Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

21. siječnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Sankcije koje izriče nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje – Rok zastare – Radnje kojima se prekida tijek roka zastare – Nacionalni propis kojim se isključuje mogućnost da nakon pokretanja istrage naknadna radnja u istrazi ili postupku u vezi s povredom prekine tijek novog roka zastare – Načelo usklađenog tumačenja – Uredba (EZ) br. 1/2003 – Članak 25. stavak 3. – Područje primjene – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Članak 101. UFEU-a – Načelo djelotvornosti”

U predmetu C-308/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska), odlukom od 14. veljače 2019., koju je Sud zaprimio 15. travnja 2019., u postupku

Consiliul Concurenței

protiv

Whiteland Import Export SRL,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, A. Kumin, T. von Danwitz i P. G. Xuereb, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Consiliul Concurenței, B. Chiriţoiu, C. Butacu, I. Dăsculţu i C. Pântea, u svojstvu agenata,

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

– za rumunjsku vladu, u početku C.-R. Canţăr, O.-C. Ichim i A. Rotăreanu, a zatim E. Gane, O.-C. Ichim, A. Rotăreanu, u svojstvu agenata,

– za luksemburšku vladu, u početku T. Uri i C. Schiltz, a zatim T. Uri, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: rumunjski

– za Europsku komisiju, G. Meessen i I. Rogalski, u svojstvu agenata,

– za Autorité de surveillance AELE, C. Simpson, I. O. Vilhjálmsdóttir i C. Zatschler, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. rujna 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 101. UFEU-a, kao i članka 25. stavka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Consiliul Concurenței (Vijeće za tržišno natjecanje, Rumunjska) i društva Whiteland Import Export SRL (u daljnjem tekstu: Whiteland) u vezi s odlukom kojom se tom društvu izriče novčana kazna zbog povrede pravila prava tržišnog natjecanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 23. Uredbe br. 1/2003 predviđa mogućnost da Europska komisija poduzetnicima i udruženjima poduzetnika izrekne novčane kazne zbog povrede odredaba prava tržišnog natjecanja Unije. Članak 24. te uredbe pak ovlašćuje Komisiju da izrekne periodične penale osobito kako bi prisilila te poduzetnike i udruženja poduzetnika da okončaju povrede takve naravi.

4 Članak 25. stavci 1. i 3. navedene uredbe predviđa:

„1. Za ovlasti dodijeljene Komisiji sukladno člancima 23. i 24. vrijede sljedeći rokovi zastare:

(a) tri godine u slučaju povrede odredbi koje se odnose na zahtjev za dostavom informacija ili na provođenje pretraga;

(b) pet godina u slučaju svih ostalih povreda propisa.

[…]

3. Svaka radnja koju poduzme Komisija ili tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje s ciljem istrage ili vođenja postupaka u vezi povrede propisa, prekida vrijeme zastare za izricanje kazni ili periodičnih penala. Prekid zastare nastupa danom kada je najmanje jednom poduzetniku ili udruženju poduzetnika koje je sudjelovalo u povredi propisa dostavljen podnesak. Radnje kojima se prekida zastara posebno uključuju:

(a) pisane zahtjeve za dostavu informacija koje Komisija ili tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje dostavlja poduzetniku ili udruženju poduzetnika;

(b) pisane naloge za pretrage koje Komisija ili tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje izdaje svojim službenicima;

(c) pokretanje postupka od strane Komisije ili tijela države članice nadležnog za tržišno natjecanje;

(d) dostavu obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku koju izdaje Komisija ili tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje.”

5 Sukladno članku 35. stavku 1. iste uredbe:

„Države članice obvezne su odrediti tijelo ili tijela nadležna za tržišno natjecanje za primjenu članaka [101. i 102. UFEU-a] na način koji će osigurati učinkovitu sukladnost s odredbama iz ove uredbe. Mjere koje su potrebne da bi se navedena tijela ovlastila za primjenu navedenih članaka bit će poduzete prije 1. svibnja 2004. Imenovana tijela mogu uključivati i sudove.”

Rumunjsko pravo

6 Članak 5. stavak 1. Legea concurenței nr. 21/1996 (Zakon o tržišnom natjecanju br. 21/1996) od 10. travnja 1996. (Monitorul Oficial al României, dio I., br. 88 od 30. travnja 1996.), u verziji prije stupanja na snagu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (Hitna vladina uredba br. 31/2015) (u daljnjem tekstu: Zakon o tržišnom natjecanju), određuje:

„Zabranjuju se svi sporazumi među poduzetnicima, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje koji imaju za cilj ili posljedicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na rumunjskom tržištu ili na dijelu tog tržišta i kojima se:

(a) neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene ili drugi trgovinski uvjeti;

[…]”

7 U skladu s člankom 61. tog zakona:

„1. Pravo Tijela za tržišno natjecanje na izricanje upravnih sankcija za povrede odredbi ovog zakona podliježe sljedećim rokovima zastare:

(a) tri godine za povrede iz članaka 51. i 52.;

(b) pet godina za ostale povrede predviđene ovim zakonom.

2. Rok zastare za donošenje mjera Tijela za tržišno natjecanje počinje teći od dana završetka povrede. U slučaju kontinuirane ili ponavljane povrede, rok zastare počinje teći od dana kad je završena posljednja radnja ili protutržišno ponašanje o kojem je riječ.”

8 Člankom 62. navedenog zakona propisuje se:

„1. Svaka radnja koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u svrhu preliminarnih izvida ili u svrhu pokretanja istrage o svakoj povredi zakona prekida tijek rokova zastare predviđenih člankom 61. Prekid zastare proizvodi učinak od dana kad se barem jedan gospodarski subjekt ili udruženje gospodarskih subjekata koji su sudjelovali u povredi obavijesti o mjeri koju je donijelo Tijelo za tržišno natjecanje.

2. Mjere koje može donijeti Tijelo za tržišno natjecanje i kojima se prekida zastara uglavnom su sljedeće:

(a) pisani zahtjevi za pružanje informacija;

(b) odluka predsjednika Tijela za tržišno natjecanje o pokretanju istrage;

(c) pokretanje sudskog postupka.

3. Prekid zastare primjenjuje se na sve gospodarske subjekte ili udruženja gospodarskih subjekata koji su sudjelovali u povredi.

4. U slučaju prekida zastare, novi rok zastare jednakog trajanja počinje teći od dana kad je Tijelo za tržišno natjecanje donijelo jednu od mjera navedenih u stavku 2. Zastara ističe najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare koji se primjenjuje na povredu o kojoj je riječ a da pritom Tijelo za tržišno natjecanje nije izreklo neku od sankcija predviđenih ovim zakonom."

9 Članak 64. Zakona o tržišnom natjecanju br. 21/1996, u verziji proizišloj iz Hitne uredbe vlade br. 31/2015 (u daljnjem tekstu: izmijenjeni Zakon o tržišnom natjecanju), koji je zamijenio članak 62. Zakona o tržišnom natjecanju, određuje:

„1. Svaka radnja koju Tijelo za tržišno natjecanje poduzima u cilju preliminarnih izvida ili radi kažnjavanja povrede zakona prekida rokove zastare predviđene člankom 63. [nekadašnji članak 61.]. Prekid zastare proizvodi učinak od dana kad se barem jedan gospodarski subjekt ili udruženje gospodarskih subjekata koji su sudjelovali u povredi obavijesti o mjeri koju je donijelo Tijelo za tržišno natjecanje.

2. Mjere koje može donijeti Tijelo za tržišno natjecanje i kojima se prekida zastara uglavnom su sljedeće:

(a) pisani zahtjevi za pružanje informacija;

(b) odluka predsjednika Tijela za tržišno natjecanje o pokretanju istrage;

(c) provedba nadzora;

(d) obavijest o izvješću o istrazi.

3. Prekid zastare primjenjuje se na sve gospodarske subjekte ili udruženja gospodarskih subjekata koji su sudjelovali u povredi.

4. U slučaju prekida zastare, novi rok zastare jednakog trajanja počinje teći od dana kad je Tijelo za tržišno natjecanje donijelo jednu od mjera navedenih u stavku 2. Zastara ističe najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare koji se primjenjuje na povredu o kojoj je riječ a da pritom Tijelo za tržišno natjecanje nije izreklo neku od sankcija predviđenih ovim zakonom.

5. Rok zastare za izricanje novčanih kazni ne teče sve dok je odluka Tijela za tržišno natjecanje predmet postupka koji je u tijeku pred sudom".

Glavni postupak i prethodna pitanja

10 Odlukom od 7. rujna 2009. Vijeće za tržišno natjecanje pokrenulo je po službenoj dužnosti istrage na maloprodajnom tržištu hrane protiv nekoliko gospodarskih subjekata i njihovih dobavljača, među kojima je bio Whiteland, kako bi utvrdilo jesu li ti poduzetnici povrijedili pravila prava tržišnog natjecanja. Te su istrage 18. srpnja 2012. spojene.

11 Vijeće za tržišno natjecanje je 12. kolovoza 2014. Whitelandu dostavilo svoje izvješće o istrazi. Dana 23. listopada 2014. pred tim je tijelom provedeno saslušanje u punom sastavu.

12 Vijeće za tržišno natjecanje 9. prosinca 2014. je, nakon vijećanja, sastavilo zapisnik o odluci u kojem je utvrđeno da su poduzetnici koji su predmet istraga počinili povrede pravila nacionalnog prava tržišnog natjecanja kao i članka 101. UFEU-a. Naime, njima se stavlja na teret da su od 2006. do 2009. sklapali protutržišne sporazume čiji je cilj bio narušavanje i sprečavanje tržišnog natjecanja na relevantnom tržištu određivanjem prodajne i preprodajne cijene proizvoda dobavljačâ.

13 Odlukom br. 13 od 14. travnja 2015., Vijeće za tržišno natjecanje tim je poduzetnicima izreklo novčane kazne (u daljnjem tekstu: Odluka 13/2015). Novčana kazna izrečena društvu Whiteland iznosila je 2 324 484 rumunjskih leja (RON) (oko 513 000 eura), što je činilo 0,55 % prometa ostvarenog 2013.

14 Whiteland je protiv Odluke 13/2015 podnio tužbu za poništenje pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), u dijelu u kojem se ta odluka odnosila na njega.

15 U prilog svojoj tužbi Whiteland je osobito tvrdio da se na ovlast Vijeća za tržišno natjecanje da mu izrekne sankciju primjenjuje petogodišnji rok zastare iz članka 61. stavka 1. Zakona o tržišnom natjecanju i da je u ovom slučaju zastara već bila nastupila kada je to nacionalno tijelo donijelo Odluku 13/2015.

16 Presudom od 19. siječnja 2016., Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) prihvatila je tužbu društva Whiteland i poništila Odluku 13/2015 u dijelu u kojem se odnosila na to društvo.

17 Naime, nakon što je utvrdio da je rok zastare počeo teći 15. srpnja 2009., na dan kad je završila povreda koja se stavlja na teret društvu Whiteland, taj je sud smatrao da je odlukom o pokretanju istrage od 7. rujna 2009. prekinut tijek roka zastare te je počeo teći novi rok, s istekom 7. rujna 2014., tako da je zastara već bila nastupila 14. travnja 2015. kada je Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja donijelo Odluku 13/2015.

18 Navedeni sud odbio je argumentaciju Vijeća za tržišno natjecanje prema kojoj je protutržišni sporazum koji uključuje Whiteland bio produljen dodatkom do 31. prosinca 2009., osobito zbog činjenice da je u Odluci 13/2015 sâmo Vijeće za tržišno natjecanje navelo da posljednja protutržišna radnja koju je počinio Whiteland potječe od 15. srpnja 2009.

19 Naposljetku, taj isti sud pojasnio je da, na temelju uskog tumačenja nacionalnih pravila koja uređuju rokove zastare, mjere koje je Vijeće za tržišno natjecanje donijelo nakon odluke o pokretanju istrage nisu mogle prekinuti tijek novog roka zastare i stoga je ta odluka posljednja radnja tog tijela koja je mogla prekinuti tijek tog roka. U tom pogledu, članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 primjenjuje se samo na Komisiju i ne uređuje rokove zastare za izricanje novčanih kazni od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

20 Vijeće za tržišno natjecanje 19. siječnja 2016. podnijelo je žalbu pred Înalta Curteom de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) protiv presude Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu).

21 Vijeće za tržišno natjecanje u biti je navelo da, suprotno onomu što je presudila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), svaki postupovni korak čiji je cilj vođenje postupka u vezi s povredom ima za učinak prekid tijeka roka zastare. Usto, tumačenje prema kojem je odluka o pokretanju istrage posljednja radnja kojom se prekida tijek roka zastare dovelo bi do neujednačene primjene nacionalnog prava tržišnog natjecanja i pravila tržišnog natjecanja prava Unije s obzirom na to da, za razliku od Zakona o tržišnom natjecanju, članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 predviđa da su radnje kojima se prekida zastara one kojima se nastoji sankcionirati povreda.

22 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako se izmijenjenim Zakonom o tržišnom natjecanju sada predviđa da se tijek rokova zastare prekida svim aktima koje poduzima Vijeće za tržišno natjecanje radi preliminarnih izvida ili u svrhu vođenja postupka u vezi s povredom prava tržišnog natjecanja, zakon koji se *ratione temporis* primjenjuje u glavnom postupku jest Zakon o tržišnom natjecanju.

23 U tim okolnostima taj se sud pita o tome je li usko tumačenje Zakona o tržišnom natjecanju, kako ga je primijenila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), prema kojem samo mjere koje je Vijeće za tržišno natjecanje donijelo u svrhu preliminarnih izvida ili pokretanja istrage prekidaju tijek roka zastare, u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, člankom 101. UFEU-a i načelom djelotvornosti, te dovodi li takvo usko tumačenje tog nacionalnog prava do neujednačene primjene odredaba u području prava tržišnog natjecanja.

24 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da postoje dva smjera sudske prakse na nacionalnoj razini, pri čemu prvi favorizira usko tumačenje nacionalnih pravila kojima se uređuju rokovi zastare, dok drugi primjenjuje fleksibilno tumačenje navedenih pravila.

25 Prema prvom od tih dvaju smjerova sudske prakse, članak 25. Uredbe br. 1/2003 odnosi se samo na ovlast Komisije da izriče sankcije za povrede prava tržišnog natjecanja Unije i stoga nije primjenjiv na Vijeće za tržišno natjecanje. Nasuprot tomu, u skladu s drugim smjerom, mora postojati podudarnost između članka 25. Uredbe br. 1/2003 i pravila nacionalnog prava u području zastare, uzimajući u obzir zahtjev dosljednosti između pravila prava Unije i nacionalnih pravila, osobito kada se nacionalnim odredbama u području zastare prenosi pravna stečevina Unije u području tržišnog natjecanja.

26 Sud koji je uputio zahtjev iz toga zaključuje da je na njemu da konačno utvrdi treba li prihvatiti usko tumačenje članaka 61. i 62. Zakona o tržišnom natjecanju, koje je usvojila Curtea de Appel București (Žalbeni sud u Bukureštu) ili treba, s obzirom na članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. stavak 1. UFEU-a, nacionalnim odredbama dati šire tumačenje koje je u skladu sa zahtjevima prava Unije.

27 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da Uredba br. 1/2003 ne uređuje rokove zastare u području izricanja novčanih kazni od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i da je, u nedostatku propisa Unije u tom području, na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i utvrdi postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava koja pravni subjekti izvode iz prava Unije.

28 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da nacionalni propisi ne smiju ugroziti učinkovitu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

29 U tim je okolnostima Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Treba li članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. UFEU-a tumačiti na način da:

1. se sudovima država članica nameće obveza tumačenja nacionalnih normi – kojima se uređuje zastara prava Tijela za tržišno natjecanje na izricanje upravnih sankcija – u skladu s pravilima iz članka 25. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1/2003, i da

2. im se protivi tumačenje pravila nacionalnog prava prema kojem se radnjom kojom se prekida zastara smatra isključivo formalni akt o pokretanju istrage o protutržišnom djelovanju, pri čemu naknadne mjere poduzete u svrhu te istrage ne ulaze u isto područje radnji kojima se prekida zastara?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

30 Valja kao prvo podsjetiti da iako određeni akti sekundarnog prava Unije, kao što su okvirne odluke, kao i u određenim okolnostima direktive, ne proizvode izravan učinak, njihova obvezujuća priroda ipak obvezuje nacionalne sudove da usklađeno tumače nacionalno pravo (vidjeti u tom smislu presude od 13. studenoga 1990., Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, t. 6. i 8., kao i presudu od 8. studenoga 2016., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, t. 58.).

31 Nasuprot tomu, u skladu s člankom 288. drugim stavkom UFEU-a, uredba Unije izravno se primjenjuje u svim državama članicama. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da svaki nacionalni sud pred kojim se vodi postupak u okviru svoje nadležnosti ima obvezu, kao tijelo države članice, primjenom načela suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, u potpunosti primijeniti izravno primjenjivo pravo Unije i zaštititi prava koja se tim pravom dodjeljuju pojedincima, izuzimajući od primjene svaku eventualno suprotnu odredbu nacionalnog prava, bez obzira na to je li ona prethodila ili je uslijedila nakon pravila prava Unije (presuda od 8. rujna 2010., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, t. 55.).

32 Slijedom toga, eventualna relevantnost članka 25. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 u okviru ovog prethodnog postupka, prema kojem se zastara za izricanje novčanih kazni ili periodičnih penala prekida svakom radnjom Komisije ili tijela države članice nadležnog za tržišno natjecanje s ciljem istrage ili vođenja postupaka u vezi s povredom, ovisi isključivo o pitanju je li ta odredba primjenjiva na činjenično stanje u glavnom postupku.

33 Stoga valja smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da su nacionalni sudovi dužni primijeniti članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 na zastaru ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje u području izricanja sankcija za povrede prava tržišnog natjecanja Unije.

34 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije, pod uvjetom da njome nije izričito ograničen njezin doseg, kao u slučaju članka 25. stavka 3. Uredbe br. 1/2003, valja uzeti u obzir njezin kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 113.).

35 Što se tiče konteksta u kojem se nalazi članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003, valja podsjetiti da članak 25. stavak 1. te uredbe Komisijinu ovlast da izriče novčane kazne i periodične penale za povrede odredbi prava tržišnog natjecanja podvrgava roku zastare od pet godina (vidjeti u tom smislu presudu od 29. ožujka 2011., ThyssenKrupp Nirosta/Komisija, C-352/09 P, EU:C:2011:191, t. 166.).

36 Međutim, budući da tekst članka 25. stavka 1. Uredbe br. 1/2003 upućuje isključivo na ovlast dodijeljenu Komisiji na temelju članaka 23. i 24. te uredbe i da potonji članci uređuju samo ovlasti kojima ta institucija raspolaže u području sankcija, iz konteksta članka 25. stavka 3. navedene uredbe ne proizlazi da se ta odredba primjenjuje na nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje.

37 Osim toga, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 50. i 51. svojeg mišljenja, u decentraliziranom sustavu provedbe pravila prava tržišnog natjecanja Unije, u kojem nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje izravno primjenjuju ta pravila, države članice utvrđuju pravila o zastari u području izricanja kazni, pod uvjetom da poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. U tom kontekstu, navedena tijela podliježu nacionalnim pravilima o zastari, tako da u načelu nije potrebno na njih primijeniti pravila o zastari propisana na razini Unije koja se primjenjuju na Komisiju.

38 Što se tiče cilja članka 25. stavka 3. Uredbe br. 1/2003, valja istaknuti da je predmet članka 25. te uredbe uvođenje propisa kojima se uređuju rokovi u kojima Komisija ima pravo, ne dovodeći u pitanje temeljni zahtjev pravne sigurnosti, izreći novčane kazne i periodične penale poduzetnicima protiv kojih se vode postupci primjene pravila tržišnog natjecanja Unije.

39 U tim okolnostima valja smatrati da članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 ne predviđa pravila o zastari koja se odnose na ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u području izricanja sankcija.

40 U ovom slučaju, predmet u glavnom postupku odnosi se na pravila o zastari koja se primjenjuju na takvo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje koje ima ovlast izricanja sankcija u slučaju povrede, među ostalim, pravila prava tržišnog natjecanja Unije, tako da članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 nije primjenjiv na taj predmet.

41 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije treba tumačiti na način da nacionalni sudovi nisu dužni primjenjivati članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 na zastaru ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje u području izricanja sankcija za povrede prava tržišnog natjecanja Unije.

Drugo pitanje

42 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. UFEU-a, u vezi s načelom djelotvornosti, tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, kako ga tumače nadležni nacionalni sudovi, prema kojem odluka o pokretanju istrage, koju je donijelo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, a koja se odnosi na povredu pravila tržišnog natjecanja Unije, čini posljednju radnju tog tijela kojom se može prekinuti tijek roka zastare ovlasti tog tijela za izricanje sankcija te isključuje mogućnost da se naknadnom radnjom u istrazi ili postupku u vezi s povredom prekine tijek tog roka.

43 Najprije valja istaknuti da ni odredbe UFEU-a u području tržišnog natjecanja ni, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo prethodno pitanje, odredbe Uredbe br. 1/2003, ne predviđaju pravila o zastari u području izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, bilo na temelju prava Unije ili njihova nacionalnog prava.

44 Uostalom, članak 35. stavak 1. Uredbe br. 1/2003 izričito određuje da je svaka država članica dužna poduzeti potrebne mjere kako bi se nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje povjerila ovlast primjene članaka 101. i 102. UFEU-a.

45 Stoga, u nedostatku obvezujućih propisa prava Unije u tom području, na državama članicama je da utvrde i primjenjuju nacionalna pravila o zastari u području izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, uključujući pravila o mirovanju i/ili prekidu (vidjeti po analogiji presudu od 14. lipnja 2011., Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 23.).

46 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 49. svojeg mišljenja, čak i ako uspostava i primjena tih pravila spada u nadležnost država članica, one tu nadležnost moraju izvršavati poštujući pravo Unije, a osobito načelo djelotvornosti. Stoga one ne mogu učiniti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim provođenje prava Unije, a osobito u području prava tržišnog natjecanja moraju osigurati da pravila koja utvrđuju ili primjenjuju ne ugrožavaju djelotvornu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 14. lipnja 2011., Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 24.). Naime, tijela određena u skladu s člankom 35. stavkom 1. Uredbe br. 1/2003 moraju osigurati učinkovitu primjenu tih članaka u općem interesu (presuda od 7. prosinca 2010., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, t. 56.).

47 Osim toga, valja istaknuti da su, na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, države članice dužne svojim nacionalnim zakonodavstvom ne nanijeti štetu punoj i ujednačenoj primjeni prava Unije te ne donijeti ili održavati na snazi mjere koje bi mogle poništiti koristan učinak pravila o tržišnom natjecanju koja se primjenjuju na poduzeća (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 1992., Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, t. 11. i navedenu sudsku praksu).

48 Međutim, određivanje razumnih rokova zastare u području izricanja sankcija od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u interesu pravne sigurnosti, kojim se štite i predmetni poduzetnici i ta tijela, u skladu je s pravom Unije. Naime, ti rokovi nisu takve naravi da bi učinili praktično nemogućim ili pretjerano otežanim provedbu prava Unije (vidjeti po analogiji presudu od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, t. 41.).

49 Stoga nacionalna pravila koja utvrđuju rokove zastare moraju biti osmišljena tako da se uspostavi ravnoteža između, s jedne strane, ciljeva jamčenja pravne sigurnosti i osiguranja obrade predmeta u razumnom roku kao općih načela prava Unije i, s druge strane, učinkovite provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a, kako bi se poštovao javni interes koji ima za cilj spriječiti narušavanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta sporazumima ili praksama koje su štetne za tržišno natjecanje.

50 Kako bi se utvrdilo uspostavlja li se nacionalnim uređenjem zastare takva ravnoteža, valja uzeti u obzir sve elemente tog uređenja (vidjeti po analogiji presudu od 28. ožujka 2019., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, t. 45.), među kojima se osobito mogu nalaziti datum od kojeg rok zastare počinje teći, trajanje tog roka kao i načini mirovanja ili prekida njegova tijeka.

51 Također valja uzeti u obzir posebnosti predmeta obuhvaćenih pravom tržišnog natjecanja i, konkretnije, okolnost da ti predmeti u načelu zahtijevaju provođenje složene činjenične i ekonomske analize (vidjeti po analogiji presudu od 28. ožujka 2019., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, t. 46.).

52 Stoga nacionalni propis – kojim se određuje datum od kojeg počinje teći rok zastare, trajanje tog roka i načini mirovanja ili prekida njegova tijeka – mora biti prilagođen posebnostima prava tržišnog natjecanja i ciljevima provedbe pravilâ tog prava od strane dotičnih osoba, kako se ne bi ugrozila puna djelotvornost pravila prava tržišnog natjecanja Unije (vidjeti po analogiji presudu od 28. ožujka 2019., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, t. 47.).

53 Međutim, nacionalno uređenje zastare koje, iz razloga svojstvenih tom uređenju, čini sustavnu prepreku izricanju učinkovitih i odvraćajućih sankcija za povrede prava tržišnog natjecanja Unije može učiniti primjenu pravila tog prava praktički nemogućom ili pretjerano teškom (vidjeti po analogiji presudu od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr., C-310/16, EU:C:2019:30, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

54 U ovom slučaju, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa da rok zastare u području sankcija za povrede prava tržišnog natjecanja traje pet godina, da taj rok počinje teći na dan kada je povreda završila, da se može prekinuti određenim radnjama nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje i da zastara nastupa najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare koji se primjenjuje na povredu, a da sankcija nije izrečena.

55 Štoviše, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da, u skladu s uskim tumačenjem nacionalnih pravila kojima se uređuju rokovi zastare u vrijeme nastanka činjenica, koje primjenjuje jedan dio nacionalne sudske prakse, a osobito Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), u okviru glavnog postupka, odluka o pokretanju istrage ili postupka u vezi s povredom pravila prava tržišnog natjecanja jest posljednja radnja nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje koja može imati učinak prekida tijeka roka zastare ovlasti tog tijela za izricanje sankcija te nijedna naknadno poduzeta radnja u svrhu istrage ili vođenja postupka u vezi s povredom ne može prekinuti tijek tog roka, čak i ako poduzimanje takvih radnji čini važan stadij istrage i svjedoči o volji tog tijela da sankcionira povredu.

56 Proizlazi da takvo usko tumačenje nacionalnog propisa, kojim se potpuno zabranjuje prekid tijeka roka zastare radnjama poduzetima naknadno u okviru istrage, može ugroziti djelotvornu provedbu pravila prava tržišnog natjecanja Unije od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje jer bi to tumačenje moglo predstavljati sustavnu opasnost od nekažnjavanja djela koja čine povrede tog prava. U tom pogledu valja podsjetiti, kao što je to navedeno u točki 51. ove presude, da predmeti obuhvaćeni pravom tržišnog natjecanja Unije u načelu zahtijevaju provođenje složene činjenične i ekonomske analize. Stoga bi se takve radnje, koje nužno produljuju trajanje postupka, u velikom broju slučajeva s visokim stupnjem složenosti, mogle pokazati nužnima.

57 Na nacionalnom je sudu da, s obzirom na načelo djelotvornosti, provjeri predstavlja li tumačenje nacionalnog uređenja zastare o kojem je riječ u glavnom postupku, navedeno u točki 55. ove presude, sustavnu opasnost od nekažnjavanja djela koja čine takva kaznena djela, uzimajući u obzir sve elemente nacionalnog uređenja zastare o kojem je riječ u glavnom postupku.

58 Ako je tako, sud koji je uputio zahtjev u načelu mora, ne čekajući da se predmetni nacionalni propis izmijeni zakonodavnim ili drugim ustavnopravnim putem, osigurati puni učinak obveza navedenih u točki 47. ove presude i tumačiti taj propis u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s pravom Unije te osobito pravilima tog prava u području tržišnog natjecanja, kako ih tumači Sud, među ostalim u točki 56. ove presude, ili, ako je to potrebno, izuzeti navedeni propis od primjene (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2018., Kolev i dr., C-612/15, EU:C:2018:392, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

59 U ovom slučaju, iako izmijenjeni Zakon o tržišnom natjecanju sada predviđa da se svim radnjama koje poduzima Vijeće za tržišno natjecanje u svrhu preliminarnih izvida ili vođenja postupka u vezi s povredom prava tržišnog natjecanja prekida tijek rokova zastare, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da taj zakon nije primjenjiv *ratione temporis* na glavni postupak na koji se i dalje primjenjuje Zakon o tržišnom natjecanju.

60 Na nacionalnom je sudu da, prilikom uzimanja u obzir ukupnog nacionalnog prava i primjene načina tumačenja koji se njime priznaju, nacionalne odredbe iz glavnog postupka tumači, koliko je god moguće, poštujući pravo Unije i, konkretno, tekst i svrhu članka 101. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 11. siječnja 2007., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, t. 68., i od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 43.).

61 Načelo usklađenog tumačenja domaćeg prava, na temelju kojeg je nacionalni sud dužan tumačiti domaće pravo u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa zahtjevima prava Unije, svojstveno je sustavu uspostavljenom Ugovorima jer nacionalnom sudu omogućuje da u okviru svojih nadležnosti osigura punu učinkovitost prava Unije kada odlučuje u određenom sporu u kojem postupa (presuda od 19. studenog 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 159.).

62 Međutim, načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određene granice. Stoga je obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj prava Unije prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena općim načelima prava, uključujući načelo pravne sigurnosti, i ne može služiti kao temelj *contra legem* tumačenja nacionalnog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

63 Pitanje neprimjene nacionalne odredbe, u mjeri u kojoj je ona protivna pravu Unije, postavlja se tek kada se bilo kakvo tumačenje te odredbe u skladu s pravom Unije pokaže nemogućim (presude od 7. kolovoza 2018., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, t. 41.).

64 Međutim, u ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se takvo tumačenje čini mogućim, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da u konačnici provjeri. Naime, s obzirom na to da je, kao što je to navedeno u točki 24. ove presude, sam taj sud naveo da na

nacionalnoj razini postoje dva smjera sudske prakse, pri čemu se prvi oslanja na usko tumačenje nacionalnih pravila kojima se uređuju rokovi zastare, a drugi daje prednost fleksibilnom tumačenju navedenih pravila, iz toga proizlazi da navedeni sud raspolaže dovoljno širokom marginom u pogledu tumačenja koje može dati nacionalnim odredbama o kojima je riječ u glavnom postupku.

65 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. UFEU-a, u vezi s načelom djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, kako ga tumače nadležni nacionalni sudovi, u skladu s kojim odluka o pokretanju istrage, koju je donijelo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, a koja se odnosi na povredu pravila prava tržišnog natjecanja Unije, čini posljednju radnju tog tijela koja može rezultirati prekidom tijeka roka zastare u pogledu ovlasti tog tijela za izricanje sankcija te isključuje mogućnost prekida tijeka tog roka naknadnom radnjom poduzetom u istrazi ili postupku u vezi s povredom, ako se u odnosu na sve elemente predmetnog uređenja zastare pokaže da takvo isključenje predstavlja sustavnu opasnost od nekažnjavanja djela koja čine takve povrede, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Pravo Unije treba tumačiti na način da nacionalni sudovi nisu dužni primjenjivati članak 25. stavak 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] na zastaru ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje u području izricanja sankcija za povrede prava tržišnog natjecanja Unije.**

2. **Članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 101. UFEU-a, u vezi s načelom djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, kako ga tumače nadležni nacionalni sudovi, u skladu s kojim odluka o pokretanju istrage, koju je donijelo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, a koja se odnosi na povredu pravila prava tržišnog natjecanja Unije, čini posljednju radnju tog tijela koja može rezultirati prekidom tijeka roka zastare u pogledu ovlasti tog tijela za izricanje sankcija te isključuje mogućnost prekida tijeka tog roka naknadnom radnjom poduzetom u istrazi ili postupku u vezi s povredom, ako se u odnosu na sve elemente predmetnog uređenja zastare pokaže da takvo isključenje predstavlja sustavnu opasnost od nekažnjavanja djela koja čine takve povrede, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

Potpisi