti Autorità v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari ni izrecno določal možnosti Autorità, da „sprejme skrajšano prošnjo, vloženo po glavni prošnji za znižanje sankcije“. Vendar meni, da to naj ne bi kršilo nobene določbe ali načela prava Unije, glede na to, da vzorčni program prizanesljivosti EMK iz leta 2006 ni pravno zavezujoč dokument za NOK in da se s tem programom čim večja udeležba podjetij v sistemu prizanesljivosti vsekakor šteje za zaželeno.[50]

91. Po mnenju družbe DHL je bila točka 16 obvestila Autorità „v času dejanskega stanja jasna in je omogočala, da podjetje, ki je že vložilo ali je nameravalo vložiti pri Komisiji prošnjo za nenaložitev sankcij, vloži skrajšano prošnjo“. Meni, da je „to, da je [Autorità] sprejel prošnji za imuniteto, ki sta ju v skrajšani obliki vložili družbi Schenker in Agility, pri tem pa niso bili izpolnjeni pogoji iz [točke 16 obvestila Autorità], pomenilo […] resnično zlorabo postopka […]. Decembra 2007, ko je družba Schenker vložila svojo skrajšano prošnjo, je Komisija družbi DHL že podelila pogojno imuniteto za tri mesece (za tri zadevne sektorje trga). […]Ker ni bil izpolnjen temeljni pogoj za skrajšano prošnjo, ni moglo biti niti najmanjšega dvoma v zvezi z razlago, prošnji za imuniteto družb Schenker in Agility pa nista bili dopustni“.[51]

92. Družba Schenker poleg tega meni, da je Autorità lahko na podlagi svojega obvestila sprejel skrajšano prošnjo od podjetij, ki so pri Komisiji vložila prošnjo za znižanje glob. Meni, da je bil edini pogoj, določen v točki 16 obvestila Autorità, ki velja *ratione temporis* v zadevi v postopku v glavni stvari, da je moralo podjetje, ki je nameravalo vložiti „skrajšano“ prošnjo za prizanesljivost, *„že vložilo ali nameravalo vložiti prošnjo za imuniteto pri Komisiji* […]“. „Dokler nobeno podjetje, ki še ni vložilo prošnje za imuniteto pri Komisiji, ne more *per definitionem* vedeti, ali bo ‚prvo v kronološkem vrstnem redu‘ v zvezi s kršitvijo, ki jo namerava prijaviti (to pomeni, ali bo njegova prošnja za imuniteto ‚sprejeta‘), dejstvo, da je drugo podjetje že prosilo za imuniteto pri Komisiji za isto kršitev in/ali da je že pridobilo ustrezno pogojno imuniteto, ni pomembno in naj ne bi ogrozilo pravice zadevnega podjetja, da prav tako pri [Autorità] (ali drugemu NOK) vloži prošnjo za prizanesljivost v ‚skrajšani‘ obliki“.[52]

93. Družba Agility dodaja, da „je mogoče enostavno sklepati iz besedila nacionalnega programa prizanesljivosti, da ima [Autorità] možnost prejeti več skrajšanih prošenj. Člen 16 nacionalne ureditve in [točka 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006] dajeta možnost vložitve skrajšane prošnje za podjetje, ‚ki je vložilo ali ki namerava vložiti prošnjo za imuniteto pri Komisiji‘. Ker je pomemben namen vložiti prošnjo za prizanesljivost (in ne njena dejanska vložitev) in ker namen

49 — Glej točko 77.

50 — Poudarja, da točka 8 pojasnil, priloženih vzorčnemu programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, izrecno določa „možnost organa, pristojnega za konkurenco, da doda podrobnejše določbe, ki so prilagojene njegovemu sistemu za izvajanje pravil konkurence ali da pridrži ugodnejšo obravnavo za prosilce, če meni, da je to nujno zaradi učinkovitosti“.

51 — Družba DHL dodaja, da „sta družbi Schenker in Agility Komisijo zaprosili za ugodno obravnavo 5. in 20. novembra 2007 – to je vsaj pet mesecev po tem, ko je družba DHL vložila prošnjo za imuniteto pri Komisiji, in celo po inšpekcijskih pregledih, ki jih je ta opravila, zlasti v Italiji – in sta bili ob prošnji Komisiji že seznanjeni, da je bila pogojna imuniteta že dodeljena drugemu podjetju. Zato ker sta bili ‚skrajšani‘ prošnji družb Schenker in Agility, vloženi pri [Autorità], povezani z enostavnima prošnjama za znižanje globe, vloženima pri Komisiji, bi lahko tudi na nacionalni ravni pripeljali samo do znižanja. Vendar ker sta bili sestavljeni kot prošnji za imuniteto, niti ne bi smeli biti vstavljeni v preiskovalni spis [Autorità].“

52 — Glej točke od 58 do 60 stališč družbe Schenker.

obstaja, preden podjetje izve za vrstni red prispelih prošenj (in morebitno podelitev pogojne imunitete), besedilo [točke 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 in člen 16 obvestila Autorità] očitno dopušča, da je lahko več podjetij v enakem položaju, tako da so njihove skrajšane prošnje dopustne“. [53]

94. Če je res, da morebitno sprejetje nacionalnih pravil na področju prizanesljivosti in njihova uporaba spadajo v pristojnost držav članic in da lahko te izberejo pristop, ki je za podjetja, ki prosijo za prizanesljivost v okviru njihovih programov prizanesljivosti, ugodnejši od programa, določenega z vzorčnim programom prizanesljivosti EMK iz leta 2006, če se upošteva pravo Unije, zlasti člen 101 PDEU, določbe Listine in splošna načela prava Unije, [54] iz stališč, predloženih Sodišču, vsekakor izhaja dejanska negotovost o smislu in/ali obsegu obvestila Autorità.

95. Zato mora predložitveno sodišče določiti smisel in obseg tega obvestila, da bi preverilo, ali je Autorità dejansko odstopil od tega obvestila in, odvisno od primera, če je to storil, ali je pri tem kršil pravo Unije, zlasti njegova splošna načela. V zvezi s tem mora predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari zlasti preveriti, ali sta bili upoštevani enako obravnavanje vseh prosilcev za prizanesljivost in pravica dobrega upravljanja ter ali je bilo zagotovljeno varstvo legitimnih pričakovanj.

V – Predlog

96. Glede na zgornje premisleke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je zastavilo Consiglio di Stato, odgovori:

1. Vzorčni program prizanesljivosti Evropske mreže za konkurenco (EMK) iz leta 2006 ni zavezujoč za organe držav članic, pristojne za konkurenco (NOK). Vendar če država članica uvede program prizanesljivosti, ne glede na to, ali temelji na vzorčnem programu prizanesljivosti EMK iz leta 2006, mora upoštevati pravo Unije in še posebej na področju konkurenčnega prava skrbeti za to, da pravila, ki jih vzpostavlja ali uporablja, ne ogrožajo učinkovite uporabe členov 101 PDEU in 102 PDEU. Poleg tega države članice, vključno s svojimi NOK, pri izvajanju členov 101 PDEU in 102 PDEU zavezujejo določbe Listine in splošna načela Unije. Zato mora program prizanesljivosti, če NOK sprejme tak program, ki načeloma lahko ima pravne učinke, upoštevati Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in splošna načela prava Unije, med katerimi so načela prepovedi diskriminacije, sorazmernosti, pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in pravica do dobrega upravljanja.

2. zgoraj navedenega izhaja, da pravo Unije med prošnjo za imuniteto, ki jo je podjetje vložilo ali ki jo namerava vložiti pri Evropski komisiji, in skrajšano prošnjo, ki jo je vložilo pri NOK za isti kartel, ne vzpostavlja nikakršne pravne vezi, ki bi zahtevala, da je NOK dolžan na podlagi točke 22 vzorčnega programa prizanesljivosti EMK iz leta 2006 skrajšano prošnjo za prizanesljivost, ki mu je bila predložena, presojati glede na prošnjo, ki je ali bo predložena Komisiji, ali da stopi v stik s Komisijo ali podjetjem, da ugotovi, ali je to podjetje po vložitvi skrajšane prošnje v okviru notranjih preiskav ugotovilo konkretne in specifične primere ravnanj na področju, ki ga domnevno pokriva prošnja za imuniteto, vložena pri Komisiji, skrajšana pa ne.

53 — Glej točko 63 stališč družbe Agility.

54 — Glej po analogiji sodbi Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točka 24) in Donau Chemie in drugi (C-536/11, EU:C:2013:366, točka 27 in navedena sodna praksa).

3. Države članice lahko izberejo pristop, ki je za podjetja, ki prosijo za prizanesljivost v okviru njihovih programov prizanesljivosti, ugodnejši od programa, določenega z vzorčnim programom prizanesljivosti EMK iz leta 2006, če se upoštevajo pravo Unije, zlasti člen 101 PDEU, določbe Listine in splošna načela prava Unije.