Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

21. srpnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Članak 101. stavak 1. UFEU-a – Potpuno unutarnja situacija – Primjena analognog nacionalnog propisa – Nadležnost Suda – Usklađeno djelovanje – Odgovornost poduzetnika zbog djelovanja pružatelja usluga – Pretpostavke“

U predmetu C-542/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Augstākā tiesa (Vrhovni sud, Latvija), odlukom od 13. studenoga 2014., koju je Sud zaprimio 27. studenoga 2014., u postupku

SIA „VM Remonts”, ranije SIA „DIV un Ko”,

SIA „Ausma grupa”

protiv

Konkurences padome

i

Konkurences padome

protiv

SIA „Pārtikas kompānija”,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Lycourgos, E. Juhász, C. Vajda i K. Jürimäe (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. listopada 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za latvijsku vladu, I. Kalniņš i J. Treijs-Gigulis, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: latvijski

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

— za Europsku komisiju, N. Khan i C. Giolito kao i I. Rubene, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. prosinca 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 101. stavka 1. UFEU-a.

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između, s jedne strane, SIA „VM Remonts”, ranije SIA „DIV un Ko”, i SIA „Ausma grupa” protiv Konkurences padome (Vijeće za tržišno natjecanje, Latvija, i, s druge strane, potonjeg protiv SIA „Pārtikas kompānija”, povodom navodnog usklađenog djelovanja navedenih poduzetnika prilikom sudjelovanja u postupku javne nabave koji je organizirao grad Jūrmala (Latvija).

Pravni okvir

3 U skladu s člankom 11. stavkom 1. Konkurences likums (Zakona o tržišnom natjecanju), od 4. listopada 2001. (*Latvijas Vēstnesis*, 2001., br. 151):

„Zabranjeni su i ništavi od njihova sklapanja sporazumi između gospodarskih subjekata koji imaju za cilj ili posljedicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na državnom području Latvije, uključujući i sporazume koji se odnose na:

[...]

5) sudjelovanje ili nesudjelovanje u postupcima javne nabave ili javnim natječajima ili na odredbe o takvim radnjama (izostancima), osim ako su sudionici javno objavili svoju zajedničku ponudu i ako ta ponuda za cilj nema sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja;

[...]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

4 Gradsko vijeće grada Jūrmale organiziralo je postupak javne nabave koji se odnosio na opskrbu obrazovnih ustanova živežnim namirnicama. DIV un Ko, Ausma grupa i Pārtikas kompānija su podnijeli ponude u okviru tog postupka javne nabave.

5 Kako bi dobila pravnu pomoć u okviru pripreme i podnošenja svoje ponude, Pārtikas kompānija se obratila društvu SIA „Juridiskā sabiedrība ‚B & Š partneri’”. „Juridiskā sabiedrība ‚B & Š partneri’” SIA se pak u tu svrhu obratila podizvoditelju, SIA „MMD lietas”, koji je od Pārtikas kompānije dobio njezin nacrt ponude.

6 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Pārtikas kompānija taj nacrt ponude pripremila potpuno samostalno, bez usklađivanja s društvima DIV un Ko ili Ausma grupom.

7 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi i da se usporedno s tim MMD lietas obvezao – ne obavijestivši o tome Pārtikas kompāniju – pripremiti ponude DIV un Ko-a i Ausma grupe. U tom je kontekstu jedan zaposlenik MMD lietasa ponudu Pārtikas kompānije koristio kao osnovu za izradu

ponuda drugih dvaju ponuditelja. Taj je zaposlenik te dvije ponude sačinio na osnovi cijena iz ponude Pārtikas kompānije, na način da ponuda Ausma grupe bude otprilike 5 % jeftinija od ponude Pārtikas kompānije, a ponuda DIV un Ko-a otprilike 5 % jeftinija od ponude Ausma grupe.

8 Svojom odlukom od 21. listopada 2011. Vijeće za tržišno natjecanje utvrdilo je da su tri društva ponuditelja povrijedila članak 11. stavak 1. točku 5. Zakona o tržišnom natjecanju zato što su svoje ponude zajednički pripremila s ciljem stvaranja privida učinkovitog tržišnog natjecanja među njima. Vijeće za tržišno natjecanje je smatralo da je to usklađeno djelovanje narušilo tržišno natjecanje te je navedenim poduzetnicima izreklo novčanu kaznu.

9 DIV un Ko, Ausma grupa i Pārtikas kompānija su podnijeli tužbe za poništenje te odluke. Presudom od 3. srpnja 2013. Administratīvā apgabaltiesa (regionalni upravni sud, Latvija) je poništio navedenu odluku u dijelu u kojem se njome utvrđivala povreda od strane Pārtikas kompānije, ali je tu odluku potvrdio u odnosu na preostala dva poduzetnika.

10 Naime, iako je taj sud smatrao da aritmetički odnos između cijena iz ponuda triju ponuditelja dokazuje postojanje usklađenog djelovanja u okviru sudjelovanja u postupku javne nabave, on je isto tako smatrao i da nijedan element ne dokazuje da se Pārtikas kompānija pridružila tom djelovanju.

11 DIV un Ko i Ausma podnijeli su pred Augstākā Tiesa (Vrhovni sud, Latvija) žalbu u kasacijskom postupku protiv presude Administratīvā apgabaltiesa (regionalni upravni sud) u dijelu u kojem je odbijena njihova žalba. Vijeće za tržišno natjecanje je pak podnijelo žalbu u kasacijskom postupku protiv navedene presude u dijelu u kojem je njome uvažena tužba Pārtikas kompānije.

12 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev ističe da među strankama u glavnom postupku nije sporno da navedeno usklađeno djelovanje ne može utjecati na trgovinu među državama članicama. Međutim, on navodi da je Zakon o tržišnom natjecanju napisan vodeći računa o potrebi usklađivanja nacionalnog prava tržišnog natjecanja s pravom tržišnog natjecanja Europske unije, i da pravnu osnovu u pravu Unije koja odgovara pravnoj osnovi tog zakona predstavljaju članci 81. i 82. UEZ-a (koji su postali članci 101. i 102. UFEU-a). Kada je, još preciznije, riječ o članku 11. stavku 1. navedenog zakona, tom se odredbom predviđa pravni okvir koji je u biti jednak pravnom okviru iz članka 101. stavka 1. UFEU-a. Primjena navedenog članka 11. stavka 1. ne bi trebala biti različita od primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.

13 Međutim, s obzirom na to da Administratīvā apgabaltiesa (regionalni upravni sud), koji je jedini nadležan utvrđivati činjenice, nije utvrdio da su rukovoditelji Pārtikas kompānije dali dopuštenje za djelovanje MMD lietasa ili da su o njemu bili obaviješteni, sud koji je uputio zahtjev se pita može li se, u situaciji kakva je ona iz glavnog postupka, poduzetniku kao što je Pārtikas kompānija pripisati sudjelovanje u usklađenom djelovanju u smislu navedenog članka 101. stavka 1. UFEU-a, zbog djelovanja pružatelja usluga koji mu je, kao što je to bio slučaj s MMD lietasom, samostalno pružao usluge.

14 Taj se sud osobito pita jesu li u situaciji kakva je ona iz glavnog postupka relevantna razmatranja iz točke 97. presude od 7. lipnja 1983., Musique Diffusion française i dr./Komisija (100/80 do 103/80, EU:C:1983:158), i iz točke 25. presude od 7. veljače 2013., Slovenská sporiteľňa (C-68/12, EU:C:2013:71), prema kojima pripisivanje poduzetniku povrede članka 101. stavka 1. UFEU-a ne pretpostavlja radnju, pa čak ni znanje, od strane članova ili glavnih rukovoditelja dotičnog poduzetnika, već radnju osobe koja je ovlaštena djelovati za njegov račun.

15 U tim je okolnostima Augstākā tiesa (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da je za utvrđenje o sudjelovanju poduzetnika u sporazumu kojim se ograničava tržišno natjecanje potrebno dokazati da je rukovoditelj osobno postupao, odnosno da je znao za postupanje osobe koja pruža vanjske usluge poduzetniku, a istodobno djeluje i za račun drugih sudionika mogućeg zabranjenog sporazuma ili da je na to postupanje pristao?”

O prethodnom pitanju

Nadležnost Suda

16 U odluci kojom je uputio prethodno pitanje Augstākā tiesa (Vrhovni sud) ističe da se usklađeno djelovanje o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na potpuno unutarnju situaciju i da ne utječe na trgovinu između država članica. Slijedom toga, članak 101. stavak 1. UFEU-a se ne bi mogao primijeniti u glavnom postupku. Stoga najprije treba provjeriti je li Sud nadležan odgovoriti na pitanja koja je uputio navedeni sud.

17 U tom pogledu, treba podsjetiti da se Sud u više navrata proglasio nadležnim za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji su se odnosili na odredbe prava Unije u situacijama u kojima se činjenično stanje glavnog predmeta nalazilo izvan područja primjene tog prava, ali u kojima su spomenute odredbe bile primjenjive na temelju nacionalnog zakonodavstva, koje je za potpuno unutarnje situacije usvojilo rješenja istovjetna onima predviđenima pravom Unije. Naime, u takvim je slučajevima, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, očiti interes Unije da se radi sprečavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe ili pojmovi preuzeti iz prava Unije tumače ujednačeno, bez obzira na okolnosti u kojima se primjenjuju (vidjeti osobito presude od 14. ožujka 2013., Allianz Hungária Biztosító i dr., C-32/11, EU:C:2013:160, t. 20.; od 4. prosinca 2014., FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13, EU:C:2014:2411, t. 18., kao i od 26. studenoga 2015., Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, t. 12.).

18 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi, s jedne strane, da je latvijski zakonodavac imao izričitu namjeru uskladiti nacionalno pravo tržišnog natjecanja s onim Unije, pri čemu je odlučio da identično postupa s unutrašnjim situacijama i situacijama koje uređuje pravo Unije. S druge strane, Augstākā tiesa (Vrhovni sud) navodi da se člankom 11. stavkom 1. Zakona o tržišnom natjecanju predviđa pravni okvir koji je u osnovi jednak pravnom okviru predviđenom člankom 101. stavkom 1. UFEU-a, i da se navedeni članak 11. stavak 1. tumači na isti način kao i članak 101. stavak 1. UFEU-a.

19 U tim je okolnostima Sud nadležan odgovoriti na upućeno pitanje.

Meritum

20 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da se poduzetnika može držati odgovornim za usklađeno djelovanje zbog postupaka neovisnog pružatelja koji mu pruža usluge.

21 U tom pogledu uvodno treba istaknuti da se to pitanje ne odnosi na pravila koja uređuju ocjenu dokaza i potrebnu razinu dokazivanja, koja – u slučaju nepostojanja pravila Unije u tom području – u načelu spadaju u procesnu autonomiju država članica (vidjeti presudu od 21. siječnja 2016., Eturas i dr., C-74/14, EU:C:2016:42, t. 29. do 37.), već na konstitutivne elemente povrede koji se moraju ispuniti kako bi se utvrdilo da je neki poduzetnik odgovoran za usklađeno djelovanje.

22 Zatim, valja podsjetiti da u kontekstu prava tržišnog natjecanja Unije pojam poduzetnika treba razumijevati tako da označava jednu gospodarsku jedinicu čak i ako se s pravnog stajališta ta jedinica sastoji od više fizičkih ili pravnih osoba (presude od 12. srpnja 1984., Hydrotherm Gerätebau, 170/83, EU:C:1984:271, t. 11., te od 10. rujna 2009., Akzo Nobel i dr./Komisija, C-97/08 P, EU:C:2009:536, t. 55.).

23 S obzirom na navedeno, treba, kao prvo, istaknuti da je Sud presude od 7. lipnja 1983., Musique Diffusion française i dr./Komisija (100/80 do 103/80, EU:C:1983:158), i od 7. veljače 2013., Slovenská sporiteľňa (C-68/12, EU:C:2013:71), donio u predmetima u kojima su poduzetnici optuženi na temelju postupanja njihovih zaposlenika. Međutim, zaposlenik ispunjava svoje dužnosti u korist i pod vodstvom poduzetnika za kojeg radi, te se stoga smatra da je integriran u gospodarsku jedinicu koju predstavlja taj poduzetnik (vidjeti u tom smislu presudu od 16. rujna 1999., Becu i dr., C-22/98, EU:C:1999:419, t. 26.).

24 Stoga su za potrebe utvrđenja povreda prava tržišnog natjecanja Unije eventualni protutržišni postupci zaposlenika pripisivi poduzetniku čiji je on dio, te se u načelu tog poduzetnika smatra odgovornim.

25 Nasuprot tomu, budući da pružatelj usluga samostalno nudi svoje usluge na određenom tržištu uz naknadu, treba ga se za potrebe primjene pravila o sankcioniranju protutržišnih ponašanja pojmiti kao poduzetnika različitog od poduzetnika kojima nudi svoje usluge, te se postupci takvog pružatelja usluga ne mogu *a priori* pripisati nekom od navedenih poduzetnika.

26 Odnos između poduzetnika i njegovih zaposlenika se u načelu dakle ne može uspoređivati s odnosom između tog poduzetnika i pružatelja usluga koji mu pružaju usluge, tako da razmatranja navedena u točki 97. presude od 7. lipnja 1983., Musique Diffusion française i dr./Komisija (100/80 do 103/80, EU:C:1983:158), i točki 25. presude od 7. veljače 2013., Slovenská sporiteľňa (C-68/12, EU:C:2013:71), nisu primjenjiva na potonju situaciju.

27 Unatoč tomu, ne može se isključiti da, u određenim okolnostima, pružatelj usluga koji se predstavlja kao samostalan, u stvarnosti djeluje pod vodstvom ili pod nadzorom poduzetnika koji koristi njegove usluge. Takav bi, na primjer, bio slučaj u okolnostima u kojima bi on raspolagao samo malom autonomijom i fleksibilnosti u pogledu načina izvršavanja ugovorene aktivnosti, ili ih uopće ne bi imao, jer bi njegova navodna samostalnost skrivala radni odnos (vidjeti u tom smislu presudu od 4. prosinca 2014., FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13, EU:C:2014:2411, t. 35. i 36.). Nadalje, o postojanju takvog vodstva ili kontrole bi se moglo zaključiti iz postojanja specifičnih organizacijskih, gospodarskih i pravnih veza između predmetnog pružatelja usluga i korisnika usluga, po analogiji odnosa između društava majki i njihovih društava kćeri (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2015., Fresh Del Monte Produce/Komisija i Komisija/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, t. 75. i 76. i navedenu sudsku praksu). U takvim se okolnostima poduzetnik korisnik usluga može smatrati odgovornim za eventualne radnje pružatelja usluga.

28 Kao drugo, valja istaknuti da se – pod pretpostavkom da je dotični pružatelj usluga uistinu samostalan, što je dužan provjeriti nacionalni sud – u okolnostima kakve su one iz glavnog postupka usklađeno djelovanje koje uključuje tog pružatelja usluga može pripisati poduzetniku korisniku njegovih usluga samo pod određenim uvjetima.

29 U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud presudio da se poduzetnika može držati odgovornim za sporazume ili usklađena djelovanja koja imaju protutržišni cilj ako je on vlastitim ponašanjem nastojao pridonijeti zajedničkim ciljevima svih sudionika i ako je znao za materijalna ponašanja koja su drugi poduzetnici planirali ili izvršavali pri ostvarivanju istih ciljeva, ili ako ih je mogao razumno predvidjeti te ako je bio spreman snositi povezani rizik (vidjeti, u tom smislu, presudu od 8. srpnja 1999., Komisija/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, EU:C:1999:356, t. 87.).

30 Tako se poduzetniku korisniku usluga osobito može pripisati sporno usklađeno djelovanje ako je znao za protutržišne ciljeve koje su ostvarivali njegovi konkurenti i pružatelj usluga te ako im je namjeravao doprinijeti svojim ponašanjem. Iako je točno da je takav uvjet ispunjen kada je navedeni poduzetnik namjeravao posredstvom svojeg pružatelja usluga otkriti osjetljive poslovne informacije svojim konkurentima, ili kada je izrijekom ili prešutno odobrio da pružatelj s konkurentima podijeli te osjetljive poslovne informacije (vidjeti, po analogiji, presude od 7. siječnja 2004., Aalborg Portland i dr./Komisija, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, t. 82. do 84., kao i od 21. siječnja 2016., Eturas i dr., C-74/14, EU:C:2016:42, t. 28.), to nije slučaj kada je pružatelj usluga, ne obavijestivši o tome poduzetnika korisnika usluga, njegove osjetljive poslovne informacije koristio za izradu ponuda navedenih konkurenata.

31 Sporno se usklađeno djelovanje može pripisati navedenom poduzetniku korisniku usluga i ako je mogao razumno predvidjeti da će pružatelj usluga kojem se obratio podijeliti njegove poslovne informacije s njegovim konkurentima i ako je bio spreman preuzeti taj rizik.

32 Nacionalni sud je dužan, u skladu s odredbama nacionalnog prava o ocjeni dokaza i potrebnoj razini dokazivanja, provjeriti je li – u okolnostima glavnog postupka – neki od tih uvjeta ispunjen.

33 Imajući sva prethodna razmatranja u vidu, na upućeno pitanje valja odgovoriti da se članak 101. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da se poduzetnika u načelu može držati odgovornim za usklađeno djelovanje zbog postupaka samostalnog pružatelja usluga koji mu je pružao usluge, samo ako je ispunjen neki od sljedećih uvjeta:

— pružatelj je usluga u stvarnosti postupao pod vodstvom ili pod kontrolom optuženog poduzetnika, ili

— taj je poduzetnik znao za protutržišne ciljeve koje su ostvarivali njegovi konkurenti i pružatelj usluga, te im je namjeravao doprinijeti svojim vlastitim ponašanjem, ili pak

— navedeni je poduzetnik razumno mogao predvidjeti protutržišno djelovanje svojih konkurenata i pružatelja usluga, te je bio spreman preuzeti taj rizik.

Troškovi

34 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 101. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da se poduzetnika u načelu može držati odgovornim za usklađeno djelovanje zbog postupaka samostalnog pružatelja usluga koji mu je pružao usluge, samo ako je ispunjen neki od sljedećih uvjeta:

— pružatelj je usluga u stvarnosti postupao pod vodstvom ili pod kontrolom optuženog poduzetnika, ili

— taj je poduzetnik znao za protutržišne ciljeve koje su ostvarivali njegovi konkurenti i pružatelj usluga, te im je namjeravao doprinijeti svojim vlastitim ponašanjem, ili pak

— navedeni je poduzetnik razumno mogao predvidjeti protutržišno djelovanje svojih konkurenata i pružatelja usluga, te je bio spreman preuzeti taj rizik.

Potpisi