



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 8. septembra 2011<sup>1</sup>

**Zadeva C-17/10**

**Toshiba Corporation in drugi (Predlog za sprejetje predhodne odločbe,  
ki ga je vložilo Krajský soud v Brně (Češka republika))**

„Konkurenca — Mednarodno delujoči kartel z učinki na ozemlju EU, EGP in držav članic, ki so pristopile 1. maja 2004 — Člen 81 ES in člen 53 Sporazuma o EGP — Pregon in kaznovanje kršitev za obdobje pred dnevom pristopa in po njem — Globe — Delitev pristojnosti med Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco — Načelo ‚ne bis in idem‘ — Člena 3(1) in 11(6) Uredbe (ES) št. 1/2003 — Posledice pristopa nove države članice k Evropski uniji“

### I – Uvod

1. Koliko organov, pristojnih za konkurenco v Evropi, sme obravnavati isti kartel in udeleženim podjetjem naložiti sankcije? To je bilo v bistvu vprašanje, k pojasnitvi katerega je bilo Sodišče pozvano v obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe. Z njim se ne poudarjajo le temeljni problemi delitve pristojnosti med evropskimi organi, pristojnimi za konkurenco, temveč tudi občutljivi vidiki varstva temeljnih pravic v Evropski uniji, predvsem glede prepovedi dvojnega kaznovanja (*ne bis in idem*). To so vprašanja, ki jih za delovanje novega sistema izvajanja kartelnega prava, kot je bil uveden 1. maja 2004 z Uredbo št. 1/2003<sup>2</sup>, ne gre podcenjevati. Poleg tega Sodišču ponujajo priložnost, da naprej razvije več kot 40 let staro sodno prakso iz zadeve *Walt Wilhelm*<sup>3</sup>.

2. Podlaga obravnavanega postopka je mednarodno delujoči kartel, razkrit leta 2004, v katerem je sodelovalo več znanih evropskih in japonskih elektrotehničnih podjetij. Zoper njih je ukrepalo več organov, pristojnih za konkurenco, ki so odredili milijonske globe: na ravni Unije Evropska komisija v vlogi organa, pristojnega za konkurenco v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), na nacionalni ravni pa med drugimi češki organ za varstvo konkurence<sup>4</sup>.

3. Češki organ, pristojen za konkurenco, je uporabil le nacionalno kartelno pravo in kaznoval le učinke, ki jih je kartel povzročil na ozemlju Češke republike, in sicer v obdobju pred 1. majem 2004, to je pred datumom, na katerega je Češka republika pristopila k Evropski uniji. Ustrezni kartelni postopek pa se je začel precej po 1. maju 2004, to je takrat, ko je Komisija že sama sprožila postopek v skladu z Uredbo št. 1/2003. Tudi odločba češkega organa, pristojnega za konkurenco, o naložitvi glob je bila izdana za odločbo Komisije.

1 — Jezik izvornika: nemščina.

2 — Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL L 1, 4.1.2003, str. 1). Ta uredba se v skladu s svojim členom 45(2) uporablja od 1. maja 2004.

3 — Sodba z dne 13. februarja 1969 v zadevi *Walt Wilhelm* in drugi (14/68, Recueil, str. 1).

4 — Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

4. Zdaj pred Splošnim sodiščem poteka spor, ali je bilo ravnanje češkega organa, pristojnega za konkurenco, ustrezno. Družba Toshiba in številni drugi člani kartela ugovarjajo, da češki organ, pristojen za konkurenco, v skladu s členom 11(6) Uredbe št. 1/2003 ni bil pristojen za kaznovanje kršitve kartelnega prava, saj je Komisija že začela postopek na evropski ravni. Poleg tega se sklicujejo na načelo *ne bis in idem*.

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

5. Pravni okvir Unije je v tem primeru določen s pristopnim aktom iz leta 2003<sup>5</sup>, poleg tega pa še na eni strani s členom 81 ES (zdaj člen 101 PDEU), členom 53 EGP<sup>6</sup>, členoma 49 in 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah<sup>7</sup> ter na drugi strani z Uredbo št. 1/2003. Dodatno je treba opozoriti na Obvestilo Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco (obvestilo o sodelovanju v okviru mreže)<sup>8</sup>.

#### 1. Določbe primarne zakonodaje

6. Češka republika je k Evropski uniji uradno pristopila 1. maja 2004<sup>9</sup>. S členom 2 pristopnega akta se uporaba *ratione temporis* prava Unije v Češki republiki in drugih devetih novih državah članicah ureja tako:

„Od dne pristopa so določbe izvirnih pogodb in aktov, ki so jih institucije in Evropska centralna banka sprejele pred pristopom, zavezujoče za nove države članice in se uporabljajo v teh državah pod pogoji, ki jih določajo navedene pogodbe in ta akt.“

7. V skladu s členom 81 ES so med drugim nezdružljivi z notranjim trgom in prepovedani vsi sporazumi med podjetji, ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami in katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu.

8. Člen 53 EGP vsebuje vsebinsko enako prepoved kartelov kot člen 81 ES, njegovo področje uporabe pa zajema ves Evropski gospodarski prostor.

9. Načelo zakonitosti kazni (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) je opredeljeno v členu 49(1) Listine o temeljnih pravicah:

„Nihče ne sme biti obsojen za dejanje, izvršeno s storitvijo ali opustitvijo, ki v času, ko je bilo storjeno, po nacionalnem ali mednarodnem pravu ni bilo določeno kot kaznivo dejanje. Prav tako se ne sme izreči strožja kazen od tiste, ki jo je bilo mogoče izreči v času, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno. Če je bila v času po storitvi dejanja z zakonom predpisana milejša kazen, se uporabi ta.“

5 — Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL L 236, 23.9.2003, str. 33).

6 — Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru (v nadaljevanju: EGP, UL L 1, 3.1.1994, str. 3).

7 — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah je bila najprej svečano razglašena 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1) in nato še enkrat 12. decembra 2007 v Strasbourgu (UL C 303, str. 1, in UL C 83, 30.3.2010, str. 389).

8 — UL C 101, 27.4.2004, str. 43.

9 — Člen 2(2) Pogodbe o pristopu (Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo (in) Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L 236, 23.9.2003, str. 17).

10. Prepoved dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*) je opredeljeno v členu 50 Listine o temeljnih pravicah:

„Nihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravomočno sodbo že oproščen ali obsojen.“

2. Določbe sekundarnega prava iz Uredbe št. 1/2003

11. „Razmerje med členom 81 [ES] [...] in nacionalno zakonodajo o konkurenci“ je v členu 3 Uredbe št. 1/2003 opredeljeno tako:

„1. Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, ali nacionalna sodišča uporabljajo nacionalno zakonodajo o konkurenci za sporazume, sklepe podjetniških združenj ali za usklajena ravnanja v smislu člena 81(1) [ES], ki lahko vplivajo na trgovanje med državami članicami v smislu navedene določbe, uporabljajo za te sporazume, sklepe ali usklajena ravnanja tudi člen 81 [ES]. [...]

2. Uporaba nacionalne zakonodaje o konkurenci ne sme voditi k prepovedi sporazumov, sklepov podjetniških združenj ali usklajenih ravnanj, ki lahko vplivajo na trgovanje med državami članicami, a ne omejujejo konkurence v smislu člena 81(1) [ES], ali izpolnjujejo pogoje iz člena 81(3) [ES], ali jih ureja [u]redba o uporabi člena 81(3) [ES]. Državam članicam ta uredba ne sme preprečevati, da na svojem ozemlju sprejmejo in uporabljajo strožjo nacionalno zakonodajo, ki preprečuje ali preganja enostransko ravnanje, v katero so vpletena podjetja.

3. Brez poseganja v splošna načela in druge določbe [prava Unije] se odstavka 1 in 2 ne uporabljata v primerih, pri katerih organi, pristojni za konkurenco, in sodišča v državah članicah uporabljajo nacionalni zakon o nadzoru združevanja podjetij, niti ne preprečujeta uporabe določb nacionalnega prava, katerih cilji se pretežno razlikujejo od cilja členov [81 ES in 82 ES].“

12. Poleg tega člen 11(6), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 pod naslovom „Sodelovanje med Komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah“ določa:

„Ko Komisija začne postopek za izdajo odločbe iz poglavja III, razbremeni organe, pristojne za konkurenco v državah članicah, uporabe členov [preneha pristojnost organov v državah članicah, pristojnih za konkurenco, za uporabo členov] [81 ES in 82 ES].“

13. Nazadnje, člen 16(2) Uredbe št. 1/2003 pod naslovom „Enotna uporaba zakonodaje Skupnosti o konkurenci“ določa:

„Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, odločajo o sporazumih, sklepih ali usklajenih ravnanjih v skladu s členom [81 ES ali 82 ES], ki so že predmet odločbe Komisije, ne morejo sprejeti odločitev, ki so v nasprotju s sprejeto odločbo Komisije.“

14. Navedene določbe so pojasnjene z uvodnimi izjavami 8, 9, 15, 17, 18, 22 in 34 iz preambule Uredbe št. 1/2003 in so navedene v izvlečku:

„(8) Za zagotavljanje učinkovitega izvajanja pravil konkurence [Unije] in pravičnega sodelovanja po tej uredbi morajo organi, pristojni za konkurenco, in sodišča v državah članicah uporabljati člena [81 ES in 82 ES], kadar uporabljajo nacionalno zakonodajo o konkurenci v sporazumih in ravnanjih, ki lahko vplivajo na trgovino med državami članicami. Za zagotavljanje enakovrednih pogojev za sporazume, sklepe podjetniških združenj in usklajena ravnanja na notranjem trgu je prav tako treba v skladu s členom 83(2)(e) [ES] določiti razmerje med nacionalno zakonodajo in zakonodajo [Unije] o konkurenci. [...]

(9) Cilj členov [81 ES in 82 ES] je varstvo konkurence na trgu. Ta uredba, ki je sprejeta za izvajanje teh določb Pogodbe, ne preprečuje državam članicam, da na svojem ozemlju izvajajo nacionalno zakonodajo, ki varuje druge pravne interese, pod pogojem, da je ta zakonodaja združljiva s splošnimi načeli in drugimi določbami prava [Unije]. Če taka nacionalna zakonodaja pretežno uresničuje cilj, ki je drugačen od tistega za varstvo konkurence na trgu, lahko organi, pristojni za konkurenco, in sodišča v državah članicah uporabljajo tako zakonodajo na svojem ozemlju. [...]

[...]

(15) Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, morajo skupaj oblikovati omrežje javnih organov, ki ob tesnem medsebojnem sodelovanju uporabljajo pravila konkurence [EU]. [...]

[...]

(17) Za dosledno uporabo pravil konkurence in hkrati najboljše mogoče upravljanje omrežja je bistvenega pomena ohraniti pravilo, ki organe, pristojne za konkurenco v državah članicah, samodejno razreši njihove pristojnosti v primeru, pri katerem Komisija začne svoje postopke [da organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, samodejno izgubijo pristojnost, takoj ko Komisija začne postopek]. [...]

(18) Da se zagotovi optimalna obravnava primerov pri najustreznejših organih znotraj omrežja, je treba predpisati splošno določbo, ki dovoljuje organu, pristojnemu za konkurenco, da primer prekine ali zaključi [postopek prekine ali ustavi], kadar ga obravnava ali ga je obravnaval drug organ, zato da vsak posamezen primer obravnava le en organ. [...]

[...]

(22) Za zagotavljanje skladnosti z načeli pravne varnosti in enotne uporabe pravil konkurence [Unije] v sistemu vzporednih pristojnosti se je treba izogibati sprejemanju nasprotujočih si odločb. Zato je treba v skladu s sodno prakso Sodišča pojasniti učinke odločb Komisije in postopkov na sodiščih in organih, pristojnih za konkurenco v državah članicah. [...]

[...]

(34) Načela iz členov [81 ES in 82 ES], kakršna se uporabljajo v Uredbi št. 17, dajejo osrednjo vlogo organom [Unije]. To osrednjo vlogo je treba ohraniti in hkrati države članice tesneje povezati z uporabo pravil konkurence Skupnosti. V skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, kakršna so določena v členu [5 ES], ta uredba ne posega dlje, kolikor je to potrebno za doseganje njenega cilja, kar omogoča učinkovito uporabo pravil konkurence [Unije].“

15. Na koncu je treba omeniti uvodno izjavo 37 iz preambule Uredbe št. 1/2003, ki je posvečena spoštovanju temeljnih pravic:

„Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina o temeljnih pravicah Evropske unije. Zato je treba to uredbo razlagati in uporabljati ob upoštevanju teh pravic in načel.“

### 3. Obvestilo Komisije o sodelovanju v okviru mreže

16. V Obvestilu Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco, je pod naslovom „3.2 Postopek, ki ga začne Komisija v skladu s členom 11(6) Uredbe Sveta“ med drugim mogoče najti ta pojasnila:

„[...]

51. Na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 preneha pristojnost nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah, za uporabo členov 81 ES in 82 ES v primerih, v katerih Komisija začne postopek za izdajo odločbe v skladu s to uredbo. To pomeni, da ko Komisija začne postopek, nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ne smejo ukrepati na podlagi iste pravne podlage zoper isti(-e) sporazum(-e) ali ravnanje(-a) istega(-ih) podjetja(-ij) na istem upoštevnem geografskem in proizvodnem trgu.

[...]

53. [...] Kadar je Komisija prvi organ, pristojen za konkurenco, ki začne postopek v zadevi za sprejetje odločbe v skladu z Uredbo Sveta, nacionalni organi, pristojni za konkurenco, zadeve ne smejo več obravnavati. Člen 11(6) Uredbe Sveta določa, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, potem ko Komisija začne postopek, ne smejo več začeti svojega postopka glede uporabe členov [81 ES in 82 ES] zoper isti(-e) sporazum(-e) ali ravnanje(-a) istega(-ih) podjetja(-ij) na istem upoštevnem geografskem in proizvodnem trgu.

[...]“

#### B – Nacionalno pravo

17. V češkem pravu je upošteven člen 3(1) in (2) zakona o varstvu konkurence. Ta določba je do 30. junija 2001 veljala v različici zakona št. 63/1991 Sb.<sup>10</sup>, od 1. julija 2001 pa v različici zakona št. 143/2001 Sb.<sup>11</sup>. Ta predpis tako v obeh različicah v bistvu določa isto prepoved kartelnih dogovorov, kot jo na ravni Unije določa člen 101 PDEU (prej člen 81 ES).

#### III – Dejansko stanje, upravni postopek in spor o glavni stvari

18. Obravnavani primer zadeva mednarodno delujoči kartel na trgu plinsko izoliranih stikalnih naprav<sup>12</sup>, v katerem je v različnih časovnih obdobjih med letoma 1988 in 2004 sodelovalo več priznanih evropskih in japonskih elektrotehničnih podjetij. Evropska komisija in češki organ, pristojen za konkurenco, sta se med letoma 2006 in 2007 ukvarjala z nekaterimi vidiki tega primera in oba zadevnim podjetjem naložila globe<sup>13</sup>, vendar češki organ, pristojen za konkurenco, le v skladu z nacionalnim kartelnim pravom in le za obdobje pred pristopom Češke republike k Evropski uniji 1. maja 2004.

10 — Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

11 — Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

12 — Plinsko izolirane stikalne naprave se uporabljajo za nadzor pretoka energije v elektroenergetskih omrežjih. Gre za težko električno napravo, ki se uporablja kot pomembni sestavni del elektro razdelilnih postaj, izdelanih na ključ, in pomeni približno od 30 % do 60 % celotnih stroškov teh elektrorazdelilnih postaj. Stikalna naprava ščiti transformator pred preobremenitvijo in/ali prekine tok med omrežjem in pokvarjenim transformatorjem. Stikalne naprave so lahko plinsko, zračno ali kombinirano izolirane, kadar združujejo obe prejšnji tehniki.

13 — Češki organ, pristojen za konkurenco, ni bil edini, ki se je ukvarjal s to zadevo. Ena od strank v postopku je pred Sodiščem opozorila, da je sporni kartel obravnaval tudi slovaški organ, pristojen za konkurenco (odločbi 2007/KH/1/1/109 z dne 27. decembra 2007 in 2009/KH/R/2/035 z dne 14. avgusta 2009), potem pa je bil pri okrožnem sodišču (Krajský soud) v Bratislavi prav tako sprožen sodni postopek (dokumentarna številka 4 S 232/09).

### *Upravni postopek na evropski ravni*

19. Evropska komisija je 20. aprila 2006 na podlagi člena 81 ES in člena 53 EGP v povezavi z Uredbo št. 1/2003 sprožila postopek za naložitev globe.<sup>14</sup> Ta postopek, ki je sledil prošnji za ugodno obravnavo<sup>15</sup> in pregledom v poslovnih prostorih več udeležencev kartela v letu 2004<sup>16</sup>, je potekal zoper skupaj 20 pravnih oseb, med katerimi je bila tudi družba Toshiba Corporation in 15 nadaljnjih tožečih strank iz spora o glavni stvari.

20. Komisija je v odločbi o koncu postopka z dne 24. januarja 2007<sup>17</sup> (v nadaljevanju: odločba Komisije) navedla, da sta se prek zadevnega kartela od 15. aprila 1988 do 11. maja 2004 enotno in nadaljevano kršila člen 81 ES in člen 53 EGP<sup>18</sup>, ki so ju posamezni udeleženci kartela kršili različno dolgo. Po ugotovitvah Komisije je šlo za zapleten kartel na svetovni ravni – le brez ZDA in Kanade –, ki je vplival na Evropsko unijo in Evropski gospodarski prostor<sup>19</sup> in v okviru katerega so si udeležena podjetja med drugim izmenjevala občutljive tržne informacije, med seboj razdelila trge<sup>20</sup>, se dogovarjala o cenah in prekinila sodelovanje z nečlani kartela.

21. Razen enemu podjetju<sup>21</sup>, ki ga je Komisija obravnavala ugodneje, so bile vsem strankam v postopku, med njimi tudi vsem tožečim strankam iz postopka v glavni stvari, naložene globe, katerih skupna vrednost je presegala 750 milijonov EUR.<sup>22</sup> Najvišja individualna globa v znesku dobrih 396 milijonov EUR je bila naložena nemški družbi Siemens AG.

22. V obravnavanem primeru je treba upoštevati, da je Sodišče Evropske unije odločbo Komisije z dne 24. januarja 2007<sup>23</sup> pred kratkim v bistvenem potrdilo.

14 — Glej uvodno izjavo 4 odločbe Komisije.

15 — Prošnja za ugodno obravnavo je 3. marca 2004 vložilo švicarsko podjetje ABB.

16 — Po navedbah Komisije so bili 11. in 12. maja 2004 opravljeni pregledi v družbah AREVA, Siemens, VA Tech in Hitachi (glej uvodno izjavo 90 odločbe Komisije).

17 — Odločba Komisije z dne 24. januarja 2007 v zvezi s postopkom na podlagi člena 81 Pogodbe ES in člena 53 Sporazuma EGP (zadeva št. COMP/38.899 – Plinsko izolirane stikalne naprave), notificirana pod dokumentarno številko C(2006) 6762 konč., povzeta v UL C 5, 10.1.2008, str. 7; neverodostojna različica celotnega besedila te odločbe je na voljo le v angleščini na spletni strani <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/index.html>.

18 — Komisija govori o „single and continuous infringement“ (uvodni izjavi 270 in 299 odločbe Komisije); pri čemer se ugotovljena kršitev člena 53 EGP nanaša le na obdobje od 1. januarja 1994, ko je začel veljati Sporazum EGP (glej uvodni izjavi 2 in 322 odločbe Komisije).

19 — Uvodne izjave 3, 218 in 248 odločbe Komisije.

20 — Komisija je v odločbi razkrila, da je obstajal skupni dogovor, in sicer da japonska podjetja ne bi prodajala v Evropi, evropska podjetja pa ne na Japonskem.

21 — Gre za ABB Ltd.

22 — Glej tudi Komisijino sporočilo za javnost IP/07/80 z dne 24. januarja 2007.

23 — Splošno sodišče je s sodbo z dne 3. marca 2011 v celoti zavrnilo ničnostno tožbo družbe Siemens AG zoper odločbo Komisije v zadevi Siemens proti Komisiji (T-110/07, ZOdl., str. II-477). Ničnostne tožbe, ki so jih vložili družba Siemens AG Österreich in drugi, glede trajanja ugotovljene kršitve in višine glob niso bile preveč uspešne; glej sodbo Splošnega sodišča z dne 3. marca 2011 v združenih zadevah Siemens in drugi proti Komisiji (od T-122/07 do T-124/07, ZOdl., str. II-793). Ničnostne tožbe, ki so jih vložili družba AREVA in drugi, so bile prav tako le deloma uspešne in so pripeljale do določenega znižanja izrečenih glob; glej sodbo Splošnega sodišča z dne 3. marca 2011 v združenih zadevah AREVA in drugi proti Komisiji (T-117/07 in T-121/07, ZOdl., str. II-633). Zoper vse zgoraj navedene sodbe so bile vložene pritožbe pri Sodišču, glej zadeve Komisija proti Siemens in drugim (C-231/11 P); Siemens Transmission & Distribution proti Komisiji (C-232/11 P); Siemens Transmission & Distribution proti Komisiji (C-233/11 P); Siemens proti Komisiji (C-239/11 P); Areva proti Komisiji in drugim (C-247/11 P) ter Alstom in drugi proti Komisiji (C-253/11 P). Nadaljnje ničnostne tožbe, o katerih se je med obravnavo na Sodišču v obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe še odločalo, deloma niso bile uspešne, deloma pa so bile uspešne: glej sodbe Splošnega sodišča z dne 12. julija 2011 v zadevah Hitachi in drugi proti Komisiji (T-112/07, ZOdl., str. II-3871); Toshiba proti Komisiji (T-113/07, ZOdl., str. II-3989); Fuji Electric proti Komisiji (T-132/07, ZOdl., str. II-4091) in Mitsubishi Electric proti Komisiji (T-133/07, ZOdl., str. II-4219).

### *Upravni postopek na nacionalni ravni*

23. Češki organ, pristojen za konkurenco, je glede istega kartela proti istim udeležencem 2. avgusta 2006 začel postopek zaradi kršitve češkega zakona o varstvu konkurence. Ta organ je 9. februarja 2007 izdal prvo odločbo<sup>24</sup>, zoper katero so tožeče stranke vložile interno upravno-pravno sredstvo. Vodja češkega organa, pristojnega za konkurenco, je na podlagi tega ugovora z odločbo z dne 26. aprila 2007 spremenil prvotno odločbo<sup>25</sup>.

24. Z odločbo o ugovoru z dne 26. aprila 2007 je bilo ugotovljeno, da so zadevna podjetja sklenila omejevalni sporazum za ozemlje Češke republike. S takim ravnanjem so ti konkurenti kršili češki zakon o varstvu konkurence v obdobju do 3. marca 2004<sup>26</sup>. Razen enemu podjetju<sup>27</sup>, za katero je bil uporabljen nacionalni predpis za ugodno obravnavo, so bile vsem podjetjem, udeleženi v postopku, naložene globe<sup>28</sup>.

### *Postopki pred češkimi sodišči*

25. Tožeče stranke v sporu o glavni stvari so pri okrožnem sodišču v Brnu vložile tožbo zoper odločbo češkega organa, pristojnega za konkurenco<sup>29</sup>. Med drugim so navedle, da je češki organ, pristojen za konkurenco, napačno opredelil trajanje kartela tako, da je njegov konec namerno preložil na obdobje pred pristopom Češke republike k Evropski uniji in s tem upravičil uporabo češkega zakona o varstvu konkurence. V skladu s členom 11(6) Uredbe št. 1/2003 naj bi pristojnost češkega urada, pristojnega za konkurenco, za vodenje postopka na nacionalni ravni prenehala, ker je Komisija v tej zadevi že začela postopek na evropski ravni. S postopkom na nacionalni ravni naj bi bila kršena prepoved dvojnega kaznovanja (*ne bis in idem*).

26. Okrožno sodišče v Brnu je s sodbo z dne 25. junija 2008<sup>30</sup> razveljavilo odločbo češkega organa, pristojnega za konkurenco, z dne 26. aprila 2007 in njegovo prvotno odločbo z dne 9. februarja 2007. Izhajalo je iz dejstva, da je zadevno ravnanje tožečih strank pomenilo nadaljevano upravno kršitev, ki je – kot je ugotovila Komisija – trajala do 11. maja 2004. Ker je Komisija glede tega kartela „na svetovni ravni“ izvedla postopek v skladu s členom 81 ES in izdala „obsodilno“ odločbo, naj bi nadaljnji postopek v isti zadevi pomenil kršitev načela *ne bis in idem*. Poleg tega naj bi češki organ, pristojen za konkurenco, na podlagi člena 11(6), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 izgubil pristojnost za obravnavanje tega ravnanja na podlagi člena 81 ES.

27. Po mnenju okrožnega sodišča bi bilo tudi v nasprotju z enotno uporabo konkurenčnega prava, če bi češki organ, pristojen za konkurenco, celo po 1. maju 2004 še naprej ostal pristojen tudi za obdobje do 1. maja 2004 in bi smel retroaktivno uporabljati češki zakon o varstvu konkurence. V njem je v bistvu navedena ista prepoved omejevalnih sporazumov, kot je določena v členu 81 ES. Zadevna določba je bila v češkem zakonu o varstvu konkurence oblikovana v duhu približevanja nacionalnega prava evropski zakonodaji v pripravah na pristop Češke republike k Evropski uniji.

24 — Dokumentarna številka S 222/06-3113/2007/710.

25 — Dokumentarna številka R 059-070, 075-078/2007/01-08115/2007/310.

26 — Za obdobje do 30. junija 2001 je bila ugotovljena kršitev člena 3(1) zakona št. 63/1991, za obdobje od 1. julija 1991 in do 3. marca 2004 pa kršitev člena 3(1) zakona št. 143/2001.

27 — Spet gre za ABB Ltd.

28 — Najvišja individualno naložena globa je znašala 107.248.000 CZK.

29 — Krajský soud v Brně.

30 — Dokumentarna številka 62 Ca 22/2007-489.

28. Toda češki organ, pristojen za konkurenco, je zoper prvostopenjsko sodbo okrožnega sodišča vložil kasacijsko pritožbo pri vrhovnem upravnem sodišču Češke republike<sup>31</sup>. Meni, da je še naprej pristojen za sankcioniranje ravnanja tožečih strank v sporu o glavni stvari do datuma pristopa Češke republike, saj Komisija pred njim ni mogla obravnavati kršitev v zvezi s Češko republiko. Po njegovem mnenju sankcioniranje mednarodnega kartela v okviru različnih pristojnosti odločanja ne pomeni kršitve načela *ne bis in idem*. Komisija in češki organ, pristojen za konkurenco, sta obravnavala ozemeljsko različne učinke tega ravnanja. Poleg tega sodna praksa v zadevi Walt Wilhelm<sup>32</sup> dovoljuje hkratno uporabo konkurenčnega prava Unije in nacionalnega konkurenčnega prava.

29. Vrhovno upravno sodišče je s sodbo z dne 10. aprila 2009<sup>33</sup> razveljavilo sodbo okrožnega sodišča v Brnu. Po mnenju vrhovnega upravnega sodišča je okrožno sodišče storilo napako pri presoji, ko je razsodilo, da je bilo sodelovanje zadevnih podjetij pri omejevalnem sporazumu nadaljevana kršitev. Do pristopa Češke republike k Evropski uniji je kartel na češkem ozemlju spadal izključno pod nacionalno pristojnost in se ga je lahko preganjalo izključno na podlagi nacionalne zakonodaje. Z datumom pristopa in povezano spremembo pristojnosti odločanja je bil določen mejnik. Čeprav tožeče stranke niso uradno prenehale ravnanja, ki so ga začele v Češki republici pred njenim pristopom k Evropski uniji, je treba po mnenju vrhovnega upravnega sodišča za to ravnanje šteti, da je bilo končano. Ravnanje po datumu pristopa je formalno gledano druga kršitev – kršitev na podlagi prava Unije, za katero sta deljeno pristojna nacionalni organ, pristojen za konkurenco, in Komisija, pri čemer ima pravno Komisija prednost (člen 11(6) Uredbe št. 1/2003).

30. Zdaj postopek znova poteka pred okrožnim sodiščem v Brnu, predložitvenim sodiščem, ki mu je bila zadeva vrnjena v nadaljnje odločanje. Čeprav okrožno sodišče v skladu z nacionalno zakonodajo<sup>34</sup> zavezuje pravno mnenje vrhovnega upravnega sodišča, vendarle meni, da je treba pojasniti nekatera vprašanja prava Unije, ki se postavljajo v zvezi s pristopom Češke republike k Evropski uniji 1. maja 2004 in z začetkom veljavnosti Uredbe št. 1/2003. Nazadnje so bile vsebinske razlike v mnenju okrožnega sodišča in vrhovnega upravnega sodišča tako predložene v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije.

#### **IV – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem**

31. Okrožno sodišče v Brnu je s sklepom z dne 11. decembra 2009<sup>35</sup>, ki je na Sodišče prispel 13. januarja 2010, Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanja:

1. Ali je treba člen 81 ES (postal člen 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije) in Uredbo št. 1/2003 razlagati tako, da je treba to zakonodajo (v postopkih, začelih po 1. maju 2004) uporabljati za celotno obdobje delovanja kartela, ki se je v Češki republici začel, preden je ta država pristopila k Evropski uniji (to je pred 1. majem 2004), in nadaljeval ter končal po pristopu Češke republike k Evropski uniji?
2. Ali je treba člen 11(6) Uredbe št. 1/2003 v povezavi s členom 3(1) in uvodno izjavo 17 te uredbe, s točko 51 Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco, z načelom *ne bis in idem* v skladu s členom 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in s temeljnimi načeli evropskega prava razlagati tako, da če Komisija zaradi kršitev člena 81 ES začne postopke po 1. maju 2004 in v tem primeru sprejme odločbo,

31 — Nejvyšší správní soud.

32 — Sodba, navedena v opombi 3.

33 — Dokumentarna številka Afs 93/2008-920.

34 — Člen 110(3) zakona št. 150/2002 Sb. o upravnem postopku (Zákon č. 150/2002 Sb, soudní řád správní).

35 — Dokumentarna številka 62 Ca 22/2007-124.



- (a) so organi držav članic, pristojni za konkurenco, samodejno razrešeni svoje pristojnosti za obravnavanje tega ravnanja od navedenega datuma dalje;
- (b) so organi držav članic, pristojni za konkurenco, razrešeni svojih pristojnosti, da za to ravnanje uporabijo določbe nacionalnega prava, ki vsebujejo enaka pravila kot člen 81 ES (postal člen 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije)?

32. V postopku pred Sodiščem so stališča pisno in ustno predstavili družbe Toshiba, Mitsubishi, Fuji<sup>36</sup>, Hitachi<sup>37</sup>, Alstom in Siemens<sup>38</sup>, poleg njih pa še vlade Češke republike, Irske, Španije in Poljske, Evropska komisija ter Nadzorni organ EFTA. Pri pisnem postopku je sodelovala tudi vlada Slovaške republike, ustne obravnave pa se je poleg tega udeležil tudi češki organ, pristojen za konkurenco.

## V – Presoja

33. Namen predloga za sprejetje predhodne odločbe okrožnega sodišča v Brnu je jasno razumevanje posledic pristopa Češke republike k Evropski uniji v primeru kršitve kartelnega prava. Pri tem gre po eni strani za vprašanje določitve prava, ki se uporablja (prvo vprašanje), po drugi pa za delitev pristojnosti v okviru evropske mreže organov, pristojnih za konkurenco, „ECN“<sup>39</sup> (drugo vprašanje), glede čezmejnih kršitev kartelnega prava, ki so kot nadaljevana kršitev potekale deloma pred datumom pristopa, deloma pa po njem in bi med drugim lahko vplivale na ozemlje Češke republike.

34. Glede dopustnosti tega predloga za predhodno odločanje ni pomislekov. Prvo vprašanje za predhodno odločanje je sicer na prvi pogled podobno zadevi Ynos, v kateri se je Sodišče izreklo za nepristojno za razlago direktive<sup>40</sup>. Vendar Sodišče v obravnavanem primeru drugače kot v zadevi Ynos v okviru prvega vprašanja za predhodno odločanje ni pozvano k vsebinski razlagi prava Unije za obdobje pred pristopom nove države članice, temveč je pozvano le k pojasnitvi področja uporabe *ratione temporis* prava Unije. Za to je nedvomno pristojno.

35. Niti to, da predložitveno sodišče na podlagi nacionalnega procesnega prava zavezuje pravno mnenje nadrejenega sodišča<sup>41</sup>, ne preprečuje, da se Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe in da je odgovor Sodišča zavezujoč<sup>42</sup>.

36. Ker gre v sporu o glavni stvari za presojo zakonitosti odločbe češkega organa, pristojnega za konkurenco, iz leta 2007, se je treba pri odgovoru na predlog za sprejetje predhodne odločbe sklicevati še na predpise Pogodb v različici Amsterdamske pogodbe<sup>43</sup> in uporabljati predvsem člen 81 ES, ne pa člena 101 PDEU.

36 — Za družbi Fuji Electric Holdings Co. in Fuji Electric Systems Co. Ltd. so bila predložena skupna pisna in ustna pojasnila.

37 — Za družbe Hitachi Ltd., Hitachi Europe Ltd. in Japan AE Power Systems Corporation so bila predložena skupna pisna in ustna pojasnila.

38 — Pisno stališče je predložila le nemška družba Siemens AG; na obravnavi je bila ta družba zastopana skupaj z družbama Siemens Transmission & Distribution SA in Nuova Magrini Galileo SA.

39 — Angleško: European Competition Network, v nadaljevanju: ECN.

40 — Sodba z dne 10. januarja 2006 v zadevi Ynos (C-302/04, ZOdl., str. I-371, točke od 35 do 37) in v tem smislu tudi novejši sklep z dne 11. maja 2011 v zadevi Semerdžiev (C-32/10, točka 25).

41 — V zvezi s tem glej točko 30 teh sklepnih predlogov.

42 — Sodba z dne 5. oktobra 2010 v zadevi Elčinov (C-173/09, ZOdl., str. I-8889, predvsem točke 24, 25, 27, 30 in 32).

43 — Podpisana 2. oktobra 1997, veljati je začela 1. maja 1999.

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje: področje uporabe *ratione temporis* evropskega konkurenčnega prava

37. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali se člen 81 ES in člen 3(1) Uredbe št. 1/2003 v državi članici, ki je k Evropski uniji pristopila 1. maja 2004, uporabljata za obdobja pred tem datumom pristopa.<sup>44</sup>

38. Razlog za to vprašanje je okoliščina, da je šlo pri spornem kartelu za enotno in nadaljevano kršitev pravil konkurence<sup>45</sup>, katere protikonkurenčne posledice za ozemlje Češke republike so nastale že pred njenim pristopom k Evropski uniji in so se nadaljevale tudi po njem. Obdobja, v katerih so bili na ravni Unije in tudi na nacionalni ravni izvedeni zadevni postopki za naložitev globe za kaznovanje te kršitve kartelnega prava, so celo v celoti potekala po datumu pristopa.

39. Zaradi tega položaja je treba po mnenju predložitvenega sodišča in tožečih strank v sporu o glavni stvari za celotno trajanje spornega kartela uporabiti člen 81 ES in Uredbo št. 1/2003. Z uporabo teh predpisov prava Unije so si podjetja, udeležena v kartelu, ne nazadnje obetala, da se bodo lahko popolnoma izognila sankciji češkega organa, pristojnega za konkurenco.

1. Predpisi pristopnega akta in splošna pravna načela

40. Izhodišče za določitev področja uporabe *ratione temporis* določb prava Unije v Češki republiki je člen 2 pristopnega akta. V skladu z njim so izvirne pogodbe in akti, ki so jih sprejeli organi Unije, za nove države članice zavezujoči od dneva njihovega pristopa, torej z učinkom od 1. maja 2004.

41. Iz te določbe pristopnega akta je tako le razvidno, da se člen 81 ES in Uredba št. 1/2003 v Češki republiki uporabljata od 1. maja 2004. Pristopni akt ne daje nobenega pojasnila o tem, v kolikšni meri se člen 81 ES in Uredba št. 1/2003 uporabljata za nadaljevane kršitve, katerih protikonkurenčne posledice so na češkem ozemlju nastale deloma pred pristopom k Evropski uniji, deloma pa po njem. Glede tega se je treba vrniti k splošnim pravnim načelom prava Unije, in sicer k načeloma pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo ter načelu prepovedi retroaktivne uporabe.<sup>46</sup>

a) Prepoved retroaktivne uporabe materialnopravnih predpisov

42. Iz navedenih splošnih pravnih načel izhaja, da je treba pri časovnih posledicah pravnih sprememb razlikovati med postopkovnimi in materialnopravnimi pravili: v skladu z ustaljeno sodno prakso se postopkovna pravila običajno uporabljajo za vse spore, ki potekajo, ko ta pravila začnejo veljati, drugače kot pri pravilih materialnega prava, ki se običajno razlagajo tako, da načeloma ne veljajo za položaje, ki so nastali pred začetkom veljavnosti teh pravil.<sup>47</sup>

44 — Predložitveno sodišče in nekatere stranke v postopku so v okviru tega prvega vprašanja za predhodno odločanje že izrazili mnenje glede člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 in načela *ne bis in idem*. Vendar menim, da tu ni treba obravnavati obeh vidikov, zato se omejujem na sklicevanje na svoja stališča glede drugega vprašanja za predhodno odločanje (glej točke od 69 do 147 teh sklepnih predlogov).

45 — Opredelitev, da gre za enotno in nepretrgano kršitev, temelji na odločbi Komisije in tudi na odločbi češkega organa, pristojnega za konkurenco. V delu, v katerem češko vrhovno upravno sodišče izhaja iz dveh ločenih kršitev predpisov o konkurenci, glede na to, ali gre za obdobje pred 1. majem 2004 ali po njem, bi lahko šlo le za različno pravno presojo enotnega dejanskega dogajanja.

46 — V tem smislu glej sodbe z dne 10. februarja 1982 v zadevi Bout (21/81, Recueil, str. 381, točka 13); z dne 22. decembra 2010 v zadevi Bayerischer Brauerbund (C-120/08, ZOdl., str. I-13393, točki 40 in 41) ter z dne 24. marca 2011 v zadevi ISD Polska in drugi (C-369/09 P, ZOdl., str. I-2011, točka 98).

47 — Sodbe z dne 12. novembra 1981 v združenih zadevah Meridionale Industria Salumi in drugi (imenovana Salumi, od 212/80 do 217/80, Recueil, str. 2735, točka 9); z dne 7. septembra 1999 v zadevi De Haan (C-61/98, Recueil, str. I-5003, točka 13) in z dne 14. februarja 2008 v zadevi Varec (C-450/06, ZOdl., str. I-581, točka 27).

43. V Uredbi št. 1/2003 so sicer navedena številna postopkovna pravila<sup>48</sup>. Toda njen člen 3(1) tako kot člen 81 ES vendarle vsebuje vsebinske določbe za presojo podjetniških sporazumov, ki jo opravijo organi, pristojni za konkurenco. S tem gre pri členu 81 ES in členu 3(1) Uredbe št. 1/2003 za materialnopravne predpise prava Unije.

44. Taki materialnopravni predpisi se načeloma ne smejo uporabljati retroaktivno, in to ne glede na ugodne ali neugodne učinke, ki bi jih lahko imela taka uporaba za zadevno osebo; kajti načelo pravne varnosti zahteva, da bi se moralo vsako dejansko stanje običajno – če ni določeno nasprotno – presojati ob upoštevanju pravnih pravil, ki so veljala ob tistem času.<sup>49</sup> Nova materialnopravna pravila se načeloma neposredno uporabljajo le za prihodnje učinke stanja, ki je nastalo med veljavnostjo nekdanjega pravila.<sup>50</sup>

45. Zato se za mednarodno delujoči kartel, ki je ali bi lahko v obliki enotne in nadaljevalne kršitve učinkoval na ozemlje nove države članice pred datumom pristopa in tudi po njem,<sup>51</sup> glede na časovno obdobje uporabljajo različna materialnopravna pravila: za obdobja pred datumom pristopa je protikonkurenčne posledice kartela v zadevni državi članici treba presojati le na podlagi njenega nacionalnega konkurenčnega prava. Za obdobja po pristopu pa jih je treba po vsej Uniji enotno presojati po členu 81 ES in členu 3(1) Uredbe št. 1/2003.<sup>52</sup>

46. Za obravnavani primer to konkretno pomeni: člen 81 ES in člen 3(1) Uredbe št. 1/2003 se v Češki republiki za sporni kartel uporabljata le, če je treba njegove morebitne protikonkurenčne posledice kaznovati v obdobju po 1. maju 2004. Nasprotno je mogoče protikonkurenčne posledice tega kartela, ki zadevajo obdobje do 30. aprila 2004, v Češki republiki presojati le na podlagi nacionalnega konkurenčnega prava. Sicer lahko gre za enotno in nadaljevano kršitev, vendar se za njene protikonkurenčne posledice za obdobje pred pristopom Češke republike k Evropski uniji in po njem uporablja različna zakonodaja.

#### b) Nobenih izjem pri prepovedi retroaktivne uporabe

47. Družbi Hitachi in Fuji nasprotno kot družba Siemens menita, da v obravnavanem primeru nič ne potrjuje retroaktivne uporabe prava Unije, tako da bi člen 81 ES in člen 3(1) Uredbe št. 1/2003 zajemala tudi že protikonkurenčne posledice spornega kartela v Češki republiki iz obdobja pred njenim pristopom k Evropski uniji.

48. Sicer drži, da se materialnopravni predpisi prava Unije izjemoma lahko uporabljajo retroaktivno, če iz njihovega besedila, ciljev ali strukture jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek.<sup>53</sup> Vendar v obravnavanem primeru ne besedilo, ne cilj, ne struktura člena 81 ES in člena 3 Uredbe št. 1/2003 ne vsebujejo jasnih naveznih točk za retroaktivno uporabo obeh pravil. Nasprotno, kazenskoppravna narava kartelnega prava Unije<sup>54</sup> odločno nasprotuje taki retroaktivni uporabi, saj bi bilo lahko z njo kršeno načelo zakonitosti kazni (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), ki je na ravni Unije varovano kot temeljna pravica (člen 49(1) Listine o temeljnih pravicah)<sup>55</sup>.

48 — Glede opredelitve člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 kot postopkovnega pravila glej točko 73 teh sklepnih predlogov.

49 — V opombi 46 navedena sodba Bayerischer Brauerbund, točka 41.

50 — Sodbe z dne 5. decembra 1973 v zadevi SOPAD (143/73, Recueil, str. 1433, točka 8); z dne 29. januarja 2002 v zadevi Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, str. I-1049, točka 50) in z dne 6. julija 2010 v zadevi Monsanto Technology (C-428/08, ZOdl., str. I-6765, točka 66) ter v opombi 46 navedena sodba Bayerischer Brauerbund, točka 41.

51 — Zadošča *zmožnost kartela*, da povzroči take posledice (sodba z dne 4. junija 2009 v zadevi T-Mobile Netherlands in drugi, C-8/08, ZOdl., str. I-4529, točke 38, 39 in 43; v tem smislu glej tudi sodbi z dne 20. novembra 2008 v zadevi Beef Industry Development Society in Barry Brothers, C-209/07, ZOdl., str. I-8637, predvsem točki 16 in 17, in z dne 6. oktobra 2009 v združenih zadevah GlaxoSmithKline Services proti Komisiji, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P in C-519/06 P, ZOdl., str. I-9291, točki 55 in 63).

52 — V tem smislu že sodba z dne 18. februarja 1971 v zadevi Sirena (40/70, Recueil, str. 69, točka 12), ki se nanaša na člen 85 Pogodbe EGS.

53 — Sodbe Bout, navedena v opombi 46, točka 13; Salumi, navedena v opombi 47, točka 9, in Pokrzepowicz-Meyer, navedena v opombi 50, točka 49, ter v opombi 46 navedeni sodbi Bayerischer Brauerbund, točka 40, in ISD Polska in drugi, točka 98.

54 — V zvezi s tem glej moje sklepnice predloge, predstavljene 14. aprila 2011 v obeh zadevah Solvay proti Komisiji (C-109/10 P, še nerešena zadeva pred Sodiščem, točka 329, in C-110/10 P, še nerešena zadeva pred Sodiščem, točka 170), in navedeno sodno prakso.

55 — To v dopisu priznava tudi Hitachi.

49. Predvsem ni mogoče trditi, da se je konkurenčno pravo, ki je v Češki republiki veljalo že pred 1. majem 2004, vsebinsko bistveno ravnalo po členu 81 ES in da je ta člen tako le neke vrste naslednik, katerega začetek veljavnosti za podjetja v tej državi članici ni prinesel nič bistveno novega.

50. Mogoče je, da se je nacionalno češko pravo<sup>56</sup> že pred pristopom Češke republike vsebinsko precej ujemalo s členom 81 ES. Mogoče je tudi, da je Evropski sporazum<sup>57</sup>, na podlagi katerega je Češka republika pristopila k Evropski uniji, v členu 64 že vseboval predpis, podoben členu 81 ES.

51. Nacionalno pravo in tudi Evropski sporazum pa so lahko v Češki republiki pred 1. majem 2004 uporabljali in uresničevali le nacionalni organi. Njihova razlaga in uporaba v skladu z določbami člena 81 ES sta bili takrat na ozemlju Češke republike izključno stvar čeških organov in sodišč. Komisija je kot evropski organ, pristojen za konkurenco, sicer tesno sodelovala s češkimi organi, vendar sama pred 1. majem 2004 v Češki republiki ni mogla uporabljati niti člena 64 Evropskega sporazuma niti člena 81 ES, prav tako pa niti češka sodišča niso mogla zaprositi Sodišča Evropske unije za razlago teh členov.

52. Posebej glede člena 81 ES je treba še pripomniti, da za ta predpis pred 1. majem 2004 ni bilo mogoče zahtevati prednostne uporabe pred češkim pravom. Poleg tega pred 1. majem 2004 niti v starih niti v novih državah članicah ni veljala Uredba št. 1/2003, katere člen 3(1) organe, pristojne za konkurenco v posameznih državah, v skladu s predpostavkami, ki so v Uredbi podrobneje opisane, prvič zavezuje k vzporedni uporabi člena 81 ES in nacionalnega kartelnega prava ter k spoštovanju prednostnega upoštevanja prava Unije.<sup>58</sup>

53. Skratka, do 30. aprila 2004 je obstajal popolnoma drugačen sistem kot od 1. maja 2004 naprej. S 1. majem 2004 je bil v kartelnem pravu postavljen pomemben vsebinski in tudi postopkovni mejnik, kar ne potrjuje retroaktivne uporabe člena 81 ES in člena 3(1) Uredbe št. 1/2003, temveč ji nasprotuje.

54. Retroaktivna uporaba člena 81 ES in Uredbe št. 1/2003 bi gotovo lahko zmanjšala nevarnost, da različni organi in sodišča v posameznih postopkih za naložitev globe isti kartel presojuje različno. Vendar je treba nasprotno opozoriti, da je bil obstoj vsebinsko različnih odločb pred 1. majem 2004 značilen za sistem in kot tak sprejet, če to ni pomenilo oviranja polnega učinka kartelnega prava Unije in primarnosti prava Unije.<sup>59</sup> Ne glede na to, kako zaželeni sta čim bolj enotni in učinkoviti razlaga in uporaba konkurenčnega prava v Evropski uniji, pa to ne sme biti doseženo za ceno kršitve načel pravne države.

### c) Načelo retroaktivne uporabe milejše kazni

55. Družba Hitachi se sklicuje na načelo retroaktivne uporabe milejše kazni (*lex mitius*), da bi utemeljila, da je treba protikonkurenčne posledice spornega kartela v Češki republiki iz obdobja pred 1. majem 2004 presojati na podlagi člena 81 ES in Uredbe št. 1/2003.

56. Načelo retroaktivne uporabe milejše kazni je torej del skupnih ustavnih tradicij držav članic in ga je treba šteti za del splošnih načel prava Unije.<sup>60</sup> Medtem je bilo s členom 49(1), tretji stavek, Listine o temeljnih pravicah tudi kodificirano.

56 — Člen 3(1) in (2) zakona o varstvu konkurence, najprej v različici zakona št. 63/1991 Sb., potem pa še v različici zakona št. 143/2001 Sb.

57 — Evropski sporazum o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Češko republiko na drugi strani (UL L 360, 31.12.1994, str. 2), ki je bil podpisan 4. oktobra 1993 v Luxembourg, veljati pa je začel 1. februarja 1995.

58 — Uredba št. 1/2003 v skladu s svojim členom 45(2) velja od 1. maja 2004.

59 — V opombi 3 navedena sodba Walt Wilhelm, točki 4 in 6.

60 — Sodbe z dne 3. maja 2005 v združenih zadevah Berlusconi in drugi (C-387/02, C-391/02 in C-403/02, ZOdl., str. I-3565, točki 68 in 69); z dne 11. marca 2008 v zadevi Jager (C-420/06, ZOdl., str. I-1315, točka 59) in z dne 28. aprila 2011 v zadevi El Dridi (C-61/11 PPU, ZOdl., str. I-3015, točka 61).

57. Češki organ, pristojen za konkurenco, bi moral protikonkurenčne posledice spornega kartela, ki so nastale pred 1. majem 2004, nedvomno presoјati na podlagi člena 81 ES in člena 3(1) Uredbe št. 1/2003, če bi to pripeljalo do nekaznovanja ali milejše sankcije kot pri presoјi po nacionalnem pravu. Vendar je to malo verjetno.

58. Niti člen 81 ES niti Uredba št. 1/2003 namreč ne vsebujeta navedb o strogosti sankcij, ki jih smejo za kršitve kartelnega prava naložiti nacionalni organi, pristojni za konkurenco. V členu 5 Uredbe št. 1/2003 je le jasno navedeno, da lahko organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, izdajo odločbe, s katerimi naložijo globe, periodične denarne kazni ali druge sankcije, predvidene po nacionalnem pravu. Tudi če bi češki organ, pristojen za konkurenco, za obdobja pred 1. majem 2004 uporabil člen 81 ES, bi se kazni, ki bi se pri tem naložile, določile po nacionalnem pravu.<sup>61</sup>

59. Dejanski cilj, ki ga želi družba Hitachi doseči s sklicevanjem na načelo *lex mitius*, je torej popolnoma drugačen: podjetje za obdobje pred 1. majem 2004 ne želi milejše odločbe, temveč želi doseči, da mu odločba češkega organa, pristojnega za konkurenco, sploh ne bi bila izdana. Želi, da bi načelo *lex mitius* na koncu razumeli tako, da bi češki organ, pristojen za konkurenco, izgubil pristojnost za kaznovanje kršitve kartelnega prava za obdobje pred 1. majem 2004 in da bi za protikonkurenčne posledice kartela iz tistega obdobja veljalo, da so zajete v odločbi Komisije.

60. Vendar bi bila s tem v osnovi prezrta vsebina načela retroaktivne uporabe milejše kazni. To načelo je omejeno na možnost, da se iz razlogov pravičnosti dopusti odstopanje od temeljnega načela zakonitosti kazni (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).<sup>62</sup> Prizadetemu omogoča, da se zanj upoštevajo spremenjene vrednote zakonodajalca in da je zato lahko kaznovan mileje, kot je bilo predvideno ob storitvi dejanja.<sup>63</sup> Nasprotno pa to načelo ne daje pravice, da temu ugodí drug organ od tistega, ki bi bil pristojen ob storitvi dejanja. Načelo *lex mitius* je popolnoma vsebinsko. Ne vsebuje navedb glede postopka in delitve pristojnosti med različnimi organi, pristojnimi za pregon kršitev.

61. V delu, v katerem si tožeče stranke v sporu o glavni stvari prizadevajo za ovrženje pristojnosti češkega organa, pristojnega za konkurenco, da naloži globe, je to vprašanje, ki se presoja na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 in prepovedi dvojnega kaznovanja (*ne bis in idem*),<sup>64</sup> ne pa vprašanje milejše kazni (*lex mitius*).

62. Glede na povedano načelo retroaktivne uporabe milejše kazni torej ne vodi do rezultata, ki si ga želijo Hitachi in drugi.

## 2. Nekatere nasprotne trditve strank v postopku

63. V postopku pred Sodiščem je bilo ob sklicevanju na dosedanjo sodno prakso navedeno še več nadaljnjih trditev, ki jih želim na kratko obravnavati v nadaljevanju. Vnaprej predvidevam, da nobena od teh trditev ne zdrži.

64. S sodbo Dow Chemical Ibérica<sup>65</sup>, na katero so se sklicevale nekatere stranke v postopku, ni primerno utemeljevati uporabe člena 81 ES in člena 3(1) Uredbe št. 1/2003 na ozemlju nove države

61 — Seveda bi bilo treba pri tem spoštovati temeljna načela prava Unije, predvsem načelo sorazmernosti.

62 — V zvezi s tem glej moje sklepe predloge, predstavljene 14. oktobra 2004 v zadevi Berlusconi in drugi (v opombi 60 navedena sodba, točki 159 in 160).

63 — V zvezi s tem glej sklepe predloge Berlusconi in drugi (v opombi 60 navedena sodba, točka 161).

64 — V zvezi s tem glej točke od 69 do 147 teh sklepnih predlogov.

65 — Sodba z dne 17. oktobra 1989 v združenih zadevah Dow Chemical Ibérica in drugi proti Komisiji (imenovana Dow Chemical Ibérica, od 97/87 do 99/87, Recueil, str. 3165, predvsem točki 62 in 63).

članice za obdobja pred njenim pristopom. V zadevi Dow Chemical Ibérica namreč ni šlo za uporabo materialnopravnih predpisov, temveč je šlo le za uporabo postopkovnih pravil oziroma, natančneje povedano, za uporabo pravil o pregledih (preiskavah) Komisije v poslovnih prostorih podjetij. Da se po mnenju Sodišča taka postopkovna pravila lahko začnejo uporabljati takoj, ko nova država članica pristopi k Uniji, je popolnoma v skladu z zgoraj<sup>66</sup> obravnavanimi splošnimi pravnimi načeli. Nasprotno sodba Dow Chemical Ibérica ne vsebuje navedb glede vprašanja, ki nas tu zanima, in sicer ali se uporabljajo tudi materialnopravni predpisi evropskega konkurenčnega prava, če gre za protikonkurenčne posledice kartela na ozemlju nove države članice za obdobje pred njenim pristopom k Evropski uniji.<sup>67</sup>

65. Sklepni predlogi generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Asnef-Equifax<sup>68</sup>, na katere se poleg tega opirajo nekatere stranke v postopku, prav tako ne odstopajo od navedenih splošnih pravnih načel<sup>69</sup>, temveč jih celo potrjujejo: generalni pravobranilec pojasnjuje, da lahko člen 3 Uredbe št. 1/2003 vsebuje določbe za presojo sedanjih in prihodnjih učinkov podjetniškega sporazuma, ki je bil sklenjen precej pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1/2003.<sup>70</sup> Nikakor se ne izreka za retroaktivno uporabo tega predpisa za pretekla obdobja.

66. Tudi sodna praksa, ki jo nekateri navajajo glede časovne veljavnosti temeljnih pravic in splošne prepovedi diskriminacije<sup>71</sup>, ne vsebuje ničesar, kar bi potrjevalo retroaktivno uporabo prava Unije na ozemlju nove države članice za obdobja pred njenim pristopom. To je posebej jasno izraženo v sodbi Saldanha in MTS, v skladu s katero člen 6 PES (postal člen 18 PDEU) „velja za *prihodnje* učinke dejanskih stanj, nastalih pred pristopom“<sup>72</sup>.

67. Enako ne nazadnje izhaja iz Priloge II, razdelek 5, k pristopnemu aktu<sup>73</sup>, ki jo je navedla družba Siemens. Tudi tam navedene določbe namreč izhajajo iz uporabe člena 81 ES za prihodnje učinke podjetniških sporazumov, sklenjenih pred datumom pristopa. Izjema so le taki podjetniški sporazumi, ki so bili v šestih mesecih prilagojeni veljavnim uredbam o skupinskih izjemah. Priloga II, razdelek 5, k pristopnemu aktu v nasprotju z mnenjem družbe Siemens ne vsebuje naveznih točk za retroaktivno vključitev učinkov podjetniških sporazumov iz obdobja pred 1. majem 2004 na področje uporabe člena 81 ES.

66 — Glej točki 42 in 44 teh sklepnih predlogov.

67 — Generalni pravobranilec Mischo je v sklepnih predlogih, predstavljenih 21. februarja 1989 v združenih zadevah Hoechst proti Komisiji (sodba z dne 21. septembra 1989, 46/87 in 227/88, Recueil, str. 2859, 2875), povezanih z zadevo Dow Chemical Ibérica, navedel, da tožeče stranke v zadevi Dow Chemical Ibérica ne izpodbijajo pristojnosti Komisije, da kaznuje njihovo ravnanje pred pristopom, če je to povzročilo protikonkurenčne posledice na skupnem trgu oziroma jih še povzroča (točka 213). Poleg tega opozarja, da so pregledi, ki jih je Komisija opravila pri španskem podjetju po pristopu Španije, namenjeni tudi zagotovitvi dokazov zoper podjetja, ki imajo sedež v drugih državah članicah (točka 215). Generalni pravobranilec dodaja, da se pregledi lahko nanašajo le na pretekla dejanska stanja, predvsem kadar se zadevno ravnanje po možnosti nadaljuje v sedanost (točka 216).

68 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda, predstavljeni 29. junija 2006 v zadevi Asnef-Equifax in Administración del Estado (sodba z dne 14. decembra 2006, C-238/05, ZOdl., str. I-11125, točki 28 in 29).

69 — Glej točki 42 in 44 teh sklepnih predlogov.

70 — Generalni pravobranilec L. A. Geelhoed v točki 29 sklepnih predlogov Asnef-Equifax in Administración del Estado (navedenih v točki 68) poudarja, da je „sedanje stanje urejeno“ s členom 3 Uredbe št. 1/2003. Glede prihodnjih posledic navaja, da bo odločitev, ki bo sprejeta (ob upoštevanju člena 3 Uredbe št. 1/2003), „vplivala na delovanje predlaganega registra“.

71 — Sodbe z dne 26. septembra 1996 v zadevi Data Delecta in Forsberg (C-43/95, Recueil, str. I-4661); z dne 2. oktobra 1997 v zadevi Saldanha in MTS (C-122/96, Recueil, str. I-5325, točka 14); z dne 1. junija 1999 v zadevi Konle (C-302/97, Recueil, str. I-3099); z dne 7. septembra 1999 v zadevi Beck in Bergdorf (C-355/97, Recueil, str. I-4977); z dne 30. novembra 2000 v zadevi Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Recueil, str. I-10497, točka 55) in z dne 11. januarja 2001 v zadevi Stefan (C-464/98, Recueil, str. I-173, točka 21).

72 — Sodba Saldanha in MTS (navedena v opombi 71, točka 14, moj poudarek); v tem smislu tudi novejša sodba z dne 12. maja 2011 v zadevi Runevič-Vardyn in Wardyn (C-391/09, ZOdl., str. I-3787, točka 53) glede načela nediskriminacije državljanov Unije; podobno že pred tem sodba Stefan (navedena v opombi 71), v skladu s katero člen 73b Pogodbe ES (postal člen 63 PDEU) v Avstriji pred datumom pristopa ni veljal (točka 22), že ničten pravni posel pa na podlagi tega predpisa ne bo postal veljaven (točka 25).

73 — UL L 236, 23.9.2003, str. 344.

### 3. Vmesni sklep

68. Glede na povedano je tako mogoč ta vmesni sklep:

Člen 81 ES in člen 3(1) Uredbe št. 1/2003 se v državi članici, ki je k Evropski uniji pristopila 1. maja 2004, ne uporabljata za obdobja pred tem datumom pristopa niti pri pregonu mednarodno delujočega kartela, pri katerem gre za enotno in nadaljevano kršitev in ki je lahko vplival na ozemlje zadevne države članice pred datumom pristopa in po njem.

*B – Drugo vprašanje za predhodno odločanje: pristojnosti organov, pristojnih za konkurenco, in prepoved dvojnega kaznovanja (načelo ne bis in idem)*

69. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali postopek za naložitev globe, ki ga je Evropska komisija uvedla po 1. maju 2004, trajno preprečuje nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco v državi članici, ki je pristopila na navedeni datum, pregon mednarodno delujočega kartela, pri katerem gre za enotno in nadaljevano kršitev in ki je lahko vplival na ozemlje zadevne države članice pred datumom pristopa in po njem, v skladu z nacionalnim konkurenčnim pravom.

70. V zvezi s tem želi predložitveno sodišče predvsem informacijo o razlagi člena 11(6) v povezavi s členom 3(1) Uredbe št. 1/2003 in načela *ne bis in idem*. Poleg tega se sklicuje na uvodno izjavo 17 Uredbe št. 1/2003 in točko 51 obvestila o sodelovanju v okviru mreže.

71. Oba dela tega drugega vprašanja sta po eni strani posvečena pristojnosti nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, da izvede postopek za naložitev globe (točka (a) drugega vprašanja), po drugi strani pa pooblastilu tega organa, da uporabi nacionalno konkurenčno pravo (točka (b) drugega vprašanja). Ker sta ta vidika med seboj tesno prepletena, ju bom obravnavala skupaj in se pri tem zaporedoma lotila dveh velikih tematskih sklopov: delitve pristojnosti evropskih organov, pristojnih za konkurenco, v protikartelnih postopkih (glej spodaj razdelek 1) in prepovedi dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*; glej spodaj razdelek 2).

#### 1. Delitev pristojnosti evropskih organov, pristojnih za konkurenco

72. Predložitveno sodišče in tožeče stranke v sporu o glavni stvari menijo, da je češki organ, pristojen za konkurenco, v skladu s členom 11(6) v povezavi s členom 3(1) Uredbe št. 1/2003 dokončno izgubil pristojnost za pregon spornega kartela, ko je Evropska komisija začela postopek za naložitev globe.

73. To ne drži. Kot postopkovno pravilo<sup>74</sup> se sicer v vseh državah članicah od 1. maja 2004 uporablja člen 11(6) Uredbe št. 1/2003, tudi za dejanska stanja, nastala pred tem datumom<sup>75</sup>. Vendar ima popolnoma drugačno normativno vsebino od tiste, ki jo predvidevajo predložitveno sodišče in tožeče stranke iz spora o glavni stvari. Na to so upravičeno opozorile v postopku udeležene vlade in Komisija.

<sup>74</sup> — V zvezi s tem glej točko 42 teh sklepnih predlogov.

<sup>75</sup> — 1. maj 2004 ni le datum pristopa Češke republike in devetih drugih držav članic k Evropski uniji, temveč tudi dan, od katerega se uporablja Uredba št. 1/2003 na podlagi člena 45(2).

a) Splošne ugotovitve glede normativne vsebine člena 11(6) Uredbe št. 1/2003

74. V skladu s členom 11(6) Uredbe št. 1/2003 organom, pristojnim za konkurenco v državah članicah, preneha pristojnosti uporabe členov 81 ES in 82 ES (zdaj člena 101 PDEU in 102 PDEU) takoj, ko Komisija začne postopek za izdajo odločbe iz poglavja III navedene uredbe.<sup>76</sup> Ta izguba pristojnosti nacionalnih organov nastopi samodejno<sup>77</sup>, in sicer z dnem, na katerega Komisija uradno sklene začeti postopek<sup>78</sup>.

75. Če se upošteva samo besedilo člena 11(6) Uredbe št. 1/2003, se zdi, da izguba pristojnosti zadeva le pooblastilo nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, za uporabo kartelnega prava Unije (člen 81 ES in člen 82 ES oziroma člen 101 PDEU in člen 102 PDEU), ne pa njihovega pooblastila za uporabo nacionalnega prava. Tudi točki 51 in 53 Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže je mogoče razumeti v tem smislu.<sup>79</sup>

76. Opozoriti pa je treba, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njene pojme, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.<sup>80</sup> Poleg tega je Sodišče posebej glede Uredbe št. 1/2003 odločilo, da lahko nacionalni organ, pristojen za konkurenco, svoja nacionalna pravila uporabi le, kadar pravo Unije ne določa posebnega pravila.<sup>81</sup>

77. Tu je treba spomniti, da je člen 11(6) Uredbe št. 1/2003 vsebinsko tesno povezan s členom 3(1) iste uredbe. Iz skupne obravnave obeh pravil izhaja, da je nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, takoj, ko Komisija začne postopek za izdajo odločbe v skladu s poglavjem III Uredbe št. 1/2003, prepovedana ne le uporaba konkurenčnega prava Unije, temveč tudi uporaba dela njihovega nacionalnega konkurenčnega prava.<sup>82</sup>

78. Natančneje povedano, zgodi se to<sup>83</sup>: s členom 3(1), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 se vzpostavlja tesna povezava med prepovedjo kartelov v skladu s členom 81 ES (člen 10 PDEU) in z ustreznimi ureditvami nacionalnega kartelnega prava. Če se za sporazum med podjetji, ki bi lahko vplival na trgovanje med državami članicami, uporabi nacionalna prepoved kartelov, je treba skladno s členom 3(1), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 vzporedno uporabiti tudi člen 81 ES (člen 101 PDEU). Ker pa nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, v skladu s členom 11(6), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 uporaba člena 81 ES (člen 101 PDEU) ni dovoljena takoj, ko Komisija začne svoj postopek, nazadnje nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ne sme uporabljati niti nacionalnega kartelnega prava.

76 — V skladu s poglavjem III spadajo med te postopke predvsem postopki za ugotavljanje in odpravo kršitev členov 81 ES in 82 ES oziroma zdaj členov 101 PDEU in 102 PDEU (člen 7 Uredbe št. 1/2003), po koncu katerih se lahko naložijo tudi globe (člen 23 Uredbe št. 1/2003).

77 — Uvodna izjava 17, prvi stavek, Uredbe št. 1/2003.

78 — Za uvedbo postopka je potreben oblastveni pravni akt Komisije, v katerem je izražena njena volja, da uveljavi odločitev v skladu s poglavjem III Uredbe št. 1/2003 (v tem smislu – glede prejšnjega pravnega položaja – sodba z dne 6. februarja 1973 v zadevi Brasserie de Haecht, 48/72, Recueil, str. 77, točka 16). V obravnavanem primeru je bil ta pravni akt sprejet 20. aprila 2006 (glej točko 19 teh sklepnih predlogov). Pred tem sprejeti preiskovalni ukrepi v nasprotju z mnenjem nekaterih strank v postopku nimajo enakega pomena kot uradni začetek postopka.

79 — V skladu s točko 51 obvestila o sodelovanju v okviru mreže nacionalni organi, pristojni za konkurenco, niso več pristojni za uporabo členov 81 ES in 82 ES, kar pomeni, da nacionalni organi ne morejo več delovati *na isti pravni podlagi*. V točki 53 Obvestila o sodelovanju v okviru mreže je dodano, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ne morejo več uvesti svojega postopka v zvezi z uporabo členov 81 ES in 82 ES, potem ko Komisija uvede postopek.

80 — V tem smislu glej ustaljeno sodno prakso, na primer sodbe z dne 17. novembra 1983 v zadevi Merck (292/82, Recueil, str. 3781, točka 12); z dne 19. novembra 2009 v združenih zadevah Sturgeon in drugi (C-402/07 in C-432/07, ZOdl., str. I-10923, točka 41) in z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Lassel (C-162/09, ZOdl., str. I-9217, točka 49).

81 — Sodba z dne 3. maja 2011 v zadevi Tele 2 Polska (C-375/09, ZOdl., str. I-3055, točka 33).

82 — Še naprej veljavni deli nacionalne zakonodaje o konkurenci so navedeni v členu 3(2) in (3) Uredbe št. 1/2003, ki je podrobneje pojasnjen v uvodnih izjavah 8 in 9 navedene uredbe.

83 — V nadaljevanju se bom omejila na predstavitev povezave člena 81 ES (člen 101 PDEU) z ustreznimi nacionalnimi predpisi. Člen 82 ES (člen 102 PDEU) v povezavi z obravnavanim primerom ne bo posebej obravnavan.



79. V nasprotju z mnenjem predložitvenega sodišča in tožečih strank v sporu o glavni stvari pa to ne pomeni, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, potem ko Komisija uvede postopek, *trajno in dokončno* izgubijo pooblastilo za uporabo nacionalnega konkurenčnega prava. Odvisno od tega, kako Komisija postopek konča, lahko neposredno po tem vsekakor ostane možnost, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabijo nacionalno konkurenčno pravo.<sup>84</sup>

80. Varstvo konkurence se v Evropski uniji namreč zagotavlja s hkratno uporabo predpisov Unije in nacionalnih predpisov na področju konkurenčnega prava. V skladu z ustaljeno sodno prakso se oba pravna reda *uporablja vzporedno*.<sup>85</sup> Na to ni vplivala niti posodobitev evropskega sistema za izvajanje kartelnega prava na podlagi Uredbe št. 1/2003: drugače, kot je prvotno predlagala Komisija,<sup>86</sup> se lahko, kakor je razvidno iz člena 3 Uredbe št. 1/2003, za isti primer še naprej uporablja tako konkurenčno pravo Unije (člen 81 ES oziroma člen 82 ES, zdaj člen 101 PDEU oziroma člen 102 PDEU) kot tudi nacionalno konkurenčno pravo.

81. Nedvomno imajo pravila konkurence na evropski in nacionalni ravni v osnovi enak namen, in sicer zagotavljati varstvo konkurence na upoštevnem trgu.<sup>87</sup> Vendar oba skupka pravil restriktivna ravnanja presojata z različnih vidikov<sup>88</sup> in njuni področji uporabe se ne pokrivata popolnoma.<sup>89</sup> Temeljna sodba Sodišča v zadevi *Walt Wilhelm*, na katero se nanašajo zadnje ugotovitve, glede tega niti 40 let pozneje ni nič manj pravilna.<sup>90</sup> Sicer ni dvoma, da je vmes gospodarsko povezovanje Evropske unije precej napredovalo, nenehno odpravljanje trgovinskih ovir med državami članicami pa pospešilo uresničevanje pravega notranjega trga. Vendar se s številnimi proizvodi še naprej trguje le na nacionalnih ali regionalnih trgih; pogoji konkurence za te proizvode se lahko od države do države – včasih tudi od regije do regije – vse preveč razlikujejo, da bi lahko sistematično govorili o evropskem ali celo svetovnem trgu. V skladu s tem ni mogoče izključiti, da v določenem primeru poleg čezmejnih konkurenčnih težav, ki jih obravnavata člena 81 ES oziroma členu 82 ES (člen 101 PDEU oziroma člen 102 PDEU), glede na nacionalne ali regionalne posebnosti na kraju samem ne bodo nastale dodatne konkurenčne težave, ki jih organi, pristojni za konkurenco, lahko obvladajo le z uporabo upoštevnega nacionalnega konkurenčnega prava.

84 — Če je na primer Komisija zavrnila pritožbo tretjih strani zaradi pomanjkanja interesa Unije, je prepuščeno nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, da se lotijo zadevnega primera in zanj uporabijo člen 81 ES oziroma člen 82 ES (postal člen 101 PDEU oziroma člen 102 PDEU) ter po potrebi svoje nacionalno kartelno pravo, pri čemer je treba upoštevati člen 3 Uredbe št. 1/2003.

85 — V opombi 3 navedena sodba *Walt Wilhelm*, točka 3, zadnji stavek, ter sodbi z dne 9. septembra 2003 v zadevi *Milk Marque in National Farmers' Union* (C-137/00, Recueil, str. I-7975, točka 61) in z dne 13. julija 2006 v združenih zadevah *Manfredi in drugi* (od C-295/04 do C-298/04, ZOdl., str. I-6619, točka 38).

86 — V skladu s prvotnim predlogom Komisije bi se moral člen 3 Uredbe št. 1/2003 glasiti: „Pri sporazumih, sklepih podjetniških združenj ali usklajenih ravnanjih v smislu člena [81 ES] in v primerih zlorabe prevladujočega položaja v smislu člena [82 ES], ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami, se uporablja le konkurenčno pravo [Unije] ob izključitvi konkurenčnega prava držav članic“ (predlog COM[2000] 582 konč., UL C 365 E, 19.12.2000, str. 284).

87 — Glej v tem smislu uvodno izjavo 9, prva poved, Uredbe št. 1/2003, v kateri se govori o „varstvu konkurence na trgu“.

88 — V opombi 3 navedena sodba *Walt Wilhelm*, točka 3; glej poleg tega še sodbe z dne 10. julija 1980 v združenih zadevah *Giry in Guerlain in drugi* (253/78 in od 1/79 do 3/79, Recueil, str. 2327, točka 15); z dne 16. julija 1992 v zadevi *Asociación Española de Banca Privada in drugi* (C-67/91, Recueil, str. I-4785, točka 11) in z dne 26. novembra 1998 v zadevi *Bronner* (C-7/97, Recueil, str. I-7791, točka 19) ter v opombi 85 navedeni sodbi *Milk Marque in National Farmers' Union*, točka 61, in *Manfredi in drugi*, točka 38.

89 — Sodba z dne 1. oktobra 2009 v zadevi *Compañía Española de Comercialización de Aceite* (C-505/07, ZOdl., str. I-8963, točka 52).

90 — V opombi 85 navedena sodba *Manfredi in drugi* (točka 38), v kateri je Splošno sodišče znova potrdilo sodno prakso v zadevi *Walt Wilhelm*, je bila izdana po začetku veljavnosti Uredbe št. 1/2003, čeprav se nanaša na dejansko stanje iz obdobja pred zadevno reformo. Videti je mogoče, da generalni pravobranilec L. A. Geelhoed v sklepnih predlogih, predstavljenih 19. januarja 2006 v zadevi *SGL Carbon proti Komisiji* (sodba z dne 29. junija 2006, C-308/04 P, ZOdl., str. I-5977, opomba 23), meni drugače glede nadaljnje veljavnosti sodne prakse iz zadeve *Walt Wilhelm*; vendar gre pri tem samo za zelo postransko pripombo v opombi brez nadaljnje pojasnitve.

82. Tudi po začetku veljavnosti Uredbe št. 1/2003 je združljivo s cilji in sistematiko evropskega kartelnega prava, če se več organov, pristojnih za konkurenco, ukvarja z isto zadevo in jo preiskuje z različnih vidikov.<sup>91</sup> Z novim, decentraliziranim sistemom naj bi nacionalni organi še bolj sodelovali pri izvajanju kartelnega prava kot doslej. V zvezi s tem je pomembna razlika med evropskim sistemom izvajanja kartelne zakonodaje, kot je bil posodobljen z Uredbo št. 1/2003, in reformo pri evropskem nadzoru nad koncentracijami, ki je začela veljati sočasno z njim.<sup>92</sup>

83. Cilj čim bolj poenotenega in učinkovitega izvajanja pravil konkurence na evropskem notranjem trgu<sup>93</sup> se v Uredbi št. 1/2003 uresničuje ne le z določitvijo izključnih pristojnosti posameznih organov, pristojnih za konkurenco, temveč tudi s tem, da Evropska komisija in nacionalni organi, pristojni za konkurenco, sodelujejo v mreži (ECN) in se znotraj nje usklajujejo.<sup>94</sup> Primarnost prava Unije pri tem zagotavljajo določbe členov 3 in 16 Uredbe št. 1/2003.

84. Da je delovanje nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, prav tako še mogoče, tudi če je Komisija že sprejela odločbo, je ne nazadnje razvidno iz člena 16(2) Uredbe št. 1/2003. Ta določba namreč nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, ne odvzema njihove pristojnosti, da časovno ukrepajo po ukrepanju Komisije, temveč jim le prepoveduje, da ravnajo v nasprotju s predhodno odločitvijo Komisije.<sup>95</sup>

85. Res je, da iz besedila člena 16(2) Uredbe št. 1/2003 izhaja, da se z njim upošteva le, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabijo kartelno pravo Unije (torej uporabo člena 81 ES oziroma člena 82 ES, zdaj člen 101 PDEU oziroma člen 102 PDEU). Vendar mora enako pravilo veljati tudi, če želijo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabiti nacionalno kartelno pravo. Če je namreč nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, po sprejetju odločbe Komisije še dovoljena uporaba prava Unije, jim mora biti dovoljena tudi uporaba nacionalnega prava, če upoštevajo prednostno vrednotenje prava Unije v smislu člena 3 Uredbe št. 1/2003.

86. Ne bi bilo primerno, če bi področje uporabe člena 16(2) Uredbe št. 1/2003 razumeli tako ozko, kot si to predstavljajo predložitveno sodišče in tožeče stranke v sporu o glavni stvari.<sup>96</sup>

87. Tožeče stranke v sporu o glavni stvari navajajo, da člen 16(2) Uredbe št. 1/2003 nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, omogoča pregon takih udeležencev kartela, proti katerim Evropska komisija v odločbi predhodno še ni ukrepala. Vendar je k temu treba pripomniti, da se s členom 16(2) le popolnoma splošno ureja razmerje odločb nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, „o sporazumih, sklepih ali usklajenih ravnanjih“ do že obstoječih odločb Evropske komisije, ne glede na predmet teh odločb in njihove naslovnike. Nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, predvsem prepoveduje, da bi sprejeli odločbo, ki bi vsebinsko nasprotovala predhodno izdani odločbi Komisije. Določa torej *prepoved odstopanja* in s tem zagotavlja primarnost prava Unije.

91 — Obvestilo o sodelovanju v okviru mreže v opombah 12 in 14 izhaja iz dejstva, da se lahko z isto zadevo ukvarjajo največ nacionalni organi, pristojni za konkurenco.

92 — Pri evropskem nadzoru nad združitvami je nacionalno pravo vedno izpodrinjeno, kadar se uporablja pravo Unije, poleg tega pa lahko pravo Unije uporablja le Komisija (načelo dvojne izključnosti); glej v zvezi s tem člen 21(2) in (3) Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (imenovana Uredba ES o združitvah, UL L 24, str. 1).

93 — Uvodne izjave 8, 17 in 22 Uredbe št. 1/2003; glej tudi sodbi z dne 7. decembra 2010 v zadevi VEBIC (C-439/08, ZOdl., str. I-12471, točka 19) in z dne 14. junija 2011 v zadevi Pfeleiderer (C-360/09, ZOdl., str. I-5161, točka 19).

94 — Uvodna izjava 15 Uredbe št. 1/2003, poleg tega uvodna izjava 8, prvi stavek, in uvodna izjava 17. Glej tudi sodbo z dne 11. junija 2009 v zadevi X (C-429/07, ZOdl., str. I-4833, točki 20 in 21) in v opombi 81 navedeno sodbo Tele 2 Polska, točka 26, v katerih je prav tako poudarjeno, da je bila z Uredbo št. 1/2003 vzpostavljena oblika sodelovanja med Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, v okviru splošnega načela lojalnega sodelovanja, da bi se zagotovila skladna uporaba pravil konkurence v državah članicah.

95 — Nazadnje se s tem s členom 16(2) Uredbe št. 1/2003 le kodificira že prej obstoječa sodna praksa; glej sodbi z dne 28. februarja 1991 v zadevi Delimitis (C-234/89, Recueil, str. I-935, točka 47) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi IMS Health (C-418/01, Recueil, str. I-5039, točka 19).

96 — Razlaga neke določbe ne sme pripeljati do tega, da se jasni in nedvoumni ubeseditvi te določbe odvzame vsak koristen učinek (sodbi z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Evropska skupnost, C-199/05, ZOdl., str. I-10485, točka 42, in z dne 22. marca 2007 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-437/04, ZOdl., str. I-2513, točka 56 na koncu).

88. Prav tako člena 16(2) Uredbe št. 1/2003 ni mogoče omejiti na izjemno redek primer, v katerem Evropska komisija predhodno ugotovi, da se člen 81 ES ali člen 82 ES (zdaj člen 101 PDEU in člen 102 PDEU) na podlagi člena 10 Uredbe št. 1/2003 ne uporabita<sup>97</sup>. V nasprotju z mnenjem predložitvenega sodišča in nekaterih strank v postopku namreč člen 16(2) Uredbe št. 1/2003 v skladu s svojim izjemno splošno oblikovanim besedilom in sistematičnim okvirom v poglavju o „sodelovanju“ zajema vse mogoče odločbe, ki jih Komisija lahko sprejme na podlagi Uredbe št. 1/2003, in se nikakor ne omejuje le na določeno vrsto odločb.

89. Tudi uvodna izjava 18 Uredbe št. 1/2003 se ne sme napačno razumeti v smislu, da je hotel zakonodajalec Unije nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, odvzeti pristojnost za uporabo nacionalnega kartelnega prava, kadar Komisija izda odločbo. Res je, da je v tej uvodni izjavi opredeljen cilj, „da vsak posamezen primer obravnava le en organ“. Vendar pri tem ne gre za splošno pravilo, ki bi bilo značilno za ves evropski sistem izvajanja kartelnega prava na podlagi Uredbe št. 1/2003. Nasprotno, ta cilj je povezan s popolnoma konkretno določbo Uredbe št. 1/2003, in sicer z njenim členom 13. Iz njega izhaja, da ima sicer vsak organ, pristojen za konkurenco, v okviru ECN *možnost*, da opusti izvedbo postopka ali zavrže pri njem vloženo pritožbo, kadar se z isto zadevo ukvarja drug organ v okviru ECN. Vendar zadevni organi k takemu ravnanju nikakor niso *zavezani*. Nasprotno, člen 13 in uvodna izjava 18 Uredbe št. 1/2003 sta izraz široke diskrecijske pravice, ki jo imajo organi, združeni v ECN, glede optimalne razdelitve primerov pri najustreznejših organih znotraj omrežja.

90. Nazadnje načelo sorazmernosti v zvezi s pravili o pristojnosti (člen 5(4) PEU, prej člen 5(3) ES) prav tako nasprotuje razlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, trajno in dokončno izgubijo pristojnost za uporabo nacionalnega kartelnega prava takoj, ko Evropska komisija začne postopek. To načelo sorazmernosti, na katero se zakonodajalec izrecno sklicuje v preambuli Uredbe št. 1/2003<sup>98</sup>, je v sistemu Pogodb temeljnega, celo ustavnopravnega pomena. Določa, da ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne smejo presežati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev pogodb. Cilj Uredbe št. 1/2003 je v decentraliziranemu sistemu prispevati k učinkovitemu izvajanju pravil konkurence Unije,<sup>99</sup> pri čemer je treba zagotoviti enotno uporabo zakonodaje Unije.<sup>100</sup> Za ta namen ni nujno, da se organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, trajno in dokončno odrečejo uporabi nacionalnega kartelnega prava. Zadošča, da se jim odvzame pristojnost med trajanjem postopka, ki ga začne Komisija, in da so po koncu tega postopka zavezani upoštevati odločbe Komisije.<sup>101</sup>

91. Že na podlagi teh splošnih ugotovitev glede normativne vsebine člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 je mogoče sklepati, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pooblastila za uporabo nacionalnega konkurenčnega prava ne izgubijo trajno in dokončno, potem ko Komisija začne postopek za izdajo odločbe v skladu s poglavjem III Uredbe št. 1/2003. Nasprotno, nacionalni organi, pristojni za konkurenco, lahko po koncu postopka Komisije sami odločajo v mejah prepovedi dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*).

#### b) Dodatne ugotovitve glede obdobja pred pristopom nove države članice k Evropski uniji

92. Poleg tega iz obravnavanega primera sledi, da se v sporni odločbi češkega organa, pristojnega za konkurenco, po navedbah predložitvenega sodišča obravnavajo izključno protikonkurenčne posledice zadevnega kartela pred 1. majem 2004, torej le v obdobju pred pristopom Češke republike k Evropski uniji.

97 — Kot je razloženo v uvodni izjavi 14 Uredbe št. 1/2003, se odločbe po členu 10 te uredbe sprejemajo le „[v] izjemnih primerih, kadar to zahteva javni interes [Unije]“.

98 — Uvodna izjava 34 Uredbe št. 1/2003.

99 — Glej uvodni izjavi 8 in 34 Uredbe št. 1/2003 ter, dopolnilno, njene uvodne izjave 1, 5 in 6.

100 — Uvodni izjavi 17 in 22 Uredbe št. 1/2003.

101 — V zvezi s tem glej že navedeni člen 16(2) Uredbe št. 1/2003.

93. Kot je bilo navedeno zgoraj<sup>102</sup>, se člen 81 ES v zadevnem obdobju v Češki republiki ni uporabljal niti se njegova uporaba ne sme retroaktivno razširiti na morebitne protikonkurenčne posledice nadaljevane kršitve v zadevnem obdobju v Češki republiki.

94. Tako glede takratnega obdobja niti iz skupnega učinka členov 11(6) in 3(1) Uredbe št. 1/2003 ni razvidna prepoved uporabe določb nacionalnega konkurenčnega prava, kot jih v Češki republiki vsebuje člen 3 zakona o varstvu konkurence. Za obdobje pred 1. majem 2004 ni nobene bojazni, da bi šlo za spor o pristojnosti med Komisijo in češkim organom, pristojnim za konkurenco, niti ne gre za izogibanje protislovjem med členom 81 ES in nacionalnim konkurenčnim pravom. Nacionalno pravo že od vsega začetka ne more biti v protislovju z določbo prava Unije, ki se v zadevnem obdobju ni uporabljala.

95. Čeprav bi se v obdobju pred 1. majem 2004 že hoteli ravnati po ciljih novega sistema v skladu z Uredbo št. 1/2003, bi to nedvomno potrjevalo to, da češki organ, pristojen za konkurenco, uporabi nacionalno konkurenčno pravo, in ne nasprotovalo temu. Bilo bi namreč v popolnem nasprotju s temeljnim ciljem, ki je zagotoviti enakovredne pogoje na enotnem trgu<sup>103</sup> in „varstvo konkurence na trgu“<sup>104</sup>, če v določenem obdobju ne bi bil mogoč pregon kartelne kršitve na določenem delu notranjega trga (dokler so sicer izpolnjene predpostavke pravne države in pregon še ni zastaral). Prav v obravnavanem primeru je bila uporaba nacionalnega kartelnega prava edina možnost za kaznovanje morebitnih protikonkurenčnih posledic spornega kartela v Češki republiki v obdobju pred njenim pristopom k Evropski uniji.

#### c) Vmesni sklep

96. Skratka, iz člena 11(6), prvi stavek, v povezavi s členom 3(1), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 ni mogoče razbrati trajne in dokončne prepovedi uporabe določb nacionalnega konkurenčnega prava. Vendar to velja le ob upoštevanju morebitnih omejitev, ki bi lahko bile posledica prepovedi dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*). Temu zadnjemu pravnemu vprašanju obravnavanega primera je posvečen naslednji razdelek.

#### 2. Prepoved dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*)

97. Raziskati je treba, ali prepoved dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*) v primeru, kot je obravnavani, nasprotuje temu, da nacionalni organ, pristojen za konkurenco, uporabi nacionalno konkurenčno pravo.

98. Predložitveno sodišče in tožeče stranke v sporu o glavni stvari menijo, da je Komisija z odločbo z dne 24. januarja 2007 že ukrepala proti protikonkurenčnim posledicam spornega kartela v Češki republiki pred njenim pristopom k Evropski uniji. Zato izhajajo iz tega, da globe, ki jih je naložil češki organ, pristojen za konkurenco, kršijo načelo *ne bis in idem*.

99. Načelo *ne bis in idem* je na ravni Unije priznано kot splošno pravno načelo<sup>105</sup> in ima zdaj v skladu s členom 50 Listine o temeljnih pravicah status temeljne pravice Unije.

102 — V zvezi s tem glej moje navedbe o prvem pritožbenem razlogu (točke od 37 do 68 teh sklepnih predlogov).

103 — Uvodna izjava 8 Uredbe št. 1/2003.

104 — Uvodna izjava 9, prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 (v tem smislu tudi uvodna izjava 25).

105 — Ustaljena sodna praksa; glej sodbe z dne 5. maja 1966 v združenih zadevah Gutmann proti Komisiji ESAE (18/65 in 35/65, Recueil, str. 154, 178); z dne 15. oktobra 2002 v združenih zadevah Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi proti Komisiji (imenovana LVM, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, Recueil, str. I-8375, točka 59) in z dne 29. junija 2006 v zadevi Showa Denko proti Komisiji (imenovana Showa Denko, C-289/04 P, ZOdl., str. I-5859, točka 50).

100. Zaradi njegovega priznanja na ravni Unije veljavnost načela *ne bis in idem* presega izključno nacionalne primere in se širi na čezmejna dejanska stanja,<sup>106</sup> kar koristi prostemu gibanju državljanov Unije in cilju čim bolj neoviranega poslovanja na evropskem notranjem trgu.

a) Uporaba prepovedi dvojnega kaznovanja

101. Pravzaprav ni sporno, da je treba pri postopkih za naložitev globe v okviru kartelnega prava zaradi njihovega kazenskopravnega značaja<sup>107</sup> spoštovati načelo *ne bis in idem*.<sup>108</sup> Kljub temu pa Komisija v obravnavanem primeru dvomi o uporabi načela *ne bis in idem*, vsaj kar zadeva člen 50 Listine o temeljnih pravicah.

i) Stvarna uporaba

102. Komisija navaja, da se Listina o temeljnih pravicah uporablja le pri izvajanju prava Unije. Ker se je v obravnavanem primeru češki organ, pristojen za konkurenco, v sporni odločbi oprl le na nacionalno konkurenčno pravo, naj ga Listina o temeljnih pravicah ne bi zavezovala.

103. Ta ugovor ne vzdrži. Sicer je res, da se Listina o temeljnih pravicah v skladu s svojim členom 51(1) uporablja „za države članice [...] samo, ko izvajajo pravo Unije“<sup>109</sup>. Vendar samo to, da se v obravnavanem primeru z materialnega vidika uporablja nacionalno konkurenčno pravo, ne pomeni, da določbe prava Unije za obravnavo tega primera niso na voljo.

104. Kot je že bilo navedeno<sup>110</sup>, se namreč postopkovnopravne določbe Uredbe št. 1/2003 – v nasprotju z njenimi materialnopravnimi določbami – v Češki republiki uporabljajo od njenega pristopa k Evropski uniji. K temu nazadnje spadajo določbe in načela glede delitve pristojnosti v mreži evropskih organov, pristojnih za konkurenco, ki je bila vzpostavljena z Uredbo št. 1/2003.<sup>111</sup> Te določbe in načela je treba razlagati in uporabljati v skladu s primarno zakonodajo Unije, vključno s temeljnimi pravicami Unije.

105. Češki organ, pristojen za konkurenco, lahko torej od 1. maja 2004 postopek za naložitev globe v okviru kartelnega prava izvede v skladu z nacionalnim konkurenčnim pravom le, če in kolikor to dopušča Uredba št. 1/2003, razložena in uporabljena ob upoštevanju temeljnih pravic Unije.

106. Med te temeljne pravice Unije, ki jih je treba upoštevati pri ugotavljanju preostale diskrecijske pravice češkega organa, pristojnega za konkurenco, spada predvsem načelo *ne bis in idem*, kot je kodificirano v členu 50 Listine o temeljnih pravicah. Kajti to načelo nima samo materialnopravnih učinkov, temveč tudi postopkovnopravne. Namenjeno je ne le varstvu obdolženih, temveč tudi preprečevanju sporov glede pristojnosti (tako imenovani pozitivni spori o pristojnosti) med različnimi organi, ki se po možnosti ukvarjajo z isto kazensko zadevo ali prekrškovnim primerom.<sup>112</sup>

106 — Glej pojasnila k členu 50 Listine o temeljnih pravicah (UL C 303, 14.12.2007, str. 17 [31]). Čezmejna komponenta prepovedi dvojnega kaznovanja po pravu Unije postane posebej jasna v členu 54 KISS (v zvezi s tem glej med drugim sodbo z dne 11. decembra 2008 v zadevi Bourquain, C-297/07, ZOdl., str. I-9425).

107 — Glede kazenskopravnega značaja glej sklicevanja v opombi 54.

108 — Ustaljena sodna praksa; glej v opombi 105 navedeno sodbo LVM, točka 59; sodbo z dne 7. januarja 2004 v združenih zadevah Aalborg Portland in drugi proti Komisiji (imenovana Aalborg Portland, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, Recueil, str. I-123, točke od 338 do 340) in v opombi 105 navedeno sodbo Showa Denko, točka 50.

109 — V zvezi z razlago člena 51(1) Listine o temeljnih pravicah glej predvsem sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota, predstavljene 5. aprila 2011 v zadevi Scattolon (C-108/10, točke od 116 do 120), ki še ni rešena.

110 — Glej točki 42 in 44 teh sklepnih predlogov.

111 — Uvodna izjava 15 Uredbe št. 1/2003.

112 — V zvezi s tem glej Zeleno knjigo o sporih o pristojnosti in načelu *ne bis in idem* v kazenskih postopkih, ki jo je Komisija predložila 23. decembra 2005 (COM(2005) 696 konč.), predvsem pa uvodne opombe v razdelku 1 („Ozadje“).

ii) Uporaba *ratione temporis*

107. Zaradi celovitosti dodajam še kratki ugotovitvi glede vprašanja uporabe *ratione temporis* načela *ne bis in idem*.

108. Po eni strani je treba spomniti, da Listina o temeljnih pravicah v letih 2006 in 2007 še ni imela zavezujočih pravnih učinkov, primerljivih s primarnim pravom.<sup>113</sup> Vendar je Listina – v tem primeru predvsem njen člen 50 – kot vir pravnega spoznanja že takrat osvetlila temeljne pravice, zagotovljene na ravni Unije.<sup>114</sup> Na področju uporabe Uredbe št. 1/2003 to velja še toliko bolj, saj njena preambula vsebuje izrecno sklicevanje na Listino<sup>115</sup>. Zato je treba temeljne pravice Listine v okviru Uredbe št. 1/2003 spoštovati od 1. maja 2004, torej od dneva začetka veljavnosti te uredbe v starih in novih državah članicah.

109. Po drugi strani pa je treba pripomniti, da se sporna odločba o naložitvi globe, ki jo je izdal češki organ, pristojen za konkurenco, nanaša na obdobje pred pristopom Češke republike k Evropski uniji. Za uporabo *ratione temporis* načela prava Unije *ne bis in idem* vendarle ni odločilen čas storitve preganjanega dejanja, temveč je odločilen čas uvedbe zadevnega kazenskega postopka oziroma postopka za naložitev globe.<sup>116</sup> Leta 2006, v katerem je češki organ, pristojen za konkurenco, začel postopek za naložitev globe v tej zadevi, je bila Češka republika že članica Evropske unije in s tem zavezana spoštovati načelo prava Unije *ne bis in idem*.

110. Skratka, tudi s časovnega vidika ni ničesar, kar bi oviralo uporabo načela prava Unije *ne bis in idem*.

b) Obseg zagotavljanja prepovedi dvojnega kaznovanja: Kaj je *idem*?

111. Načelo *ne bis in idem*, v različici, kodificirani v členu 50 Listine o temeljnih pravicah, vsebinsko navaja, da nihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen.

112. Načelo *ne bis in idem*, preneseno na konkurenčno pravo, prepoveduje, da bi še enkrat obsodili ali preganjali podjetje zaradi protikonkurenčnega ravnanja, za katero je že bilo kaznovano ali za katero je bilo ugotovljeno, da zanj ni odgovorno, v prejšnji odločbi, ki ni več izpodbojna.<sup>117</sup>

113. V obravnavanem primeru je – kot je pogosto v protikartelnih postopkih – sporno vprašanje, po katerih merilih je treba ugotavljati, ali so bila zadevna podjetja ponovno preganjana oziroma kaznovana zaradi istega protikonkurenčnega ravnanja, ko jim je češki organ, pristojen za konkurenco, naložil globo. Treba je torej pojasniti, kaj se skriva za pojmom *idem*.

114. Doslej so sodišča Unije v postopkih konkurenčnega prava izhajala iz tega, da je uporaba načela *ne bis in idem* odvisna od izpolnjevanja treh pogojev: istovetnosti dejstev, istovetnosti kršitelja in istovetnosti pravno zavarovane dobrine.<sup>118</sup> Načelo *ne bis in idem* prepoveduje ponovno sankcioniranje neke osebe za isto nezakonito ravnanje, zato da bi se zavarovala ista pravno zavarovana dobrina.<sup>119</sup>

113 — Listina o temeljnih pravicah je dobila enako pravno veljavo kot pogodbi šele z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 (člen 6(1), pododstavek 1, PEU).

114 — Med drugim glej sodbi z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet (C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 37) in z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 38); glej tudi moje sklepne predloge, predstavljene 8. septembra 2005 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, točka 108), in z dne 29. aprila 2010, predstavljene v zadevi Akzo Nobel Chemicals in Akros Chemicals proti Komisiji in drugim (sodba z dne 14. septembra 2010, C-550/07 P, ZOdl., str. I-8301, opomba 36).

115 — Uvodna izjava 37 Uredbe št. 1/2003.

116 — V tem smislu sodba z dne 9. marca 2006 v zadevi Van Esbroeck (C-436/04, ZOdl., str. I-2333, točke od 21 do 24).

117 — V opombi 105 navedena sodba LVM, točka 59.

118 — V opombi 108 navedena sodba Aalborg, točka 338.

119 — Prav tam.

115. Med tremi navedenimi pogoji veljavnost prvih dveh – istovetnosti dejstev in istovetnosti kršitelja – ni sporna. Sporna pa je veljavnost tretjega pogoja, to je merila istovetnosti pravno zavarovane dobrine oziroma pravno zavarovanega interesa. Z uporabo zadnjega merila je Sodišče v protikartelnih postopkih zavrnilo prepoved dvojnega kaznovanja v razmerju Unije do tretjih držav.<sup>120</sup>

116. Vendar Sodišče na drugih področjih prava od konkurenčnega tega tretjega pogoja ni uporabilo. Tako se je glede disciplinskega postopka na področju prava uslužbencev osredotočilo le na dejansko dogajanje (ali je šlo za „drugo dejansko stanje“).<sup>121</sup> Na področju ureditev območja svobode, varnosti in pravice (člen 54 KISS<sup>122</sup> in evropski nalog za prijetje<sup>123</sup>) je Sodišče merilo istovetnosti pravno zavarovanega interesa celo izrecno obravnavalo kot nepomembno.<sup>124</sup> V ustaljeni sodni praksi vidi glede tega kot edino upoštevno merilo istovetnost dejanj v smislu obstoja celote med seboj neločljivo povezanih konkretnih okoliščin.<sup>125</sup>

117. Tako različna razlaga in uporaba načela *ne bis in idem* po področjih prava je škodljiva za enotnost pravnega reda Unije. Iz temeljnega pomena načela *ne bis in idem* kot nosilnega načela prava Unije s statusom temeljne pravice izhaja, da njegova vsebina ne sme biti bistveno drugačna glede na to, za katero področje prava gre.<sup>126</sup> Za določitev vsebine jamstva načela *ne bis in idem*, kot je zdaj kodificirano v členu 50 Listine o temeljnih pravicah, morajo v celotnem pravu Unije veljati enaka merila za vsa področja. Na to je pravilno opozoril Nadzorni organ EFTA.

118. Nobenega stvarnega razloga ni, da bi za načelo *ne bis in idem* v zadevah konkurenčnega prava veljali drugi pogoji kot drugod. Kajti tako kot je to načelo v okviru člena 54 KISS namenjeno zagotavljanju prostega gibanja državljanov Unije na območju Unije kot „območju svobode, varnosti in pravice“<sup>127</sup>, tako na področju konkurenčnega prava prispeva k izboljšanju in olajšanju poslovanja podjetij na notranjem trgu in nazadnje k ustvarjanju enakih konkurenčnih pogojev v celotnem EGP (tako imenovani „level playing field“).

119. Pri opredeljevanju odločilnih meril za pojem *idem* je treba upoštevati, da se prepoved dvojnega kaznovanja v pravu Unije široko opira na temeljno pravico iz EKČP<sup>128</sup>, natančneje na člen 4(1) Protokola številka 7 k EKČP, čeprav tega protokola doslej niso ratificirale vse države članice Unije<sup>129</sup>. Te velike podobnosti z EKČP ne potrjujejo le pojasnila k členu 50 Listine o temeljnih pravicah, ki jih morajo sodišča Unije in držav članic ustrezno upoštevati,<sup>130</sup> temveč tudi dosedanja sodna praksa našega sodišča glede splošnega pravnega načela prava Unije *ne bis in idem*<sup>131</sup>.

120 — V opombi 105 navedena sodba Showa Denko, predvsem točke od 52 do 56, ter sodbi z dne 29. junija 2006 v zadevi SGL Carbon proti Komisiji (C-308/04 P, ZOdl., str. I-5977, točke od 28 do 32) in z dne 10. maja 2007 v zadevi SGL Carbon proti Komisiji (C-328/05 P, ZOdl., str. I-3921, točke od 24 do 30).

121 — V opombi 105 navedena sodba Gutmann proti Komisiji ESAE, str. 178.

122 — Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma (imenovana KISS), podpisana v Schengnu 19. junija 1990 (UL L 239, 22.9.2000, str. 19).

123 — Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (UL L 190, str. 1).

124 — V opombi 116 navedena sodba Van Esbroeck, točka 32.

125 — V opombi 116 navedena sodba Van Esbroeck, točke 27, 32 in 36, ter sodbe z dne 28. septembra 2006 v zadevi Gasparini in drugi (C-467/04, ZOdl., str. I-9199, točka 54); z dne 28. septembra 2006 v zadevi Van Straaten (C-150/05, ZOdl., str. I-9327, točke 41, 47 in 48); z dne 18. julija 2007 v zadevi Kraaijenbrink (C-367/05, ZOdl., str. I-6619, točki 26 in 28) in z dne 16. novembra 2010 v zadevi Mantello (C-261/09, ZOdl., str. I-11477, točka 39).

126 — V tem smislu tudi sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston, predstavljeni 15. junija 2006 v zadevi Gasparini in drugi (v opombi 125 navedena sodba, točka 156).

127 — V opombi 116 navedena sodba Van Esbroeck, točke od 33 do 35; poleg tega glej v opombi 125 navedeni sodbi Gasparini in drugi, točka 27, in Van Straaten, točke od 45 do 47, 57 in 58, ter sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Kretzinger (C-288/05, ZOdl., str. I-6441, točka 33).

128 — Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP, podpisana 4. novembra 1950 v Rimu).

129 — Štiri države članice Evropske unije (Belgija, Nemčija, Nizozemska in Združeno kraljestvo) doslej še niso ratificirale Protokola številka 7 k EKČP.

130 — Člen 6(1), pododstavek 3, PEU in člen 52(7) Listine o temeljnih pravicah.

131 — V opombi 105 navedeni sodbi LVM, točka 59, in Showa Denko, točka 50.

120. S tem se uporablja skladnostna klavzula,<sup>132</sup> po kateri je treba pravicam iz Listine, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, pripisati enak pomen in obseg, kot ju določa EKČP. Z drugimi besedami, v členu 4(1) Protokola številka 7 k EKČP, kakor ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), je opisan minimalni standard, ki ga je v pravu Unije treba zagotoviti pri razlagi in uporabi načela *ne bis in idem*.

121. Potem ko sodna praksa ESČP glede pojma *idem* dolgo ni bila enotna, je ESČP v temeljni sodbi iz leta 2009 priznalo kot pravilno, da člen 4 Protokola številka 7 k EKČP prepoveduje, da bi nekoga preganjali ali ga obsodili za njegovo drugo kaznivo dejanje, če se to nanaša na isto ali v bistvu isto dejansko stanje.<sup>133</sup> To pomeni, da se ESČP opira le na istovetnost dejanskega stanja in ne izrecno na pravno opredelitev dejanja.<sup>134</sup> Pri tem se sicer odločilno ravna po sodni praksi našega sodišča glede območja svobode, varnosti in pravice.<sup>135</sup> Še več, ESČP uporablja popolnoma podobne formulacije kot naše sodišče, da opiše, kaj je mogoče razumeti pod istovetnostjo dejanskega stanja. Vendar ni naveznih točk, na podlagi katerih bi lahko sklepali, da se ESČP nagiba k temu, da bi načelu *ne bis in idem* posebej na področju konkurenčnega prava priznalo manjši obseg jamstva.<sup>136</sup> Nasprotno: ESČP sicer navaja našo sodbo Aalborg Portland z merilom istovetnosti pravno zavarovane dobrine, vendar ne kot podlago za razlago načela *ne bis in idem*.<sup>137</sup>

122. V teh okoliščinah bi morala biti pri razlagi in uporabi pojma *idem* v okviru prepovedi dvojnega kaznovanja po pravu Unije odslej odločilna le istovetnost dejanskega stanja (ki nujno vključuje istovetnost kršitelja<sup>138</sup>).

123. Ohranitev merila istovetnosti pravno zavarovane dobrine bi na koncu pripeljala do tega, da bi bilo področje uporabe prepovedi dvojnega kaznovanja, ki velja v pravu Unije, ožje, njegov obseg jamstva pa bi zaostal za tem, kar je v členu 4(1) Protokola številka 7 k EMRK predvideno kot minimalni standard. To ne bi bilo združljivo s skladnostno klavzulo. Kot bom pokazala v nadaljevanju<sup>139</sup>, je mogoče težave v razmerju do tretjih držav, ki jih je Sodišče doslej reševalo z merilom istovetnosti pravno zavarovane dobrine, primerno upoštevati tudi druge – v okviru presoje istovetnosti dejanskega stanja.

124. Tako lahko ugotovimo, da gre pri opredelitvi pojma *idem* v smislu načela *ne bis in idem* le za istovetnost dejanj v smislu obstoja celote med seboj neločljivo povezanih konkretnih okoliščin. Z drugimi besedami, iti mora za isto oziroma v bistvu isto dejansko stanje.

132 — Člen 6(1), pododstavek 3, PEU in člen 52(3), prvi stavek, Listine o temeljnih pravicah.

133 — Sodba ESČP z dne 10. februarja 2009 v zadevi Zolotukhin proti Rusiji (veliki senat) (pritožba št. 14939/03, še neobjavljena v *Recueil des arrêts et décisions*, točka 82): „[...] [L]’article 4 du Protocole n° 7 doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde «infraction» pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes.“

134 — V opombi 133 navedena sodba Zolotukhin proti Rusiji, točka 81.

135 — ESČP se navezuje predvsem na sodbi Van Esbroeck (navedena v opombi 116) in Kraaijenbrink (navedena v opombi 125), katerih povzetka sta navedena v njegovi sodbi Zolotukhin proti Rusiji (navedena v opombi 133, točki 37 in 38).

136 — V sodbi z dne 23. novembra 2006 v zadevi Jussila proti Finski (veliki senat) glede člena 6 EKČP (pritožba št. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIV, točka 43) ESČP konkurenčnega prava ne uvršča v klasično kazensko pravo in izhaja iz tega, da kazensko-pravnih jamstev, ki izhajajo iz člena 6(1) EKČP, zunaj „trdega jedra“ kazenskega prava ni nujno treba uporabiti popolnoma dosledno. Primerljivih navedb, ki bi lahko potrjevale poseben položaj konkurenčnega prava tudi glede načela *ne bis in idem*, ni niti v sodbi Zolotukhin proti Rusiji (navedena v opombi 133).

137 — V sodbi Zolotukhin proti Rusiji (navedena v opombi 133, točka 36) je naveden del sodbe Aalborg Portland (navedena v opombi 108, točka 338), v katerem se govori o istovetnosti pravne zavarovane dobrine.

138 — Pogoj istovetnosti kršitelja priznava tudi ESČP v sodbi Zolotukhin proti Rusiji (navedena v opombi 133, točka 84). Tam se sklicuje na „vse konkretne okoliščine, ki zadevajo istega storilca ter so med seboj časovno in prostorsko neločljivo povezane“ („un ensemble de circonstances factuelles concrètes impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l’espace“); poudarjeno samo tukaj.

139 — V zvezi s tem glej točke od 125 do 134 teh sklepnih predlogov, predvsem točke od 131 do 133.



c) Uporaba za obravnavani primer: brez *idem*

125. Če se pravkar predstavljena razlaga pojma *idem* prenese na obravnavani primer, to pomeni, da je treba preveriti, ali se odločba Komisije<sup>140</sup> in odločba češkega organa, pristojnega za konkurenco<sup>141</sup>, nanašata na isto dejanje, to je na isto oziroma v bistvu isto dejansko stanje.

i) Ozemlje in obdobje, na/v katerih je ali bi lahko učinkoval kartel, sta bistveni sestavini dejanskega stanja

126. Lahko bi si predstavljali, da bi istovetnost dejanja vedno potrdili že takrat, ko dve odločbi organov, pristojnih za konkurenco, zadevata isti kartel. Zdi se, da si predložitveno sodišče in nekatere stranke v postopku predstavljajo, da gre za izjemno široko razumevanje pojma *idem*.

127. Vendar bi s tem prezrli značilnosti, ki na splošno označujejo konkurenčnopravne kršitve, predvsem kršitve kartelnega prava.

128. Karteli so prepovedani in so predmet pregona prav zato, ker so njihovi učinki škodljivi za konkurenco ali nanjo vsekakor lahko vplivajo neugodno. Povedano z besedami iz člena 81(1) ES (člen 101(1) PDEU): v kartelu udeleženi podjetji bo organ, pristojen za konkurenco, naložil sankcije, ker je cilj ali učinek njihovega ravnanja preprečiti, omejiti ali izkriviti delovanje konkurence.

129. Vprašanja, ali je bil cilj oziroma učinek takega ravnanja preprečiti, omejiti ali izkriviti delovanje konkurence, ni mogoče abstraktno presojati, temveč ga je treba vedno preučiti ob upoštevanju določenega časovnega obdobja in ozemlja<sup>142</sup>. Kajti ravnanja, ki se preganja na podlagi člena 81 ES (člen 101 PDEU), ni v omejevalnem sporazumu, temveč je v njem njegovo izvajanje.<sup>143</sup> Z njim se poseže v strukturo konkurence, kar lahko na koncu tudi škodljivo vpliva na potrošnika na zadevnem območju v zadevnem času.

130. K dejanju, za katero se potem uporablja načelo *ne bis in idem*, torej v zvezi s kršitvijo kartelnega prava nujno spadata tudi čas in območje, na katera je (tako imenovano „povzročeno“ omejevanje konkurence) oziroma je lahko (tako imenovano „ciljno“ omejevanje konkurence) omejevalni sporazum protikonkurenčno vplival. To nima nič opraviti s pravno zavarovanim interesom ali pravno opredelitvijo dejanskega stanja; nasprotno, dejanski ali potencialni učinki kartela so nujni sestavni del dejanskega stanja, zaradi katerega organ, pristojen za konkurenco, preganja v kartelu udeležena podjetja, ki pa jih drugikrat ne sme preganjati (*ne bis in idem*).<sup>144</sup>

140 — V zvezi s tem glej točko 20 teh sklepnih predlogov.

141 — V zvezi s tem glej točki 23 in 24 teh sklepnih predlogov.

142 — „Ozemlje“ v tem primeru ne pomeni prostorsko pomembnega trga v smislu analize konkurence, temveč pomeni ozemlje, na katerem je cilj ali učinek preprečiti, omejiti ali izkriviti delovanje konkurence.

143 — Sodba z dne 14. decembra 1972 v zadevi Boehringer proti Komisiji (7/72, Recueil, str. 1281, točka 6); v tem smislu sodba z dne 27. septembra 1988 v združenih zadevah Ahlström Osakeyhtiö in drugi proti Komisiji (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 in od 125/85 do 129/85, Recueil, str. 5193, točka 16).

144 — V tem smislu je mogoče razumeti sodbo z dne 18. maja 2006 v zadevi Archer Daniels Midland in Archer Daniels Midland Ingredients proti Komisiji (imenovana Archer Daniels Midland, C-397/03 P, ZOdl., str. I-4429, točki 68 in 69 v povezavi s točko 64). V tej sodbi Sodišče poudarja, „da identičnost ravnanj ni podana“ (točka 69), kadar so izrečene sankcije za izvajanja ali učinke kartela na različnih „trgih“ (točka 69) ali „ozemljih“ (točka 66); v tej zadevi je bilo to po eni strani ozemlje tretje države, po drugi pa ozemlje takratne Evropske skupnosti.

131. Prepoved dvojnega kaznovanja prava Unije (načelo *ne bis in idem*) preprečuje, da bi znotraj Evropskega gospodarskega prostora več organov, pristojnih za konkurenco, ali sodišč istemu kartelu naložilo sankcije za protikonkurenčne posledice glede istega ozemlja in časovnega obdobja.<sup>145</sup> Nasprotno pa načelo *ne bis in idem* nikakor ne prepoveduje, da bi v evropskem gospodarskem prostoru več organov, pristojnih za konkurenco, ali sodišč kaznovalo – ciljna ali povzročena – omejevanja konkurence istega kartela na različnih ozemljih ali za različna časovna obdobja.

132. Sploh pa načelo prava Unije *ne bis in idem* ne nasprotuje pregonu mednarodno delujočega kartela, ki ga po eni strani opravijo organi v EGP, po drugi strani pa organi tretjih držav na svojih zadevnih ozemljih.<sup>146</sup> To je razvidno tudi iz ubeseditve člena 50 Listine o temeljnih pravicah, ki se nanaša na pravno močno prvo obsodbo ali pravno močno prvo oprostitev „v Uniji“.

133. Načelo *ne bis in idem* je namenjeno preprečevanju, da bi bila podjetja za – ciljne ali povzročene – protikonkurenčne posledice svojega tajnega ravnanja večkrat preganjana in zato večkrat kaznovana. Ne sme pripeljati do tega, da bi protikonkurenčne posledice takega ravnanja za določeno ozemlje v določenem časovnem obdobju ostale nekažnovane.

134. V takih okoliščinah lahko v obravnavanem primeru prepoved dvojnega kaznovanja velja samo takrat, če in kolikor odločba Komisije in odločba češkega organa, pristojnega za konkurenco, zadevata ista ozemlja in ista časovna obdobja. Okoliščina, da gre za samo en mednarodno („na svetovni ravni“) delujoči kartel, ki je bil nadaljevano dejaven v daljšem časovnem obdobju, ne zadošča, da bi se izhajalo iz tega, da je obstajal *idem*.

ii) Odločba Komisije in odločba češkega organa, pristojnega za konkurenco, ne zadevata istih učinkov kartela.

135. Vprašanje, ali se odločbi dveh organov, pristojnih za konkurenco, nanašata na isto ali v bistvu isto dejansko stanje, tako da zadevata isto dejanje, je načeloma vprašanje presoje dejstev, kar v postopku za sprejetje predhodne določbe ni naloga Sodišča, temveč ostaja prepuščeno predložitvenemu sodišču.<sup>147</sup>

136. Vendar je treba v obravnavanem primeru upoštevati, da gre pri eni od zadevnih odločb za pravni akt Evropske komisije v smislu člena 249(4) ES (postal člen 288(4) PDEU), to je ravnanje institucije Unije. Za razlago takega ravnanja je Sodišče izvirno pristojno v postopku za sprejetje predhodne odločbe (člen 267(1)(b) PDEU). Sodišče lahko torej predložitvenemu sodišču da informacije o vsebini odločbe Komisije o naložitvi glob z dne 24. januarja 2007. Sodišče bi glede na svojo nalogo, da nacionalnemu sodniku zagotovi vse koristne napotke, ki mu olajšajo rešitev spora o glavni stvari<sup>148</sup>, moralo to možnost izkoristiti.

137. Žal odločba z dne 24. januarja 2007 niti v normativnem delu niti v uvodnih izjavah ne vsebuje izrecne pojasnitve, ali naj bi z naloženimi globami kaznovali morebitne – ciljne ali povzročene – kršitve konkurence na ozemlju Češke republike v obdobju pred njenim pristopom k Evropski uniji, to je pred 1. majem 2004.<sup>149</sup> Natančno razsežnost ozemlja, na katero se nanašajo odločba Komisije in v njej naložene globe, je treba torej ugotoviti z razlago.

145 — V tem smislu v opombi 105 navedena sodba Showa Denko, točka 54.

146 — Znova glej v opombi 144 navedeno sodbo Archer Daniels Midland, točki 68 in 69.

147 — Ustaljena sodna praksa; glej med drugim sodbe z dne 15. novembra 1979 v zadevi Denkavit Futtermittel (36/79, Recueil, str. 3439, točka 12); z dne 19. januarja 2006 v zadevi Bouanich (C-265/04, ZOdl., str. I-923, točka 54); z dne 8. septembra 2010 v zadevi Winner Wetten (C-409/06, ZOdl., str. I-8015, točka 41) ter v združenih zadevah Stoß in drugi (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., str. I-8069, točka 62).

148 — Ustaljena sodna praksa; glej sodbe z dne 1. julija 2008 v zadevi MOTOE (C-49/07, ZOdl., str. I-4863, točka 30); z dne 11. septembra 2008 v zadevi CEPSA (C-279/06, ZOdl., str. I-6681, točka 31) in z dne 2. decembra 2009 v zadevi Aventis Pasteur (C-358/08, ZOdl., str. I-11305, točka 50).

149 — Tako Komisija v uvodni izjavi 478 odločbe govori o tem, da se je kršitev razširila „vsaj na celotno ozemlje EGP“ („the infringement covered at least the whole territory of the EEA“).

138. Predložitveno sodišče in tožeče stranke v sporu o glavni stvari menijo, da odločba Komisije zajema ozemlje Češke republike za obdobje pred 1. majem 2004 in po njem. To pojasnjujejo predvsem z dejstvom, da Komisija govori o kartelu na svetovni ravni in da za ozemlje Češke republike ni bilo izrecno določeno, da se nanj odločba ne nanaša.

139. Vendar je odločbo Komisije mogoče razumeti tudi drugače. To potrjuje najprej to, da ni nikjer v njeni obrazložitvi posebnega sklicevanja, da so dejansko zajete morebitne protikonkurenčne posledice kartela na ozemlju Češke republike za obdobje pred njenim pristopom k Evropski uniji. Nasprotno se Komisija na več mestih posebej sklicuje na učinke kartela v Evropski skupnosti in EGP<sup>150</sup>, pri čemer deloma celo izrecno na „takratne države članice“ Skupnosti in „takratne države pogodbenice“ EGP<sup>151</sup>.

140. Ko se v odločbi Komisije govori o kartelu na svetovni ravni, je to mogoče razumeti kot pojasnilo načina njegovega delovanja in ne pove nujno ničesar o tem, katere protikonkurenčne posledice kartela je Komisija nazadnje kaznovala z globami, ki jih je naložila. Če se je Komisija poleg tega sklicevala na svetovni promet udeležencev kartela<sup>152</sup>, je bilo to namenjeno le primerjavi relativne velikosti zadevnih podjetij z namenom, da se upošteva dejanska zmožnost teh podjetij, da povzročijo večjo škodo na trgu plinsko izoliranih stikalnih naprav v EGP.<sup>153</sup>

141. Tudi iz izračuna glob je razvidno, da Komisija v odločbi še ni zajela držav članic, ki so k EU pristopile 1. maja 2004. Podlaga za izračun glob je bil namreč promet udeležencev kartela v EGP v letu 2003, torej eno leto pred širitvijo Evropske unije na vzhod.<sup>154</sup>

142. Sicer pa tako razlago odločbe Komisije, kot da zajema le protikonkurenčne posledice kartela v EGP, potrjuje še en pomemben razlog: področje uporabe pravnih aktov institucij Unije ne more prekoračiti področja uporabe njihove pravne podlage.<sup>155</sup> Kot je bilo že navedeno, se člen 81 ES na ozemlju Češke republike pred njenim pristopom k Evropski uniji ni uporabljal, Komisija pa na zadevnem ozemlju pred 1. majem 2004 ni mogla uresničevati suverenih pravic.<sup>156</sup> Če bi Komisija vendarle izdala odločbo, v kateri bi bila podjetjem za ozemlje Češke republike naložena kazen za obdobje pred 1. majem 2004, bi s tem prestopila meje svoje pristojnosti.

143. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba v skladu s splošnim načelom razlage akt Unije, kolikor je mogoče, razlagati tako, da se ne vzbuja dvom o njegovi veljavnosti.<sup>157</sup> Če se lahko pravni akt sekundarne zakonodaje Unije razlaga na več načinov, je treba dati prednost tisti razlagi, na podlagi katere je akt v skladu s pogodbami, ne pa tisti, ki bi privedla do ugotovitve njegove nezdržljivosti s pogodbami.<sup>158</sup>

144. Pri uporabi tega načela je treba odločbo Komisije z dne 24. januarja 2007 torej razlagati tako, da z globami, naloženimi na njeni podlagi, niso bile kaznovane kršitve konkurenčnega prava na ozemlju Češke republike pred njenim pristopom k Evropski uniji.

150 — Glej uvodne izjave 2, 218, 248 in 300 odločbe Komisije; poleg tega glej člen 1 odločbe Komisije, v kateri je kot kršitev ugotovljena udeležba pri sporazumih in usklajenih ravnanjih v EGP.

151 — Uvodna izjava 218 odločbe Komisije; v tem smislu uvodni izjavi 321 in 322.

152 — Glej predvsem uvodne izjave 478, 481 in 482 odločbe Komisije.

153 — V opombi 144 navedena sodba Archer Daniels Midland, točki 73 in 74.

154 — Uvodna izjava 478 odločbe Komisije.

155 — V tem smislu sodba z dne 9. marca 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-65/04, ZOdl., str. I-2239, točka 27).

156 — V zvezi s tem glej moje navedbe o prvem pritožbenem razlogu (točke od 37 do 68 teh sklepnih predlogov); v tem smislu sodba Splošnega sodišča z dne 28. aprila 2010 v združenih zadevah Gütermann proti Komisiji (T-456/05 in T-457/05, ZOdl., str. II-1443, točka 40).

157 — V opombi 80 navedena sodba Sturgeon in drugi, točka 47; v tem smislu glej sodbo z dne 4. oktobra 2001 v zadevi Italija proti Komisiji (C-403/99, Recueil, str. I-6883, točka 37).

158 — Sodbe z dne 13. decembra 1983 v zadevi Komisija proti Svetu (218/82, Recueil, str. 4063, točka 15); z dne 29. junija 1995 v zadevi Španija proti Komisiji (C-135/93, Recueil, str. I-1651, točka 37) in z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 28).

145. Zato velja, da odločba Komisije ne zajema – ciljnih ali povzročenih – protikonkurenčnih posledic spornega kartela na ozemlju Češke republike za obdobje pred 1. majem 2004, medtem ko so bile z odločbo češkega organa, pristojnega za konkurenco – po podatkih predložitvenega sodišča – globe naložene le za zadevno ozemlje in za to obdobje. Zato se sicer obe odločbi nanašata na kršitve, ki zadevajo isti mednarodno delujoči kartel, vendar imata za podlago različni dejanski stanji.<sup>159</sup>

146. Skratka, odločba Komisije in odločba češkega organa, pristojnega za konkurenco, torej ne zadevata istega dejanja, tako da češki organ, pristojen za konkurenco, s svojo odločbo ni kršil prepovedi dvojnega kaznovanja (načelo *ne bis in idem*).

### 3. Vmesni sklep

147. Če povzamem, treba je ugotoviti, da načelo prava Unije *ne bis in idem* ne nasprotuje sankcijam zoper podjetja, udeležena v kartelu, ki jih naloži nacionalni organ, pristojen za konkurenco v zadevni državi članici, za protikonkurenčne posledice kartela na ozemlju te države članice pred njenim pristopom k Evropski uniji, če globe, ki jih je istim udeležencem kartela pred tem naložila Evropska komisija, niso bile naložene za prav te posledice.

## VI – Predlog

148. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Člen 81 ES in člen 3(1) Uredbe št. 1/2003 se v državi članici, ki je k Evropski uniji pristopila 1. maja 2004, ne uporabljata za obdobja pred datumom pristopa niti pri pregonu mednarodno delujočega kartela, pri katerem gre za enotno in nadaljevano kršitev ter ki je lahko vplival na ozemlje zadevne države članice pred datumom pristopa in po njem.
2. Ko Komisija glede takega kartela začne postopek v skladu s poglavjem III Uredbe št. 1/2003, nacionalni organ, pristojen za konkurenco v zadevni državi članic, ne izgubi pristojnosti po členu 11(6) v povezavi s členom 3(1) Uredbe št. 1/2003, da v skladu z nacionalnim konkurenčnim pravom ukrepa proti protikonkurenčnim posledicam kartela na ozemlju te države članice, ki se nanašajo na obdobja pred njenim pristopom k Evropski uniji.
3. Načelo prava Unije *ne bis in idem* ne nasprotuje sankcijam zoper podjetja, udeležena v kartelu, ki jih naloži nacionalni organ, pristojen za konkurenco v zadevni državi članici, za protikonkurenčne posledice kartela na ozemlju te države članice pred njenim pristopom k Evropski uniji, če globe, ki jih je istim udeležencem kartela pred tem naložila Evropska komisija, niso bile naložene za prav te posledice.

159 — Če bi se vendarle izkazalo, da je češki organ, pristojen za konkurenco, izrekel sankcije tudi za obdobje po 1. maju 2004, bi *idem* obstajal le v tem obsegu – torej le za protikonkurenčne posledice kartela v Češki republiki po njenem pristopu k Evropski uniji.