



## Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (peto vijeće)

15. ožujka 2019. \*

„Tužba za poništenje – Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Tržište metalne ambalaže – Odluka o pokretanju istrage – Akt protiv kojeg nije dopušten pravni lijek – Nedopuštenost”

U predmetu T-410/18,

**Silgan Closures GmbH**, sa sjedištem u Münchenu (Njemačka),

**Silgan Holdings, Inc.**, sa sjedištem u Stamfordu, Connecticut (Sjedinjene Američke Države),

koje zastupaju H. Wollmann, D. Seeliger, R. Grafunder i V. Weiss, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju T. Christoforou, B. Ernst, G. Meessen, C. Vollrath i L. Wildpanner, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2018) 2466 final od 19. travnja 2018., na temelju koje je Komisija pokrenula postupak na temelju članka 101. UFEU-a u predmetu AT.40522 – Pandora,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: D. Gratsias (izvjestitelj), predsjednik, I. Labucka i A. Dittrich, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeće

### Rješenje

#### Okolnosti spora

- 1 Tužitelji, Silgan Closures GmbH i Silgan Holdings, Inc., su društva koja posluju, među ostalim, u sektoru metalne ambalaže u obliku spremnika od metala i zatvarača. Bundeskartellamt (Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja, Njemačka) pokrenuo je 2015. istragu glede više društava iz tog sektora,

\* Jezik postupka: njemački

među kojima su društva iz grupe kojoj pripadaju tužitelji. U okviru te istrage dotična su društva, koja pripadaju istog grupi kao i tužitelji, podnijela zahtjev primjenu pokajničkog programa te su surađivala sa Saveznim uredom za zaštitu tržišnog natjecanja tako što su dostavila podatke.

- 2 Sastanak namijenjen pripremi transakcije održan je 8. rujna 2016. između Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja i zastupnika tih društava.
- 3 Odlukom od 19. travnja 2018. Europska komisija je u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članka [101. i 102. UFEU-a] (SL 2004., L 123, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 298.) odlučila pokrenuti postupak primjene članka 101. UFEU-a glede više društava koje posluju u sektoru metalne ambalaže među kojima su tužitelji (predmet AT.40522 – Pandora) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### **Postupak i zahtjevi stranaka**

- 4 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 4. srpnja 2018. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 5 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 14. rujna 2018. Komisija je istaknula nedopuštenost tužbe.
- 6 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 18. odnosno 26. rujna 2018. Savezna Republika Njemačka i Vijeće Europske unije zatražili su u ovom postupku intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.
- 7 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
  - odbije prigovor nedopuštenosti;
  - poništi pobijanu odluku;
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 8 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
  - odbaci tužbu kao nedopuštenu;
  - naloži tužiteljima snošenje troškova.

### **Pravo**

- 9 U okviru prigovora nedopuštenosti Komisija ističe da pobijana odluka ne utječe na interese tužitelja mijenjajući na bitan način njihov pravni položaj, tako da tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu.
- 10 Sa svoje strane, tužitelji smatraju da zbog posebnih okolnosti ovog predmeta pobijana odluka jest akt koji se može pobijati. U tom okviru, oni ističu da članci 104. i 105. UFEU-a Komisiji dodjeljuju ovlast pokretanja postupka primjene članka 101. UFEU-a samo pod uvjetom, da ona poštuje načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti. Usto, donošenje pobijane odluke imalo bi za posljedicu prestanak nadležnosti Saveznog ureda za tržišno natjecanje, i time, uklanjanje mogućnosti tužitelja da se koriste njegovim pokajničkim programom. Osim toga, ta ista odluka dovela bi do prekida zastare progona u Njemačkoj, ali i do nemogućnosti da se istraga dovrši u razumnom roku. Naposljetku, tužitelji ističu da su od sada obvezni oblikovati svoju strategiju radi istrage koju je Komisija pokrenula, a što utječe na njihov pravni položaj.

- 11 Na temelju članka 130. stavaka 1. i 7. Poslovnika Općeg suda, ako tuženik to zatraži, Opći sud može odlučiti o nedopuštenosti ili nenadležnosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu. U ovom slučaju, s obzirom na to da je Komisija zatražila odlučivanje o nedopuštenosti, Opći sud, smatrajući da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen, odlučio ga je riješiti bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.
- 12 Prema članku 263. UFEU-a, tužba za poništenje moguća je protiv akata koji nisu preporuke ili mišljenja i koji imaju pravni učinak prema trećima.
- 13 Radi utvrđivanja može li akt biti predmet takve tužbe, valja razmotriti sâm bit tog akta, a oblik u kojem je donesen načelno je nevažan u tom pogledu. U tom pogledu, predmet tužbe za poništenje mogu biti samo akti ili odluke koji proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja mijenjajući na bitan način njegov pravni položaj (presuda od 19. siječnja 2017., Komisija/Total i Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, t. 35. i 36.).
- 14 Stoga je tužba za poništenje u načelu moguća samo protiv mjere kojom dotična institucija konačno utvrđuje svoje stajalište na završetku upravnog postupka. Nasuprot tomu, međuakti, čiji je cilj priprema konačne odluke, ne mogu se smatrati aktima koje se može pobijati (presuda od 19. siječnja 2017., Komisija/Total i Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, t. 37.).
- 15 U tom kontekstu, ako isključivo pripremni akti ne mogu kao takvi biti predmet tužbe za poništenje, na njihove moguće nezakonitosti moguće se pozvati u prilog tužbi podnesenoj protiv konačnog akta za koji su ti akti predstavljali pripremnu fazu, a što jamči djelotvornu i potpunu sudsku zaštitu (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 12.).
- 16 No, učinke i pravnu narav pobijane odluke, donesene u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 773/2004, treba ocijeniti s obzirom na njezinu funkciju u okviru postupka u kojem se donosi odluka na temelju poglavlja III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.) (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 13.).
- 17 Ta je postupak bio oblikovan kako bi se dotičnim poduzetnicima omogućilo da iznesu svoje stajalište i što potpunije razjasne stvar Komisiji, prije nego što ona donese odluku koja utječe na njihove interese. Njime se, dakle, nastoji u njihovu korist, stvoriti postupovna jamstva, te, kao što to proizlazi iz članka 10. Uredbe br. 773/2004, utvrditi njihovo pravo na očitovanje Komisiji (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 14.).
- 18 Naime, tužba za poništenje podnesena protiv pokretanja postupka primjene članka 101. UFEU-a, mogla bi obvezati sudove Europske unije da iznesu ocjenu o pitanjima o kojima Komisija još nije imala priliku očitovati se, te bi stoga imala za posljedicu da se unaprijed raspravlja o meritumu kao i miješanje različitih stadija upravnog i sudskog postupka. To bi, dakle, bilo nespojivo sa sustavom podjele ovlasti između Komisije i sudova Unije te s pravnim sredstvima koje propisuje Ugovor, kao i sa zahtjevima dobrog sudovanja i urednog odvijanja upravnog postupka Komisije (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 20.).
- 19 Proizlazi da akt poput pobijane odluke, na temelju kojeg Komisija pokreće postupak primjene članka 101. UFEU-a, proizvodi samo učinke svojstvene postupovnom aktu te, mimo njihovog postupovnog položaja, ne utječe na pravni položaj tužitelja (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 17.).
- 20 Što se, osobito, tiče posljedice predviđene u članku 11. stavku 6. Uredbe br. 1/2003, da zbog pokretanja postupka na koji se odnosi pobijana odluka prestaje nadležnost tijela država članica za tržišno natjecanje da primjenjuju članak 101. UFEU-a s obzirom na činjenice koje su predmet tog postupka,

njome se tužitelji štite od usporednog progona od strane tih tijela. Ova posljedica ne utječe, dakle, negativno na njihove interese (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 18.).

- 21 Ovaj zaključak ne važi samo kada niti jedno nacionalno tijelo nije pokrenulo postupak s tim u vezi, nego i *a fortiori* kada je takvo tijelo pokrenulo takav postupak i njezina nadležnost prestane na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003. Naime, ako odluka o pokretanju postupka primjene članka 101. UFEU-a ne utječe na pravni položaj dotičnog poduzetnika kada on do tada nije predmet nikakvog drugog postupka, to je tim više slučaj kada je predmetni poduzetnik već postao predmet istrage koju je nacionalno tijelo pokrenulo.
- 22 Stoga se tužitelji pogrešno pozivaju na članke 104. i 105. UFEU-a kojima su predviđena određena međudjelovanja između ovlasti Komisije i ovlasti država članica glede provedbe osobito članka 101. UFEU-a. Naime, te se odredbe odnose samo na moguće slučajeve koji nisu obuhvaćeni uredbom za primjenu članka 101. UFEU-a donesenom na temelju članka 103. UFEU-a, poput Uredbe br. 1/2003. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 17. ove potonje uredbe, pravilom uspostavljenim u njezinu članku 11. stavku 6. (vidjeti točke 20. i 21. ovog rješenja) želi se propise Unije o zaštiti tržišnog natjecanja dosljedno primjenjivati i na najbolji mogući način upravljati mrežom tijela javnih tijela sastavljenom od Komisije i nadležnih nacionalnih tijela, koji usko surađuju u primjeni propisa o tržišnom natjecanju.
- 23 U tim je okolnostima irelevantna činjenica da su tužitelji poduzeli nužne korake kako bi se u konačnici koristili pokajničkim programom koji je proveo Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja.
- 24 Naime, s jedne strane, ništa ne sprečava tužitelje da zahtijevaju primjenu Obavijesti 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.). S druge strane, 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. Tako 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 nacionalnim tijelima koja su eventualno nadležna za primjenu članka 101. UFEU-a, nego i Komisiji (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2016., DHL Express (Italy) i DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, t. 58. i 59.).
- 25 U takvom je slučaju na dotičnom poduzetniku, koji se želi koristiti takvim programom, da poduzme nužne korake tako da moguće izvršavanje ovlasti Komisije na temelju Uredbe br. 1/2003 u najmanjoj mjeri ili uopće ne utječe na prednosti koje bi on mogao zahtijevati po osnovi pokajničkog programa.
- 26 Povrh toga, prekid zastare do koje bi dovelo donošenje pobijane odluke ne nadilazi učinke svojstvene postupovnom aktu koji isključivo utječe na postupovni položaj, a ne na pravni položaj poduzetnika na kojeg se istraga odnosi (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 17.). Ova ocjena o isključivo postupovnoj naravi tih učinaka ne važi samo s obzirom na prekid zastare predviđen u članku 25. Uredbe br. 1/2003, nego i s obzirom na prekid zastare ovlasti koje nacionalna tijela imaju za izricanje sankcija koje su, ovisno o okolnostima, predviđene nacionalnim pravom.
- 27 Shodno tomu, argumenti tužitelja koji se temelje na navodnoj povredi obveze da sa ovaj predmet dovrši u razumnom roku, također su osuđeni na neuspjeh. Naime, ako na kraju postupka koji je Komisija pokrenula tužitelji drže da je ta institucija povrijedila svoje obveze s aspekta trajanja postupka, oni će svoja prava moći ostvarivati tako da podnesu tužbu za koju će smatrati da je prikladna za tu svrhu. Osim toga, okolnost da će se moguća istraga od strane Saveznog ureda za

zaštitu tržišnog natjecanja nastaviti tek nakon okončanja Komisijine istrage jest tek neizbježna činjenica isključivo postupovne naravi koja proizlazi iz prestanka nadležnosti tog nacionalnog tijela na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003. Stoga ona ne može utjecati na zaključak prema kojem pobijana odluka jest pripremni akt koji ne proizvodi pravne učinke prema tužiteljima,

- 28 Na sličan način, činjenica da tužitelji trebaju sada oblikovati strategiju koju će donijeti u okviru Komisijine istrage također je isključivo postupovna posljedica koja proizlazi iz pokretanja te istrage, tako da ona ne može pobijanu odluku preinačiti u akt koji utječe na pravni položaj tužitelja i time u akt koji se može pobijati.
- 29 Također je irelevantna okolnost da je u ovom slučaju pobijana odluka donesena prije nego što je tužiteljima dostavljena obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Naime, prema članku 2. stavku 1. Uredbe br. 773/2004, Komisija može odlučiti pokrenuti postupak s ciljem donošenja odluke na temelju poglavlja III. Uredbe br. 1/2003 u svakom trenutku, no ne kasnije od datuma kada donosi obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Slijedom toga, činjenica, da je pobijana odluka donesena prije bilo kakve dostave tužiteljima obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, po ničemu ne mijenja narav pobijane odluke kao pripremnog akata koji ne utječe na pravni položaj ovih potonjih.
- 30 Iz prethodnih ocjena proizlazi da je pobijana odluka pripremi akt koji u smislu članka 263. UFEU-a ne proizvodi pravne učinke prema tužiteljima, tako da prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula treba prihvatiti, a tužbu, prema tome, treba odbaciti kao nedopuštenu.
- 31 Sukladno članku 144. stavku 3. Poslovnika, kad tuženik podnese prigovor nedopuštenosti ili nenadležnosti iz članka 130. stavka 1. Poslovnika, o zahtjevu za intervenciju odlučuje se tek nakon odbijanja prigovora ili odgode odlučivanja o njemu do odluke o meritumu. Budući da je u ovom slučaju tužba u cijelosti odbačena kao nedopuštena, valja obustaviti postupak o zahtjevima za intervenciju Savezne Republike Njemačke i Vijeća.

## **Troškovi**

- 32 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova postupka sukladno zahtjevu Komisije.
- 33 Osim toga, sukladno članku 144. stavku 10. Poslovnika, ako je, kao u ovom slučaju, glavni postupak završio prije odlučivanja o zahtjevu za intervenciju, podnositelj zahtjeva za intervenciju i glavne stranke snose svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju. S obzirom da zahtjevi za intervenciju nisu bili dostavljeni tužiteljima i Komisiji te da im stoga na temelju njih nisu mogli nastati troškovi, valja zaključiti da će Savezna Republika Njemačka i Vijeće svaki snositi vlastite troškove u tom pogledu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

rješava:

**1. Tužba se odbacuje.**

**2. Obustavlja se postupak o zahtjevima za intervenciju Savezne Republike Njemačke i Vijeća Europske unije.**

- 3. Društva Silgan Closures GmbH i Silgan Holdings, Inc. snosit će, osim vlastitih troškova, i troškove Europske komisije.**
- 4. Savezna Republika Njemačka i Vijeće snosit će vlastite troškove povezane sa zahtjevima za intervenciju.**

U Luxembourggu 15. ožujka 2019.

Tajnik  
E. Coulon

Predsjednik  
D. Gratsias