Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 20. junija 2024[1]

Združene zadeve od C-258/23 do C-260/23

IMI – Imagens Médicas Integradas SA (C-258/23)
Synlabhealth II SA (C-259/23)
SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais SA,
SIBS, Cartões – Produção e Processamento de Cartões SA,
SIBS Processos – Serviços Interbancários de Processamento SA,
SIBS International SA,
SIBS Pagamentos SA,
SIBS Gest SA,
SIBS Forward Payment Solutions SA,
SIBS MB SA (C-260/23)
proti
Autoridade da Concorrência

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor, Portugalska))

„Predhodno odločanje – Kršitev pravil o konkurenci – Uporaba členov 101 in 102 PDEU s strani nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco – Zaseg elektronske pošte – Odredba, ki jo izda državno tožilstvo – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 7 – Kršitev pravice do spoštovanja komunikacij“

I. Uvod

1. Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor, Portugalska) v treh predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki so predmet teh združenih zadev, Sodišču postavlja tri vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na razlago člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2. Ta vprašanja so bila postavljena v okviru treh postopkov med družbo IMI – Imagens Médicas Integradas SA (v nadaljevanju: družba IMI), več družbami skupine SIBS (v nadaljevanju vse skupaj: skupina SIBS) in družbo Synlabhealth II SA (v nadaljevanju: družba Synlabhealth) (v nadaljevanju vse skupaj: tožeče stranke v postopkih v glavni stvari) na eni strani ter Autoridade da Concorrência (organ, pristojen za varstvo konkurence, Portugalska) na drugi strani v zvezi

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

z zakonitostjo zasega elektronskih sporočil zaposlenih pri tožečih strankah v postopkih v glavni stvari, izvedenega med poizvedbami v prostorih zadnjenavedenih v okviru preiskav, ki jih je vodil organ, pristojen za varstvo konkurence, v zvezi z domnevnimi kršitvami portugalskih pravil o konkurenci in, odvisno od primera, člena 101 ali 102 PDEU.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Listina

3. V skladu s členom 7 Listine ima „[v]sakdo […] pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij“.

4. Člen 52(1) in (3) Listine določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

[…]

3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [EKČP], sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.“

5. Člen 53 Listine, naslovljen „Raven varstva“, določa, da se „[n]obena določba te listine […] ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih, na njihovem področju uporabe, priznavajo pravo Unije, mednarodno pravo in mednarodni sporazumi, katerih pogodbenica je Unija ali vse države članice, predvsem [EKČP] ter ustave držav članic“.

2. Direktiva (EU) 2019/1

6. Namen Direktive (EU) 2019/1[2] je določiti nekatera pravila za zagotovitev, da bodo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, imeli jamstva za neodvisno delovanje, vire ter pooblastila za uveljavljanje pravil konkurence in izrek glob, da bodo lahko učinkovito uporabljali člena 101 in 102 PDEU. V skladu z uvodno izjavo 31 te direktive bi „[n]acionalni […] organi, pristojni za konkurenco, […] morali imeti možnost, da opravijo vse potrebne preglede prostorov podjetij in podjetniških združenj, kadar lahko […] dokažejo, da obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da je prišlo do kršitve člena 101 ali 102 PDEU. Ta direktiva državam članicam ne bi smela preprečevati, da za take preglede zahtevajo predhodno odobritev nacionalnega pravosodnega

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence, in o zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga (UL 2019, L 11, str. 3).

organa.“ V uvodni izjavi 32 te direktive je na koncu navedeno, da bi moralo „[p]ooblastilo za preučitev poslovnih knjig ali dokumentacije […] zajemati vse oblike korespondence, vključno z elektronskimi sporočili, ne glede na to, ali so prikazana kot neprebrana ali so bila izbrisana“. V uvodni izjavi 73 navedene direktive je navedeno, da so „[d]okazi […] pomemben element pri uveljavljanju členov 101 in 102 PDEU“ in da bi „[nacionalni organi, pristojni za konkurenco morali] imeti možnost obravnavati elektronska sporočila kot relevantne dokaze, ne glede na to, če so prikazana kot neprebrana ali če so bila izbrisana“.

7. Člen 6 Direktive 2019/1, naslovljen „Pooblastilo za pregled poslovnih prostorov“, v odstavku 1 določa, da države članice zagotovijo, da lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, izvedejo vse nenapovedane preglede podjetij in podjetniških združenj, potrebne za uporabo členov 101 in 102 PDEU, ter da so pooblaščeni, da med drugim „pregledajo poslovne knjige in drugo dokumentacijo, povezano s poslovanjem podjetja, ne glede na vrsto nosilca, na katerem je shranjena, in imajo pravico do dostopa do katerih koli informacij, ki so dostopne subjektu, ki je predmet pregleda“, ter da „odvzamejo ali pridobijo, ne glede na obliko, kopije takšnih poslovnih knjig ali dokumentacije ali izvlečke iz njih“. Odstavek 3 tega člena določa, da ta „ne posega v zahteve iz nacionalnega prava, da je za take preglede potrebna predhodna odobritev nacionalnega pravosodnega organa“.

8. Člen 32 te direktive, naslovljen „Dopustnost dokazov pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco“, določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da vrste dopustnih dokazov pred nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, vključujejo […] elektronska sporočila“.

B. Portugalsko pravo

9. Člen 34(1) ustave Republike Portugalske (v nadaljevanju: portugalska ustava), naslovljen „Nedotakljivost doma in korespondence“, določa, da sta „[d]om ter tajnost korespondence in drugih komunikacijskih sredstev […] nedotakljiva“. Odstavek 4 tega člena določa, da se je „javnim oblastem […] prepovedano vmešavati v korespondenco, telekomunikacije ali katero koli drugo komunikacijsko sredstvo, razen kadar je to predpisano s kazensko procesno zakonodajo“.

10. Lei nº 19/2012 (novo regime jurídico da concorrência) (zakon št. 19/2012 o odobritvi nove pravne ureditve konkurence) z dne 8. maja 2012 (v nadaljevanju: zakon o konkurenci), kakor se je uporabljal do 15. septembra 2022, je v členu 18(1)(c) določal, da je organ, pristojen za varstvo konkurence, pri izvajanju svojih pooblastil za sankcioniranje pooblaščen za to, da „v prostorih, na zemljiščih ali v prevoznih sredstvih podjetij ali podjetniških združenj opravi postopke iskanja, pregleda, zbiranja in zasega izvlečkov pisanj in drugih dokumentov, ne glede na njihov nosilec, kadar koli se ta dejanja izkažejo za potrebna za pridobitev dokaza“. V skladu z odstavkom 2 tega člena se ta dejanja opravijo na podlagi „odobritve pristojnega pravosodnega organa“.[3]

11. Člen 20(1) navedenega zakona določa, da se vsak zaseg dokumentov, ne glede na njihovo vrsto ali njihov nosilec, odobri, odredi ali potrdi s sklepom pravosodnega organa.

12. Člen 21 zakona o konkurenci, kot se je uporabljal do 15. septembra 2022, je določal, da sta „za odobritev dejanj iz člena 18(1), točki (c) in (d) […], in člena 20 pristojna državno tožilstvo pri sodišču, kjer ima [organ, pristojen za varstvo konkurence,] sedež, ali, če je to izrecno določeno, preiskovalni sodnik pri istem sodišču.“[4]

[3] Besedilo je zagotovila Komisija.

[4] Besedilo je zagotovila Komisija.

13. Zakon o konkurenci je bil od 16. septembra 2022 spremenjen z zakonom št. 17/2022 z dne 17. avgusta 2022, s katerim je bila prenesena Direktiva 2019/1. S tem zakonom je bil v člen 18 zakona o konkurenci vstavljen odstavek 4, v skladu s katerim je mogoče zoper sklep pristojnega pravosodnega organa, da organu, pristojnemu za varstvo konkurence, zavrne odobritev iz tega člena, vložiti, „(a) če je sklep izdal uslužbenec državnega tožilstva, pritožbo pri njegovem nadrejenem; (b) če je sklep izdal preiskovalni sodnik, tožbo pri višjem sodišču, ki odloča na zadnji stopnji“.

14. Člen 21 zakona o konkurenci, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 17/2022 z dne 17. avgusta 2022, določa, da je „pristojni pravosodni organ sodišča, kjer ima [organ, pristojen za varstvo konkurence,] sedež, pooblaščen za odobritev dejanj iz člena 18(1) od (a) do (d), člena 19 ter člena 20“.

III. Postopki v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

15. Iz predložitvenih odločb je razvidno, da je organ, pristojen za varstvo konkurence, v vsaki od preiskav v zvezi s tožečimi strankami v postopku v glavni stvari[5] menil, da je treba izvesti „poizvedbe, preiskave, zbiranje in zaseg dokazov“. Zato je pristojnemu pravosodnemu organu, v obravnavanih zadevah državnemu tožilstvu, predlagal, naj odobri te ukrepe. Tem predlogom je bilo ugodeno in v skladu z odredbami, ki jih je izdalo državno tožilstvo, je bil med drugim odrejen zaseg „[k]opij ali izvlečkov iz listin in druge dokumentacije, ne glede na to, ali so odprti in arhivirani ali odprti in v obtoku v službah, zlasti elektronskih sporočil in internih dokumentov za predložitev informacij med različnimi hierarhičnimi ravnmi in za pripravo odločitev na področju poslovne politike podjetij, ter zapisnikov sestankov vodstva ali uprave, ne glede na to, ali so ali niso na mestu, ki je rezervirano oziroma ni prosto dostopno javnosti, vključno z vsemi nosilci podatkov ali računalniki, ter preučitev in kopiranje informacij, ki jih vsebujejo, ki so neposredno ali posredno povezane z ravnanji, ki omejujejo konkurenco“.

16. Iz sodnih spisov, predloženih sodnemu tajništvu Sodišča, je razvidno, da so postopki poizvedbe, zbiranja in zasega potekali v prostorih tožečih strank v postopkih v glavni stvari med januarjem 2021 in marcem 2022.[6] Med temi postopki je bilo po preiskavi elektronske pošte zaposlenih v preiskovanih družbah zaseženih več tisoč računalniških datotek, za katere se je domnevalo, da bi bile lahko upoštevne za preiskave. V vsakem od teh primerov so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari tem zasegom nasprotovale z utemeljitvijo, da so nezakoniti, ker kršijo njihovo pravico do tajnosti korespondence in, vsekakor, ker jih ni odobril preiskovalni sodnik. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari so nato pred predložitvenim sodiščem izpodbijale odločbe organa, pristojnega za varstvo konkurence, s katerimi so bili zavrnjeni njihovi ugovori.

17. To sodišče navaja, da se na podlagi zakona o konkurenci odobritev preiskovalnega sodnika zahteva le v primerih zasega dokumentov v bankah, hišnih preiskav in preiskav v odvetniških pisarnah ali v zdravstvenih ordinacijah. V drugih primerih naj bi bila dovolj odobritev državnega tožilstva kot pravosodnega organa. Pri tem poudarja, da se postopki v glavni stvari nanašajo na

[5] Preiskave so se nanašale: kar zadeva družbo IMI, na obstoj sporazuma ali usklajenega ravnanja na trgu teleradiologije, katerega namen je odpraviti konkurenco in povzročiti zvišanje cen, ki jo država plačuje za opravljanje storitev v tem sektorju; kar zadeva skupino SIBS, na morebitno zlorabo prevladujočega položaja, ki zajema nalaganje nepoštenih pogojev tretjim osebam za dostop do omrežja Multibanco z namenom omejevanja konkurence, zlasti na področju obdelave plačil, ter, kar zadeva družbo Synlabhealth, na domnevno protikonkurenčno prakso, ki zajema izmenjavo občutljivih informacij med konkurenti in usklajevanje med njimi v okviru pogajanj s portugalskimi organi za javno zdravje o cenah testov za covid-19.

[6] Januarja in februarja 2021 v prostorih skupine SIBS, septembra in oktobra 2021 v prostorih družbe IMI oziroma marca 2022 v prostorih družbe Synlabhealth.

upravno kršitev, vendar se določbe zakona o konkurenci ravnajo po logiki, na kateri temelji kazenska ureditev. Če je torej verjetno, da bodo z načini pridobivanja dokazov kršene temeljne pravice, mora posredovati preiskovalni sodnik, medtem ko je v drugih primerih potrebno samo posredovanje državnega tožilstva, ki je pristojno za vodenje preiskave. Postavljalo naj bi se torej vprašanje, ali je – kot trdijo tožeče stranke v postopkih v glavni stvari – že samo zato, ker dokumenti, ki jih je zasegel organ, pristojen za varstvo konkurence, izhajajo iz sporočil, vsebovanih v funkcionalni elektronski pošti zaposlenih v zadevnih podjetjih, te dokumente mogoče šteti za „korespondenco“, katere nedotakljivost je temeljna pravica, ki uživa višjo raven varstva. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je v preteklosti že imelo priložnost odgovoriti nikalno na to vprašanje.

18. V teh okoliščinah je Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:[7]

„1. Ali poslovni dokumenti, ki se prenašajo po elektronski pošti, ki so predmet obravnavane zadeve, štejejo za ‚korespondenco‘ v smislu člena 7 [Listine]?

2. Ali člen 7 [Listine] nasprotuje zasegu poslovne dokumentacije, ki izhaja iz sporočil, opravljenih po elektronski pošti med člani nadzornega ali upravnega organa in zaposlenimi v podjetjih, kadar se preiskujejo sporazumi in ravnanja, ki so v skladu s členom 101 PDEU (prejšnji člen 81 ES) [oziroma v zadevi v zadevi C-260/23 člen 102 PDEU (prejšnji člen 82 ES)] prepovedani?

3. Ali člen 7 [Listine] nasprotuje zasegu navedene poslovne dokumentacije, če ga predhodno odobri pravosodni organ, v obravnavani zadevi državno tožilstvo, ki je pristojno za zastopanje države, za obrambo interesov, določenih z zakonom, za kazenski pregon na podlagi načela zakonitosti in za obrambo demokratične zakonitosti v skladu z določbami ustave ter ki deluje neodvisno od drugih organov osrednje, regionalne in lokalne oblasti?“

19. S sklepom predsednika Sodišča so bile zadeve C-258/23, C-259/23 in C-260/23 združene za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe. Stranke v postopkih v glavni stvari, portugalska, češka in grška vlada ter Komisija, so v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predložile pisna stališča.

IV. Presoja

20. V skladu z zahtevo Sodišča bom v teh sklepnih predlogih obravnavala le tretje vprašanje za predhodno odločanje. Ker pa je odgovor na to vprašanje logično odvisen od odgovorov na prvi dve vprašanji, ju je treba na kratko preučiti pred obravnavo tretjega vprašanja. Pred to preučitvijo je treba navesti nekaj uvodnih ugotovitev, ki se nanašajo na predloge za sprejetje predhodne odločbe kot celoto.

[7] V vseh treh predlogih za sprejetje predhodne odločbe so vprašanja oblikovana enako, razen glede tega, da je v drugem vprašanju, odvisno od primera, napoteno na člen 101 ali 102 PDEU.

A. Uvodne ugotovitve

21. Najprej ugotavljam, da ni nobenega dvoma o tem, da se Listina uporablja za spore o glavni stvari, ki se nanašajo na vprašanje spoštovanja temeljnih pravic med pregledi, ki jih opravi nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, v okviru preiskav zaradi kršitev členov 101 in 102 PDEU. [8]

22. Dalje, v zvezi s pravnim okvirom teh združenih zadev sta potrebni dve pripombi.

23. Kar na prvem mestu zadeva nacionalni pravni red, ugotavljam, da je iz pisnih stališč, ki so jih predložile stranke v postopkih v glavni stvari in Komisija, razvidno, da je Tribunal Constitucional (ustavno sodišče, Portugalska) v sodbah z dne 16. marca 2023 [9] oziroma z dne 26. maja 2023 [10] ugotovilo neustavnost pravila iz člena 18(1)(c) in člena 20(1) zakona o konkurenci, na podlagi katerega je organ, pristojen za varstvo konkurence, poizvedbe v zvezi z „odprtimi“ elektronskimi sporočili, to je elektronskimi sporočili, ki so označena kot „prebrana“, in njihov zaseg opravljal zgolj na podlagi odobritve državnega tožilstva (v nadaljevanju: sodbi iz leta 2023). Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) je v teh sodbah po eni strani zavrnilo razlikovanje med odprtimi/prebranimi elektronskimi sporočili, ki naj bi bila le „dokumenti“, in zaprtimi/neprebranimi elektronskimi sporočili, ki naj bi, nasprotno, spadala v pojem „korespondenca“, s čimer so portugalska sodišča utemeljila zakonitost tega, da organ, pristojen za varstvo konkurence, zaseže elektronska sporočila iz prve kategorije že samo na podlagi soglasja državnega tožilstva. [11] To sodišče je menilo, da za vsa elektronska sporočila, pa naj bodo odprta ali zaprta, veljajo jamstva iz člena 34 portugalske ustave, dokler so shranjena na kraju, do katerega ima dostop le njihov naslovnik. [12] Po drugi strani so portugalski ustavni sodniki menili, da sta preiskava in zaseg elektronskih sporočil, ki ju organ, pristojen za varstvo konkurence, opravi med pregledi zaradi zbiranja dokazov v okviru postopkov zaradi kršitev nacionalnih pravil o konkurenci in pravil Unije na tem področju, zajeta z izjemo, določeno s členom 34(4), *in fine*, portugalske ustave, vendar ju lahko odobri le preiskovalni sodnik. [13] Čeprav predložitveno sodišče ni omenilo zgoraj navedenih sodb – od katerih je bila le prva izrečena pred datumom vložitve teh predlogov za sprejetje predhodne odločbe [14] – je zlasti iz stališč, ki so jih Sodišču predložile stranke v postopkih v glavni stvari, razvidno, da je razglasitev neustavnosti, ki jo je izreklo Tribunal Constitucional (ustavno sodišče), del pravnega in dejanskega okvira, v katerem je to sodišče zadevo predložilo Sodišču. Naj v tem okviru opozorim, da je Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor) aprila 2024 vložilo dva nova predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se v bistvu nanašata na ista vprašanja, vendar so v njiju podrobno pojasnjene sodbi iz leta 2023 in njune posledice z vidika pooblastil za pregled in zaseg, ki jih ima organ, pristojen za varstvo konkurence. [15]

8 Glej na primer sodbo z dne 3. aprila 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, točka 36).

9 Sodba št. 91/2023, zadeva št. 559/2020 (v nadaljevanju: sodba št. 91/2023).

10 Sodba št. 314/2023, zadeva št. 145/2021.

11 Zdi se, da je temeljno razlikovanje med odprtimi in zaprtimi sporočili sprožilo številne razprave v portugalski sodni praksi in pravni teoriji, kot je to opisala predvsem portugalska vlada. Ta vlada predvsem navaja, da so portugalska sodišča do še zelo nedavnega štela, da organ, pristojen za varstvo konkurence, kadar je zasegel odprta/prebrana elektronska sporočila, ni posegel v postopek komunikacije in „korespondence“, zato naj bi bila ta elektronska sporočila zajeta s pojmom „dokument“.

12 Glej sodbo št. 91/2023, točke od 15 do 18 obrazložitve.

13 Glej sodbo št. 91/2023, točka 19 in naslednje obrazložitve.

14 Vendar je bila prva od teh sodb kljub temu vložena v spise postopkov v glavni stvari, ki so bili predloženi sodnemu tajništvu Sodišča.

15 Ta predloga za sprejetje predhodne odločbe sta predmet zadev C-132/24, Apap in drugi, ter C-195/24, Blueotter in drugi.

24. Na drugem mestu, kar zadeva pravni okvir Unije, ugotavljam, da ni gotovo, da se Direktiva 2019/1 uporablja za vse postopke v glavni stvari. Ta direktiva je namreč v skladu s členom 36 začela veljati 3. februarja 2019, države članice pa so morale, kot je razvidno iz člena 34(1), uveljaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 4. februarja 2021. Vsekakor – kot bom pojasnila v nadaljevanju analize – pa navedena direktiva ni neposredno upoštevna, vsaj ne za odgovor, ki ga je treba dati na tretje vprašanje za predhodno odločanje, na katero so osredotočeni ti sklepni predlogi.

25. Po teh pojasnilih je treba na kratko zavzeti stališče o trditvah, s katerimi tožeče stranke v postopkih v glavni stvari izpodbijajo dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

26. Družba IMI v zadevi C-258/23 trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe, ker predložitveno sodišče Sodišča ni seznanilo s sodbo št. 91/2023, ne zagotavlja, da bo odgovor zadnjenavedenega kolikor je mogoče popoln in koristen. V zvezi s tem ugotavljam, da je s predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišče zaprošeno, naj razjasni obseg varstva, ki ga zagotavlja člen 7 Listine zoper ukrepe, kakršni so ti iz postopka v glavni stvari, v okviru, ki spada na področje uporabe prava Unije. Koristnosti take razlage za rešitev spora iz postopka v glavni stvari torej ni mogoče izpodbijati oziroma tega vsaj ni mogoče storiti, ne da bi prekoračili meje izpodbijanja zgolj dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe in se spustili v vsebinsko razpravo.

27. Družba Synlabhealth v zadevi C-259/23 trdi, da je v predložitvenih odločbah izpuščenih več dejstev, bistvenih za razumevanje spora,[16] in zakonskih določb, ki se uporabljajo. V zvezi s tem je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse, ki se odraža v členu 94(a) in (b) Poslovnika Sodišča, izhaja, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj pojasni dejanske okoliščine, ki so podlaga za ta vprašanja.[17] Menim, da predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-259/23 izpolnjuje te zahteve. Po eni strani vsebuje dovolj elementov, da lahko Sodišče razume tako pravni in dejanski okvir spora o glavni stvari kot tudi pomen in obseg postavljenih vprašanj za predhodno odločanje. Po drugi strani spada vprašanje, ali je – kot trdi družba Synlabhealth – organ, pristojen za varstvo konkurence, z izvedbo pregledov in zasegov v prostorih te družbe prekoračil meje odobritve državnega tožilstva, v presojo dejstev ter torej v izključno pristojnost predložitvenega sodišča.[18] Ta družba še trdi, da – v nasprotju s postopkovnimi zahtevami portugalskega prava – v zvezi s postavljenimi vprašanji za predhodno odločanje ni bila zaslišana, zato je zoper predložitveno odločbo vložila tožbo.[19] Sodišču predlaga, naj prekine postopek, dokler ne bo odločeno o tej tožbi. V zvezi s tem naj spomnim, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Sodišče v okviru postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU glede na razdelitev nalog med njim in nacionalnim sodiščem ni pristojno, da preveri, ali je bila predložitvena odločba sprejeta v skladu z nacionalnimi pravili o organizaciji sodišč in sodnih postopkih. Sodišče je torej vezano na predložitveno odločbo, ki jo izda sodišče države članice, če ni bila razveljavljena v okviru pravnih sredstev, ki so morebiti določena v nacionalnem pravu.[20] Predlog družbe Synlabhealth je zato treba zavrniti. Zaradi izčrpnosti nazadnje še dodajam, da je družba Synlabhealth v pisnih stališčih zatrjevala kršitev svoje pravice do sodelovanja v postopku pred Sodiščem, saj ni prejela uradnega obvestila o odločitvi predsednika, da se zadeva C-259/23

[16] Enako trditev navaja skupina SIBS v zadevi C-260/23.

[17] Glej sodbo z dne 21. decembra 2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, točka 59).

[18] Glej v tem smislu sodbo z dne 11. januarja 2024, Global Ink Trade (C-537/22, EU:C:2024:6, točka 40).

[19] Poudarjam, da je tako tožbo vložila tudi skupina SIBS.

[20] Glej sodbo z dne 21. decembra 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Nadaljnje opravljanje sodniške funkcije) (C-718/21, EU:C:2023:1015, točka 42 in navedena sodna praksa).

združi z zadevama C-258/23 in C-260/23, niti o predlogih za sprejetje predhodne odločbe v obeh zadnjenavedenih zadevah. V zvezi s tem naj zgolj poudarim, da člen 23 Statuta Sodišča in člen 96(1) Poslovnika Sodišča vsebujeta izčrpen seznam zainteresiranih strank, ki lahko predložijo stališča v okviru postopka predhodnega odločanja. Te pravice zato ni mogoče razširiti na fizične ali pravne osebe, ki niso izrecno določene.[21] Poleg tega „stranke v sporu o glavni stvari" v skladu s členom 97(1) Poslovnika kot take določi predložitveno sodišče v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili. Ker družba Synlabhealth ni stranka v sporih v zadevah C-258/23 in C-260/23, ji ne more biti dovoljeno, da Sodišču predloži stališča v teh zadevah. Te ugotovitve ni mogoče omajati z okoliščino, da se je Sodišče v skladu s členom 54 Poslovnika zaradi medsebojne povezanosti odločilo združiti več predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

28. Skupina SIBS v zadevi C-260/23 po eni strani trdi, da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen v trenutku, ko dejstva še niso bila dokazana niti se o njih še ni razpravljalo, po drugi strani pa še, da postavljena vprašanja ob upoštevanju predmeta spora, ki naj bi zajemal presojo zakonitosti zadevnih ukrepov z vidika portugalskega prava, ne pa Listine, niso upoštevna. V zvezi s prvo trditvijo je treba spomniti, da mora nacionalno sodišče odločiti, v kateri fazi postopka bo Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje.[22] To trditev je zato treba zavrniti. Enako velja za drugo trditev, ki temelji na navedbah, za katere je potreben vsebinski preizkus vprašanj za predhodno odločanje.

B. Prvi dve vprašanji za predhodno odločanje

29. Kot sem napovedala, bom na kratko zavzela stališče do prvih dveh vprašanj za predhodno odločanje, ki sta logičen uvod v tretje.

30. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali poslovna elektronska sporočila, ki si jih izmenjajo zaposleni in člani nadzornega ali upravnega organa podjetja prek spletne pošte tega podjetja, spadajo v pojem „komunikacije"[23] v smislu člena 7 Listine. Menim, da je treba na to vprašanje, ki je po mojem mnenju kljub nasprotnim trditvam družbe IMI[24] dopustno, odgovoriti pritrdilno.

31. V zvezi tem opozarjam, da je Sodišče v sodbi z dne 17. decembra 2015, WebMindLicenses[25], z napotilom na sodno prakso ESČP že imelo priložnost ugotoviti, da zasegi elektronske pošte, izvedeni med hišnimi preiskavami v službenih ali poslovnih prostorih fizične osebe ali v prostorih gospodarske družbe, pomenijo posege v uresničevanje pravice do spoštovanja dopisovanja, zagotovljene s členom 8(1) EKČP[26], in zato v skladu s členom 52(3) Listine tudi v uresničevanje

[21] Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2015, Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, točka 31).

[22] Glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 29).

[23] K temu dodajam, da je bil izraz „korespondenca", torej „dopisovanje", uporabljen v besedilu prvega vprašanja za predhodno odločanje in v izvirnem besedilu člena 7 Listine, leta 2007 zaradi upoštevanja tehnološkega razvoja zamenjan z besedo „komunikacije": glej Pojasnila k Listini (UL 2007, C 303, str. 17).

[24] Prvič, v zvezi s trditvijo družbe IMI, da prvo vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno, ker predložitveno sodišče ni omenilo sodbe št. 91/2023, napotujem na že navedeno v točki 26 teh sklepnih predlogov. Drugič, v zvezi s trditvijo, da to vprašanje ne dopušča „nobenega razumnega dvoma", želim zgolj spomniti, da je lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso v takih okoliščinah kvečjemu nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, razbremenjeno obveznosti v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU, da ga predloži Sodišču, ni pa mogoče z njimi dokazati nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe; glej sodbo z dne 7. februarja 2023, Confédération paysanne in drugi (Naključna *in vitro* mutageneza) (C-688/21, EU:C:2023:75, točki 35 in 36 ter navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 25. januarja 2024, Croce Rossa Italiana in drugi (C-389/22, neobjavljena, EU:C:2024:77, točka 52).

[25] C-419/14, v nadaljevanju: sodba WebMindLicenses, EU:C:2015:832.

[26] Člen 8(1) EKČP določa, da ima „[v]sakdo […] pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja".

ustrezajoče pravice, zagotovljene s členom 7 Listine [27]. Ta ugotovitev velja za zasege, izvedene tako v okviru kazenskega postopka kot v okviru upravnega postopka. [28] Poleg tega je opredelitev elektronskih sporočil kot „dopisovanje“ v smislu člena 8(1) EKČP in kot „komunikacije“ v smislu člena 7 Listine neodvisna od okoliščine, ali je naslovnik ta sporočila že prejel, prebral, jih ni prebral ali jih je izbrisal, od tega, ali je bila komunikacija poslana iz poslovnih prostorov ali s poslovno opremo [29] oziroma z uporabo poslovne elektronske pošte [30] in ali je naslov pošiljatelja oziroma naslovnika naslov pravne osebe [31], pa tudi od odgovora na vprašanje, ali je njihova vsebina zasebna ali ne [32]. To, da je elektronsko sporočilo z vidika vsebine mogoče opredeliti kot „poslovno“, torej še ne pomeni, da ne uživa varstva, ki ga komunikacijam zagotavlja člen 7 Listine. Nazadnje, to varstvo se ne nanaša le na vsebino elektronskih sporočil, ampak zajema tudi osebne podatke v zvezi s prometom, ki jih ta sporočila ustvarijo, saj so tudi ti zajeti z varstvom iz člena 8 Listine. [33]

32. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 7 Listine nasprotuje temu, da nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, med pregledom v poslovnih prostorih podjetja, osumljenega kršitev člena 101 ali 102 PDEU, zaseže poslovna elektronska sporočila med zaposlenimi in člani nadzornega ali upravnega organa teh podjetij. Menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno.

33. Naj spomnim, da so v skladu s členom 52(1) Listine omejitve uresničevanja pravice do spoštovanja komunikacij iz člena 7 Listine mogoče le, če so predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino navedene pravice ter če so ob spoštovanju načela sorazmernosti potrebne in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebi po varstvu pravic in svoboščin drugih. [34]

34. Kar v obravnavanem primeru zadeva, prvič, pogoj v zvezi z načelom zakonitosti, je treba ugotoviti, da ukrepi iz postopkov v glavni stvari temeljijo na členih od 18 do 21 zakona o konkurenci.

[27] Glej sodbo WebMindLicenses (točke od 70 do 73). Sodišče se je oprlo na sodbe ESČP z dne 16. decembra 1992, Niemietz proti Nemčiji (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, točke od 29 do 31); z dne 16. aprila 2002, Société Colas Est in drugi proti Franciji (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, točki 40 in 41), in z dne 2. aprila 2015, Vinci Construction in GTM Génie Civil in Services proti Franciji (CE:ECHR:2015:0402JUD006362910, točka 63); glej nedavno ESČP, 4. april 2023, UAB Kesko Senukai Litva proti Litvi (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, točka 109).

[28] Čeprav se je zadeva, v kateri je bila izrečena sodba WebMindLicenses, nanašala na elektronska sporočila, zasežena med kazenskim postopkom, je Sodišče v tej sodbi kljub vsemu pojasnilo, da tudi njihova „uporaba“ v okviru upravnega postopka kot taka pomeni omejevanje uresničevanja pravice, zagotovljene s členom 7 Listine (glej točko 80).

[29] Glej sodbo ESČP, 11. januar 2024, Arregui proti Španiji (CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, točka 31 in navedena sodna praksa). ESČP je v sodbi z dne 5. septembra 2017, Bărbulescu proti Romuniji (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, točka 74), ki se je nanašala na zasebna sporočila, poslana s poslovnega računalnika, pojasnilo, da pravila, ki ga določi delodajalec in v skladu s katerim se morajo zaposleni vzdržati kakršne koli osebne dejavnosti na delovnem mestu in jim je prepovedana uporaba sredstev podjetja za osebne namene, ni mogoče upoštevati pri opredelitvi kot „dopisovanje“ v smislu člena 8(1) EKČP.

[30] Glej sodbo ESČP, 3. april 2007, Copland proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, točki 41 in 42).

[31] Glej sodbo ESČP, 14. marec 2013, Bernh Larsen Holding AS in drugi proti Norveški (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, točka 106).

[32] Glej sodbo ESČP, 5. september 2017, Bărbulescu proti Romuniji (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, točki 72 in 73), in 16. december 1992, Niemietz proti Nemčiji (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, točka 32 *in fine*).

[33] Glej sodbo ESČP, 16. oktober 2007, Wieser in Bicos Beteiligungen Gmbh proti Avstriji (CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, točka 45).

[34] Glej sodbo WebMindLicenses, točka 73.

35. Drugič, v zvezi s spoštovanjem bistvene vsebine pravice do tajnosti komunikacij, poudarjam, da sicer drži, da je za preiskave in zasege, kot so ti iz postopkov v glavni stvari, potreben dostop do vsebine komunikacij kot take.[35] Vendar je iz predložitvenih odločb razvidno, da se ti ukrepi načeloma izvajajo le v zvezi s sporočili, ki zadevajo predmet preiskave, pa še to le enkratno. Kar poleg tega zadeva poseg v pravico do spoštovanja komunikacij zadevnih fizičnih oseb, se zdi, da se ti ukrepi nanašajo le na vidike njihovega službenega življenja, ne pa na zaupno ali zasebno področje njihovega življenja. Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da se obstoj posega v bistveno vsebino pravic, določenih v členu 7 Listine, presoja bolj kvantitativno.[36] Menim torej, da je – ob pridržku preverjanj, ki jih bo moralo opraviti predložitveno sodišče – drugi pogoj, postavljen s členom 52(1) Listine, v obravnavani zadevi prav tako izpolnjen in da z ukrepi, zaradi katerih so bili začeti postopki v glavni stvari, ni poseženo v bistveno vsebino pravice do spoštovanja komunikacij zadevnih fizičnih ali pravnih oseb.

36. Tretjič, kar zadeva zastavljene cilje, je namen posegov v uresničevanje pravic iz člena 7 Listine kot posledica pregledov in zasegov, ki jih opravijo nacionalni organi, pristojni za varstvo konkurence, kadar v skladu s členom 3(1) in členom 5 Uredbe (ES) št. 1/2003[37] uporabijo člena 101 in 102 PDEU, odkrivanje ravnanj, ki so v nasprotju s tema določbama. Sodišče je že imelo priložnost ugotoviti, da sta člena 101 in 102 PDEU določbi javnega reda, ki prepovedujeta omejevalne sporazume oziroma zlorabe prevladujočega položaja in uresničujeta cilj, ki je nujno potreben za delovanje notranjega trga, in sicer zagotoviti neizkrivljeno konkurenco na tem trgu.[38]

37. Četrtič, kar zadeva spoštovanje načela sorazmernosti, opozarjam, da to načelo zahteva, da omejitve pravic in svoboščin, določenih v Listini, ki jih je mogoče uvesti, ne presegajo tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih zastavljenih ciljev, pri čemer je treba, kadar je na voljo več primernih ukrepov, izbrati najmanj omejevalnega. Poleg tega cilju splošnega interesa ni mogoče slediti brez upoštevanja tega, da ga je treba uskladiti s temeljnimi pravicami, v katere posega ukrep, in sicer z uravnoteženjem, na eni strani, cilja splošnega interesa ter, na drugi strani, zadevnih pravic, da se zagotovi, da nevšečnosti, ki jih povzroča ta ukrep, niso nesorazmerne glede na zastavljene cilje. Tako je možnost upravičiti omejitev pravic, zagotovljenih s členom 7 Listine, treba presojati tako, da se oceni teža posega, ki ga pomeni taka omejitev, in preveri, ali je pomembnost cilja splošnega interesa, ki mu sledi ta omejitev, v sorazmerju s to težo.[39]

38. V obravnavani zadevi menim, da je mogoče s pomembnostjo cilja varstva učinkovite in neizkrivljene konkurence na notranjem trgu utemeljiti tudi resen poseg v pravico do spoštovanja komunikacij družb, pri čemer je treba upoštevati tudi to, da – kot sta priznala ESČP in Sodišče – je

[35] Naj spomnim, da je Sodišče v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), v bistvu menilo, da obveznost hrambe podatkov, naložena z Direktivo 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL 2006, L 105, str. 54), ni dosegla take stopnje resnosti, da bi vplivala na bistveno vsebino pravice do spoštovanja zasebnega življenja, saj ni omogočala „seznanjanja z vsebino elektronskih komunikacij kot tako“; glej v zvezi z Direktivo 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514) tudi sodbo z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige ter Watson in drugi (C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 101).

[36] Glej v tem smislu mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 150) in sodbo z dne 21. junija 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, točka 120), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Pitruzzelle v tej zadevi (EU:C:2022:65, točka 93).

[37] Uredba Sveta z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

[38] Glej v zvezi s členom 101 PDEU sodbo z dne 22. marca 2022, Nordzucker in drugi (C-151/20, EU:C:2022:203, točka 51 in navedena sodna praksa), v zvezi s členom 102 PDEU pa sodbo z dne 22. marca 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, točka 46 in navedena sodna praksa).

[39] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi (C-694/20, EU:C:2022:963, točka 41 in navedena sodna praksa).

javni poseg v zvezi s službenimi ali poslovnimi prostori ali dejavnostmi lahko širši kot v drugih primerih.[40] Kot poleg tega upravičeno poudarja Komisija, je v sedanjem digitalnem okviru elektronska komunikacija eno od glavnih sredstev komunikacije podjetij. Torej so postale različne oblike, v katerih poteka ta korespondenca, kot so sporočila, izmenjana prek poslovne elektronske pošte, pogosto nenadomestljivi dokazi pri odkrivanju protikonkurenčnih ravnanj.[41] Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je to, da Komisija pri uresničevanju pooblastil, ki so ji podeljena s členom 20 Uredbe št. 1/2003, preišče in zaseže elektronska sporočila, dopustno[42], če so v spis vložena le upoštevna sporočila[43]. Prav tako je iz sodne prakse ESČP razvidno, da taki ukrepi niso *a priori* izključeni v okviru upravnih postopkov, če je poseg v pravico do spoštovanja korespondence v sorazmerju s pomembnostjo zastavljenega legitimnega cilja.[44]

39. Ob upoštevanju navedenih preudarkov menim, da člen 7 Listine ne nasprotuje temu, da nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, preišče in zaseže elektronska sporočila, izmenjana prek internega elektronskega poštnega predala podjetja, katerega službeni ali poslovni prostori se pregledujejo v okviru preiskave zaradi kršitve pravil o konkurenci, če so ta sporočila upoštevna za predmet pregleda.

C. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

40. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 7 Listine nasprotuje temu, da zaseg, ki ga izvede nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, elektronskih sporočil med zaposlenimi in člani nadzornega ali upravnega organa podjetja med pregledom v službenih ali poslovnih prostorih v okviru preiskave kršitve člena 101 ali 102 PDEU, odobri organ, kot je portugalsko državno tožilstvo, ki je pristojno za zastopanje države, za kazenski pregon, ki je v splošnem interesu, in za obrambo demokratične zakonitosti v skladu z ustavo ter ki deluje neodvisno.

41. Za odgovor na to vprašanje je treba najprej na kratko opozoriti na sodno prakso ESČP in Sodišča v zvezi s poizvedbami in zasegi v službenih prostorih, da se tako opredelijo standardi varstva, določeni s členom 8 EKČP oziroma členom 7 Listine zoper take posege v pravico zlasti do spoštovanja korespondence družb.

42. Kar zadeva člen 8 EKČP, je treba najprej opozoriti, da je iz sodne prakse ESČP razvidno, da varstvo, določeno s tem členom, lahko zajema nekatere poslovne prostore in da ukrepa poizvedbe in zasega v teh prostorih pomenita poseg v pravico zadevnih družb do spoštovanja „doma“ in „dopisovanja“.[45] Kot sem imela že priložnost pripomniti, je to sodišče kljub vsemu še pojasnilo, da je javni poseg v zvezi s službenimi ali poslovnimi prostori ali dejavnostmi lahko širši

[40] Glej sodbo ESČP, 16. december 1992, Niemitz proti Nemčiji (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, točka 31); glej tudi sodbo z dne 18. junija 2015, Deutsche Bahn in drugi/Komisija (C-583/13 P, EU:C:2015:404, točka 20).

[41] Glej v tem smislu Direktivo 2019/1, uvodno izjavo 32 in člen 32, ki elektronska sporočila uvrščata med dokaze, ki jih je treba šteti za dopustne pred nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco.

[42] Glej sodbi z dne 16. julija 2020, Nexans France in Nexans/Komisija (C-606/18 P, EU:C:2020:571, točke od 56 do 64), in z dne 30. januarja 2020, České dráhy/Komisija (C-538/18 P in C-539/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:53, točke od 101 do 104).

[43] Glej v tem smislu sodbi z dne 24. septembra 2020, Prysmian in Prysmian Cavi e Sistemi/Komisija (C-601/18 P, EU:C:2020:751, točki 58 in 59), in z dne 30. januarja 2020, České dráhy/Komisija (C-538/18 P in C-539/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:53, točka 99 in navedena sodna praksa).

[44] Glej sodbo ESČP, 14. marec 2013, Bernh Larsen Holding AS in drugi proti Norveški (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, točke od 172 do 175), ki se je nanašala na inšpekcijske preglede, opravljene za namene davčnega nadzora.

[45] Glej sodbo ESČP, 4. april 2023, UAB Kesko Senukai proti Litvi (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, točka 109 in navedena sodna praksa).

kot v drugih primerih.[46] Poleg tega je polje prostega preudarka, znotraj katerega lahko države presodijo o nujnosti posega, širše, kadar se ukrep nanaša na pravne, ne pa na fizične osebe.[47] Nato je treba ugotoviti, da je iz analize sodb ESČP s tega področja razvidno, da to sodišče vprašanje, ali so ukrepi poizvedb in zasegov v prostorih družb skladni s členom 8 EKČP, preučuje na podlagi celovite presoje vseh upoštevnih pravnih in dejanskih okoliščin obravnavane zadeve, kot so zlasti obseg pooblastil, podeljenih pristojnemu organu, okoliščine, v katerih je prišlo do posega, in različna jamstva, določena z zadevnim pravnim sistemom[48], med katerimi je predvsem možnost učinkovitega naknadnega sodnega nadzora[49] tista, ki jo to sodišče obravnava kot temeljno jamstvo[50]. ESČP je poudarilo tudi potrebo po uravnoteženju posegov s pomembnostjo varovanega javnega interesa.[51] V sodbi z dne 2. oktobra 2014, Delta Pekárny a.s. proti Češki republiki,[52] ki se je nanašala na pregled prostorov v okviru protikonkurenčnega ravnanja, je izrecno potrdilo, da je lahko v primeru obiskov zasebnih prostorov v prostorih družbe protiutež temu, da ni predhodne odobritve pregleda s strani sodišča, naknadni sodni nadzor zakonitosti in nujnosti takega preiskovalnega ukrepa, če je ta nadzor učinkovit v posebnih okoliščinah obravnavane zadeve. To pomeni, da je zadevnim osebam na voljo učinkovit dejanski in pravni sodni nadzor spornega ukrepa in njegovega izvajanja in ko je do dejanja, ki se šteje za nepravilno, že prišlo, pravno sredstvo ali pravna sredstva, ki so na voljo, zadevni osebi omogočajo ustrezno odpravo nepravilnosti. Na splošno je z vidika tega, kar nas zanima v tej zadevi, iz sodne prakse ESČP razvidno, da temeljna pravica do nedotakljivosti doma, kot jo varuje člen 8 EKČP, v primeru pregledov v prostorih družb ni kršena že samo zato, ker je sodišče ni predhodno odobrilo, če so vzpostavljena ustrezna in zadostna jamstva zoper zlorabe, zlasti popoln naknadni sodni nadzor zadevnih ukrepov. Enako velja za pravico do spoštovanja dopisovanja, ki jo zagotavlja ta člen, saj je vprašanje zasega komunikacij družb v sodni praksi ESČP tesno povezano z vprašanjem poizvedb, opravljenih v njihovih prostorih.[53]

43. Enaka načela najdemo v sodni praksi Sodišča v zvezi s členom 7 Listine. Tako je Sodišče v sodbi WebMindLicenses v zvezi z zasegom elektronskih sporočil v okviru kazenskega postopka navedlo, da ob neobstoju predhodne odobritve sodišča varstvo posameznikov zoper samovoljne posege javne oblasti v pravice, zagotovljene s tem členom, zahteva strog zakonski okvir in stroge omejitve takega zasega. Pojasnilo je, da bi bil po eni strani tak zaseg v skladu z navedenim členom 7 le, če bi nacionalna zakonodaja in praksa nudili ustrezna in zadostna jamstva zoper zlorabo in samovoljno ravnanje, ter da je na drugi strani mogoče neobstoj predhodnega dovoljenja sodišča v določeni meri nadomestiti z možnostjo osebe, na katero se nanaša zaseg, da naknadno zahteva sodni nadzor, ki se nanaša na zakonitost in nujnost zasega, pri čemer mora biti tak nadzor v posebnih okoliščinah zadevnega primera učinkovit.[54] Kar natančneje zadeva

[46] Glej sodbo ESČP, 16. december 1992, Niemietz proti Nemčiji (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, točka 31).

[47] Glej sodbo ESČP, 2. oktober 2014, Delta Pekárny A.S. proti Češki republiki (CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, točka 82 in navedena sodna praksa).

[48] Glej sodbo ESČP, 16. april 2002, Colas Est in drugi proti Franciji (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, točki 48 in 49), in zlasti v zvezi s korespondenco družb ESČP, 14. marec 2013, Bernh Larsen Holding AS in drugi proti Norveški (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, točke od 172 do 174); 23. junij 2022, Naumenco in Sia Rix Shipping proti Latviji (CE:ECHR:2022:0623JUD005080514, točka 62), in 4. april 2023, UAB Kesko Senukai proti Litvi (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, točki 113 in 118 ter navedena sodna praksa).

[49] Glej sodbo ESČP, 4. april 2023, UAB Kesko Senukai proti Litvi (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, točki 113 in 117 ter navedena sodna praksa).

[50] Glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2015, Deutsche Bahn in drugi/Komisija (C-583/13 P, EU:C:2015:404, točka 32).

[51] Glej sodbo ESČP z dne 14. marca 2013, Bernh Larsen Holding AS in drugi proti Norveški (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, točka 174).

[52] CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, točki 86 in 87 ter navedena sodna praksa. Glej v istem smislu ESČP, 19. januar 2017, Posevini proti Bolgariji (CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, točka 84).

[53] Glej Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights – Right to respect for private and family life, home and correspondence (vodnik po členu 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah – Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja), 2022, točka 602.

[54] Glej točki 77 in 78 te sodbe.

pooblastila Komisije za preverjanje, je imelo Sodišče že priložnost pojasniti, da sistem, vzpostavljen v Evropski uniji, izpolnjuje zahteve člena 8 EKČP, kakor jih razlaga ESČP, in člena 7 Listine ter da neobstoj predhodne odobritve s strani sodišča sam po sebi ne more povzročiti nezakonitosti ukrepa pregleda, za katerega se je odločila Komisija. Sodišče je zlasti poudarilo, da člen 20 Uredbe št. 1/2003 določa tako zakonski okvir teh pooblastil kot tudi stroge omejitve njihovega izvajanja in da je v odstavku 8 tega člena izrecno navedeno, da je Sodišče pristojno za izvedbo nadzora nad zakonitostjo sklepa o pregledu, ki ga je sprejela Komisija, to je nadzora, ki se opravi v zvezi s pravnimi in dejanskimi vprašanji ter je torej popoln. [55]

44. Povsem očitno je, da se raven varstva, zagotovljena s členom 7 Listine, kot ga razlaga Sodišče, zahteva tudi pri izvajanju pooblastil za poizvedbo in zaseg s strani nacionalnih organov, pristojnih za varstvo konkurence, kadar uporabljajo člena 101 in 102 PDEU. [56]

45. Tako je treba ob upoštevanju že navedenega v točkah 42 in 43 teh sklepnih predlogov ugotoviti, da člen 7 Listine ne nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, v okviru preiskave domnevne kršitve člena 101 PDEU ali člena 102 PDEU lahko opravi poizvedbo in zaseg elektronskih sporočil, katerih vsebina je povezana s predmetom pregleda, ne da bi imel predhodno odobritev sodišča, če so določeni strog zakonski okvir za pooblastila tega organa ter ustrezna in zadostna jamstva zoper zlorabe in samovoljo, zlasti popoln naknadni sodni nadzor zadevnih ukrepov.

46. Vendar taka ugotovitev ne zadostuje za popoln odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče. To vprašanje je treba namreč obravnavati še z drugega zornega kota in preveriti, ali pravo Unije nasprotuje temu, da v okoliščinah, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, država članica uporabi višjo nacionalno raven varstva temeljne pravice do spoštovanja komunikacij, zagotovljene s členom 7 Listine, v primerjavi z ravnjo iz te določbe, kot jo razlaga Sodišče, zlasti s tem, da nacionalnemu organu, pristojnemu za varstvo konkurence, naloži, da mora za izvedbo pregledov in zasegov v prostorih družbe pridobiti predhodno odobritev sodišča.

47. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Listina umeščena v sistem varstva temeljnih pravic v Evropi, ki je sestavljen iz več ravni ter vzporedno zajema na eni strani standarde in konvencije mednarodnega prava, med katerimi je zlasti EKČP, na drugi strani pa nacionalne ustave. V tem okviru je namen člena 53 Listine pojasniti, da te listine ni mogoče uporabiti tako, da bi se znižala raven varstva temeljnih pravic, ki jih ponuja mednarodno pravo, pravo Unije ali pravo držav članic. Varstvo temeljnih pravic, zagotovljeno z ustavnim pravom držav članic, lahko torej načeloma soobstaja z varstvom, zagotovljenim z Listino, in ga dopolnjuje. [57]

[55] Glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2015, Deutsche Bahn in drugi/Komisija (C-583/13 P, EU:C:2015:404, točke od 29 do 36); glej tudi sodbo z dne 6. septembra 2013, Deutsche Bahn in drugi/Komisija (T-289/11, T-290/11 in T-521/11, EU:T:2013:404, točke od 74 do 100); v zvezi z možnostjo, da se neobstoj predhodnega sodnega nadzora nadomesti z vsemi pravnimi sredstvi, ki so na voljo zoper ukrepe Komisije v zvezi s pregledi, glej tudi sodbo z dne 9. marca 2023, Les Mousquetaires in ITM Entreprises/Komisija (C-682/20 P, EU:C:2023:170, točka 57 in naslednje).

[56] Uporaba konkurenčnega prava Unije temelji na sistemu vzporednih pristojnosti, v okviru katerega lahko tako Komisija kot nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabljajo člena 101 in 102 PDEU (glej sodbo z dne 23. novembra 2017, Gasorba in drugi (C-547/16, EU:C:2017:891, točka 23). Pri izvajanju teh pristojnosti morajo navedeni organi ravnati v skladu z Listino in, kar zadeva preiskovalna pooblastila, zlasti z njenim členom 7.

[57] Glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 115).

48. Sodišče je namreč večkrat potrdilo, da kadar se v položaju, v katerem ravnanje držav članic ni v celoti določeno s pravom Unije, z nacionalno določbo ali ukrepom to pravo izvaja v smislu člena 51(1) Listine, lahko nacionalni organi in sodišča uporabijo nacionalne standarde glede varstva temeljnih pravic, če ta uporaba niti ne ogrozi ravni varstva iz Listine, kot jo razlaga Sodišče, niti ne posega v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije. [58]

49. Tako za uporabo nacionalnih standardov varstva temeljnih pravic na področjih, za katera se uporablja Listina, veljajo tri omejitve.

50. Prvič, taka uporaba je mogoča, če zadevni položaj ni izčrpno urejen s pravom Unije. Kar natančneje zadeva izvajanje določb direktive v državah članicah, je taka uporaba mogoča le, če se s to direktivo ne izvaja popolna harmonizacija. [59]

51. V obravnavani zadevi je treba po eni strani ugotoviti, da je namen člena 20 Uredbe št. 1/2003 urediti izključno pooblastila za preiskavo, ki jih ima Komisija, in da niti iz njegovega besedila niti iz okvira, v katerega je umeščen, niti iz njegovega cilja ne izhaja, da bi se uporabljal tudi za nacionalne organe, pristojne za varstvo konkurence. [60] Po drugi strani namen Direktive 2019/1, tudi ob predpostavki, da se uporablja za spore o glavni stvari, ni popolnoma približati zakonodaj držav članic v zvezi s pooblastili organov, pristojnih za varstvo konkurence, na področju pregledov službenih prostorov in zasegov, zlasti v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za veljavnost odredb o izvedbi takih ukrepov. Ti pogoji so torej v pristojnosti držav članic, ki lahko načeloma za posege, ki izhajajo iz navedenih ukrepov, prosto uporabijo ustavna jamstva, določena v svojem pravnem redu, vključno s potrebo po predhodni odobritvi sodišča, če se pri tem spoštuje pravo Unije. Člen 6(3) Direktive 2019/1 v povezavi z njeno uvodno izjavo 31 poleg tega izrecno določa, da se uporablja brez poseganja v zahteve iz nacionalnega prava, da je za take preglede potrebna predhodna odobritev nacionalnega pravosodnega organa. [61]

52. Drugič, zaradi uporabe nacionalnih standardov varstva temeljnih pravic ne sme biti ogrožena raven varstva, določena z Listino. V pravnem redu Unije je z Listino določena minimalna raven varstva z njo priznanih pravic in svoboščin, zato niti institucije, organi, uradi ali agencije Unije niti države članice, kadar izvajajo pravo Unije, ne smejo ponuditi nižje ravni varstva.

53. V obravnavani zadevi ima torej država članica možnost, da v skladu z nacionalnimi ustavnimi določbami, ki zagotavljajo temeljno pravico do spoštovanja korespondence, določi, da mora poizvedbo in zaseg elektronskih sporočil med pregledi v službenih prostorih podjetja v okviru preiskave zaradi kršitev člena 101 ali 102 PDEU, ki ju opravi nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, predhodno odobriti pravosodni organ – pa naj bo to državno tožilstvo, pristojno za kazenski pregon, ki je v splošnem interesu, ali preiskovalni sodnik – če jamstva kot celota, ki se uporabljajo v primeru takih posegov v navedeno temeljno pravico, povzročenih s temi ukrepi, vključno s pravnimi sredstvi pred sodišči, ki jih imajo na voljo zadevne stranke, dosežejo vsaj raven varstva, enakovredno tisti, zagotovljeni s členom 7 Listine, kakor ga razlaga Sodišče.

[58] Glej sodbo z dne 29. julija 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, točka 21 in navedena sodna praksa). Glej v tem smislu sodbo z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 110), in nazadnje sklep z dne 9. januarja 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov (C-131/23, EU:C:2024:42, točka 81).

[59] Glej sodbo z dne 29. julija 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, točka 33).

[60] Glej po analogiji sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, točke od 35 do 38).

[61] Opozarjam, da imajo države članice diskrecijsko pravico tudi, če Direktiva 2019/1 določa, da je potrebna predhodna odobritev: glej člen 7(2) v povezavi z uvodno izjavo 34 te direktive.

54. Tretjič, zaradi uporabe nacionalnih standardov varstva temeljnih pravic ne sme biti poseženo v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije.[62] V zvezi s tem je Sodišče zavrnilo vsakršno razlago člena 53 Listine, v skladu s katero naj bi ta člen državi članici na splošno dovoljeval, da uporabi višjo raven varstva teh pravic, ki je zagotovljena z njeno ustavo, in zato po potrebi ne uporabi določb prava Unije.[63] Možnost, da država članica uporabi svoja ustavna jamstva v zvezi s poizvedbami in zasegi v okviru preiskav zaradi kršitev členov 101 in 102 PDEU, ki bi zagotavljala višjo raven varstva temeljne pravice do spoštovanja korespondence, kot je zagotovljena z Listino, je torej odvisna zlasti od tega, ali lahko taka uporaba škoduje učinkovitosti pregona protikonkurenčnih ravnanj v Uniji. V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče že večkrat odločilo, da morajo organi držav članic, pristojni za varstvo konkurence, in njihova sodišča uporabiti člena 101 in 102 PDEU, kadar dejstva spadajo na področje uporabe prava Unije, in da morajo zagotoviti njuno učinkovito uporabo, ki je v splošnem interesu.[64]

55. Pogoj, da mora v skladu z ustavo države članice, kakor jo razlaga ustavno sodišče te države, poizvedbo in zaseg elektronskih sporočil, tudi odprtih/prebranih, ki ga opravi nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, med pregledi v službenih prostorih podjetja, osumljenega protikonkurenčnih ravnanj, predhodno odobriti preiskovalni sodnik, sam zase ne ogroža učinkovite uporabe členov 101 in 102 PDEU. Kot sem namreč že ugotovila v točki 51 teh sklepnih predlogov, je iz Direktive 2019/1 jasno razvidno, da je po prepričanju zakonodajalca Unije določitev mehanizma predhodne odobritve s strani pravosodnega organa, na podlagi katere se izvajajo preiskovalna pooblastila nacionalnih organov, pristojnih za varstvo konkurence, v pristojnosti držav članic in da je s to direktivo v členu 6(3) poleg tega izrecno predvidena možnost, da države članice določijo tako odobritev.

56. Organ, pristojen za varstvo konkurence, trdi, da je zaradi sodbe Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) ne le ogrožena možnost, da se kot dokazna sredstva uporabijo elektronska sporočila, zasežena med poizvedbami, na katere se nanašajo postopki v glavni stvari, ampak bi lahko ta sodba privedla tudi do razveljavitve dokončnih odločitev o ugotovitvi kršitve členov 101 in 102 PDEU zaradi nezakonite pridobitve dokazov, na katere se je ta organ oprl, in sicer za obdobje zadnjih desetih let. Taka razlaga bi torej pomenila oviro za učinkovito uporabo pravil Unije o konkurenci.

57. Glede tega ugotavljam, da predložitveno sodišče Sodišču ne samo ni postavilo vprašanj v zvezi s tem vidikom, ampak mu niti ni predložilo podatkov, na podlagi katerih bi lahko presodilo obseg sodb iz leta 2023 in njune časovne uporabe ter njun morebitni vpliv na dokončne odločitve o ugotovitvi kršitve členov 101 in 102 PDEU, ki jih je sprejel organ, pristojen za varstvo konkurence.

58. V teh okoliščinah navajam le nekaj pripomb v razmislek.

59. Pravila glede pogojev za pridobivanje dokazov in njihovo uporabo v nacionalnih upravnih postopkih za uporabo členov 101 in 102 PDEU spadajo, ker to področje ni urejeno z določbami prava Unije, v pristojnost držav članic.[65] Torej država članica v okoliščinah, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, lahko določi, da se dokazi, zbrani v okviru preiskovalnih ukrepov, ki jih

[62] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, točka 60).

[63] Glej sodbo z dne 26. februarja 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, točka 56).

[64] Glej sodbo z dne 14. junija 2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točka 19 in navedena sodna praksa); glej v istem smislu tudi sodbo z dne 18. januarja 2024, Lietuvos notarų rūmai in drugi (C-128/21, EU:C:2024:49, točka 108 in navedena sodna praksa).

[65] Niti Uredba št. 1/2003 niti Direktiva 2019/1 – razen v členu 32, ki se nanaša na vrste dopustnih dokazov pred nacionalnim organom, pristojnim za varstvo konkurence – ne vsebuje določb v zvezi s tem.

izvede organ, pristojen za varstvo konkurence, če teh ni predhodno odobrilo sodišče, kot to določa ustava te države članice, kakor jo je razložilo njeno ustavno sodišče po izvedbi navedenih ukrepov, izločijo iz takega postopka. [66]

60. Čeprav pa sta določitev in izvajanje teh pravil v pristojnosti držav članic, morajo te svojo pristojnost 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 in 102 PDEU, ki jo morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, zagotoviti v splošnem interesu. [67]

61. Menim, da mora v obravnavani zadevi po eni strani predložitveno sodišče pri presoji posledic, ki jih je treba izpeljati iz sodb iz leta 2023, upoštevati potrebo, da se zagotovi učinkovita uporaba pravil Unije o konkurenci, pri čemer mora uporabiti vse možnosti, ki jih ima na voljo na podlagi nacionalnega prava – po potrebi vključno s tem, da v okoliščinah, kakršne so te iz sporov o glavni stvari, odpravi posledice neobstoja predhodne odobritve sodišča z naknadnim sodnim nadzorom – da zagotovi sankcioniranje nespoštovanja teh pravil.

62. Da se po drugi strani zagotovi polni učinek členov 101 in 102 PDEU, bi bila lahko portugalska sodišča dolžna zavrniti uporabo nacionalnega pravila, na podlagi katerega bi bil razlagi iz sodb iz leta 2023 priznan retroaktivni učinek, katerega posledica bi bila odprava odgovornosti zadevnih podjetij v primerih, v katerih je organ, pristojen za varstvo konkurence, dokončno ugotovil kršitev prava Unije o konkurenci, kar bi privedlo do sistemskega tveganja nekaznovanosti za take kršitve. [68]

V. Predlog

63. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor, Portugalska) v vsaki od združenih zadev od C-258/23 do C-260/23, odgovori:

Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero nacionalni organ, pristojen za varstvo konkurence, med pregledom v prostorih podjetja, opravljenim v okviru preiskave zaradi kršitve člena 101 ali 102 PDEU, opravi preiskavo in zaseg elektronskih sporočil, katerih vsebina je povezana s predmetom pregleda, ne da bi imel predhodno odobritev sodišča, če so določeni strog zakonski okvir za pooblastila tega organa ter ustrezna in zadostna jamstva zoper zlorabe in samovoljo, zlasti popoln naknadni sodni nadzor zadevnih ukrepov.

[66] Poleg tega bi bilo tako pravilo zgolj izraz zahtev, ki izhajajo iz spoštovanja načel zakonitosti in pravne države ter temeljnih pravic; glej po analogiji sodbo z dne 17. januarja 2019, Dzivev in drugi (C-310/16, EU:C:2019:30, točka 38); glej tudi sodbo WebMindLicences, točke od 80 do 89.

[67] Glej sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, točka 46).

[68] Glej po analogiji sodbo z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točke od 111 do 124 in točka 1 izreka). Glej po analogiji tudi sodbo z dne 21. januarja 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, točka 53).