Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 21. januarja 2021*

„Predhodno odločanje – Konkurenca – Sankcije, ki jih naloži nacionalni organ, pristojen za konkurenco – Zastaralni rok – Dejanja, ki povzročijo pretrganje zastaralnega roka – Nacionalna ureditev, ki po uvedbi preiskave izključuje možnost, da bi kasnejši ukrep pregona ali preiskave lahko pretrgal nov zastaralni rok – Načelo skladne razlage – Uredba (ES) št. 1/2003 – Člen 25(3) – Področje uporabe – Člen 4(3) PEU – Člen 101 PDEU – Načelo učinkovitosti“

V zadevi C-308/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) z odločbo z dne 14. februarja 2019, ki je na Sodišče prispela 15. aprila 2019, v postopku

Consiliul Concurenței

proti

Whiteland Import Export SRL,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, A. Kumin, T. von Danwitz in P. G. Xuereb, sodniki,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Consiliul Concurenței B. Chirițoiu, C. Butacu, I. Dăsculțu in C. Pântea, agenti,

– za Whiteland Import Export SRL D. Schroeder, Rechtsanwalt,

– za romunsko vlado sprva C.-R. Canțăr, O.-C. Ichim in A. Rotăreanu, nato E. Gane, O.-C. Ichim in A. Rotăreanu, agenti,

– za luksemburško vlado sprva T. Uri in C. Schiltz, nato T. Uri, agenti,

– za Evropsko komisijo G. Meessen in I. Rogalski, agenta,

* Jezik postopka: romunščina.

– za Nadzorni organ EFTA C. Simpson, I. O. Vilhjálmsdóttir in C. Zatschler, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 3. septembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(3) PEU, člena 101 PDEU in člena 25(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 in 102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Consiliul Concurenței (organ, pristojen za konkurenco, Romunija) in družbo Whiteland Import Export SRL (v nadaljevanju: Whiteland) glede odločbe, s katero je bila tej družbi naložena globa zaradi kršitve pravil konkurenčnega prava.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 23 Uredbe št. 1/2003 določa možnost, da Evropska komisija podjetjem in podjetniškim združenjem naloži globe zaradi kršitev določb konkurenčnega prava Unije. Člen 24 te uredbe pa Komisiji dovoljuje, da naloži periodične denarne kazni, zlasti da bi ta podjetja in podjetniška združenja prisilila, da odpravijo tovrstne kršitve.

4 Člen 25(1) in (3) navedene uredbe določa:

„1 Pristojnosti Komisije po členih 23 in 24 zastarajo:

(a) tri leta pri kršitvi določb, ki zadevajo zahteve po informacijah ali izvedbo pregledov;

(b) pet let pri vseh drugih kršitvah.

[…]

3. Vse dejavnosti, ki jih zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo izvaja Komisija ali organ, pristojen za konkurenco v državi članici, pretrgajo zastaranje za nalaganje globe ali periodičnih denarnih kazni. Zastaranje se pretrga z dnem, ko je o dejanju uradno obveščeno vsaj eno podjetje ali podjetniško združenje, ki je sodelovalo pri kršitvi. Dejanja, ki pretrgajo zastaranje, so zlasti naslednja:

(a) pisne zahteve Komisije ali organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, za informacije;

(b) pisna dovoljenja za izvajanje pregledov, ki jih Komisija ali organ, pristojen za konkurenco v državi članici, izda svojim uradnikom;

(c) začetek postopkov Komisije ali organa, pristojnega za konkurenco v državi članici;

(d) uradno obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah s strani Komisije ali organa, pristojnega za konkurenco v državi članici.“

5 Člen 35(1) te uredbe določa:

„Države članice določijo organ ali organe, pristojne za konkurenco, ki so odgovorni za uporabo členov [101 in 102 PDEU] tako, da učinkovito izpolnjujejo določbe te uredbe. Ukrepi, ki so potrebni za pooblastilo teh organov za uporabo teh členov, se sprejmejo pred 1. majem 2004. Imenovani organi so lahko tudi sodišča."

Romunsko pravo

6 Člen 5(1) Legea concurenței nr. 21/1996 (zakon o konkurenci št. 21/1996) z dne 10. aprila 1996 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 88 z dne 30. aprila 1996) v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (izredna uredba vlade št. 31/2015) (v nadaljevanju: zakon o konkurenci), določa:

„Prepovedani so vsi sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja, katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na romunskem trgu ali delu trga, ki:

(a) neposredno ali posredno določajo nakupne ali prodajne cene ali druge pogoje poslovanja;

[…]"

7 Člen 61 tega zakona določa:

„1. Za pravico organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne kazni zaradi kršitev določb tega zakona, veljajo naslednji zastaralni roki:

(a) tri leta za kršitve iz členov 51 in 52;

(b) pet let za druge kršitve, določene v tem zakonu.

2. Zastaralni rok za pravico organa, pristojnega za konkurenco, da naloži sankcije, začne teči na dan, ko kršitev preneha. Pri trajajočih ali ponavljajočih se kršitvah zastaranje začne teči na dan, ko preneha zadnja kršitev ali protikonkurenčno ravnanje."

8 Člen 62 navedenega zakona določa:

„1. Vse dejavnosti, ki jih organ, pristojen za konkurenco, izvaja zaradi preiskave ali postopka v zvezi kršitvijo zakona pretrgajo zastaranje iz člena 61. Zastaranje se pretrga z dnem, ko je o ukrepu, ki ga je sprejel organ, pristojen za konkurenco, uradno obveščen vsaj en gospodarski subjekt ali skupina gospodarskih subjektov, ki je sodelovala pri kršitvi.

2. Ukrepi, ki jih lahko sprejme organ, pristojen za konkurenco, in ki pretrgajo zastaranje, so zlasti naslednji:

(a) pisne zahteve za informacije;

(b) sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave;

(c) začetek sodnega postopka.

3. Pretrganje zastaranja velja za vse gospodarske subjekte ali združenja gospodarskih subjektov, ki so udeleženi pri kršitvi.

4. V primeru pretrganja zastaranja začne znova teči enak zastaralni rok od dneva, ko je organ, pristojen za konkurenco, sprejel enega od ukrepov iz odstavka 2. Zastaranje preteče najpozneje na dan, ko je obdobje, enako dvakratnemu času zastaralnega roka, ki se uporablja za zadevno kršitev, minilo in organ, pristojen za konkurenco, ni naložil ene od sankcij, predvidenih v tem zakonu.“

9 Člen 64 zakona o konkurenci št. 21/1996 v različici, ki izhaja iz izredne uredbe vlade št. 31/2015 (v nadaljevanju: spremenjeni zakon o konkurenci), ki je nadomestil člen 62 zakona o konkurenci, določa:

„1. Vse dejavnosti, ki jih organ, pristojen za konkurenco, izvaja zaradi preiskave ali pregona kršitve zakona, pretrgajo zastaranje iz člena 63 [prejšnji člen 61]. Zastaranje se pretrga z dnem, ko je o ukrepu, ki ga je sprejel organ, pristojen za konkurenco, uradno obveščen vsaj en gospodarski subjekt ali skupina gospodarskih subjektov, ki je sodelovala pri kršitvi.

2. Ukrepi, ki jih lahko sprejme organ, pristojen za konkurenco, in ki pretrgajo zastaranje, so zlasti naslednji:

(a) pisne zahteve za informacije;

(b) sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave;

(c) izvedbo preiskav;

(d) prejem poročila o preiskavi.

3. Pretrganje zastaranja velja za vse gospodarske subjekte ali združenja gospodarskih subjektov, ki so udeleženi pri kršitvi.

4. V primeru pretrganja zastaranja začne znova teči enak zastaralni rok od dneva, ko je organ, pristojen za konkurenco, sprejel enega od ukrepov iz odstavka 2. Zastaranje preteče najpozneje na dan, ko je obdobje, enako dvakratnemu času zastaralnega roka, ki se uporablja za zadevno kršitev, minilo in organ, pristojen za konkurenco, ni naložil ene od sankcij, predvidenih v tem zakonu.

5. Zastaralni rok za naložitev sankcij se pretrga za toliko časa, dokler je odločba organa, pristojnega za konkurenco, predmet postopkov, ki tečejo pred sodiščem.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

10 Organ, pristojen za konkurenco, je z odločbo z dne 7. septembra 2009 po uradni dolžnosti začel preiskave na maloprodajnem trgu živil proti več gospodarskim subjektom in njihovim dobaviteljem, med katerimi je bila tudi družba Whiteland, da bi ugotovil, ali so ta podjetja kršila pravila konkurenčnega prava. Te različne preiskave so bile 18. julija 2012 združene.

11 Organ, pristojen za konkurenco, je 12. avgusta 2014 podjetju Whiteland vročil poročilo o preiskavi. 23. oktobra 2014 so bila na občni seji pri tem organu opravljena zaslišanja.

12 Organ, pristojen za konkurenco, je 9. decembra 2014 po koncu svoje razprave sestavil zapisnik odločbe, v katerem je bilo ugotovljeno, da so podjetja, ki so predmet preiskav, kršila nacionalna pravila konkurenčnega prava in člen 101 PDEU. Očitano jim je namreč bilo, da so med letoma 2006 in 2009 sklenila protikonkurenčne sporazume, katerih namen je bil izkriviti in ovirati konkurenco na upoštevnem trgu z določitvijo cene za prodajo in nadaljnjo prodajo proizvodov dobaviteljev.

13 Organ, pristojen za konkurenco, je z odločbo št. 13 z dne 14. aprila 2015 tem podjetjem naložil globe (v nadaljevanju: odločba št. 13/2015). Globa, naložena družbi Whiteland, je bila določena na 2.324.484 romunskih levov (RON) (približno 513.000 EUR), kar je predstavljalo 0,55 % prometa, ustvarjenega leta 2013.

14 Družba Whiteland je pri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija) vložila ničnostno tožbo zoper Odločbo 13/2015 v delu, v katerem se nanaša nanjo.

15 Družba Whiteland je v utemeljitev tožbe med drugim navedla, da za pristojnost organa, pristojnega za konkurenco, da ji naloži sankcijo, velja petletni zastaralni rok iz člena 61(1) zakona o konkurenci in da je v obravnavanem primeru zastaranje že nastopilo, ko je ta nacionalni organ sprejel Odločbo 13/2015.

16 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) je s sodbo z dne 19. januarja 2016 ugodilo tožbi družbe Whiteland in Odločbo 13/2015 razglasilo za nično v delu, ki se nanaša na to družbo.

17 To sodišče je namreč, potem ko je ugotovilo, da je zastaralni rok začel teči 15. julija 2009, ko je prenehala kršitev, očitana družbi Whiteland, menilo, da je bil zastaralni rok z odločbo o začetku preiskave z dne 7. septembra 2009 prekinjen in je začel teči nov zastaralni rok, ki se je iztekel 7. septembra 2014, tako da je zastaranje nastopilo 14. aprila 2015, ko je organ, pristojen za konkurenco, sprejel Odločbo 13/2015.

18 Navedeno sodišče je zavrnilo trditev organa, pristojnega za konkurenco, da je bil protikonkurenčni sporazum, v katerega je bila vključena družba Whiteland, podaljšan z aneksom do 31. decembra 2009, zlasti zato, ker je v Odločbi 13/2015 sam svet za konkurenco navedel, da je družba Whiteland zadnje protikonkurenčno dejanje storila 15. julija 2009.

19 Nazadnje, isto sodišče je pojasnilo, da na podlagi ozke razlage nacionalnih pravil, ki urejajo zastaralne roke, ukrepi, ki jih je organ, pristojen za konkurenco, sprejel po odločbi o začetku preiskave, ne morejo pretrgati novega zastaralnega roka in je zato ta odločba zadnje dejanje tega organa, ki lahko pretrga ta rok. V zvezi s tem naj bi se člen 25(3) Uredbe št. 1/2003 uporabljal le za Komisijo in naj ne bi urejal zastaralnih rokov na področju nalaganja glob nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

20 Organ, pristojen za konkurenco, je 19. januarja 2016 pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) vložil pritožbo zoper sodbo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti).

21 Organ, pristojen za konkurenco, je v bistvu navedel, da v nasprotju s tem, kar je razsodilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), vsak procesni ukrep v zvezi s pregonom kršitve prekine zastaralni rok. Poleg tega bi razlaga, v skladu s katero je odločba o začetku preiskave zadnje dejanje, ki pretrga zastaralni rok, povzročila neenotno uporabo nacionalnega konkurenčnega prava in pravil o konkurenci prava Unije, ker člen 25(3) Uredbe št. 1/2003 v nasprotju z zakonom o konkurenci določa, da so dejanja, ki pretrgajo zastaralni rok, zlasti tista, ki se nanašajo na pregon kršitve.

22 Predložitveno sodišče najprej poudarja, da čeprav spremenjeni zakon o konkurenci zdaj določa, da vsak ukrep, ki ga sprejme organ, pristojen za konkurenco, za predhodno preučitev ali za pregon kršitve konkurenčnega prava, prekine zastaralne roke, je zakon, ki se uporablja *ratione temporis* za spor o glavni stvari, zakon o konkurenci.

23 V teh okoliščinah se to sodišče sprašuje, ali je ozka razlaga zakona o konkurenci, kot jo je podalo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), v skladu s katero le ukrepi, ki jih je organ, pristojen za konkurenco, sprejel za predhodno preučitev ali začetek preiskave, pretrgajo zastaralni rok, združljiva s členom 4(3) PEU, členom 101 PDEU in načelom učinkovitosti ter ali taka ozka razlaga tega nacionalnega zakona ne vodi do neenotne uporabe določb s področja konkurence.

24 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da na nacionalni ravni obstajata dve usmeritvi sodne prakse, pri čemer je prva naklonjena ozki razlagi nacionalnih pravil, ki urejajo zastaralne roke, druga pa se sklicuje na prožno razlago navedenih pravil.

25 V skladu s prvo od teh dveh usmeritev sodne prakse naj bi se člen 25 Uredbe št. 1/2003 nanašal le na pooblastilo Komisije za naložitev sankcij za kršitve pravil konkurenčnega prava Unije in naj se zato ne bi uporabljal za organ, pristojen za konkurenco. Za drugo usmeritev pa bi morala obstajati povezava med členom 25 Uredbe št. 1/2003 in pravili nacionalnega prava na področju zastaranja, ob upoštevanju zahteve po skladnosti med pravili prava Unije in nacionalnimi pravili, zlasti kadar nacionalne določbe na področju zastaranja prenašajo pravni red Unije na področju konkurence.

26 Predložitveno sodišče iz tega sklepa, da mora dokončno ugotoviti, ali je treba sprejeti ozko razlago členov 61 in 62 zakona o konkurenci, ki jo je podalo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), ali pa je treba glede na člen 4(3) PEU in člen 101(1) PDEU nacionalne določbe razlagati širše in v skladu z zahtevami prava Unije.

27 V tem okviru predložitveno sodišče ugotavlja, da Uredba št. 1/2003 ne ureja zastaralnih rokov na področju nalaganja glob nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in da je treba ob neobstoju ureditve Unije na tem področju z nacionalnim pravnim redom države članice določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije.

28 Vendar predložitveno sodišče poudarja, da nacionalni predpisi ne bi smeli posegati v učinkovito uporabo členov 101 in 102 PDEU s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

29 V teh okoliščinah je Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„Ali je treba člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU razlagati tako, da:

1. določata, da morajo pravosodni organi držav članic razlagati nacionalne predpise, ki urejajo zastaranje pravice organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne sankcije, v skladu z ureditvijo iz člena 25(3) Uredbe (ES) št. 1/2003, in

2. nasprotujeta razlagi nacionalnega zakonskega predpisa v smislu, da se za dejanje, ki pretrga zastaranje, šteje samo formalni začetek preiskave v zvezi s protikonkurenčno prakso, medtem ko poznejši ukrepi, sprejeti za to preiskavo, ne spadajo med dejanja, ki pretrgajo zastaranje?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

30 Najprej je treba opozoriti, da nekateri akti sekundarne zakonodaje Unije, kot so okvirni sklepi, in v nekaterih okoliščinah, direktive, nimajo neposrednega učinka, vendar imajo nacionalna sodišča zaradi njihove zavezujoče narave vseeno obveznost skladne razlage nacionalnega prava (glej v tem smislu sodbi z dne 13. novembra 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, točka 6 in 8, in z dne 8. novembra 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, točka 58).

31 Nasprotno pa se v skladu s členom 288, drugi odstavek, PDEU uredba Unije neposredno uporablja v vseh državah članicah. Iz ustaljene sodne prakse pa izhaja, da mora vsako nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svojih pristojnosti, kot organ države članice na podlagi načela sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU, v celoti uporabiti neposredno uporabljivo pravo Unije in zavarovati pravice, ki jih to

podeljuje posameznikom, pri tem pa ne sme uporabiti nobene morda nasprotujoče določbe nacionalnega prava, ne glede na to, ali je bila ta sprejeta pred ali po sprejetju norme prava Unije (sodba z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, točka 55).

32 Zato je morebitna upoštevnost člena 25(3) Uredbe št. 1/2003 v okviru tega postopka predhodnega odločanja, v skladu s katerim vse dejavnosti, ki jih zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo izvaja Komisija ali organ, pristojen za konkurenco v državi članici, pretrgajo zastaranje za nalaganje globe ali periodičnih denarnih kazni, odvisna izključno od tega, ali se ta določba uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.

33 Tako je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da morajo nacionalna sodišča uporabiti člen 25(3) Uredbe št. 1/200 za zastaranje pooblastil nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, na področju naložitve sankcij za kršitve konkurenčnega prava Unije.

34 V zvezi s tem je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije, če njeno besedilo ne opredeljuje izrecno njenega obsega, kot v obravnavanem primeru velja za člen 25(3) Uredbe št. 1/2003, upoštevati njen okvir in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 113).

35 Glede okvira, v katerega je umeščen člen 25(3) Uredbe št. 1/2003, je treba opozoriti, da člen 25(1) te uredbe pristojnost Komisije, da naloži globe in periodične denarne kazni za kršitve določb konkurenčnega prava, pogojuje s petletnim zastaralnim rokom (glej v tem smislu sodbo z dne 29. marca 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Komisija, C-352/09 P, EU:C:2011:191, točka 166).

36 Ker pa se besedilo člena 25(1) Uredbe št. 1/2003 sklicuje izključno na pooblastilo, dodeljeno Komisiji na podlagi členov 23 in 24 te uredbe, in ker ta člena urejata le pristojnosti, ki jih ima ta institucija na področju sankcij, iz okvirja, v katerega spada člen 25(3) navedene uredbe, ne izhaja, da bi se ta določba uporabljala za nacionalne organe, pristojne za konkurenco.

37 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 50 in 51 sklepnih predlogov, morajo v decentraliziranem sistemu izvajanja pravil konkurenčnega prava Unije, v katerem nacionalni organi, pristojni za konkurenco, neposredno uporabljajo ta pravila, pravila o zastaranju na področju izrekanja sankcij teh organov ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti določiti države članice. V tem okviru za navedene organe veljajo nacionalna pravila o zastaranju, tako da načeloma zanje ni treba uporabiti pravil o zastaranju, določenih na ravni Unije in ki se uporabljajo za Komisijo.

38 Glede cilja člena 25(3) Uredbe št. 1/2003 je treba navesti, da je namen člena 25 te uredbe vzpostaviti ureditev, ki bi urejala roke, v katerih ima Komisija pravico naložiti globe in periodične denarne kazni podjetjem, ki so predmet postopkov uporabe pravil Unije o konkurenci, ne da bi kršila temeljno zahtevo po pravni varnosti.

39 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da člen 25(3) Uredbe št. 1/2003 ne določa pravil o zastaranju v zvezi s pooblastili nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, na področju naložitve sankcij.

40 V obravnavanem primeru se postopek v glavni stvari nanaša na pravila o zastaranju, ki se uporabljajo za tak nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ki je pooblaščen za naložitev sankcij zlasti za kršitev pravil konkurenčnega prava Unije, tako da se člen 25(3) Uredbe št. 1/2003 v tej zadevi ne uporablja.

41 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da nacionalnim sodiščem ni treba uporabiti člena 25(3) Uredbe št. 1/2003 za zastaranje pooblastil nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, na področju naložitve sankcij za kršitve konkurenčnega prava Unije.

Drugo vprašanje

42 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU v povezavi z načelom učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot jo razlagajo pristojna nacionalna sodišča, v skladu s katero je odločba o začetku preiskave, ki jo je sprejel nacionalni organ, pristojen za konkurenco, v zvezi s kršitvijo pravil konkurenčnega prava Unije, zadnje dejanje tega organa, katerega posledica bi lahko bilo pretrganje teka zastaralnega roka v zvezi z njegovo pristojnostjo za naložitev sankcij, in izključuje, da bi lahko poznejši ukrep pregona ali preiskave pomenil pretrganje tega roka.

43 Najprej je treba poudariti, da niti določbe Pogodbe DEU na področju konkurence niti, kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje, določbe Uredbe št. 1/2003 ne določajo pravil o zastaranju na področju naložitve sankcij nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, bodisi na podlagi prava Unije bodisi na podlagi nacionalnega prava.

44 Poleg tega člen 35(1) Uredbe št. 1/2003 izrecno določa, da mora vsaka država članica sprejeti potrebne ukrepe, da se nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, omogoči uporaba členov 101 PDEU in 102 PDEU.

45 Ker na tem področju ni zavezujočih določb prava Unije, morajo države članice določiti in uporabljati nacionalna pravila o zastaranju v zvezi s sankcijami, ki jih naložijo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, vključno s postopki zadržanja in/ali pretrganja (glej po analogiji sodbo z dne 14. junija 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, točka 23).

46 Vendar morajo države članice svojo pristojnost – kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 49 sklepnih predlogov – čeprav sta določitev in izvajanje teh pravil v pristojnosti držav članic, izvajati ob upoštevanju prava Unije in zlasti načela učinkovitosti. Tako ne smejo onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja prava Unije in morajo prav na področju konkurenčnega prava zagotoviti, da pravila, ki jih oblikujejo ali uporabljajo, ne vplivajo na učinkovito uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 14. junija 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, točka 24). Organi, določeni v skladu s členom 35(1) Uredbe št. 1/2003, morajo namreč zagotoviti učinkovito uporabo teh členov v splošnem interesu (sodba z dne 7. decembra 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, točka 56).

47 Poleg tega je treba poudariti, da v skladu s členom 4(3) PEU države članice s svojo nacionalno zakonodajo ne smejo posegati v polno in enotno uporabo prava Unije in ne smejo sprejeti ali ohraniti v veljavi ukrepov, ki bi lahko izničili polni učinek pravil o konkurenci, ki veljajo za podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, točka 11 in navedena sodna praksa).

48 Vendar je določitev razumnih zastaralnih rokov na področju naložitve sankcij nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, v interesu pravne varnosti, ki hkrati varuje zadevna podjetja in te organe, združljiva s pravom Unije. Taki roki namreč dejansko ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo izvajanja prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, točka 41).

49 Tako morajo biti nacionalna pravila, ki določajo zastaralne roke, oblikovana tako, da se vzpostavi ravnotežje med cilji zagotavljanja pravne varnosti in zagotovitve obravnave zadev v razumnem roku kot splošnih načel prava Unije, na eni strani, ter dejanskim in učinkovitim izvajanjem členov 101 PDEU in 102 PDEU, na drugi strani, zaradi spoštovanja javnega interesa, katerega namen je preprečiti izkrivljanje delovanja notranjega trga s sporazumi ali praksami, ki škodujejo konkurenci.

50 Za ugotovitev, ali nacionalna ureditev zastaranja vzpostavlja tako ravnotežje, je treba upoštevati vse elemente te ureditve (glej po analogiji sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, točka 45), med katerimi so lahko med drugim datum, od katerega začne teči zastaralni rok, trajanje tega roka in način zadržanja ali pretrganja tega roka.

51 Upoštevati je treba tudi posebnosti zadev konkurenčnega prava in natančneje okoliščino, da te zadeve načeloma terjajo izvedbo kompleksne dejanske in ekonomske analize (glej po analogiji sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, točka 46).

52 Zato mora biti nacionalna ureditev, ki določa dan začetka teka zastaralnega roka, trajanje in načine zadržanja ali pretrganja, prilagojena posebnostim konkurenčnega prava in ciljem izvajanja pravil tega prava s strani zadevnih oseb, da ne izniči polnega učinka pravil konkurenčnega prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, točka 47).

53 Nacionalna ureditev zastaranja, ki iz razlogov, ki so lastni tej ureditvi, sistematično ovira naložitev učinkovitih in odvračilnih sankcij za kršitve konkurenčnega prava Unije, pa lahko praktično onemogoči ali čezmerno oteži uporabo pravil tega prava (glej po analogiji sodbo z dne 17. januarja 2019, Dzivev in drugi, C-310/16, EU:C:2019:30, točka 31 in navedena sodna praksa).

54 V obravnavanem primeru nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari določa, da je zastaralni rok na področju sankcij za kršitve konkurenčnega prava pet let, da ta rok začne teči na dan, ko kršitev preneha, da se lahko z nekaterimi dejanji nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, pretrga zastaranje in da zastaranje preteče najpozneje na dan, ko se izteče rok, ki je dvakrat daljši od zastaralnega roka, ki velja za kršitev, ne da bi bila naložena sankcija.

55 Poleg tega iz predložitvene odločbe izhaja, da je v skladu z ozko razlago nacionalnih pravil, ki urejajo zastaralne roke v času dejstev iz postopka v glavni stvari in ki jo je sprejel del nacionalne sodne prakse, zlasti Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) v okviru postopka v glavni stvari, taka odločba o začetku preiskave ali postopka v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom zadnje dejanje nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, ki lahko povzroči pretrganje teka zastaralnega roka v zvezi z njegovo pristojnostjo za naložitev sankcij, in noben akt, ki je bil pozneje sprejet v smislu preiskave ali pregona kršitve, ne more pretrgati tega roka, čeprav bi bilo sprejetje takšnih aktov pomemben korak preiskave in bi pričalo o volji tega organa, da preganja kršitev.

56 Taka ozka razlaga nacionalne ureditve, ki absolutno prepoveduje pretrganje zastaralnega roka z akti, ki so bili pozneje sprejeti v okviru preiskave, bi lahko ogrozila to, da bi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, učinkovito izvajali pravila konkurenčnega prava Unije, ker bi ta razlaga lahko pomenila sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo kršitve tega prava. V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je bilo poudarjeno v točki 51 te sodbe, da zadeve s področja konkurenčnega prava Unije načeloma zahtevajo izvedbo kompleksne dejanske in ekonomske analize. Tako bi se lahko taka dejanja, ki nujno podaljšujejo trajanje postopka, v številnih primerih, ki so zelo zapleteni, izkazala za nujna.

57 Nacionalno sodišče mora ob upoštevanju načela učinkovitosti preveriti, ali razlaga nacionalne ureditve zastaranja iz postopka v glavni stvari, navedena v točki 55 te sodbe, ob upoštevanju vseh elementov nacionalne ureditve zastaranja iz postopka v glavni stvari pomeni sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo take kršitve.

58 Če bi se izkazalo, da gre za tak primer, bi moralo načeloma predložitveno sodišče, ne da bi čakalo, da pride do spremembe zadevne nacionalne ureditve z zakonodajnim ali drugim ustavnim postopkom, zagotoviti polni učinek obveznostim iz točke 47 te sodbe s tem, da bi to zakonodajo, kolikor je mogoče, razlagalo ob upoštevanju prava Unije in zlasti konkurenčnih pravil tega prava, kakor jih razlaga Sodišče, zlasti v točki 56 te sodbe, ali po potrebi navedene ureditve ne uporabilo (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2018, Kolev in drugi, C-612/15, EU:C:2018:392, točka 66 in navedena sodna praksa).

59 Čeprav v obravnavanem primeru spremenjeni zakon o konkurenci zdaj določa, da vsak ukrep, ki ga sprejme organ, pristojen za konkurenco, za predhodno preučitev ali za pregon kršitve konkurenčnega prava, prekine zastaralne roke, je iz predložitvene odločbe razvidno, da se ta zakon *ratione temporis* ne uporablja za spor o glavni stvari in da zanj še naprej velja zakon o konkurenci.

60 V teh okoliščinah mora predložitveno sodišče ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih to pravo priznava, nacionalne določbe iz postopka v glavni stvari razlagati čim bolj ob upoštevanju prava Unije ter, natančneje, besedila in cilja člena 101 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 11. januarja 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, točka 68, in z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 43).

61 Vendar pa je načelo skladne razlage nacionalnega prava, po katerem mora nacionalno sodišče nacionalno pravo razlagati, kolikor je mogoče, v skladu z zahtevami prava Unije, neločljivo povezano s sistemom Pogodb, saj nacionalnemu sodišču omogoča, da v okviru svojih pristojnosti zagotavlja polni učinek prava Unije, kadar odloča o sporu, ki mu je predložen (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 159).

62 Vendar ima načelo skladne razlage nacionalnega prava nekatere omejitve. Tako je obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevnih pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino prava Unije, omejena s splošnimi pravnimi načeli, vključno z načelom pravne varnosti, in ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem* (glej v tem smislu sodbi z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 44 in navedena sodna praksa).

63 Vprašanje, ali se nacionalna določba v delu, v katerem je v nasprotju s pravom Unije, ne sme uporabiti, se postavlja le, če se izkaže, da ni mogoča nobena skladna razlaga te določbe (sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, točka 41).

64 V obravnavani zadevi pa je iz predložitvene odločbe razvidno, da se zdi taka razlaga mogoča, kar pa mora na koncu preveriti predložitveno sodišče. Ker je namreč, kot je bilo navedeno v točki 24 te sodbe, to sodišče samo navedlo, da na nacionalni ravni obstajata dve usmeritvi sodne prakse, pri čemer je prva naklonjena ozki razlagi nacionalnih pravil, ki urejajo zastaralne roke, druga pa daje prednost prožni razlagi navedenih pravil, iz tega izhaja, da ima to sodišče dovolj široko polje proste presoje glede razlage nacionalnih določb, obravnavanih v sporu o glavni stvari.

65 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU v povezavi z načelom učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot jo razlagajo pristojna nacionalna sodišča, v skladu s katero je odločba o začetku preiskave, ki jo je sprejel nacionalni organ, pristojen za konkurenco, v zvezi s kršitvijo pravil konkurenčnega prava Unije, zadnje dejanje tega organa, katerega posledica bi lahko bila pretrganje teka zastaralnega roka v zvezi z njegovo pristojnostjo za naložitev sankcij, in izključuje, da bi lahko poznejši ukrep pregona ali preiskave pomenil pretrganje tega roka, če se glede vseh zadevnih elementov zastaranja izkaže, da takšna izključitev pomeni sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo takšne kršitve, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Pravo Unije je treba razlagati tako, da nacionalnim sodiščem ni treba uporabiti člena 25(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU in 102 PDEU] za zastaranje pooblastil nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, na področju naložitve sankcij za kršitve konkurenčnega prava Unije.**

2. **Člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU v povezavi z načelom učinkovitosti je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot jo razlagajo pristojna nacionalna sodišča, v skladu s katero je odločba o začetku preiskave, ki jo je sprejel nacionalni organ, pristojen za konkurenco, v zvezi s kršitvijo pravil konkurenčnega prava Unije, zadnje dejanje tega organa, katerega posledica bi lahko bilo pretrganje teka zastaralnega roka v zvezi z njegovo pristojnostjo za naložitev sankcij, in izključuje, da bi lahko poznejši ukrep pregona ali preiskave pomenil pretrganje tega roka, če se glede vseh zadevnih elementov zastaranja izkaže, da takšna izključitev pomeni sistemsko tveganje nekaznovanosti dejanj, ki pomenijo takšne kršitve, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi