



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. ožujka 2022. \*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Članak 101. UFEU-a – Dva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje koja progone zabranjeni sporazum – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo *ne bis in idem* – Postojanje istog kažnjivog djela – Članak 52. stavak 1. – Ograničenja načela *ne bis in idem* – Uvjeti – Ostvarivanje cilja u općem interesu – Proporcionalnost”

U predmetu C-151/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud, Austrija), odlukom od 12. ožujka 2020., koju je Sud zaprimio 27. ožujka 2020., u postupku

**Bundeszweibewerbsbehörde**

protiv

**Nordzucker AG,**

**Südzucker AG,**

**Agrana Zucker GmbH,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (izvjestiteljica), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, predsjednici vijeća, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. ožujka 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Bundeszweibewerbsbehörde, N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf i A. Xeniadis, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: njemački

- za Südzucker AG, C. von Köckritz, W. Bosch i A. Fritzsche, *Rechtsanwälte*,
- za Agrana Zucker GmbH, H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch i A. Fritzsche, *Rechtsanwälte*,
- za belgijsku vladu, J.-C. Halleux i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Verneta i E. de Lophema, *avocats*,
- za njemačku vladu, u početku J. Möller i S. Heimerl, zatim J. Möller, u svojstvu agenata,
- za vladu Helenske Republike, L. Kotroni, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,
- za latvijsku vladu, K. Pommere, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, B. Majczyna i M. Wiącek, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi, H. van Vliet, A. Cleenewerck de Crayencour i F. van Schaik, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. rujna 2021.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Bundeswettbewerbsbehörde (Savezno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, Austrija) (u daljnjem tekstu: austrijsko tijelo) i društava Nordzucker AG, Südzucker AG i Agrana Zucker GmbH (u daljnjem tekstu: Agrana) zbog sudjelovanja tih društava u praksi suprotnoj članku 101. UFEU-a i odgovarajućim odredbama austrijskog prava tržišnog natjecanja.

### **Pravni okvir**

- 3 Uvodne izjave 6. i 8. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101.] i [102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.) glase:

„(6) Kako bi osigurala učinkovito provođenje pravila zaštite tržišnog natjecanja [Unije], tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje trebaju biti bolje upoznata s njihovom primjenom. U ostvarenju tog cilja, trebaju biti ovlaštena primjenjivati pravo [Unije].

[...]

(8) Kako bi se osigurala učinkovita provedba pravila [Unije] o zaštiti tržišnog natjecanja i ispravno funkcioniranje mehanizama suradnje sadržanih u ovoj Uredbi, nužno je obvezati tijela nadležna za tržišno natjecanje i sudove država članica da isto tako primjenjuju članke [101.] i [102. UFEU-a] kada primjenjuju nacionalne propise o zaštiti tržišnog natjecanja na sporazume i postupanja poduzetnika koji mogu utjecati na trgovinu između država članica. Kako bi se na unutarnjem tržištu [Unije] uspostavili jednaki uvjeti koje trebaju ispunjavati sporazumi, odluke udruženja poduzetnika i usklađena djelovanja, potrebno je također utvrditi, sukladno članku [103. stavku 2. točki (e) UFEU-a], odnos između nacionalnih propisa i propisa [Unije] o tržišnom natjecanju. U tu svrhu nužno je osigurati da primjena nacionalnih propisa o tržišnom natjecanju na sporazume, odluke i usklađena djelovanja, u smislu članka [101.] stavka 1. [UFEU-a] ne dovodi do zabrane takvih sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja, ukoliko isti nisu zabranjeni propisanim pravom tržišnog natjecanja [Unije]. Pojmovi kao što su sporazum, odluka i usklađeno djelovanje autonomni su pojmovi u pravu [Unije] o tržišnom natjecanju koji, prema tumačenju [Unije], obuhvaćaju usklađeno postupanje poduzetnika na tržištu. [...]"

4 U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. te uredbe:

„1. Kada tijela država članica za tržišno natjecanje ili nacionalni sudovi primjenjuju nacionalne propise o zaštiti tržišnog natjecanja na sporazume, odluke udruženja poduzetnika ili usklađena djelovanja u smislu članka [101.] stavka 1. [UFEU-a], koji mogu utjecati na trgovinu između država članica u smislu te odredbe, istovremeno će primjenjivati i članak [101. UFEU-a] na takve sporazume, odluke ili usklađena djelovanja. Kada tijela država članica za tržišno natjecanje ili nacionalni sudovi primjenjuju nacionalno pravo tržišnog natjecanja na zlouporabe koje su zabranjene člankom [102. UFEU-a], također će primjenjivati članak [102. UFEU-a].

2. Primjena nacionalnog prava tržišnog natjecanja ne smije imati za posljedicu zabranu sporazuma, odluka udruženja poduzetnika ili usklađenih djelovanja, koje bi mogle utjecati na trgovinu između država članica, ali koje ne ograničavaju tržišno natjecanje u smislu članka [101.] stavka 1. UFEU-a, ili ispunjavaju uvjete iz članka [101.] stavka 3. [UFEU-a], ili koje su obuhvaćene Uredbom o primjeni članka [101.] stavka 3. [UFEU-a]. U smislu Uredbe, države članice neće se sprečavati da na svojim državnim područjima donose i primjenjuju strože nacionalne propise kojima se zabranjuju ili kažnjavaju jednostrana postupanja poduzetnika.”

5 Člankom 5. navedene uredbe propisuje se:

„Tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje imaju ovlasti primjenjivati članke [101.] i [102. UFEU-a] u pojedinačnim slučajevima. U tu svrhu, ona mogu, po službenoj dužnosti ili postupajući po pritužbi, donositi odluke u kojima će:

- zahtijevati da se povreda otkloni,
- odrediti privremene mjere,
- prihvatiti obveze,
- izricati kazne, dnevne ili druge kazne predviđene nacionalnim propisima.

Ako na temelju informacija koje posjeduju nisu ispunjeni uvjeti za utvrđivanje zabrane, ona mogu također odlučiti da ne postoji temelj za njihovo daljnje postupanje.”

- 6 Člankom 12. stavkom 1. iste uredbe propisuje se:
- „U svrhu primjene članaka [101.] i [102. UFEU-a] Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje ovlašteni su razmjenjivati, odnosno upotrijebiti kao dokaz tako dobiveno činjenično stanje ili materijalno pravo, uključujući i povjerljive informacije.”
- 7 Članak 23. stavak 2. Uredbe br. 1/2003 propisuje da Komisija odlukom može poduzetnicima i udruženjima poduzetnika izreći novčane kazne kada namjerno ili nepažnjom povrijede odredbe članka 101. ili 102. UFEU-a.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 8 Društva Nordzucker i Südzucker te njegovo društvo kći Agrana posluju na tržištu proizvodnje i stavljanja na tržište šećera namijenjenog industriji i potrošnji u kućanstvima (u daljnjem tekstu: tržište šećera).
- 9 Društva Nordzucker i Südzucker, zajedno s trećim velikim proizvođačem, dominiraju na tržištu šećera u Njemačkoj. Tvornice društva Nordzucker nalaze se na sjeveru, a one društva Südzucker na jugu te države članice. Zbog lokacije tvornica, svojstava šećera i troškova njegova prijevoza, njemačko tržište šećera tradicionalno je bilo podijeljeno na tri ključna zemljopisna područja, na svakom od kojih je dominirao jedan od tih triju velikih proizvođača. Ta se zemljopisna podjela tržišta nije protezala na inozemna tržišta, nije uključivala tržišta na kojima su poslovala društva kćeri tih triju proizvođača i nije se odnosila, osobito, na austrijsko tržište.
- 10 Društvo Agrana glavni je proizvođač šećera u Austriji. Ono u velikoj mjeri djeluje autonomno na tržištima na kojima posluje.
- 11 Pristupanje novih država članica Uniji 2004. izazvalo je zabrinutost njemačkih proizvođača šećera zbog novog konkurentskog pritiska poduzetnika sa sjedištem u tim državama članicama. Upravo su u tom kontekstu, najkasnije od 2004., direktori prodaje društava Nordzucker i Südzucker održali nekoliko sastanaka na kojima su se dogovorili, kako bi izbjegli taj novi konkurentski pritisak, da si ta društva neće međusobno konkurirati ulazeći jedno drugomu na tradicionalna ključna prodajna područja.
- 12 Potkraj 2005. društvo Agrana primijetilo je da, među ostalim, slovačko društvo kći društva Nordzucker isporučuje šećer na austrijskom tržištu austrijskim industrijskim klijentima čiji je jedini dobavljač do tog trenutka bilo društvo Agrana.
- 13 Tijekom telefonskog razgovora 22. veljače 2006. izvršni direktor društva Agrana o tim je isporukama obavijestio direktora prodaje društva Südzucker te je od njega zatražio ime osobe za kontakt u društvu Nordzucker.
- 14 Direktor prodaje društva Südzucker istog je dana nazvao direktora prodaje društva Nordzucker kako bi ga obavijestio o navedenim isporukama u Austriju, pri čemu je nagovijestio moguće posljedice za njemačko tržište šećera (u daljnjem tekstu: sporni telefonski razgovor). Nije utvrđeno da je društvo Agrana bilo obaviješteno o tom telefonskom pozivu.
- 15 Nakon što je društvo Nordzucker podnijelo zahtjeve za primjenu pokajničkog programa, osobito Bundeskartellamtu (Savezno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, Njemačka) (u daljnjem tekstu: njemačko tijelo) i austrijskom tijelu, ta su tijela istodobno pokrenula istražne postupke.

- 16 Tako je u rujnu 2010. austrijsko tijelo Oberlandesgerichtu Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija), austrijskom sudu nadležnom za odlučivanje o zabranjenim sporazumima, podnijelo tužbu radi utvrđenja da je društvo Nordzucker povrijedilo članak 101. UFEU-a kao i odgovarajuće odredbe austrijskog prava te radi izricanja dviju novčanih kazni društvu Südzucker, od kojih bi za jednu bilo solidarno odgovorno s društvom Agrana. Među materijalnim dokazima na koje se poziva austrijsko tijelo kako bi utvrdilo sudjelovanje tih triju poduzetnika u zabranjenom sporazumu na austrijskom tržištu šećera nalazio se, osobito, sporni telefonski razgovor.
- 17 S druge strane, njemačko tijelo odlukom od 18. veljače 2014., koja je postala pravomoćna, utvrdilo je da su društva Nordzucker, Südzucker i treći njemački proizvođač iz točke 9. ove presude povrijedili članak 101. UFEU-a i odgovarajuće odredbe njemačkog prava tržišnog natjecanja te je, među ostalim, društvu Südzucker izreklo novčanu kaznu od 195 500 000 eura (u daljnjem tekstu: pravomoćna odluka njemačkog tijela). Prema toj odluci, ti su poduzetnici na tržištu šećera provodili sporazum o uzajamnom poštovanju ključnih prodajnih područja redovitim susretima između predstavnika društava Nordzucker i Südzucker koji su se održali u razdoblju od 2004. do 2007. godine, odnosno do ljeta 2008. U navedenoj odluci njemačko tijelo reproduciralo je sadržaj spornog telefonskog razgovora prilikom kojeg su predstavnici društava Nordzucker i Südzucker raspravljali o austrijskom tržištu. Među svim činjeničnim elementima koje je utvrdilo to tijelo, taj je razgovor jedini koji se odnosi na to tržište.
- 18 Rješenjem od 15. svibnja 2019. Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču) odbio je tužbu austrijskog tijela zato što je, osobito, sporazum sklopljen tijekom spornog telefonskog razgovora već sankcioniralo drugo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, tako da bi nova sankcija bila protivna načelu *ne bis in idem*.
- 19 Austrijsko tijelo podnijelo je žalbu protiv tog rješenja Oberster Gerichtshofu (Vrhovni sud, Austrija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev. To tijelo zahtijeva, s jedne strane, da se utvrdi da je zbog tog sporazuma društvo Nordzucker povrijedilo članak 101. UFEU-a kao i odgovarajuće odredbe austrijskog prava tržišnog natjecanja i, s druge strane, da se društvu Südzucker izrekne novčana kazna u primjerenom iznosu za isto kažnjivo djelo.
- 20 Na prvom mjestu, sud koji je uputio zahtjev pita se, uzimajući u obzir načelo *ne bis in idem*, utvrđeno u članku 50. Povelje, o mogućnosti uzimanja u obzir spornog telefonskog razgovora, s obzirom na to da je on izričito naveden u pravomoćnoj odluci njemačkog tijela.
- 21 Kao prvo, taj sud napominje da je načelo *ne bis in idem* u pogledu svojeg dijela „*idem*” dovelo do različitih tumačenja. Tako u području tržišnog natjecanja, među ostalim, iz presude od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2012:72, t. 97.) proizlazi da se to načelo primjenjuje samo ako su ispunjena tri kumulativna kriterija, odnosno istovjetnost činjenica, istovjetnost počinitelja i istovjetnost zaštićenog pravnog interesa. Nasuprot tomu, u drugim područjima prava Unije, osobito u presudama od 9. ožujka 2006., Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, t. 36.) i od 20. ožujka 2018., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, t. 35.), Sud je odbio kriterij koji se odnosi na istovjetnost zaštićenog pravnog interesa.
- 22 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita se treba li u okviru ocjene dijela „*idem*” uzeti u obzir, uz druge elemente, teritorijalne učinke zabranjenih sporazuma koji su se odvijali na područjima različitih država članica, po analogiji s rješenjem usvojenim u presudama od 18. svibnja 2006.,

Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients/Komisija (C-397/03 P, EU:C:2006:328), od 29. lipnja 2006., Showa Denko/Komisija (C-289/04 P, EU:C:2006:431) i od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2012:72, t. 99. do 103.).

- 23 Kad je riječ o glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev ističe da austrijsko tijelo smatra da se novčanom kaznom izrečenom pravomoćnom odlukom njemačkog tijela nisu uzeli u obzir učinci zabranjenog sporazuma u Austriji. Isto tako, prema mišljenju potpredsjednika njemačkog tijela od 28. lipnja 2019., odluke tog tijela u načelu sankcioniraju samo protutržišne učinke u Njemačkoj. Međutim, Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču) došao je do suprotnog zaključka zbog posebne važnosti koja je u pravomoćnoj odluci njemačkog tijela dana spornom telefonskom razgovoru.
- 24 Na drugom mjestu, kad je riječ o zahtjevu za utvrđenje povrede u pogledu društva Nordzucker, sud koji je uputio zahtjev ističe da je austrijsko tijelo tom poduzetniku odobrilo primjenu mjera pomilovanja na temelju nacionalnog prava. Ističući da se, u skladu s presudom od 18. lipnja 2013., Schenker & Co. i dr. (C-681/11, EU:C:2013:404), nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje iznimno može ograničiti na utvrđivanje povrede, bez izricanja novčane kazne, taj se sud pita treba li načelo *ne bis in idem* primijeniti na takav postupak utvrđenja povrede. Naime, osobito u točki 94. presude od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr. (C 17/10, EU:C:2012:72), Sud je utvrdio da se to načelo mora poštovati samo u postupcima u kojima se izriču novčane kazne.
- 25 U tim je okolnostima Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li treći kriterij koji se odnosi na primjenu načela *ne bis in idem*, utvrđen sudskom praksom Suda iz područja prava tržišnog natjecanja, točnije kriterij prema kojem se mora raditi o istom zaštićenom pravnom interesu, primijeniti i ako su tijela nadležna za tržišno natjecanje dviju država članica pozvana da na ista djela i u odnosu na iste osobe osim nacionalnih pravila primijene i ista pravila prava Unije (u ovom predmetu članak 101. UFEU-a)?

U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje:

2. Postoji li u takvom slučaju usporedne primjene europskog i nacionalnog prava tržišnog natjecanja isti zaštićeni pravni interes?
3. Osim toga, je li za primjenu načela *ne bis in idem* važno jesu li u vremenski gledano prvoj odluci o novčanoj kazni tijela nadležnog za tržišno natjecanje neke države članice činjenično uzeti u obzir učinci povrede prava tržišnog natjecanja na drugu državu članicu, čije je tijelo nadležno za tržišno natjecanje tek nakon toga donijelo odluku u postupku vođenom u okviru prava tržišnog natjecanja?
4. Je li u slučaju postupka u kojem se zbog sudjelovanja stranke u nacionalnom pokajničkom programu samo može utvrditi njezina povreda prava tržišnog natjecanja isto tako riječ o postupku u kojem se primjenjuje načelo *ne bis in idem* ili takvo puko utvrđenje povrede može uslijediti neovisno o ishodu ranijeg postupka u pogledu izricanja novčane kazne (u drugoj državi članici)?”

## Prethodna pitanja

### Prvo i treće pitanje

- 26 Svojim prvim i trećim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 50. Povelje tumačiti na način da mu se protivi to da tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje progoni poduzetnika te da mu, ako je primjenjivo, izrekne novčanu kaznu zbog povrede članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi nacionalnog prava tržišnog natjecanja zbog ponašanja koje je imalo protutržišni cilj ili učinak na državnom području te države članice, kada je tijelo nadležno za tržišno natjecanje druge države članice već utvrdilo takvo ponašanje u pogledu tog poduzetnika u pravomoćnoj odluci koju je donijelo u skladu s postupkom zbog povrede iz članka 101. UFEU-a i odgovarajućim odredbama nacionalnog prava tržišnog natjecanja te druge države članice.
- 27 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev osobito želi doznati koji su kriteriji relevantni za ocjenu jesu li dva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje odlučila o istim djelima.

### Uvodna očitovanja

- 28 Valja podsjetiti na to da je načelo *ne bis in idem* temeljno načelo prava Unije (presuda od 15. listopada 2002., Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 59.), koje je sada propisano člankom 50. Povelje.
- 29 Člankom 50. Povelje propisuje se da se „[n]ikome ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom”. Stoga načelo *ne bis in idem* zabranjuje kumuliranje kako progona tako i sankcija kaznene naravi u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe (presuda od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 30 Što se tiče ocjene kaznene naravi progona i sankcija o kojima je riječ, koju treba provesti sud koji je uputio zahtjev, valja podsjetiti na to da su relevantna tri kriterija. Prvi je kriterij pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi je sama narav kažnjivog djela, a treći je stupanj težine sankcije koja se dotičnoj osobi može izreći (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 37. i od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 26. i 27.).
- 31 U tom pogledu valja naglasiti da primjena članka 50. Povelje nije ograničena samo na progon i sankcije koje nacionalno pravo kvalificira kao „kaznene”, nego obuhvaća – neovisno o samoj kvalifikaciji u nacionalnom pravu – i progon te sankcije za koje treba smatrati da imaju kaznenu narav na temelju drugih dvaju kriterija iz prethodne točke (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 30.).
- 32 Usto, Sud je već utvrdio da se načelo *ne bis in idem* mora poštovati u postupcima u kojima se izriču novčane kazne vezane uz pravo tržišnog natjecanja. To načelo u području tržišnog natjecanja zabranjuje da se određenog poduzetnika osudi ili progoni još jednom zbog protutržišnog ponašanja zbog kojeg je već bio sankcioniran ili za koje nije utvrđena njegova odgovornost

ranijom odlukom koju nije moguće pobijati (presude od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 94. i navedena sudska praksa i od 3. travnja 2019., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, t. 28.).

- 33 Iz toga slijedi da primjena načela *ne bis in idem* u okviru postupaka obuhvaćenih pravom tržišnog natjecanja podliježe dvama uvjetima, odnosno, s jedne strane, postojanju prethodne pravomoćne odluke (uvjet „bis”) i, s druge strane, tomu da se ranija odluka i naknadni progoni ili odluke odnose na ista djela (uvjet „idem”).

#### Uvjet „bis”

- 34 Što se tiče uvjeta „bis”, valja podsjetiti na to da, kako bi se utvrdilo predstavlja li određena odluka odluku kojom se pravomoćno presuđuje nekoj osobi u pogledu djela koje su predmet drugog postupka, nužno je uvjeriti se ne samo da je ta odluka postala pravomoćna nego i da je ona donesena nakon ocjene merituma predmeta (vidjeti po analogiji presudu od 5. lipnja 2014., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, t. 28. i 30.).
- 35 U ovom slučaju iz utvrđenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da pravomoćna odluka njemačkog tijela predstavlja raniju pravomoćnu odluku u smislu sudske prakse navedene u prethodnoj točki.

#### Uvjet „idem”

- 36 Kad je riječ o uvjetu „idem”, iz samog teksta članka 50. Povelje proizlazi da se njime zabranjuje ponovno suđenje u kaznenom postupku istoj osobi ili ponovno kažnjavanje u kaznenom postupku iste osobe za isto kazneno djelo.
- 37 Kao što to u svojem zahtjevu za prethodnu odluku navodi sud koji ga je uputio, različiti progoni i sankcije iz glavnog postupka odnose se na iste pravne osobe, odnosno društva Nordzucker i Südzucker.
- 38 Prema sudskoj praksi Suda, mjerodavan kriterij za ocjenjivanje postojanja istog kažnjivog djela jest kriterij istovjetnosti materijalnih činjenica, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do pravomoćnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe. Tako članak 50. Povelje zabranjuje da se za ista djela izrekne više sankcija kaznene naravi u različitim postupcima vođenima u tu svrhu (presude od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 35. i od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr., C-537/16, EU:C:2018:193, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 39 Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da pravna kvalifikacija djela u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja istog kažnjivog djela jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici (presude od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 36. i od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr., C-537/16, EU:C:2018:193, t. 38.).
- 40 Isto vrijedi za potrebe primjene načela *ne bis in idem*, utvrđenog u članku 50. Povelje u području prava tržišnog natjecanja Unije, s obzirom na to da se opseg zaštite dodijeljene tom odredbom ne može, osim ako je drukčije predviđeno pravom Unije, razlikovati od jednog do drugog područja prava Unije (današnja presuda, bpost, C-117/20, t. 35.).



- 41 Kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na istovjetnost činjenica, pitanje jesu li poduzetnici postupali na način koji je za cilj ili učinak imao spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje ne može se ocjenjivati na apstraktan način, nego se mora ocjenjivati prema području i tržištu proizvoda na kojem je postupanje o kojem je riječ imalo takav cilj ili učinak i prema razdoblju tijekom kojeg je to postupanje imalo takav cilj ili učinak (vidjeti po analogiji presude od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 99. i od 25. veljače 2021., Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, t. 45.).
- 42 Na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za odlučivanje o činjenicama, je da utvrdi odnosi li se spor koji se pred njim vodi na ista djela kao što su ona koja su dovela do donošenja pravomoćne odluke njemačkog tijela, s obzirom na područje, tržište proizvoda i razdoblje obuhvaćeno tom odlukom. Stoga je na tom sudu da se uvjeri u doseg navedene odluke. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 68. svojeg mišljenja, na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 1/2003, nacionalni sud može uz pomoć nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje zatražiti od tijela druge države članice nadležnog za tržišno natjecanje pristup odluci koju je ono donijelo, kao i informacijama o sadržaju te odluke. S obzirom na navedeno, Sud može navedenom sudu dati elemente tumačenja prava Unije u okviru ocjene tog dosega.
- 43 U tom pogledu, iz elemenata spisa proizlazi da se pitanja suda koji je uputio zahtjev konkretno odnose na okolnost da se progoni koji se vode u Austriji temelje na činjeničnom elementu, odnosno spornom telefonskom razgovoru prilikom kojeg se razgovaralo o austrijskom tržištu šećera i koji je već naveden u pravomoćnoj odluci njemačkog tijela. Taj se sud pita je li, uzimajući u obzir da je telefonski razgovor naveden u toj odluci, ispunjen uvjet koji se odnosi na istovjetnost činjenica.
- 44 U tom pogledu, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 41. ove presude, valja pojasniti da sama okolnost da tijelo države članice u odluci kojom se utvrđuje povreda prava tržišnog natjecanja Unije, kao i odgovarajućih odredbi prava te države članice, navodi činjenični element koji se odnosi na područje druge države članice nije dovoljna da bi se smatralo da je taj činjenični element doveo do progona ili da ga je to tijelo smatralo jednim od konstitutivnih elemenata te povrede. Valja još provjeriti je li navedeno tijelo, kako bi utvrdilo postojanje povrede, stvarno odlučivalo o navedenom činjeničnom elementu, utvrditi odgovornost optuženika za tu povredu i, ako je potrebno, izreći mu sankciju, kako bi se za navedenu povredu moglo smatrati da obuhvaća područje te druge države članice (vidjeti po analogiji presudu od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 101. i 102.).
- 45 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, na temelju ocjene svih relevantnih okolnosti, je li cilj pravomoćne odluke njemačkog tijela bio utvrditi i sankcionirati predmetni zabranjeni sporazum u dijelu u kojem se on odnosio, s obzirom na njegov protutržišni cilj ili učinak tijekom razmatranog razdoblja, ne samo na njemačko nego i na austrijsko tržište.
- 46 U okviru te ocjene važno je razmotriti, osobito, jesu li se pravne ocjene njemačkog tijela donesene na temelju činjeničnih elemenata utvrđenih u njegovoj pravomoćnoj odluci odnosile isključivo na njemačko tržište ili i na austrijsko tržište šećera. Također je relevantno pitanje je li za potrebe izračuna novčane kazne koja se temelji na prihodu ostvarenom na tržištu na kojem je nastupila povreda njemačko tijelo kao osnovu za izračun uzelo samo prihod ostvaren u Njemačkoj (vidjeti po analogiji presudu od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 101.).

- 47 U slučaju da nakon ocjene svih relevantnih okolnosti sud koji je uputio zahtjev ocijeni da pravomoćnom odlukom njemačkog tijela nije utvrđeno i sankcionirano postojanje zabranjenog sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku na temelju njegova protutržišnog cilja ili učinka na austrijskom državnom području, taj bi sud trebao utvrditi da se postupak koji se pred njim vodi ne odnosi na iste činjenice kao i onaj koji je doveo do pravomoćne odluke njemačkog tijela, tako da se načelo *ne bis in idem*, u smislu članka 50. Povelje, ne bi protivilo novom progonu i, ako je potrebno, novim sankcijama (vidjeti po analogiji presudu od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 103.).
- 48 U suprotnom slučaju, u kojem bi sud koji je uputio zahtjev smatrao da je pravomoćnom odlukom njemačkog tijela utvrđeno i sankcionirano postojanje predmetnog zabranjenog sporazuma također na temelju njegova protutržišnog cilja ili učinka na austrijskom državnom području, taj bi sud trebao utvrditi da se postupak koji se pred njim vodi odnosi na iste činjenice kao i onaj koji je doveo do pravomoćne odluke njemačkog tijela. Takvo kumuliranje progona i, ako je primjenjivo, sankcija predstavljalo bi ograničenje temeljnog prava zajamčenog člankom 50. Povelje.

*Opravdanje mogućeg ograničenja temeljnog prava zajamčenog člankom 50. Povelje*

- 49 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao potpun odgovor, valja dodati da se ograničenje temeljnog prava zajamčenog člankom 50. Povelje, poput onog koje bi postojalo u slučaju iz točke 48. ove presude, može opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje (presude od 27. svibnja 2014., Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, t. 55. i 56. i od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 40.).
- 50 U skladu s prvom rečenicom članka 52. stavka 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih tom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. U skladu s drugom rečenicom tog stavka, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja tih prava i sloboda moguća su samo ako su nužna i ako zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 51 Kad je riječ o uvjetima navedenima u drugoj rečenici članka 52. stavka 1. Povelje – konkretno o pitanju je li u skladu s ciljem u općem interesu ograničenje temeljnog prava zajamčenog člankom 50. Povelje koje proizlazi iz kumuliranja progona i, ako je primjenjivo, sankcija dvaju tijela nadležnih za tržišno natjecanje – valja naglasiti da je članak 101. UFEU-a odredba javnog poretka koja zabranjuje zabranjene sporazume i čiji je cilj, nužan za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, osigurati da tržišno natjecanje ne bude narušeno na tom tržištu (vidjeti u tom smislu presude od 1. lipnja 1999., Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, t. 36. i od 13. srpnja 2006., Manfredi i dr., C-295/04 i C-298/04, EU:C:2006:461, t. 31.).
- 52 S obzirom na važnost koju sudska praksa Suda daje tom cilju u općem interesu, kumuliranje progona i sankcija kaznene naravi može biti opravdano ako se ti progoni i sankcije, radi postizanja takvog cilja, tiču komplementarnih ciljeva čiji su predmet eventualno različiti aspekti istog konkretnog protupravnog postupanja (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 44.).
- 53 Međutim, u tom pogledu valja podsjetiti na to da, kad je riječ o ulozi tijela država članica u poštovanju prava Unije u području tržišnog natjecanja, prva rečenica članka 3. stavka 1. Uredbe br. 1/2003 uspostavlja usku povezanost između zabrane zabranjenih sporazuma iz članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi nacionalnog prava tržišnog natjecanja. Kada nacionalno tijelo

nadležno za tržišno natjecanje primjenjuje odredbe nacionalnog prava o zabrani zabranjenih sporazuma na sporazum poduzetnika koji bi mogao utjecati na trgovinu među državama članicama u smislu članka 101. UFEU-a, navedeni članak 3. stavak 1. prva rečenica nalaže da se na taj sporazum istodobno primijeni i članak 101. UFEU-a (presude od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 77. i od 13. prosinca 2012., Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, t. 18.).

- 54 U skladu s člankom 3. stavkom 2. prvom rečenicom Uredbe br. 1/2003, primjena nacionalnog prava tržišnog natjecanja ne smije imati za posljedicu zabranu sporazuma koji bi mogli utjecati na trgovinu među državama članicama ako ne ograničavaju tržišno natjecanje u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a (presuda od 13. prosinca 2012., Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, t. 19.).
- 55 Iz tih odredbi, u vezi s uvodnom izjavom 8. Uredbe br. 1/2003, proizlazi da primjena odredbi nacionalnog prava tržišnog natjecanja ne može dovesti do zabrane sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a ako oni nisu također zabranjeni na temelju te odredbe. Drugim riječima, primjena odredbi nacionalnog prava ne može dovesti do drukčijeg ishoda od onoga koji bi proizlazio iz primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a.
- 56 Stoga, u slučaju u kojem dva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje progone i sankcioniraju iste činjenice kako bi osigurala poštovanje zabrane zabranjenih sporazuma na temelju članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi svojeg nacionalnog prava, ta dva tijela nastoje ostvariti isti cilj u općem interesu, odnosno osigurati da tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu neće biti narušeno sporazumima, odlukama udruženja poduzetnika ili usklađenim djelovanjima protivnima pravilima tržišnog natjecanja.
- 57 U tim okolnostima valja smatrati da se kumuliranje progona i sankcija, ako se ne odnosi na dodatne ciljeve čiji su predmet različiti aspekti istog ponašanja u smislu sudske prakse navedene u točki 52. ove presude, ni u kojem slučaju ne može opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje.
- 58 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 50. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje progoni poduzetnika te da mu, ako je primjenjivo, izrekne novčanu kaznu za povredu članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi nacionalnog prava tržišnog natjecanja zbog ponašanja koje je imalo protutržišni cilj ili učinak na državnom području te države članice, kada je tijelo nadležno za tržišno natjecanje druge države članice već utvrdilo takvo ponašanje u pogledu tog poduzetnika u pravomoćnoj odluci koju je donijelo u skladu s postupkom zbog povrede iz članka 101. UFEU-a i odgovarajućim odredbama nacionalnog prava tržišnog natjecanja te druge države članice, pod uvjetom da se ta odluka ne temelji na utvrđenju protutržišnog cilja ili učinka na području prve države članice.

### ***Drugo pitanje***

- 59 S obzirom na odgovor na prvo i treće pitanje, o drugom pitanju nije potrebno odlučiti.

### Četvrto pitanje

- 60 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 50. Povelje tumačiti na način da se na postupak provedbe prava tržišnog natjecanja u kojem se, zbog sudjelovanja stranke o kojoj je riječ u nacionalnom pokajničkom programu, može samo utvrditi povreda tog prava može primijeniti načelo *ne bis in idem*.
- 61 Kao prvo, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 32. ove presude, načelo *ne bis in idem* u području tržišnog natjecanja zabranjuje da se određenog poduzetnika osudi ili progoni još jednom zbog protutržišnog ponašanja zbog kojeg je već bio sankcioniran ili za koje nije utvrđena njegova odgovornost ranijom odlukom koju više nije moguće pobijati.
- 62 Dakle, načelo *ne bis in idem* namijenjeno je sprečavanju toga da se poduzetnika „osudi ili progoni još jednom”, što pretpostavlja da je taj poduzetnik bio osuđen ili da nije utvrđena njegova odgovornost ranijom odlukom koju nije moguće pobijati. To načelo, kao nužna posljedica načela *res judicata*, za svrhu ima osiguravanje pravne sigurnosti i pravičnosti, osiguravajući da, nakon što je nekoj osobi suđeno i ona je, moguće, osuđena, ona može biti sigurna da je se više neće progoniti za isto kažnjivo djelo (vidjeti u tom smislu presudu od 3. travnja 2019., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, t. 29. i 33.).
- 63 Iz toga slijedi da pokretanje kaznenog progona kao takvo može biti obuhvaćeno područjem primjene načela *ne bis in idem* neovisno o tome hoće li taj progon dovesti do izricanja sankcije.
- 64 Kao drugo, valja istaknuti da, prema sudskoj praksi Suda, članak 101. UFEU-a, kao i članak 5. i članak 23. stavak 2. Uredbe br. 1/2003, treba tumačiti na način da se, u slučaju utvrđenja povrede članka 101. UFEU-a, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje iznimno mogu ograničiti na utvrđivanje te povrede bez izricanja novčane kazne ako je poduzetnik o kojem je riječ sudjelovao u nacionalnom pokajničkom programu (presuda od 18. lipnja 2013., Schenker & Co. i dr., C-681/11, EU:C:2013:404, t. 50.). Kako bi se osiguralo da neizricanje novčane kazne na temelju nacionalnog pokajničkog programa ne ugrožava zahtjev učinkovite i ujednačene primjene članka 101. UFEU-a, takvo postupanje može se primijeniti samo u strogo iznimnim situacijama, poput onih u kojima je poduzetnikova suradnja bila odlučujuća za otkrivanje i djelotvorno suzbijanje zabranjenog sporazuma (presuda od 18. lipnja 2013., Schenker & Co. i dr., C-681/11, EU:C:2013:404, t. 47. i 49.).
- 65 Iz toga slijedi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 92. svojeg mišljenja, da poduzetniku koji traži primjenu pokajničkog programa ni u kojem slučaju nije automatski zajamčeno oslobađanje od novčanih kazni ili njihovo smanjenje.
- 66 U tim okolnostima valja smatrati da se, ne dovodeći u pitanje odgovor na prvo i treće pitanje suda koji je uputio zahtjev, načelo *ne bis in idem* može primijeniti na postupak provedbe prava tržišnog natjecanja neovisno o činjenici da zbog sudjelovanja poduzetnika o kojem je riječ u nacionalnom pokajničkom programu, kojeg se već progono u okviru drugog postupka u kojem je donesena pravomoćna odluka, taj novi postupak može dovesti samo do utvrđenja povrede tog prava.
- 67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 50. Povelje treba tumačiti na način da se na postupak provedbe prava tržišnog natjecanja u kojem se, zbog sudjelovanja stranke o kojoj je riječ u nacionalnom pokajničkom programu, može samo utvrditi povreda tog prava može primijeniti načelo *ne bis in idem*.

## Troškovi

- 68 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 navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje progoni poduzetnika i da mu, ako je primjenjivo, izrekne novčanu kaznu za povredu članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi nacionalnog prava tržišnog natjecanja zbog ponašanja koje je imalo protutržišni cilj ili učinak na državnom području te države članice, kada je tijelo nadležno za tržišno natjecanje druge države članice već utvrdilo takvo ponašanje u pogledu tog poduzetnika u pravomoćnoj odluci koju je donijelo u skladu s postupkom zbog povrede iz članka 101. UFEU-a i odgovarajućim odredbama nacionalnog prava tržišnog natjecanja te druge države članice, pod uvjetom da se ta odluka ne temelji na utvrđenju protutržišnog cilja ili učinka na području prve države članice.**
- 2. Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da se na postupak provedbe prava tržišnog natjecanja u kojem se, zbog sudjelovanja stranke o kojoj je riječ u nacionalnom pokajničkom programu, može samo utvrditi povreda tog prava može primijeniti načelo *ne bis in idem*.**

Potpisi