



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

20. siječnja 2016. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika tržišnog natjecanja – Članak 101. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 1/2003 – Sektor međunarodne špedicije robe – Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje – Pravna vrijednost instrumenata Europske mreže za zaštitu tržišnog natjecanja – Ogladni program te mreže na području oslobađanja ili smanjenja kazni – Zahtjev za oslobođenje podnesen Komisiji – Skraćeni zahtjev za oslobođenje podnesen nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje – Odnos između tih dvaju zahtjeva“

U predmetu C-428/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 1. travnja 2014., koju je Sud zaprimio 18. rujna 2014., u postupku

DHL Express (Italy) Srl,

DHL Global Forwarding (Italy) SpA

protiv

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

uz sudjelovanje:

Schenker Italiana SpA,

Agility Logistics Srl,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica prvog vijeća, u svojstvu predsjednice drugog vijeća, J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), A. Arabadjiev, C. Lycourgos i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. srpnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za DHL Express (Italy) Srl i DHL Global Forwarding (Italy) SpA, M. Siragusa i G. Rizza, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

- za Schenker Italiana SpA, G. L. Zampa, G. Barone i A. Di Giò, *avvocati*,
- za Agility Logistics Srl, A. Lirosi, M. Padellaro i A. Pera, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,
- za njemačku vladu, T. Henze i A. Lippstreu, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, D. Colas i J. Bousin, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, V. Kaye, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Bearda, QC, i V. Wakefielda, *barristera*,
- za Europsku komisiju, L. Malferrari, G. Meeßen i T. Vecchi, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. rujna 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 101. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a, kao i članka 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između DHL Express (Italy) Srl i DHL Global Forwarding (Italy) SpA (u daljnjem tekstu zajedno: DHL) s jedne strane, te Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tijelo nadležno za poštovanje tržišnog natjecanja i pravila tržišta, u daljnjem tekstu: AGCM) s druge strane, u vezi s odlukom kojom je to tijelo DHL-u izreklo novčane kazne zbog sudjelovanja u zabranjenom sporazumu u sektoru usluga međunarodne cestovne špedicije robe iz Italije i u Italiju, povređujući time članak 101. UFEU-a (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 15. Uredbe br. 1/2003 glasi:

„Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje trebaju zajedno stvoriti mrežu javnih tijela koja će usko surađivati i primjenjivati propise o zaštiti tržišnog natjecanja Zajednice. U tu je svrhu potrebno utvrditi mehanizme razmjene informacija i konzultacija. Komisija će, usko surađujući s državama članicama, detaljnije propisati i urediti metode suradnje unutar mreže nadležnih tijela.“

- 4 Članak 11. Uredbe br. 1/2003, naslovljen „Suradnja između Komisije i tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje“ propisuje:

„1. Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje usko surađuju u primjeni propisa o tržišnom natjecanju.“

2. Komisija dostavlja tijelima država članica nadležnim za tržišno natjecanje primjerke najvažnijih dokumenata koje je prikupila u svrhu primjene članaka 7., 8., 9., 10. i članka 29. stavka 1. Na zahtjev tijela države članice nadležnog za tržišno natjecanje, Komisija mu dostavlja primjerke drugih postojećih dokumenata neophodnih za donošenje ocjene u predmetu.

3. Tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, postupajući u skladu s člankom [101. UFEU-a] ili [102. UFEU-a], obavješćuju pismeno Komisiju prije, ili bez odgađanja, nakon prve službene istražne radnje u postupku. Ova informacija može se također dostaviti tijelima drugih država članica nadležnim za tržišno natjecanje.

4. Ne duže od 30 dana prije donošenja odluke kojom se traži prestanak povrede propisa, kojom se prihvaćaju obveze ili kojom se ukida pogodnost Uredbe o skupnom izuzeću, tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje će o tome izvijestiti Komisiju. U tu svrhu Komisiji dostavljaju sažetak predmeta, planiranu odluku, ili, u slučaju da isti ne postoje, bilo koji drugi akt kojim se ukazuje na predloženi tijek postupka. Takva informacija može se dostaviti i tijelima ostalih država članica nadležnim za tržišno natjecanje. Postupajući po zahtjevu Komisije mjerodavno tijelo nadležno za tržišno natjecanje Komisiji će na raspolaganje staviti i ostalu dokumentaciju koju posjeduje i koja se smatra potrebnom za ocjenu predmeta. Informacije dostavljene Komisiji mogu se dostaviti i tijelima ostalih država članica nadležnim za tržišno natjecanje. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu također međusobno razmjenjivati informacije potrebne za ocjenu u predmetu koju provode na temelju članka [101. UFEU-a] ili [102. UFEU-a].

5. Tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje mogu se konzultirati s Komisijom o svim slučajevima primjene prava Zajednice.

6. Ako Komisija pokrene postupak za donošenje odluke sukladno Poglavlju III., time tijelima država članica nadležnim za tržišno natjecanje prestaje nadležnost za primjenu članaka [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a]. Ako je tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje već pokrenulo postupak i radi na predmetu, Komisija će pokrenuti postupak samo nakon što se o tome konzultira s nacionalnim tijelom nadležnim za tržišno natjecanje.

5 Članak 35. stavak 1. Uredbe br. 1/2003 glasi:

„Države članice obvezne su odrediti tijelo ili tijela nadležna za tržišno natjecanje za primjenu članaka [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a] na način koji će osigurati učinkovitu sukladnost s odredbama iz ove uredbe. [...] Imenovana tijela mogu uključivati i sudove.“

6 Točka 1. Obavijesti Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (SL 2004., C 101, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 231.), u daljnjem tekstu: Obavijest o suradnji) glasi:

„Uredbom br. 1/2003 [...] uspostavljen je sustav paralelnih nadležnosti na temelju kojih Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje [...] mogu primijeniti članke [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a]. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija zajednički čine mrežu javnih tijela koja djeluju u javnom interesu i usko surađuju s ciljem zaštite tržišnog natjecanja. Mreža je forum za diskusiju i suradnju u primjeni i provedbi politike tržišnog natjecanja Europske zajednice. Mrežom se uspostavlja okvir za suradnju između europskih tijela nadležnih za tržišno natjecanje prilikom primjene članaka [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a] koji predstavlja osnovu za stvaranje i održavanje zajedničke kulture tržišnog natjecanja u Europi. Ta se mreža zove „Europska mreža za tržišno natjecanje“ (ECN) [...]“.

7 Imajući u vidu taj sustav paralelnih nadležnosti, na temelju kojeg sva tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju ovlasti za primjenu članka 101. UFEU-a, u točkama 8. do 15. Obavijesti o suradnji navedeni su kriteriji na temelju kojih je moguće odrediti tijela koja su „mjerodavna“ za postupanje u

predmetu. Stoga, sukladno točki 14. te obavijesti, „Komisija se smatra posebno mjerodavnom u rješavanju predmeta u slučaju kada jedan ili više sporazuma ili jedno ili više djelovanja na tržištu [...] proizvode učinke na tržišno natjecanje u više od tri države članice [...]“.

8 Sukladno odredbama točke 38. navedene obavijesti:

„Budući da na razini Europske unije ne postoji jedinstven i potpuno usklađen sustav oslobođenja ili ublažavanja kazne, zahtjev za oslobođenjem ili ublažavanjem kazne [zahtjev za primjenu pokajničkog programa] upućen jednom nadležnom tijelu neće se automatski smatrati upućenim i svim nadležnim tijelima. Stoga je u interesu podnositelja zahtjeva da zahtjev za oslobođenje ili ublažavanje kazne [zahtjev za primjenu pokajničkog programa] podnese svim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje koja su nadležna za primjenu članka [101. UFEU-a] na zemljopisnom području na kojem je učinjena povreda ili na kojoj ista proizvodi učinke, te koja se mogu smatrati mjerodavnima za vođenje postupka zbog predmetne povrede. Zbog izrazite važnosti pravovremenosti podnošenja zahtjeva kod većine programa oslobođenja ili ublažavanja kazne stranke koje zahtjev podnose trebaju razmisliti ne bi li bilo primjereno te zahtjeve dostaviti svim relevantnim nadležnim tijelima istodobno. Odgovornost je stranke da poduzme sve potrebne korake koje smatra primjerenima kako bi zaštitila svoj položaj u odnosu na postupke koje eventualno mogu pokrenuti ta nadležna tijela.“

9 U okviru ECN-a, 2006. godine donesen je Ogledni program na području oslobađanja ili smanjenja kazni (u daljnjem tekstu: Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni). Taj program, koji nije objavljen u *Službenom listu Europske unije*, dostupan je na internetskoj stranici Komisije. Revidiran je u studenome 2012., odnosno nakon nastanka činjenica iz glavnoga postupka, te sljedom toga nakon odluke AGCM-a koja je predmet spora pred sudom koji je uputio zahtjev.

10 Točka 3. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni glasi:

„Ogledni program ECN-a [na području oslobađanja ili smanjenja kazni] određuje okvir na temelju kojeg je poduzetnike koji sudjeluju u sporazumima i djelovanjima koji ulaze u njegovo područje primjene, zbog njihove suradnje moguće nagraditi. Članovi ECN-a obvezuju se da će u okviru svojih nadležnosti provesti sve kako bi uskladili svoje programe s Oglednim programom ECN-a [na području oslobađanja ili smanjenja kazni]. Potonji ne sprječava tijelo nadležno za tržišno natjecanje da povoljnije postupi prema poduzetnicima koji zahtijevaju primjenu pokajničkog programa u okviru njegova programa. Na temelju samog Oglednog programa ECN-a [na području oslobađanja ili smanjenja kazni] kod tih poduzetnika ne može nastati legitimno očekivanje bilo kakve naravi.“

11 Točka 5. tog programa, koja se odnosi na oslobođenje od kazni „Vrste 1.A“ glasi:

„Tijelo nadležno za tržišno natjecanje poduzetniku priznaje oslobođenje od svake kazne koja bi mu inače bila određena:

- a) kada taj poduzetnik prvi dostavi dokaze koji tijelu nadležnom za tržišno natjecanje prema njegovu mišljenju omogućuju obavljanje ciljanih nadzora u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom, u trenutku ispitivanja zahtjeva;
- b) kad tijelo nadležno za tržišno natjecanje u trenutku podnošenja zahtjeva nije raspolagalo dostatnim dokazima za donošenje odluke kojom se određuje nadzor/zahtjeva izdavanje naloga o nadzoru od suda ili kad još nije obavila nadzor u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom, i
- c) kad su ispunjeni uvjeti za oslobođenje ili ublažavanje kazne.“

12 Točka 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni propisuje da „[k]ad je Komisija ‚posebno mjerodavna‘ za ispitivanje predmeta sukladno točki 14. Obavijesti [o suradnji], poduzetnik koji je podnio ili koji se Komisiji sprema podnijeti zahtjev za oslobođenje, može podnijeti

skraćeni zahtjev svakom nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje koje taj poduzetnik smatra ‚mjerodavnim‘ za postupanje u okviru Obavijesti o suradnji. Skraćeni zahtjevi moraju obuhvaćati sljedeće informacije u jezgrovitom obliku:

[...]

— narav navodnog zabranjenog sporazuma;

— [...], i

— informacije o svakom, već podnesenom zahtjevu za primjenu pokajničkog programa ili o onome koji će biti podnesen u vezi s navodnim zabranjenim sporazumom.“

13 Točka 24. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni glasi:

„Ako nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje kojemu je podnesen skraćeni zahtjev odluči zatražiti određene dodatne informacije, poduzetnik ih je dužan dostaviti bez odgode. Ako tijelo nadležno za tržišno natjecanje odluči postupati u tom predmetu, određuje rok u kojem poduzetnik treba dostaviti sve potrebne informacije i dokaze kako bi se dosegao traženi standard dokazivanja. Ako poduzetnik postupi na taj način u određenim rokovima, smatra se da su podnesene informacije dostavljene na dan podnošenja skraćenog zahtjeva“.

14 Točka 7. napomene s objašnjenjem Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni glasi:

„Ogledni program ECN-a [na području oslobađanja ili smanjenja kazni] namijenjen je rješavanju problema višestrukih zahtjeva koji su istovremeno podneseni te poduzetnicima omogućuje da lakše predvide ishod eventualnog zahtjeva. [...] [N]jime se definiraju karakteristike jedinstvene vrste sažetih obrazaca koji se nazivaju ‚skraćeni zahtjevi‘, osmišljeni da bi se olakšao teret koji višestruki zahtjevi u prekograničnim kartelima velikoga opsega predstavljaju za poduzetnike i tijela nadležna za tržišno natjecanje.“

Talijansko pravo

15 AGCM je 15. veljače 2007. donio Obavijest o imunitetu i o smanjenju kazni na temelju članka 15. Zakona br. 287. od 10. listopada 1990. (Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell’articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), u kojoj se nalazi talijanski pokajnički program (u daljnjem tekstu: nacionalni pokajnički program).

16 Članak 16. nacionalnog pokajničkog programa, naslovljen „Skraćeni zahtjev“ glasi:

„Ako je Komisija mjerodavnija za postupanje u predmetu i vođenje postupka, poduzetnik koji je već podnio ili Komisiji namjerava podnijeti zahtjev kojim traži neizricanje sankcija tijelu može podnijeti sličan zahtjev za primjenu pokajničkog programa, sastavljen u obliku koji se naziva ‚skraćenim‘, ako smatra da je to tijelo također u mogućnosti postupati u tom slučaju. Na temelju [točke] 14. Obavijesti [o suradnji], Komisija je najmjerodavnija u slučaju kada jedan ili više sporazuma ili jedno ili više djelovanja na tržištu, uključujući i mreže sličnih sporazuma ili djelovanja na tržištu, utječu na tržišno natjecanje u više od tri države članice.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 DHL je 5. lipnja 2007. Komisiji podnio zahtjev za oslobađanje od kazni u vezi s nekolicinom povreda prava tržišnog natjecanja Unije u sektoru usluga međunarodne špedicije robe. Komisija je 24. rujna 2007. DHL-u dodijelila uvjetni imunitet za cijeli sektor međunarodne špedicije robe, odnosno za morsku zračnu i cestovnu špediciju. Nadalje, DHL je 20. prosinca 2007. Komisiju obavijestio o određenim informacijama koje se odnose na postupanja opažena u Italiji na području međunarodnih špedicija robe cestom. U mjesecu lipnju 2008. Komisija je odlučila postupak pokrenuti samo u odnosu na dio zabranjenog sporazuma koji se odnosi na usluge međunarodne zračne špedicije, ostavljajući nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje mogućnost pokretanja postupka zbog povreda koje se odnose na usluge morske i cestovne špedicije.
- 18 Istovremeno, DHL je 12. srpnja 2007. AGCM-u podnio skraćeni zahtjev za oslobođenje na temelju nacionalnog pokajničkog programa. DHL je u tom zahtjevu dostavio informacije koje se odnose na nezakonita postupanja na tržištu špedicije i međunarodnog prijevoza robe. Prema stajalištu AGCM-a, ta se izjava odnosila samo na sektor međunarodnog prijevoza robe morem i zrakoplovom, isključujući cestovni prijevoz. Međutim, prema stajalištu DHL-a, navedeni skraćeni zahtjev odnosio se na nezakonita postupanja opažena na cijelom tržištu špedicije i međunarodnog prijevoza robe. DHL je pojasnio da njegov zahtjev od 12. srpnja 2007. ne sadrži konkretne i specifične primjere postupanja opaženih u okviru cestovne špedicije robe zbog činjenice da takvi slučajevi još nisu otkriveni.
- 19 DHL je 23. lipnja 2008. AGCM-u podnio dodatni skraćeni zahtjev za oslobođenje, dopunjujući svoj zahtjev od 12. srpnja 2007., kako bi ga izričito proširio i na sektor međunarodnih špedicija robe cestom. U tom je zahtjevu DHL izjavio da „ ova izjava u svakom smislu predstavlja običnu dopunu zahtjeva podnesenog 12. srpnja 2007., s obzirom na to da dodatna postupanja na koja se on [odnosio nisu predstavljala] zasebnu povredu koja nije obuhvaćena prvom izjavom, nego samo novi pojavni oblik već iznesenih povreda, i da ih [je] Komisija kao takve uzela u obzir za potrebe pokajničkog programa odobrenog poduzetniku“.
- 20 U međuvremenu, Deutsche Bahn AG podnio je Komisiji 5. studenoga 2007., u svoje ime i u ime svojih društva kćeri, među kojima se nalazi Schenker Italiana SpA (u daljnjem tekstu: Schenker), zahtjev za oslobođenje, najprije u odnosu na špediciju robe morem, a potom 19. studenoga 2007. u odnosu na cestovne špedicije. Usto, Schenker je AGCM-u 12. prosinca 2007. podnio skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa, dajući informacije koje se odnose na cestovne špedicije robe u Italiji.
- 21 Agility Logistics Srl (u daljnjem tekstu: Agility) podnio je Komisiji 20. studenoga 2007. zahtjev za smanjenje kazne u okviru povreda na tržištu špedicije i međunarodnog prijevoza robe. Društvo Agility Logistics International podnijelo je AGCM-u 12. svibnja 2008., u svoje ime i u ime svojeg društva kćeri Agility, skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa u vezi s talijanskim zabranjenim sporazumom koji se odnosi na cestovne špedicije robe.
- 22 18. studenoga 2009., AGCM pokrenuo je postupak radi utvrđivanja mogućih povreda članka 101. UFEU-a u sektoru međunarodnog prijevoza robe.
- 23 Spornom odlukom donesenom 15. lipnja 2011., AGCM utvrdio je da je nekolicina poduzetnika, među kojima se nalaze DHL, Schenker i Agility, sudjelovala u zabranjenom sporazumu u sektoru usluga međunarodne cestovne špedicije robe iz Italije i u Italiju, povrijedivši time članak 101. UFEU-a.
- 24 AGCM je u toj odluci priznao da je Schenker bilo prvo društvo koje je zatražilo oslobođenje od kazni u Italiji u vezi s cestovnom špedicijom robe. Na temelju nacionalnog pokajničkog programa, tom društvu nije određena nikakva kazna. S druge strane, DHL-u kao i Agilityju naloženo je plaćanje kazni, koje su naknadno smanjene na 49% i 50% njihova početnog iznosa. AGCM je također smatrao da je DHL, u svojem zahtjevu od 12. srpnja 2007. zahtijevao oslobođenje od kazni samo za zračne i morske špedicije robe, dok je to društvo zahtjev koji se odnosi na cestovne špedicije podnijelo tek 23. lipnja 2008.

- 25 DHL je pokrenuo postupak pred Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud Lazio) radi djelomičnog poništenja sporne odluke, tvrdeći među ostalim da je potonji pogrešno postupio kada mu nije dodijelio prvo mjesto u poretku u okviru nacionalnog pokajničkog programa i slijedom toga, pravo na oslobođenje od kazne. Prema mišljenju DHL-a, načela prava Unije obvezuju nacionalno tijelo koje zaprimi skraćeni zahtjev za primjenu pokajničkog programa da ga ocjeni vodeći računa o glavnom zahtjevu za oslobođenje koji je to isto društvo podnijelo Komisiji. Nadalje, DHL je tvrdio da su skraćeni zahtjevi koje su Schenker i Agility podnijeli AGCM-u nedopušteni.
- 26 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud Lazio) odbio je DHL-ovu tužbu, temeljeći svoju odluku na načelu autonomije i neovisnosti različitih pokajničkih programa i zahtjeva koji se na njih odnose.
- 27 DHL je sudu koji je uputio zahtjev podnio žalbu protiv odluke donesene u prvom stupnju. To društvo tvrdi da u spornoj odluci nisu poštovana načela koja među ostalim proizlaze iz Obavijesti o suradnji i Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni. DHL smatra da AGCM obvezuju pravila i instrumenti ECN-a, jer je potonji nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje koje čini dio te mreže.
- 28 U tim je uvjetima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Trebaju li članak 101. UFEU-a, članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 11. uredbe br. 1/2003 tumačiti na način da:

1. nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ne mogu, u slučaju poput onog u glavnom postupku, u svojem djelovanju ne primijeniti instrumente koje je utvrdio i donio ECN, osobito Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni, a da to ne bude protivno utvrđenjima Suda u točkama 21. i 22. presude Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389);
2. između glavnog zahtjeva za oslobođenje koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Komisiji i skraćenog zahtjeva za oslobođenje koji je podnio nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje, za isti zabranjeni sporazum, postoji takva pravna veza da nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, unatoč odredbama točke 38. Obavijesti o suradnji, mora, na temelju točke 22. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni (koja je prema numeraciji Oglednog programa ECN-a iz 2012. godine postala točka 24.) i na temelju njegove napomene s objašnjenjem br. 45. (koja je prema numeraciji Oglednog programa ECN-a iz 2012. postala napomena s objašnjenjem br. 49):
 - skraćeni zahtjev za oslobođenje ocjenjivati imajući u vidu glavni zahtjev, i provjeriti odražava li skraćeni zahtjev dosljedno sadržaj glavnog zahtjeva
 - podredno – ako smatra da je materijalno područje primjene zaprimljenog skraćenog zahtjeva uže od onog glavnog zahtjeva koji je podnio isti poduzetnik, na temelju kojeg je Komisija tom poduzetniku dodijelila uvjetni imunitet – uspostaviti kontakt s Komisijom ili samim poduzetnikom kako bi utvrdio je li, nakon podnošenja skraćenog zahtjeva taj poduzetnik, u okviru provođenja svojih unutarnjih istraga utvrdio postojanje konkretnih i specifičnih primjera ponašanja u sektoru koji navodno pokriva glavni zahtjev za oslobođenje, ali ne i skraćeni zahtjev za oslobođenje;
3. je na temelju točaka 3. i 22. do 24. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni i njegovih napomena s objašnjenjima br. 8, 41, 45 i 46, i vodeći računa o izmjenama unesenim točkama 24. do 26. Oglednog programa ECN-a iz 2012. i njegovih napomena s objašnjenjima br. 44 i 49, nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje koje je u vrijeme kada su se dogodile činjenice iz glavnog postupka primijenilo pokajnički program poput

onog o kojem je riječ u spomenutom predmetu, za određeni tajni zabranjeni sporazum glede kojeg je prvi poduzetnik podnio ili namjeravao podnijeti Komisiji glavni zahtjev za oslobođenje, moglo valjano zaprimiti:

- samo skraćeni zahtjev za oslobođenje od strane tog poduzetnika ili
- i dodatne skraćene zahtjeve za oslobođenje podnesene od strane drugih poduzetnika, koji su Komisiji, kao glavni zahtjev, podnijeli zahtjev za oslobođenje „koji se ne može prihvatiti”, odnosno zahtjev za smanjenje kazne, posebice kad su glavni zahtjevi tih posljednje navedenih poduzetnika podneseni nakon dodjeljivanja uvjetnog imuniteta prvom poduzetniku?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbu br. 1/2003, tumačiti na način da su instrumenti doneseni u okviru ECN-a, posebice Ogleadni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni, obvezujući za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje.
- 30 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, svrha mehanizma suradnje između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, koji je uspostavljen u poglavlju IV. Uredbe br. 1/2003, zajamčiti je dosljednu primjenu pravila o tržišnom natjecanju u državama članicama (vidjeti u tom smislu presude X, C-429/07, EU:C:2009:359, t. 20., i Tele2 Polska, C-375/09, EU:C:2011:270, t. 26.).
- 31 Sukladno uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 1/2003 Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje trebaju zajedno stvoriti mrežu javnih tijela koja će usko surađivati i primjenjivati propise o zaštiti tržišnog natjecanja Unije. U tom smislu, u točki 1. Obavijesti o suradnji pojašnjeno je da je ta mreža forum za diskusiju i suradnju u primjeni i provedbi politike tržišnog natjecanja Unije.
- 32 Iz toga proizlazi da ECN, kojemu je cilj promicanje diskusije i suradnje prilikom provedbe politike tržišnog natjecanja, nije ovlašten donositi pravno obvezujuća pravila.
- 33 U tom smislu Sud je već presudio da ni Obavijest o suradnji, ni Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela (SL 2006., C 298, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 62.; u daljnjem tekstu: Obavijest o primjeni pokajničkog programa) ne obvezuju države članice (vidjeti presudu Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 21.).
- 34 Nadalje, valja istaknuti da su Obavijest o suradnji i Obavijest o primjeni pokajničkog programa, donesene u okviru ECN-a, objavljene tijekom 2004. i 2006. u seriji C *Službenog lista Europske unije*, u kojoj se za razliku od njegove serije L, ne objavljuju pravno obvezujući akti nego samo informacije, preporuke i mišljenja koja se odnose na Uniju (presude Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, t. 35., i Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, t. 30.).
- 35 Iz toga slijedi da te obavijesti ne mogu stvoriti obveze za države članice.
- 36 Što se posebice tiče sustava oslobođenja ili ublažavanja od kazni, od kojeg unutar Unije imaju koristi poduzetnici koji surađuju s Komisijom ili nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje radi otkrivanja nezakonitih zabranjenih sporazuma, valja utvrditi da ni odredbama UFEU-a ni Uredbom br. 1/2003 nisu predviđena opća pravila o oslobođenju ili ublažavanju kazni (presuda Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 20.). Stoga, budući da ne postoji centralizirani sustav na razini Unije za

zaprimanje i ocjenu zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koji se odnose na povrede članka 101. UFEU-a, postupanje s takvim zahtjevima upućenima nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje određuje to tijelo primjenom prava države članice u kojoj se nalazi.

- 37 U tom pogledu, valja nadodati da se Obavijest o primjeni pokajničkog programa odnosi samo na pokajničke programe koje provodi Komisija (presuda Pfeleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 21.).
- 38 S tim u vezi treba podsjetiti da je Sud već presudio da Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni nema obvezujući učinak u odnosu na sudove država članica (presuda Pfeleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 22.).
- 39 DHL je međutim tvrdio da se ta sudska praksa odnosi samo na nacionalne sudove, a ne na nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. DHL smatra da je zaključak do kojega je Sud došao u predmetu Pfeleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389) bio opravdan samo okolnošću da predmetne odredbe nemaju izravni učinak i da ih stoga nacionalni sudovi ne mogu primjenjivati u građanskim ili upravnim sporovima.
- 40 Navedeni se argumenti ne mogu prihvatiti.
- 41 S jedne strane, jedinstvena primjena prava Unije u državama članicama može biti ugrožena s obzirom na to da države članice sukladno članku 35. stavku 1. Uredbe br. 1/2003 mogu odrediti nacionalne sudove kao nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Naime, obvezujuća narav Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni mijenjala bi se ovisno o sudskoj ili upravnoj naravi nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje različitih država članica.
- 42 S druge strane, Sud je već presudio da pokajnički program koji je Komisija uspostavila posredstvom Obavijesti o primjeni pokajničkog programa ne obvezuje države članice (presuda Kone i dr., C-557/12, EU:C:2014:1317, t. 36.). To se utvrđenje primjenjuje i na Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni.
- 43 Nadalje, okolnost koju ističe DHL, prema kojoj su se nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje formalno obvezala poštovati načela navedena u Obavijesti o suradnji, u odnosu na pravo Unije ne mijenja pravnu vrijednost te obavijesti ni pravnu vrijednost Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni.
- 44 Imajući u vidu prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbu br. 1/2003 treba tumačiti na način da instrumenti doneseni u okviru ECN-a, posebice Ogledni program ECN-a na području oslobađanja ili ublažavanja kazne nisu obvezujući za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje.

Drugo pitanje

- 45 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev na prvome mjestu pita treba li odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbu br. 1/2003, tumačiti na način da između zahtjeva za oslobađanje koji je poduzetnik podnio ili ga namjerava podnijeti Komisiji i skraćene zahtjeva podnesenog nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje, za isti zabranjeni sporazum postoji takva pravna veza koja to tijelo obvezuje da skraćeni zahtjev ocjenjuje s obzirom na zahtjev za oslobađanje, u slučaju kad skraćeni zahtjev vjerno odražava sadržaj zahtjeva za oslobađanje podnesenog Komisiji. Na drugome mjestu, sud koji je uputio zahtjev pita je li nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, u slučaju da je materijalno područje primjene skraćene zahtjeva uže od materijalnog područja primjene zahtjeva za oslobađanje, obvezno kontaktirati Komisiju ili samog poduzetnika kako bi utvrdilo je li taj poduzetnik utvrdio postojanje konkretnih primjera nezakonitih ponašanja u sektoru koji navodno pokriva zahtjev za oslobađanje, ali ne i skraćeni zahtjev.

Dopuštenost

- 46 Agility i francuska vlada pozvali su se na nedopuštenost prvog dijela drugog pitanja, tvrdeći da nije relevantno i da je hipotetskog karaktera.
- 47 Prema mišljenju tog društva i te vlade, pitanje koje se postavlja u glavnom postupku je ono treba li skraćeni zahtjev tumačiti s obzirom na zahtjev za dodjelu imuniteta podnesen Komisiji u slučaju kad ti zahtjevi nemaju isto materijalno područje primjene. S druge strane, pitanjem koje je prvenstveno postavljeno, sud koji je uputio zahtjev pita treba li skraćeni zahtjev, u slučaju kad on vjerno odražava sadržaj zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji, tumačiti u odnosu taj zahtjev.
- 48 U tom pogledu, valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a, samo na nacionalnom sudu – pred kojim se vodi postupak i koji treba preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će se donijeti – da ocijeni, s obzirom na posebnosti predmeta, kako potrebu za prethodnom odlukom da bi mogao donijeti svoju odluku tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (vidjeti osobito presude Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 40., kao i Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 34.).
- 49 U tim okolnostima, odbijanje zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očigledno da traženo tumačenje prava Unije nije ni u kakvoj vezi s činjeničnim stanjem ili predmetom spora, ako je problem hipotetske naravi ili Sud ne raspolaže potrebnim činjeničnim ili pravnim elementima kako bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (vidjeti osobito presude Kamberaj, EU:C:2012:233, t. 42. i Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 36.).
- 50 To ovdje nije slučaj.
- 51 Naime, valja utvrditi, s jedne strane, da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je DHL 5. lipnja 2007. Komisiji podnio zahtjev za dodjelu oslobođenja u vezi s nekolicinom povreda prava tržišnog natjecanja Unije u sektoru usluga međunarodne špedicije robe. S druge strane, DHL je 12. srpnja 2007. AGCM-u podnio skraćeni zahtjev za dodjelu imuniteta koji se odnosi na nezakonita postupanja na tržištu međunarodne špedicije robe iz Italije i u Italiju.
- 52 Imajući u vidu činjenicu da se AGCM i DHL ne slažu u pogledu materijalnog sadržaja skraćenog zahtjeva i slijedom toga u pogledu eventualnih sličnosti ili razlika koje se odnose na područje primjene zahtjeva o kojima je riječ u glavnom postupku, nije očito da odgovor na prvi dio drugog pitanja ne bi bio koristan sudu koji je uputio zahtjev.
- 53 U tim okolnostima, prvi dio drugog prethodnog pitanja treba smatrati dopuštenim.

Meritum

- 54 Sustav oslobođenja ili ublažavanja kazne temelji se načelu prema kojem tijela nadležna za tržišno natjecanje oslobađaju od plaćanja kazne poduzetnika koji otkrije svoje sudjelovanje u zabranjenom sporazumu ako je on prvi koji dostavlja informacije na temelju kojih je među ostalim moguće utvrditi povredu članka 101. UFEU-a.

- 55 Međutim, sukladno točki 38. Obavijesti o suradnji, budući da na razini Unije ne postoji jedinstven i potpuno usklađen sustav oslobođenja ili ublažavanja kazne, zahtjev za primjenu pokajničkog programa upućen jednom nadležnom tijelu neće se automatski smatrati upućenim i svim nadležnim tijelima. Naime, kao što je to utvrđeno u točki 36. ove presude, postupanje sa zahtjevom za primjenu pokajničkog programa uređuje pravo svake države članice.
- 56 U tom pogledu, u točki 1. Oglednog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni naveden je interes koji poduzetnici imaju da zahtijevaju primjenu pokajničkog programa od svih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su nadležna za primjenu članka 101. UFEU-a na zemljopisnom području na kojem je učinjena povreda, te koja se mogu smatrati mjerodavnima za vođenje postupka zbog povrede.
- 57 Valja također pojasniti da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu donositi pokajničke programe i da je svaki od tih programa neovisan ne samo o ostalim nacionalnim programima nego i o pokajničkom programu Unije.
- 58 Usporedno postojanje i autonomija koji stoga karakteriziraju postojeće odnose između pokajničkog programa Unije i programa država članica izraz su sustava paralelne nadležnosti Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, koji je uspostavljen Uredbom br. 1/2003.
- 59 Iz toga proizlazi da u slučaju zabranjenog sporazuma čiji protutržišni učinci mogu nastati u više država članica i koji slijedom toga mogu dovesti do intervencije različitih nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i Komisije, poduzetnik koji se želi koristiti sustavom oslobođenja ili ublažavanja od kazni zbog svojeg sudjelovanja u predmetnom zabranjenom sporazumu ima interes podnijeti zahtjeve za oslobođenje ne samo Komisiji nego i nacionalnim tijelima koja su eventualno nadležna za primjenu članka 101. UFEU-a.
- 60 Autonomija pokajničkih programa mora nužno obuhvaćati različite zahtjeve za oslobođenje podnesene Komisiji i nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje, s obzirom na to da oni čine sastavni dio navedenih programa. U tom pogledu, važno je istaknuti da autonomija tih zahtjeva proizlazi neposredno iz činjenice da na razini Unije ne postoji jedinstven sustav samoprijavljivanja poduzetnika koji sudjeluju u zabranjenim sporazumima kršeći time članak 101. UFEU-a. Na tu autonomiju nadalje ne može utjecati okolnost da je predmet različitih zahtjeva ista povreda prava tržišnog natjecanja.
- 61 Međutim, navodno postojanje pravne veze između zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji i skraćenog zahtjeva podnesenog nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje, koja bi ta tijela obvezivala da potonji zahtjev ocjenjuju s obzirom na zahtjev za oslobođenje, dovelo bi u pitanje autonomiju različitih zahtjeva i slijedom toga *ratio* samog sustava skraćenih zahtjeva. Naime, taj sustav temelji se na načelu prema kojem na razini Unije ne postoji jedinstven zahtjev za primjenu pokajničkog programa ili „glavni“ zahtjev podnesen istovremeno s „akcesornim“ zahtjevima, nego zahtjevi za oslobođenje podneseni Komisiji i skraćeni zahtjevi podneseni nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje, a za čiju ocjenu je isključivo zaduženo tijelo kojemu je taj zahtjev upućen.
- 62 U svakom slučaju niti jednom odredbom prava Unije na području zabranjenih sporazuma nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje nije određena obveza tumačenja skraćenog zahtjeva s obzirom na zahtjev za oslobođenje podnesen Komisiji, neovisno o odgovoru na pitanje odražava li taj skraćeni zahtjev vjerno sadržaj zahtjeva podnesenog Komisiji.
- 63 Kada je nadalje riječ o eventualnoj obvezi nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje da kontaktira Komisiju ili poduzetnika koji mu je podnio skraćeni zahtjev u slučaju kada je materijalno područje primjene tog zahtjeva uže od materijalnog područja primjene zahtjeva za oslobođenje, valja istaknuti – kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 78. svojeg mišljenja – da bi takva obveza mogla smanjiti obvezu suradnje podnositelja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa koja je jedan od temelja cijelog pokajničkog programa.

- 64 U tim okolnostima poduzetnik koji od nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje zahtijeva pravo da se koristi sustavom oslobođenja ili ublažavanja kazni, obvezan je uvjeriti se da u pogledu svakog zahtjeva koji podnosi ne postoje nejasnoće oko njegova opsega, i to tim više zato – kao što je to navedeno u točki 62. ove presude – jer nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nemaju nikakvu obvezu da skraćeni zahtjev ocjenjuju s obzirom na zahtjev za oslobođenje podnesen Komisiji.
- 65 Jedino tumačenje, koje se temelji na obvezi poduzetnika da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje obavijesti kada se ispostavi da se stvarni doseg zabranjenog sporazuma razlikuje od dosega koji je prijavljen tim tijelima ili od dosega koji je predstavljen Komisiji, može osigurati poštovanje autonomije različitih sustava oslobođenja ili ublažavanja kazni.
- 66 Naime, kad bi se obična mogućnost da se obrate poduzetnicima koji su im podnijeli skraćene zahtjeve, koju nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju na raspolaganju kako bi dobila dodatne obavijesti, zamijenila obvezom kontaktiranja tih poduzetnika ili Komisije u slučaju kad ti zahtjevi imaju uže materijalno područje primjene nego zahtjevi za oslobođenje podnesenih Komisiji, uspostavila bi se hijerarhija između predmetnih zahtjeva, što bi značilo povredu decentraliziranog sustava predviđenog Uredbom br. 1/2003.
- 67 Slijedom toga na drugo pitanje treba odgovoriti kako slijedi:
- Odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbu br. 1/2003 treba tumačiti na način da između zahtjeva za oslobođenje koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Komisiji i skraćenog zahtjeva podnesenog nacionalom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje za isti zabranjeni sporazum ne postoji nikakva pravna veza koja to tijelo obvezuje da skraćeni zahtjev ocjenjuje s obzirom na zahtjev za oslobođenje. Okolnost da skraćeni zahtjev odražava vjerno ili pak ne, sadržaj zahtjeva podnesenog Komisiji, u tom pogledu nije relevantna.
 - Kad je materijalno područje primjene skraćenog zahtjeva podnesenog nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje uže od materijalnog područja primjene zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji, to nacionalno tijelo nije obvezno kontaktirati Komisiju ili samog poduzetnika kako bi utvrdilo je li taj poduzetnik utvrdio postojanje konkretnih primjera nezakonitih ponašanja u sektoru koji navodno pokriva taj zahtjev za oslobođenje, ali ne i navedeni skraćeni zahtjev.

Treće pitanje

- 68 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbu br. 1/2003, tumačiti na način da u slučaju kad je prvi poduzetnik Komisiji podnio zahtjev za dodjelu imuniteta, samo taj poduzetnik nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje može podnijeti skraćeni zahtjev za oslobođenje ili su to ovlašteni učiniti i drugi poduzetnici koji su Komisiji podnijeli zahtjev za smanjenje kazne.

Dopuštenost

- 69 Talijanska i austrijska vlada tvrde da je treće prethodno pitanje nedopušteno jer sud koji je uputio zahtjev njime od Suda traži tumačenje nacionalnog prava, posebice nacionalnog pokajničkog programa.
- 70 Prema ustaljenoj sudskoj praksi nije na Sudu da u okviru prethodnog postupka ocjenjuje usklađenost nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije niti da tumači nacionalne zakonske odredbe ili podzakonske akte (vidjeti osobito presude Jaeger, C-151/02, EU:C:2003:437, t. 43., i Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, t. 43.).

- 71 Međutim, u ovom slučaju iz trećeg pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev od Suda u biti traži tumačenje prava Unije, osobito članka 101. UFEU-a i Uredbe br. 1/2003, u okviru funkcioniranja sustava paralelne nadležnosti koji postoji između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, kako bi odlučio je li AGCM, na temelju nacionalnog pokajničkog programa „mogao zakonito“ prihvatiti određene zahtjeve za oslobođenje.
- 72 Stoga sudu koji je uputio zahtjev treba dati koristan odgovor, pružajući mu elemente za tumačenje prava Unije, koji će mu omogućiti donošenje odluke o zakonitosti sporne odluke.
- 73 Iz toga slijedi da treće prethodno pitanje treba smatrati dopuštenim.

Meritum

- 74 Sumnja suda koji je uputio zahtjev iz koje je proizašlo ovo prethodno pitanje temelji se na činjenici da je Ogladnim programom ECN-a na području oslobođenja ili ublažavanja kazne bilo predviđeno da sustav skraćenih zahtjeva za oslobođenje na nacionalnoj razini mogu primijeniti poduzetnici koji su od Komisije zahtijevali oslobođenje od kazne, pri čemu nije bilo očito da je to slučaj i s poduzetnicima koji su od te institucije zahtijevali obično smanjenje kazne.
- 75 Mogućnost poduzetnika – koji nije bio prvi koji je Komisiji podnio zahtjev za oslobođenje i koji slijedom toga ne može biti u potpunosti oslobođen od kazne nego mu je kazne moguće samo smanjiti – da nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje podnese skraćeni zahtjev za oslobođenje bila je izričito predviđena samo u Ogladnom programu ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni nakon izmjena koje su u taj program unesene tijekom 2012.
- 76 U tom smislu, valja istaknuti da se činjenica da Ogladni program ECN-a na području oslobođenja ili ublažavanja kazne, u verziji koja je postojala na dan nastanka činjenica iz glavnog postupka, u kojoj poduzetnicima koji su Komisiji podnijeli zahtjev za smanjenje kazne nije izričito dodjeljivo mogućnost podnošenja skraćenog zahtjeva za oslobođenje nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje, ne može tumačiti na način da se protivi tomu da ta tijela u tim okolnostima prihvate takav skraćeni zahtjev.
- 77 Naime, kao što je to navedeno u točki 44. ove presude, instrumenti doneseni u okviru ECN-a, posebice njegov Ogladni program na području oslobađanja ili smanjenja kazni, nisu obvezujući za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Međutim, učinak tog neobvezujućeg karaktera s jedne je strane to da države članice nisu obvezne u svoje sustave oslobođenja od kazni unijeti odredbe Ogladnog programa ECN-a na području oslobađanja ili smanjenja kazni i s druge strane to da im se ne zabranjuje ni donošenje – na nacionalnoj razini – pravila koja nisu sadržana u tom ogladnom programu ili koja se od njega razlikuju, ako se ta nadležnost izvršava u skladu s pravom Unije, osobito člankom 101. UFEU-a i Uredbom br. 1/2003.
- 78 Nadležnost kojom države članice raspoložu radi određivanja njihovih pokajničkih programa treba se izvršavati u skladu s pravom Unije, posebice Uredbom br. 1/2003. Konkretno govoreći, države članice ne smiju onemogućiti ili pretjerano otežati provedbu prava Unije i posebice u području prava tržišnog natjecanja trebaju voditi računa o tome da pravila koja utvrđuju ili primjenjuju ne ugrožavaju djelotvornu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a (presude Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 24., kao i Kone i dr., C-557/12, EU:C:2014:1317, t. 26.).
- 79 Sud je već presudio da pokajnički programi predstavljaju korisne alate u učinkovitoj borbi za otkrivanje i okončanje povreda pravila tržišnog natjecanja pa stoga služe cilju djelotvorne primjene članaka 101. i 102. UFEU-a (presuda Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, t. 25.).

- 80 U tom pogledu, valja istaknuti da djelotvorna primjena članka 101. UFEU-a ne predstavlja prepreku za nacionalni sustav oslobođenja ili ublažavanja od kazni koji omogućuje prihvaćanje skraćenog zahtjeva za oslobođenje poduzetnika koji Komisiji nije podnio zahtjev za potpuno oslobođenje.
- 81 S druge strane, takav pristup je u skladu s ciljem i duhom kojima je nadahnuo uspostavljanje sustava zahtjeva za primjenu pokajničkog programa. Naime, taj sustav namijenjen je među ostalim otkrivanju ponašanja protivnih članku 101. UFEU-a, poticanjem sudionika u zabranjenim sporazumima da ih prijave. Slijedom toga njegova svrha je ohrabriti podnošenje takvih zahtjeva, a ne ograničiti njihov broj.
- 82 Stoga, Sud je presudio da Obavijest o primjeni pokajničkog programa ima za cilj stvaranje klime nesigurnosti unutar zabranjenih sporazuma kako bi ohrabrila njihovu prijavu Komisiji (presuda LG Display i LG Display Taiwan/Komisija, C-227/14 P, EU:C:2015:258, t. 87.). Ta nesigurnost proizlazi među ostalim iz činjenice da samo jedan sudionik zabranjenog sporazuma može u potpunosti biti oslobođen od kazne i da Komisija u svakom trenutku na vlastitu inicijativu može utvrditi postojanje tog zabranjenog sporazuma.
- 83 U tom smislu, ne može se isključiti da je moguće da poduzetnik koji nije bio prvi koji je Komisiji podnio zahtjev za oslobođenje i kojem kazna slijedom toga može samo biti smanjena, podnošenjem skraćenog zahtjeva za oslobođenje bude prvi koji će nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje obavijestiti o postojanju predmetnog zabranjenog sporazuma. U takvoj situaciji, u slučaju kad Komisija ne bi provodila svoju istragu u vezi s istim činjenicama kao što su one koje su otkrivene nacionalnom tijelu, predmetnog bi poduzetnika bilo moguće – na temelju nacionalnog sustava za primjenu pokajničkog programa – potpuno osloboditi od kazne.
- 84 Slijedom toga, na treće pitanje valja odgovoriti da odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbe br. 1/2003 treba tumačiti na način da se ne protive tomu da nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, prihvati skraćeni zahtjev za oslobođenje poduzetnika koji Komisiji nije podnio zahtjev za potpuno oslobođenje nego zahtjev za smanjenje kazni.

Troškovi

- 85 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. Odredbe prava Europske unije, posebice članka 101. UFEU-a i Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a] treba tumačiti na način da instrumenti doneseni u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje, posebice Ogladni program te mreže na području oslobađanja ili smanjenja kazni nisu obvezujući za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje.**
- 2. Odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbu br. 1/2003 treba tumačiti na način da između zahtjeva za oslobođenje koji je poduzetnik podnio ili namjerava podnijeti Europskoj komisiji i skraćenog zahtjeva podnesenog nacionalom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje za isti zabranjeni sporazum ne postoji nikakva pravna veza koja to tijelo obvezuje da skraćeni zahtjev ocjenjuje s obzirom na zahtjev za oslobođenje. Okolnost da skraćeni zahtjev odražava vjerno ili pak ne, sadržaj zahtjeva podnesenog Komisiji, u tom pogledu nije relevantna.**

Kad je materijalno područje primjene skraćenog zahtjeva podnesenog nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje uže od materijalnog područja primjene zahtjeva za oslobođenje podnesenog Komisiji, to nacionalno tijelo nije obvezno kontaktirati Komisiju ili samog poduzetnika kako bi utvrdilo je li taj poduzetnik utvrdio postojanje konkretnih primjera nezakonitih ponašanja u sektoru koji navodno pokriva taj zahtjev za oslobođenje, ali ne i navedeni skraćeni zahtjev.

3. Odredbe prava Unije, osobito članak 101. UFEU-a i Uredbe br. 1/2003 treba tumačiti na način da se ne protive tomu da nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, prihvati skraćeni zahtjev za oslobođenje poduzetnika koji Komisiji nije podnio zahtjev za potpuno oslobođenje nego zahtjev za smanjenje kazni.

Potpisi