



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 18. januarja 2024\*

„Predhodno odločanje – Konkurenca – Člen 101 PDEU – Pojma ‚podjetje‘ in ‚sklepi podjetniških združenj‘ – Sklepi notarske zbornice države članice, s katerimi se določajo načini izračuna notarskih pristojbin – Omejevanje ‚zaradi cilja‘ – Prepoved – Neupravičenost – Globa – Naložitev podjetniškemu združenju in njegovim članom – Storilec kršitve“

V zadevi C-128/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče, Litva) z odločbo z dne 17. februarja 2021, ki je na Sodišče prispela 26. februarja 2021, v postopku

**Lietuvos notarų rūmai,**

M. .,

S. Š,

D. V.,

V. P.,

J. P.,

D. L.-B.,

D. P.,

R. O. I.

proti

**Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba,**

ob udeležbi

**Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija,**

**Lietuvos Respublikos finansų ministerija,**

\* Jezik postopka: litovščina.

## SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, L. Bay Larsen, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika prvega senata, Z. Csehi, predsednik desetega senata, P. G. Xuereb, in A. Kumin, sodnika,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. septembra 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Lietuvos notarų rūmai, M. S., S. Š., D. V., V. P., J. P., D. L.-B., D. P. in R. O. I., L. Butkevičius in V. Vadapalas, advokatai,
- za Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba M. Dumbrytė-Ožiūnienė in Š. Keserauskas, agenta,
- za litovsko vlado K. Dieninis in R. Dzikovič, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Varrone, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo F. Jimeno Fernández, I. Rogalski in A. Steiblytė, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. januarja 2023

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 101(1) PDEU.
- 2 Predlog je bil vložen v okviru spora med Lietuvos notarų rūmai (litovska notarska zbornica) in M. S., S. Š., D. V., V. P., J. P., D. L.-B., D. P. in R. O. I., fizičnimi osebami, ki opravljajo notarski poklic v Litvi, na eni strani ter Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba (svet Republike Litve za konkurenco, v nadaljevanju: svet za konkurenco) na drugi v zvezi z odločbo tega sveta, s katero so bili tej zbornici in tem notarjem naložene globe zaradi kršitve konkurenčnega prava Litve in Unije.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

- 3 Člen 5 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) določa:

„Organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, so pristojni za uporabo členov [101 in 102 PDEU] v posameznih primerih. Za ta namen lahko po uradni dolžnosti ali na podlagi pritožbe izdajo naslednje odločbe, ki:

[...]

– naložijo globe, periodične denarne kazni ali druge sankcije, predvidene po nacionalnem pravu.

[...].“

- 4 Člen 23 te uredbe v odstavkih 2 in 4 določa:

„2. [Evropska k]omisija lahko podjetjem in podjetniškemu združenju z odločbo naloži globe, kadar naklepno ali iz malomarnosti:

(a) kršijo člen [101] ali [102 PDEU]; ali

[...]

Za vsako podjetje ali podjetniško združenje, udeleženo pri kršitvi, globa ne presega 10 % njegovega celotnega prometa v predhodnem poslovnem letu.

Kadar se kršitev združenja nanaša na dejavnost njegovih članic, globa ne presega 10 % vsote skupnega prometa vsake posamezne članice na trgu, ki ga je kršitev združenja prizadela.

[...]

4. Kadar je podjetniškemu združenju naložena globa ob upoštevanju prometa njegovega člana in podjetniško združenje samo ni plačilno sposobno, je njegova dolžnost, da od svojih članov zahteva prispevek za kritje višine globe.

Kadar ti prispevki članic združenju niso nakazani v roku, ki ga določi Komisija, lahko Komisija zahteva plačilo globe neposredno od katerega koli člana združenja, katerega predstavniki so bili člani zadevnih organov odločanja tega združenja.

Potem ko je Komisija zahtevala plačilo v skladu z drugim pododstavkom, ko je treba zagotoviti polno plačilo globe, lahko Komisija zahteva plačilo dolgovanega zneska od katerega koli izmed članov združenja, ki so bili dejavni na trgu, kjer se je kršitev zgodila.

Vendar pa Komisija plačila v skladu z drugim ali tretjim pododstavkom ne zahteva od podjetij, ki dokažejo, da niso izvajala kršitve, za katero se je odločilo združenje, in bodisi niso vedela za njen obstoj ali pa so izkazala odklonilno stališče do nje, preden je Komisija začela raziskovati primer.

Finančna obveznost vsakega podjetja v zvezi s plačilom globe ne presega 10 % njegovega skupnega prometa v predhodnem poslovnem letu.“

### ***Litovsko pravo***

#### *Zakon o konkurenci*

- 5 Člen 5(1) Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (zakon Republike Litve o konkurenci) z dne 23. marca 1999 (Žin., 1999, št. 30-856), v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o konkurenci), določa:

„Vsi sporazumi, ki so namenjeni omejevanju konkurence oziroma s katerimi se omejuje ali bi se lahko omejevala konkurenca, so prepovedani in nični od sklenitve, vključno s:

1. sporazumi, s katerimi se neposredno ali posredno predpisuje (določi) cena nekega blaga ali drugi nakupni ali prodajni pogoji;

[...].“

#### *Zakon o notariatu*

- 6 Člen 2, prvi odstavek, Lietuvos Respublikos notariato įstatymas (zakon o notariatu Republike Litve) z dne 15. septembra 1992 (Žin., 1992, št. I-2882) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o notariatu), določa:

„Notar je oseba, ki jo država pooblasti za izvajanje nalog, določenih s tem zakonom, ter za potrjevanje zakonitosti pravnih poslov in listin v okviru civilnopravnih razmerij. Notar lahko v civilnopravnih sporih deluje tudi kot mediator za njihovo rešitev.“

- 7 Člen 6, prvi odstavek, tega zakona določa:

„Število, sedež in krajevno pristojnost notarjev določi minister Republike Litve, pristojen za pravosodje, v skladu z metodologijo, ki jo predpiše za ocenjevanje potreb po pravnih storitvah, ki jih notarji zagotavljajo prebivalstvu.“

- 8 Člen 8(1) tega zakona določa:

„Notarji Republike Litve se združujejo v notarsko zbornico [...].

Vsi notarji so člani notarske zbornice.

Notarska zbornica je pravna oseba.

Skupščina notarske zbornice sprejme statut notarske zbornice, ki ga potrdi minister Republike Litve, pristojen za pravosodje.“

9 Člen 9 tega zakona določa:

„Glavne naloge notarske zbornice so:

1. usklajevanje dejavnosti notarjev;
2. skrb za izboljševanje usposobljenosti notarjev;
3. zaščita in zastopanje interesov notarjev pred javnimi in upravnimi organi;
4. priprava osnutkov podzakonskih predpisov o vprašanih, ki se nanašajo na notarski poklic, in njihova predložitev ministru za pravosodje Republike Litve;
5. poenotenje notarske prakse;
6. nadzor nad tem, kako notarji opravljajo svoje naloge in izpolnjujejo zahteve poklicne etike;
7. hranjenje in uporaba dokumentov, pripravljenih v okviru opravljanja poklica notarja;
8. nadzor nad opravljanjem notarskega pripravništva;
9. opravljanje drugih nalog, določenih z drugimi zakoni in statutom notarske zbornice.“

10 Člen 10, točka 7, zakona o notariatu določa, da notarska zbornica v okviru izvajanja svojih nalog sprejema ukrepe, s katerimi se zagotavlja enotnost notarske prakse.

11 Člen 11, drugi in tretji odstavek, tega zakona določa:

„Minister Republike Litve, pristojen za pravosodje, potrdi podzakonske predpise, sprejete na podlagi tega zakona, pri čemer upošteva mnenje predsedstva notarske zbornice.

Če minister Republike Litve, pristojen za pravosodje, meni, da odločitve ali sklepi notarske zbornice niso v skladu z zakonodajo Republike Litve, lahko pri Vilniaus apygardos teismas [(regionalno sodišče v Vilni, Litva)] vložijo pravno sredstvo za razveljavitev takih odločitev ali sklepov. Pravno sredstvo se vložijo v enem mesecu po dnevu prejema odločitve ali sklepa, ki se izpodbija.“

12 V skladu s členom 12 navedenega zakona notarji izvajajo svoje pristojnosti neodvisno od vpliva javnih in proračunskih organov ter se ravnavajo izključno po zakonu.

13 Člen 13 tega zakona določa, da notarji v okviru svojih dejavnosti upoštevajo sklepe notarske zbornice.

14 Člen 19 zakona o notariatu določa:

„Notar za sestavo notarskih listin, pripravo osnutkov pravnih poslov ter zagotavljanje svetovalnih in tehničnih storitev obračuna pristojbino, katere višino (tarifo) določi minister Republike Litve, pristojen za pravosodje, ob upoštevanju meril za določitev višine (tarife) notarske pristojbine iz člena 19<sup>1</sup> tega zakona ter po predhodnem dogovoru z ministrom Republike Litve, pristojnim za finance, in notarsko zbornico. Višina pristojbine mora notarju zagotavljati dohodek, ki mu omogoča, da je ekonomsko neodvisen, da strankam zagotavlja dobre pogoje opravljanja storitev, da zaposli ustrezno usposobljeno osebje in posluje v tehnično dobro opremljeni pisarni. [...]

Notar upošteva finančni položaj stranke in jo lahko v celoti ali delno oprosti plačila pristojbine.

[...].“

15 Člen 21, prvi odstavek, tega zakona določa, da notarji svojo dejavnost opravljajo samostojno in so ekonomsko neodvisni.

16 Člen 28, prvi odstavek, tega zakona določa:

„Notarsko listino, razen če gre za zapuščinsko zadevo, lahko sestavi kateri koli notar. V zadnjenavedenih primerih določi krajevno pristojnost notarjev minister Republike Litve, pristojen za pravosodje.“

### *Statut notarske zbornice*

17 Člen 8(1) statuta notarske zbornice Litve, ki je bil potrjen z Lietuvos Respublikos teisingumo ministru įsakymas Nr. 1R-3 (sklep ministra za pravosodje Republike Litve št. 1R-3) z dne 3. januarja 2008 (Žin., 2008, št. 6-222) (v nadaljevanju: statut notarske zbornice), določa:

„Notarska zbornica pri izvajanju svojih pristojnosti opravlja naslednje naloge:

[...]

6.) sprejema ukrepe za poenotenje notarske prakse;

7. pripravlja povzetke notarske prakse in izdaja mnenja notarjem;

[...].“

18 Člen 10, točka 4, tega statuta določa, da so, med drugim, sklepi predsedstva notarske zbornice zavezujoči za vse člane te zbornice.

19 Člen 18(1) tega statuta določa:

„Predsedstvo je kolegijski organ upravljanja notarske zbornice. Predsedstvo sestavlja osem članov, ki jih skupščina notarjev imenuje (izbere) za obdobje treh let.“

20 Člen 19 tega statuta določa:

„1. [...] vsaka okrožna skupščina notarjev izvoli enega kandidata za člana predsedstva. [...]

2. Volitve kandidatov za člana predsedstva v okrožju potekajo z javnim ali tajnim glasovanjem. [...]

[...]

4. Vsak član predsedstva odgovarja sklicani okrožni notarski skupščini, ki ga je predlagala.

[...]

6. Predsednik in podpredsednik sta člana predsedstva. Predsednik vodi predsedstvo.“

- 21 Člen 20(1) statuta notarske zbornice določa, da predsedstvo zagotavlja pravilno izvajanje nalog te zbornice.
- 22 Člen 23(1) tega statuta določa, da predsedstvo sklepe sprejema z navadno večino na javnem glasovanju.
- 23 Člen 26(3) in člen 28(3) statuta notarske zbornice določata, da predsednika in podpredsednika te zbornice izvoli skupščina notarske zbornice.

#### *Začasna tarifa*

- 24 Minister za pravosodje Republike Litve je z įsakymas Nr. 57 (sklep št. 57) z dne 12. septembra 1996 (Žin., 1996, št. 87-2057) potrdil začasno notarsko tarifo pristojbin za sestavo notarskih listin, pripravo osnutkov pogodb ter zagotavljanje svetovalnih in tehničnih storitev (v nadaljevanju: začasna tarifa). S to tarifo so med drugim določeni razponi, znotraj katerih lahko notarji določijo pristojbine, ki jih zaračunajo za overitev hipoteke na nepremičnini, overitev drugih zavarovanj, overitev služnosti, užitka, stavbne pravice in pogodbe o določitvi pravil za uporabo nekaterih stvari ter overitev pogodbe o zamenjavi nepremičnine.

#### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 25 Svet za konkurenco je z odločbo št. 2S-2(2018) z dne 26. aprila 2018 ugotovil, da so notarska zbornica in notarji, ki so člani predsedstva te zbornice, kršili člen 5(1), točka 1, zakona o konkurenci in člen 101(1)(a) PDEU ter jim naložil globe.
- 26 V tej odločbi je svet za konkurenco navedel, da je predsedstvo notarske zbornice s sklepi z dne 30. avgusta 2012, 23. aprila 2015, 26. maja 2016 in 26. januarja 2017 sprejelo pravila za pojasnitev metod za izračun pristojbin, ki jih notarji lahko zaračunajo za:
  - overitev hipotekarnih poslov in izdajo potrdil o izvršljivosti v primerih, v katerih udeleženci pravnega posla ne navedejo vrednosti nepremičnine, ki jo bremeni hipoteka, in v katerih se z enim hipotekarnim poslom s hipoteko obremeni več nepremičnin;
  - sestavo notarskih listin, pripravo osnutkov pravnih poslov, zagotavljanje svetovalnih in tehničnih storitev v primerih, v katerih se služnost na več nepremičninah ustanovi na podlagi ene same pogodbe, in
  - overitev menjalne pogodbe v primerih, v katerih se deli različnih enot premoženja zamenjajo na podlagi pogodbe.
- 27 Te sklepe (v nadaljevanju: pojasnila) so člani predsedstva, ki so se udeležili sestankov, sprejeli soglasno in so bili objavljeni na interni spletni strani notarske zbornice.
- 28 Svet za konkurenco je menil, da so tožeče stranke iz postopka v glavni stvari s tem, da so sprejele pojasnila, v resnici vzpostavile mehanizem za izračun zneska pristojbin, ki jih notarji zaračunavajo za storitve, na katere se nanašajo ta pojasnila, s katerim je bil znesek teh pristojbin v vseh primerih določen na najvišji možni znesek, ki je bil dovoljen z začasno tarifo. Sveta za konkurenco pa je

menil, da so imeli notarji pred sprejetjem pojasnil diskrecijsko pravico pri izračunu teh pristojbin in so lahko v nekaterih primerih določili znesek pristojbine, ki je bil nižji od tistega, ki je bil določen v pojasnilih.

- 29 Svet za konkurenco je ugotovil, da so tožeče stranke v postopku v glavni stvari posredno določile zneske teh pristojbin. Menil je, da je notarska zbornica prek svojega organa upravljanja, to je predsedstva, in njegovih članov s sprejetjem pojasnil sklenila sporazum o omejevanju konkurence, s čimer je kršila člen 5(1), točka 1, zakona o konkurenci in člen 101(1)(a) PDEU. Svet za konkurenco je menil, da je notarska zbornica združenje gospodarskih subjektov, to je notarjev, in da je treba pojasnila opredeliti kot sklep podjetniškega združenja, pri katerega sprejetju je sodelovalo osem notarjev, ki so člani predsedstva te zbornice.
- 30 Svet za konkurenco je menil tudi, da gre pri pojasnilih za sporazum, katerega cilj je omejevanje konkurence med notarji, upoštevni trg pa je opredelil kot trg notarskih listin v Litvi in ugotovil, da je kršitev trajala od 30. avgusta 2012 vsaj do 16. novembra 2017. Poleg tega je menil, da dejstvo, da je minister za pravosodje Republike Litve toleriral dejanja tožečih strank v postopku v glavni stvari, pomeni olajševalno okoliščino, zaradi česar je globe znižal za 5 %.
- 31 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so pri Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni, Litva) vložile tožbo za razveljavitev odločbe sveta za konkurenco, navedene v točki 25 te sodbe. To sodišče je s sodbo z dne 19. februarja 2019 tožbi ugodilo in to odločbo delno razveljavilo.
- 32 Svet za konkurenco je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče, Litva), ki je predložitveno sodišče.
- 33 Svet za konkurenco v utemeljitev pritožbe navaja, da so notarji gospodarski subjekti in si lahko cenovno konkurirajo, to je z višino pristojbin, v mejah, določenih v začasni tarifi. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari naj ne bi imele pravice poenotiti notarske prakse na način, ki je v nasprotju s konkurenčnim pravom, v nacionalni pravni ureditvi pa naj tudi ne bi bilo nobene pravne praznine. Po mnenju sveta za konkurenco se člen 101 PDEU v postopku v glavni stvari uporablja, saj se sklepi notarske zbornice uporabljajo na celotnem litovskem ozemlju, notarske pristojbine se uporabljajo tako za litovske uporabnike kot za državljane drugih držav članic, ki v Litvi uporabljajo notarske storitve, listine pa lahko notar s sedežem v Litvi sestavi tudi v okviru čezmejnih odnosov med gospodarskimi subjekti.
- 34 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da notarji v bistvu opravljajo javno funkcijo, da so zastopniki ali predstavniki javne oblasti. Notarji si konkurirajo s kakovostjo storitev, in ne s ceno. S pojasnili naj bi se izvajala pristojnost notarske zbornice za poenotenje notarske prakse in za izdajanje mnenj notarjem, ki je določena v členu 9, točka 5, zakona o notariatu in v členu 8(1), točki 6 in 7, statuta notarske zbornice. Njihov namen naj bi bil tudi zapolniti pravno praznino v nacionalnih predpisih, zaščititi interese potrošnikov, zagotoviti spoštovanje načel enakega obravnavanja in sorazmernosti ter zavarovati notarje pred neupravičeno civilno odgovornostjo. Minister za pravosodje Republike Litve naj bi bil seznanjen s pojasnili, vendar naj pred sodišči ne bi zahteval njihove razveljavitve in naj se tudi ne bi zavzemal za spremembo začasne tarife. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo tudi, da PDEU v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti, ker v Evropski uniji ni skupnega trga notarskih storitev.



- 35 Predložitveno sodišče navaja, da se Sodišče še ni izreklo o tem, ali je notarska funkcija, kakršna je ta, ki jo opravljajo litovski notarji, gospodarska dejavnost v smislu člena 101(1) PDEU in ali so ti notarji podjetja v smislu te določbe.
- 36 To sodišče se sprašuje, ali pristojnost za poenotenje notarske prakse, ki jo ima notarska zbornica, izpolnjuje merilo, opredeljeno v točki 68 sodbe z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi* (C-309/99, EU:C:2002:98), v skladu s katerim „država članica [...] ohrani svojo pristojnost za odločanje na najvišji stopnji“, ali merilo, navedeno v točki 46 sodbe z dne 23. novembra 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria in FrontEx International* (C-427/16 in C-428/16, EU:C:2017:890), v skladu s katerim mora „obstajati [...] učinkovit državni nadzor in pooblastilo države za odločanje na zadnji instanci“.
- 37 Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja, da ima minister za pravosodje Republike Litve pravico pri sodiščih vložiti tožbo za razveljavitev morebitnega nezakonitega sklepa notarske zbornice in da lahko tudi dopolni začasno tarifo, da pojasni, kako je treba izračunati plačilo notarjem za storitve, na katera se nanašajo pojasnila.
- 38 Predložitveno sodišče se sprašuje tudi, ali je treba pojasnila šteti za sklepe podjetniškega združenja v smislu člena 101(1) PDEU in ali je treba to določbo razlagati tako, da je cilj ali posledica teh pojasnil preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu.
- 39 Ker tožeče stranke iz postopka v glavni stvari trdijo, da se s pojasnili uresničuje več ciljev, ki po njihovem mnenju upravičujejo sprejetje teh pojasnil, želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je glede na merila, navedena v točki 97 sodbe z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi* (C-309/99, EU:C:2002:98), te cilje mogoče šteti za legitimne, in, če je odgovor pritrdilen, ali omejitve, določene v pojasnilih, presegajo to, kar je nujno za doseganje teh ciljev.
- 40 Poleg tega naj bi se postavljalo vprašanje, ali je treba člen 101 PDEU razlagati tako, da je notarje, ki so člani predsedstva, mogoče šteti za člane združenja, ki je kršilo člen 101 PDEU, in ali jim je mogoče zaradi njihovega sodelovanja pri tej kršitvi naložiti globe.
- 41 V teh okoliščinah je Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče, Litva) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 101(1) PDEU razlagati tako, da so notarji v Republiki Litvi pri izvrševanju notarske dejavnosti, povezane s [pojasnili], podjetja v smislu [te določbe]?
  2. Ali je treba člen 101(1) PDEU razlagati tako, da so [pojasnila] sklep združenja v smislu člena 101(1) PDEU?
  3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je namen ali učinek teh pojasnil preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu za namene člena 101(1) PDEU?
  4. Ali je treba pri odločanju o morebitni kršitvi člena 101(1) PDEU [pojasnila] presojeti na podlagi meril iz točke 97 sodbe [z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi* (C-309/99, EU:C:2002:98)]?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen, ali so cilji, na katere se sklicujejo tožeče stranke [v postopku v glavni stvari], in sicer poenotenje notarske prakse, zapolnitev regulativne vrzeli, varstvo interesov potrošnikov, zaščita načel enakega obravnavanja potrošnikov in sorazmernosti ter varstvo notarjev pred neupravičeno civilno odgovornostjo, legitimni cilji pri presoji navedenih pojasnil v skladu z merili iz točke 97 sodbe [z dne 19. februarja 2002, Wouters in drugi (C-309/99, EU:C:2002:98)]?
6. Če je odgovor na peto vprašanje pritrdilen, ali je treba omejitve, določene z navedenimi pojasnili, razumeti tako, da ne presegajo tega, kar je nujno za zagotovitev uresničevanja legitimnih ciljev?
7. Ali je treba člen 101 PDEU razlagati tako, da je mogoče za notarje, ki so bili člani predsedstva, šteti, da so kršili ta člen, in da se jim lahko naloži denarna kazen na podlagi tega, da so sodelovali pri sprejetju [pojasnil], medtem ko so delali kot notarji?“

### **Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe**

42. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker se člen 101 PDEU, na razlago katerega se nanaša ta predlog, v postopku v glavni stvari ne uporablja in se zato postavljena vprašanja nanašajo le na uporabo litovskega prava in na povsem notranji položaj.
43. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je vprašanje uporabe člena 101 PDEU za spor o glavni stvari povezano z vsebino postavljenih vprašanj za predhodno odločanje, in ne z njihovo dopustnostjo, tako da je treba trditve tožečih strank v postopku v glavni stvari, navedene v prejšnji točki, preučiti v okviru vsebinske presoje teh vprašanj. Glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi (od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 30).
44. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je torej dopusten.

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

#### ***Prvo vprašanje***

45. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 101 PDEU razlagati tako, da je treba notarje s sedežem v državi članici v nekaterih primerih, ko opravljajo dejanja overitve hipotekarnih poslov, izdaje potrdil o izvršljivosti, sestave notarskih listin, priprave osnutkov pravnih poslov, svetovanja, zagotavljanja tehničnih storitev in overjanja menjalnih pogodb, šteti za „podjetja“ v smislu te določbe.
46. Člen 101(1) PDEU določa, da so kot nezdružljivi z notranjim trgovom prepovedani vsi sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja, ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami in katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu.
47. Najprej je treba ugotoviti, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari in litovska vlada trdijo, da se ta določba v postopku v glavni stvari ne uporablja, ker pojasnila ne morejo vplivati na trgovino med državami članicami v smislu te določbe. Zaradi narave notarskih listin in ob upoštevanju

nacionalne ureditve vsake države članice naj namreč notarji ne bi mogli sestavljati notarskih listin na ozemlju držav članic, v katerih nimajo sedeža. Torej naj ne bi obstajal skupni trg notarskih storitev, na katerega bi lahko pojasnila vplivala.

- 48 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso za to, da bi lahko sklep, sporazum ali ravnanje vplivali na trgovino med državami članicami, na podlagi vseh objektivnih pravnih ali dejanskih elementov z zadostno verjetnostjo mogoče predvideti, da bi neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno vplivali na trgovinske tokove med državami članicami, in to tako da ustvarjajo bojazen, da bi lahko ovirali uresničitev enotnega trga med državami članicami. Poleg tega ta vpliv ne sme biti zanemarljiv (sodbi z dne 28. februarja 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, točka 65 in navedena sodna praksa, in z dne 29. junija 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 49 Tako gre za vpliv na trgovino med državami članicami po navadi takrat, ko je izpolnjenih več predpostavk, ki ne bi bile nujno odločilne, če bi se upoštevale posamezno. Za ugotovitev, ali omejevalni sporazum znatno vpliva na trgovino med državami članicami, ga je treba preučiti v njegovem gospodarskem in pravnem okviru (sodba z dne 24. septembra 2009, *Erste Group Bank in drugi/Komisija*, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P in C-137/07 P, EU:C:2009:576, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 50 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da je posledica sporazuma, ki se nanaša na celotno ozemlje države članice, že po svoji naravi utrditev zapiranja trgov na nacionalni podlagi in da tak sporazum tako ovira gospodarsko prepletanje, ki ga želi doseči Pogodba DEU (sodbi z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 95 in navedena sodna praksa, in z dne 16. julija 2015, *ING Pensii*, C-172/14, EU:C:2015:484, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 51 Poleg tega pojem „trgovina med državami članicami“ v smislu člena 101(1) PDEU ni omejen na čezmejno trgovino z blagom in storitvami, ampak ima širši obseg, ki zajema vse čezmejne gospodarske dejavnosti, vključno z ustanavljanjem (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577, točka 49).
- 52 V obravnavanem primeru ni sporno, da pojasnila veljajo za celotno ozemlje Republike Litve, saj so – ker gre za sklepe notarske zbornice – na podlagi člena 13 zakona o notariatu in člena 10, točka 4, statuta notarske zbornice obvezna za vse notarje s sedežem v tej državi članici.
- 53 Čeprav notarji načeloma ne morejo opravljati storitev v državi članici, v kateri nimajo sedeža, pa, po eni strani, za notarski poklic načeloma velja svoboda ustanavljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, *Komisija/Latvija*, C-151/14, EU:C:2015:577, točka 48). Pravna pravila, kot so pojasnila, ki se nanašajo na temeljni vidik opravljanja tega poklica v zadevni državi članici, pa lahko načeloma občutno vplivajo na odločitev državljanov drugih držav članic, da za opravljanje tega poklica ustanovijo sedež v tej prvi državi članici. Na drugi strani, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 52 sklepnih predlogov, lahko državljani držav članic, ki niso Republika Litva, uporabljajo storitve notarjev s sedežem v tej državi članici.
- 54 V teh okoliščinah bi pojasnila, če jih je treba opredeliti kot sporazume med podjetji ali sklepe podjetniških združenj v smislu člena 101(1) PDEU, lahko prizadela trgovino med državami članicami v smislu te določbe.

- 55 Potem ko je bilo to pojasnjeno, je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da na področju konkurenčnega prava pojem „podjetje“ iz omenjene določbe zajema vse subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihovo pravno obliko in način financiranja (sodbi z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 46 in navedena sodna praksa, in z dne 28. februarja 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, točka 35).
- 56 Iz prav tako ustaljene sodne prakse izhaja, da je gospodarska dejavnost vsaka dejavnost ponujanja blaga ali storitev na nekem trgu (sodbi z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 47 in navedena sodna praksa, in z dne 28. februarja 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, točka 36).
- 57 Glede notarjev pa je Sodišče že razsodilo, da notarji, ker opravljajo svoboden poklic, ki kot glavno dejavnost vključuje opravljanje več različnih storitev proti plačilu, načeloma opravljajo gospodarsko dejavnost (glej v tem smislu sodbi z dne 26. marca 1987, *Komisija/Nizozemska*, 235/85, EU:C:1987:161, točka 9, in z dne 1. februarja 2017, *Komisija/Madžarska*, C-392/15, EU:C:2017:73, točke od 98 do 101).
- 58 Poleg tega zapletena in tehnična narava opravljanih storitev ter okoliščina, da je opravljanje tega poklica regulirano, ne moreta omajati te presoje (glej po analogiji sodbi z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 49 in navedena sodna praksa, in z dne 28. februarja 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, točka 38).
- 59 V postopku v glavni stvari je iz podatkov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, razvidno, da notarji s sedežem v Litvi opravljajo dejavnost kot svobodni poklic, in ne kot javni uslužbenci. Člen 19 zakona o notariatu namreč določa, da notar obračuna pristojbino za sestavo notarskih listin, za pripravo osnutkov pravnih poslov ter za zagotavljanje svetovalnih in tehničnih storitev. Člen 12 tega zakona pa določa, da notarji izvajajo svoje pristojnosti neodvisno od vpliva javnih in proračunskih organov in da se ravnavajo izključno po zakonu. Nazadnje, člen 21 tega zakona določa, da notarji svojo dejavnost opravljajo samostojno in so ekonomsko neodvisni.
- 60 Vendar tožeče stranke v postopku v glavni stvari in litovska vlada v bistvu trdijo, da litovski notarji ne opravljajo gospodarske dejavnosti, ker sodelujejo pri izvajanju nalog, ki so javne narave.
- 61 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da dejavnosti, ki so povezane z izvajanjem prerogativ javne oblasti, niso gospodarske, zato uporaba pravil o konkurenci iz Pogodbe DEU ni utemeljena (sodbi z dne 12. julija 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, EU:C:2012:449, točka 36 in navedena sodna praksa, in z dne 6. maja 2021, *Analisi G. Caracciolo*, C-142/20, EU:C:2021:368, točka 56).
- 62 Vendar okoliščina, da ima subjekt za izvajanje dela svojih nalog prerogative javne oblasti, sama po sebi ne preprečuje tega, da je v delu, v katerem opravlja gospodarske dejavnosti, opredeljen kot podjetje v smislu konkurenčnega prava, če je te dejavnosti mogoče ločiti od izvajanja prerogativ javne oblasti (glej v tem smislu sodbi z dne 12. julija 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, EU:C:2012:449, točki 37 in 38 ter navedena sodna praksa, in z dne 24. marca 2022, *GVN/Komisija*, C-666/20 P, EU:C:2022:225, točka 71).

- 63 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da notarske dejavnosti, na katere se nanašajo pojasnila, ki zajemajo overjanje hipotekarnih poslov, izdajo potrdil o izvršljivosti, sestavo notarskih listin, pripravo osnutkov pravnih poslov, svetovanje, zagotavljanje tehničnih storitev in overjanje menjalnih pogodb v nekaterih primerih, niso povezane z izvajanjem prerogativ javne oblasti, kar pa mora preveriti še predložitveno sodišče.
- 64 V zvezi s tem je Sodišče v bistvu že razsodilo, da notarske dejavnosti overjanja listin, ki vsebujejo enostranske zaveze, ali pogodb, ki so jih stranke prostovoljno sklenile (glej v tem smislu sodbo z dne 1. februarja 2017, Komisija/Madžarska, C-392/15, EU:C:2017:73, točki 119 in 120 ter navedena sodna praksa), ustanavljanja hipotek (sodba z dne 24. maja 2011, Komisija/Francija, C-50/08, EU:C:2011:335, točka 97), izdaje potrdil o izvršljivosti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. februarja 2017, Komisija/Madžarska, C-392/15, EU:C:2017:73, točke od 125 do 127), priprave osnutkov pravnih poslov ter zagotavljanja svetovalnih in tehničnih storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-157/09, EU:C:2011:794, točka 72 in navedena sodna praksa), niso v neposredni in posebni zvezi z izvajanjem javne oblasti.
- 65 Poleg tega iz informacij, predloženih Sodišču, ni razvidno, da bi bile notarske dejavnosti, na katere se nanašajo pojasnila, neločljivo povezane z drugimi dejavnostmi, ki bi vključevale izvajanje prerogativ javne oblasti.
- 66 Poleg tega, kot je razvidno iz spisa, ki je na voljo Sodišču, notarji s sedežem v Litvi v okviru svoje krajevne pristojnosti velik del svojih dejavnosti opravljajo v pogojih konkurence, saj člen 28, prvi odstavek, zakona o notariatu v zvezi s tem določa, da lahko notarsko listino, razen če ne gre za zapuščinsko zadevo, sestavi kateri koli notar. Ta okoliščina pa ni značilna za izvajanje javne oblasti (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, Komisija/Latvija, C-151/14, EU:C:2015:577, točka 74).
- 67 Iz tega sledi, da je treba notarje s sedežem na ozemlju države članice, kadar opravljajo dejavnosti, na kakršne se nanašajo pojasnila, šteti za „podjetja“ v smislu člena 101 PDEU.
- 68 Glede na zgoraj navedeno je treba člen 101 PDEU razlagati tako, da je treba notarje s sedežem v državi članici v nekaterih primerih, ko opravljajo dejavnosti overjanja hipotekarnih poslov, izdaje potrdil o izvršljivosti, sestave notarskih listin, priprave osnutkov pravnih poslov, svetovanja, zagotavljanja tehničnih storitev in overjanja menjalnih pogodb, šteti za „podjetja“ v smislu te določbe, če te dejavnosti niso povezane z izvajanjem prerogativ javne oblasti.

### ***Drugo vprašanje***

- 69 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 101(1) PDEU razlagati tako, da je treba pravila, ki jih sprejme poklicno združenje, kot je notarska zbornica, in s katerimi se poenoti način, kako notarji države članice izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, šteti za sklepe podjetniškega združenja v smislu te določbe.
- 70 V zvezi s tem je treba na prvem mestu preveriti, ali je treba poklicno organizacijo, kadar sprejema pravila, kakršna so ta v postopku v glavni stvari, šteti za podjetniško združenje ali pa za javni organ, ker je njena dejavnost povezana z izvajanjem prerogativ javne oblasti (glej v tem smislu sodbi z dne 19. februarja 2002, Wouters in drugi, C-309/99, EU:C:2002:98, točki 56 in 57, in z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, točka 42).

- 71 Sodišče je presodilo, da poklicna organizacija, ki sicer ima regulativne pristojnosti, vendar ne izvaja prerogativ, ki so značilne za javno oblast, ampak deluje kot regulativni organ za neki poklic, ki se sicer opravlja kot gospodarska dejavnost, ne more biti izvzeta iz uporabe pravil o konkurenci (glej v tem smislu sodbi z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točki 58 in 59, in z dne 18. julija 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi*, C-136/12, EU:C:2013:489, točka 44).
- 72 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se pri ugotavljanju, ali je treba tako organizacijo šteti za podjetniško združenje v smislu člena 101 PDEU ali pa za javni organ, upoštevajo drugi indici, kot so sestava organov upravljanja zadevne poklicne organizacije, način njenega delovanja, njeni odnose z javnimi organi ter njene regulativne pristojnosti in pristojnosti za sprejemanje odločitev.
- 73 Tako je Sodišče poklicne organizacije opredelilo kot „podjetniška združenja“ glede na, med drugim, okoliščino, da so organe upravljanja teh organizacij sestavljale izključno osebe, ki so opravljale zadevni poklic in so jih izvolili njihovi kolegi, ne da bi lahko nacionalni organi posegali v ta imenovanja (glej v tem smislu sodbi z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 61, in z dne 18. julija 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi*, C-136/12, EU:C:2013:489, točka 43).
- 74 Sodišče je upoštevalo tudi dejstvo, da država ni odločilno posegala v odločanje teh organov (glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2014, *API in drugi*, od C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 in C-208/13, EU:C:2014:2147, točki 33 in 41).
- 75 Sodišče je upoštevalo tudi okoliščino, da v zvezi z regulativno pristojnostjo ali pristojnostjo za sprejemanje odločitev, ki jo je imela zadevna organizacija ali subjekt, niso bili določeni pogoji ali merila v splošnem javnem interesu, ki bi jih ta organizacija ali subjekt morala upoštevati pri sprejemanju svojih aktov, ter da ta organizacija ali subjekt ni bil pod dejanskim nadzorom države in da država ni imela pristojnosti za sprejemanje odločitev na zadnji stopnji (glej v tem smislu sodbe z dne 19. februarja 2002, *Wouters in drugi*, C-309/99, EU:C:2002:98, točki 62 in 68; z dne 28. februarja 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, točke 49, 54 in 55, in z dne 23. novembra 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria in FrontEx International*, C-427/16 in C-428/16, EU:C:2017:890, točka 49).
- 76 V postopku v glavni stvari je iz podatkov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, razvidno, da v skladu s členom 8 zakona o notariatu vsi notarji v Litvi sodelujejo v notarski zbornici in so njeni člani. Glavne naloge te zbornice, določene v členu 9 tega zakona, zajemajo zlasti usklajevanje dejavnosti notarjev, izboljševanje njihove usposobljenosti, zaščito in zastopanje njihovih interesov pred javnimi in upravnimi organi, poenotenje notarske prakse in nadzor nad tem, kako notarji opravljajo svoje naloge in izpolnjujejo zahteve poklicne etike.
- 77 Poleg tega člena 18 in 19 statuta notarske zbornice določata, da predsedstvo, ki je kolegijski organ upravljanja te zbornice, sestavlja osem članov, ki jih skupščina te zbornice imenuje izmed kandidatov, ki jih izvolijo skupščine notarjev, člen 23 tega statuta pa določa, da ta organ sklepe sprejema z navadno večino na javnem glasovanju.
- 78 Nazadnje, če minister za pravosodje Republike Litve meni, da neki sklep notarske zbornice ni v skladu z zakonodajo Republike Litve, lahko na podlagi člena 11 zakona o notariatu pred Vilniaus apygardos teismas (regionalno sodišče v Vilni) predlaga njegovo razveljavitev.

- 79 Iz informacij, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, je tako razvidno, da ima notarska zbornica značilnosti organizacije za regulacijo notarskega poklica v Litvi in da je njen organ upravljanja, to je predsedstvo, sestavljen izključno iz oseb, ki opravljajo ta poklic in ki jih izvolijo izključno njihovi kolegi, pri čemer je treba ugotoviti, da litovska država ne posega niti v imenovanje teh oseb niti v sprejemanje odločitev predsedstva.
- 80 Poleg tega predložitveno sodišče ni navedlo nobene določbe, ki bi dovolj natančno opredeljevala pogoje ali merila, s katerimi bi se zagotavljalo, da notarska zbornica in njeno predsedstvo pri izvajanju svoje pristojnosti za sprejemanje odločitev dejansko spoštujeta splošen javni interes.
- 81 Poleg tega zgolj dejstvo, da lahko litovska sodišča opravijo nadzor nad zakonitostjo sklepov notarske zbornice, ne pomeni, da ta zbornica deluje pod dejanskim nadzorom države (glej po analogiji sodbo z dne 23. novembra 2017, CHEZ Elektro Bulgaria in FrontEx International, C-427/16 in C-428/16, EU:C:2017:890, točki 48 in 49).
- 82 V teh okoliščinah je treba poklicno organizacijo, kot je notarska zbornica, šteti za podjetniško združenje v smislu člena 101(1) PDEU, in ne za javni organ.
- 83 Na drugem mestu, glede vprašanja, ali pojasnila pomenijo sklep podjetniškega združenja v smislu člena 101 PDEU, je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da so, kot je bilo navedeno v točki 52 te sodbe, ta pojasnila, katerih namen je, da se poenoti način, kako notarji države članice izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, na podlagi člena 13 zakona o notariatu in člena 10, točka 4, statuta notarske zbornice za notarje obvezna.
- 84 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da gre pri sklepih, s katerimi se izraža volja predstavnikov oseb, ki opravljajo neki poklic, naj te osebe pri izvajanju svoje gospodarske dejavnosti ravnajo na določen način, za sklepe podjetniških združenj v smislu člena 101 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 19. februarja 2002, Wouters in drugi, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 64).
- 85 Poleg tega, ker je bilo že razsojeno, da se lahko že priporočilo cene, ne glede na natančen pravni status, šteje za sklep v smislu člena 101 PDEU (sodba z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, točka 46 in navedena sodna praksa), je treba pri določitvi cene z zavezujočim aktom *a fortiori* šteti, da gre za tak sklep (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, točka 47).
- 86 Iz tega sledi, da je treba pravila, kakršna so vsebovana v pojasnilih, šteti za sklepe podjetniškega združenja v smislu člena 101(1) PDEU.
- 87 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 101(1) PDEU razlagati tako, da je treba pravila, ki jih sprejme poklicno združenje, kot je notarska zbornica države članice, in s katerimi se poenoti način, kako notarji te države članice izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, šteti za sklepe podjetniškega združenja v smislu te določbe.

### ***Tretje, četrto, peto in šesto vprašanje***

- 88 Predložitveno sodišče želi s tretjim, četrtem, petim in šestim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 101(1) PDEU razlagati tako, da sklepi podjetniškega združenja, s katerimi se poenoti način, kako notarji izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, pomenijo omejevanje konkurence, ki je s tem členom prepovedano.

- 89 Uvodoma je treba poudariti, da je v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi funkcij nacionalnih sodišč in Sodišča, vloga zadnjega omejena na razlago določb prava Unije, glede katerih mu je postavljeno vprašanje, v obravnavani zadevi člena 101(1) PDEU. Tako ni naloga Sodišča, temveč predložitvenega sodišča, da dokončno presodi, ali je glede na vse upoštevne elemente položaja v glavni stvari ter glede na gospodarski in pravni okvir, v katerega je ta umeščen, cilj in/ali posledica zadevnega sporazuma omejevanje konkurence (glej v tem smislu sodbo z dne 18. novembra 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 90 Vendar lahko Sodišče, ko odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi elementov iz spisa, ki ga ima na voljo, poda pojasnila, ki predložitveno sodišče usmerjajo pri njegovi razlagi, da lahko to reši spor (sodba z dne 18. novembra 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, točka 52).
- 91 Najprej je treba opozoriti, da mora biti „cilj oziroma posledica“ sklepa podjetniškega združenja, da bi bil ta zajet s prepovedjo iz člena 101(1) PDEU, znatno preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu (glej v tem smislu sodbo z dne 18. novembra 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 92 Na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča od sodbe z dne 30. junija 1966, LTM (56/65, EU:C:1966:38), dalje je treba zaradi alternativnosti tega pogoja, na katero kaže veznik „oziroma“, najprej preučiti sam cilj sklepa podjetniškega združenja (glej v tem smislu sodbo z dne 18. novembra 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 93 Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da so nekatere vrste dogovorov med podjetji za konkurenco tako škodljive, da jih je mogoče opredeliti kot „omejevanje zaradi cilja“, tako da ugotavljanje njihovih posledic ni potrebno. Ta sodna praksa temelji na tem, da je mogoče nekatere oblike dogovarjanja med podjetji že zaradi njihove narave obravnavati kot škodljive za dobro delovanje konkurence (sodba z dne 18. novembra 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 94 Tako je sprejeto, da je mogoče šteti, da imajo nekatera tajna ravnanja, kot so tista, katerih posledica je horizontalno določanje cen, tako negativne posledice zlasti na ceno, količino ter kakovost proizvodov in storitev, da za namene uporabe člena 101(1) PDEU ni treba dokazovati njihovih dejanskih posledic na trgu. Izkušnje namreč kažejo, da taka ravnanja pomenijo zmanjšanje proizvodnje in zvišanje cene, kar negativno vpliva na razdelitev virov zlasti v škodo potrošnikov (sodba z dne 2. aprila 2020, *Budapest Bank in drugi*, C-228/18, EU:C:2020:265, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 95 V tem primeru pa je iz informacij, ki jih ima na voljo Sodišče, razvidno, da se s pojasnili vzpostavlja mehanizem za izračun zneska notarskih pristojbin, s katerim se od notarjev zahteva, da za storitve, na katere se ta pojasnila nanašajo, uporabijo najvišjo ceno znotraj cenovnega razpona, ki je določen z začasno tarifo, ki jo je določil minister za pravosodje Republike Litve. Zato je treba šteti – kar mora preveriti še predložitveno sodišče – da ta pojasnila vodijo prav do horizontalnega določanja cen zadevnih storitev.
- 96 V teh okoliščinah je treba za sklepe, kot so ta pojasnila, šteti, da pomenijo omejevanje konkurence „zaradi cilja“ v smislu člena 101(1) PDEU.



- 97 Res je, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da za vse sporazume med podjetji ali sklepe podjetniških združenj, ki omejujejo svobodo delovanja podjetij, ki so stranke takega sporazuma ali za katera velja tak sklep, ne velja nujno prepoved iz člena 101(1) PDEU. Na podlagi preučitve gospodarskega in pravnega okvira, v katerega se umeščajo nekateri od teh sporazumov in nekateri od teh sklepov, se lahko namreč ugotovi, prvič, da so ti upravičeni z uresničevanjem enega ali več legitimnih ciljev v splošnem interesu, ki sami po sebi niso protikonkurenčni, drugič, da so konkretni ukrepi, ki so uporabljeni za uresničevanje teh ciljev, resnično nujni za doseganje teh ciljev, in tretjič, da tudi če se izkaže, da je neizogibna posledica teh ukrepov vsaj potencialno omejevanje ali izkrivljanje konkurence, ta neizogibna posledica ne presega tega, kar je nujno, zlasti pa ne povzroča popolne odprave konkurence. To sodno prakso je mogoče uporabiti zlasti v primeru sporazumov ali sklepov v obliki pravil, ki jih združenje, kot je poklicno ali športno združenje, sprejme za doseganje nekaterih etičnih ali deontoloških ciljev in, širše, za ureditev opravljanja poklicne dejavnosti, če združenje dokaže, da so zgoraj navedeni pogoji izpolnjeni (sodba z dne 21. decembra 2023, Royal Antwerp Football Club, C-680/21, EU:C:2023:1010, točka 113 in navedena sodna praksa).
- 98 Omenjene sodne prakse pa ni mogoče uporabiti v primeru ravnanj, ki so – daleč od tega, da bi imela za neizogibno „posledico“ vsaj potencialno omejitev konkurence z omejitvijo svobode delovanja nekaterih podjetij – za to konkurenco tako škodljiva, da je mogoče šteti, da je njihov „cilj“ preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence. Tako je treba to, ali zadevno ravnanje v posameznem primeru spada na področje uporabe te sodne prakse, ugotavljati le, če se po preučitvi tega ravnanja izkaže, da njegov cilj ni preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence (sodba z dne 21. decembra 2023, Royal Antwerp Football Club, C-680/21, EU:C:2023:1010, točka 115 in navedena sodna praksa).
- 99 V zvezi z ravnanji, katerih cilj je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence, se torej izjema od prepovedi iz člena 101(1) PDEU lahko prizna le na podlagi člena 101(3) PDEU in če so izpolnjeni vsi pogoji iz te določbe (sodba z dne 21. decembra 2023, Royal Antwerp Football Club, C-680/21, EU:C:2023:1010, točka 116 in navedena sodna praksa).
- 100 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da morajo biti za uporabo izjeme iz člena 101(3) PDEU izpolnjeni štiri kumulativni pogoji iz te določbe. Ti pogoji so, prvič, da omejevalni sporazum prispeva k izboljšanju proizvodnje ali distribucije zadevnih proizvodov ali storitev oziroma k pospeševanju tehničnega ali gospodarskega napredka, drugič, da je pravičen delež koristi, ki nastanejo zaradi sporazuma, zagotovljen potrošnikom, tretjič, da udeleženi podjetjem ne nalaga omejitev, ki niso nujne, in nazadnje, četrtič, da jim ne daje možnosti izključitve konkurence glede znatnega dela zadevnih proizvodov ali storitev (sodba z dne 23. januarja 2018, F. Hoffmann-La Roche in drugi, C-179/16, EU:C:2018:25, točka 97).
- 101 V obravnavanem primeru tožeče stranke v postopku v glavni stvari in litovska vlada v bistvu trdijo, da se s pojasnili uresničujejo legitimni cilji v smislu sodne prakse, navedene v točki 97 te sodbe. Njihov namen naj bi bil namreč varstvo načel enakega obravnavanja in sorazmernosti ter varstvo notarjev pred neupravičeno civilno odgovornostjo, poenotenje notarske prakse in zapolnitev pravne praznine. Poleg tega naj bi bil namen pojasnil zaščititi interese uporabnikov notarskih storitev, ker naj bi obračunavanje najvišje z začasno tarifo še dopustne pristojbine za ustanovitev zavarovanja na predmetu neznane vrednosti prispevalo k odvračanju oseb od tega, da bi zastavljale predmete, katerih vrednost ni ugotovljena.

- 102 Ker pa je treba – kot je razvidno iz točke 96 te sodbe – za sklepe, kot so pojasnila, šteti, da pomenijo omejitve konkurence „zaradi cilja“ v smislu člena 101(1) PDEU, teh sklepov nikakor ni mogoče upravičiti s cilji, navedenimi v prejšnji točki te sodbe.
- 103 Poleg tega iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi se tožeče stranke iz postopka v glavni stvari sklicevale na izjemo iz člena 101(3) PDEU.
- 104 V teh okoliščinah je treba za sklepe, kot so ta pojasnila, šteti, da pomenijo omejevanje konkurence „zaradi cilja“, ki je s členom 101(1) PDEU prepovedano.
- 105 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje, četrto, peto in šesto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 101(1) PDEU razlagati tako, da sklepi podjetniškega združenja, s katerimi se poenoti način, kako notarji izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, pomenijo omejevanje konkurence „zaradi cilja“, ki je s tem členom prepovedano.

### *Sedmo vprašanje*

- 106 Predložitveno sodišče s sedmim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 101 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni organ, pristojen za konkurenco, naloži globo zaradi kršitve te določbe podjetniškemu združenju, ki je sprejelo sklep, s katerim je bila storjena kršitev, pa tudi individualne globe za isto kršitev podjetjem, ki so člani organa upravljanja tega združenja, ki je sprejelo ta sklep.
- 107 Najprej je treba ugotoviti, da člen 5 Uredbe št. 1/2003 določa, da lahko nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ki je pristojen za uporabo členov 101 in 102 PDEU, naloži globe, periodične denarne kazni ali druge sankcije, določene v nacionalnem pravu.
- 108 V skladu s sodno prakso Sodišča morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, kadar ugotovijo kršitev člena 101 PDEU, storilcu kršitve načeloma naložiti globo. Zaradi zagotavljanja učinkovite uporabe te določbe, ki je v splošnem interesu, je namreč pomembno, da ti organi zgolj izjemoma ne naložijo globe, kadar je podjetje naklepno ali iz malomarnosti kršilo to določbo (glej v tem smislu sodbi z dne 18. junija 2013, Schenker & Co. in drugi, C-681/11, EU:C:2013:404, točka 46 in navedena sodna praksa, in z dne 22. marca 2022, Nordzucker in drugi, C-151/20, EU:C:2022:203, točka 64).
- 109 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da učinkovitost pravil Unije o konkurenci, zlasti člena 101(1) PDEU, med drugim pomeni, da je treba zagotoviti odvračilni učinek sankcij, ki se naložijo zaradi kršitve teh pravil (glej v tem smislu sodbi z dne 18. decembra 2008, Coop de France bétail et viande in drugi/Komisija, C-101/07 P in C-110/07 P, EU:C:2008:741, točka 98, in z dne 19. marca 2009, Archer Daniels Midland/Komisija, C-510/06 P, EU:C:2009:166, točka 149).
- 110 Namen glob, naloženih zaradi kršitev člena 101 PDEU, je namreč kaznovanje protipravnih ravnanj podjetij ter odvracanje podjetij in drugih gospodarskih subjektov od prihodnjih kršitev pravil konkurenčnega prava Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 17. junija 2010, Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, točka 102; z dne 26. septembra 2013, Alliance One International/Komisija, C-668/11 P, EU:C:2013:614, točka 62, in z dne 4. septembra 2014, YKK in drugi/Komisija, C-408/12 P, EU:C:2014:2153, točka 84). Tako se doseganje odvračilnega učinka ne nanaša le na podjetja, ki so posebej navedena v odločbi o naložitvi glob, saj je treba tudi podjetja

podobne velikosti, ki imajo na voljo podobna sredstva, spodbuditi, naj se vzdržijo sodelovanja pri podobnih kršitvah konkurenčnih pravil (sodba z dne 5. decembra 2013, Caffaro/Komisija, C-447/11 P, EU:C:2013:797, točka 37).

- 111 Na drugem mestu je treba opozoriti, da morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, zagotoviti tudi, da so globe, ki jih naložijo zaradi kršitve pravil Unije o konkurenci, sorazmerne z naravo kršitve (glej v tem smislu sodbo z dne 3. aprila 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, točka 38).
- 112 Iz zgoraj navedenega izhaja, da morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, če se ugotovi kršitev člena 101 PDEU, storilcu kršitve načeloma naložiti dovolj odvračilno in sorazmerno globo.
- 113 V zvezi z določitvijo subjekta, ki ga je treba šteti za storilca kršitve prepovedi iz člena 101 PDEU, je treba ugotoviti, da je iz besedila odstavka 1 tega člena razvidno, da so se avtorji Pogodb za označitev storilca kršitve prepovedi iz te določbe odločili uporabiti pojma „podjetje“ in „podjetniško združenje“ (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2019, Skanska Industrial Solutions in drugi, C-724/17, EU:C:2019:204, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 114 Kadar neki subjekt krši pravila o konkurenci, mora v skladu z načelom osebne odgovornosti odgovarjati za to kršitev (glej v tem smislu sodbi z dne 11. decembra 2007, ETI in drugi, C-280/06, EU:C:2007:775, točka 39 in navedena sodna praksa, in z dne 12. maja 2022, Servizio Elettrico Nazionale in drugi, C-377/20, EU:C:2022:379, točka 106).
- 115 Ker člen 101(1) PDEU med drugim prepoveduje „sklepe podjetniških združenj“, ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami in katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, je treba ugotoviti, da je lahko podjetniško združenje, kot je notarska zbornica, kot tako storilec kršitve te določbe.
- 116 V postopku v glavni stvari je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bila kršitev člena 101(1) PDEU, ki jo je ugotovil svet za konkurenco, storjena s sprejetjem pojasnil, pri katerih gre za sklepe predsedstva notarske zbornice. Iz informacij, s katerimi razpolaga Sodišče, zlasti iz pojasnil, ki so jih tožeče stranke v postopku v glavni stvari in litovska vlada podale v odgovor na vprašanja, ki jih je Sodišče postavilo na obravnavi, pa je razvidno, da sklepi predsedstva, ki je v skladu s členom 18(1) statuta notarske zbornice njen organ upravljanja, zavezujejo to zbornico, tako da je treba te sklepe šteti za sklepe same notarske zbornice.
- 117 Poleg tega so tožeče stranke v postopku v glavni stvari in litovska vlada na obravnavi tudi pojasnile, da niti predsedstvo niti njegovi člani ne morejo biti individualno odgovorni za navedene sklepe, saj jih je mogoče pripisati le notarski zbornici.
- 118 Iz tega sledi, da je treba šteti, da je storilec kršitve, ki jo je v postopku v glavni stvari ugotovil svet za konkurenco, notarska zbornica, kar pa mora preveriti še predložitveno sodišče.
- 119 V zvezi z notarji, ki sestavljajo predsedstvo notarske zbornice, je treba ugotoviti, da so s sprejetjem pojasnil delovali le kot člani predsedstva. Iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, zlasti ni razvidno, da bi ti notarji pri tako ugotovljeni kršitvi sodelovali kako drugače.
- 120 Poleg tega je svet za konkurenco na obravnavi v bistvu pojasnil, da notarjem, ki so člani predsedstva notarske zbornice, individualnih glob ni naložil zato, ker bi imeli status podjetij, ki so s storilci kršitve, ampak prav zaradi njihovega statusa članov tega predsedstva na dan sprejetja

pojasnil. Svet za konkurencu je v zvezi s tem pojasnil, da so bile te globe naložene za zagotovitev odvračilnega učinka sankcij, naloženih za navedeno kršitev, ker litovsko pravo, ki se je v času dejanskega stanja uporabljalo, ni omogočalo, da bi se sami notarski zbornici naložila globa, ki bi bila dovolj visoka, da bi imela ta odvračilni učinek, saj ni določalo možnosti, da se pri izračunu globe upošteva promet članov te zbornice.

- 121 Vendar načelo osebne odgovornosti, ki zahteva, da se za kršitev pravil o konkurenci kaznuje le subjekt, ki je storil kršitev, nasprotuje takemu pristopu, ker notarjev, ki so bili ob sprejetju pojasnil člani predsedstva notarske zbornice, ni mogoče šteti za sostorilce kršitve, ki jo je ugotovil svet za konkurencu v postopku v glavni stvari.
- 122 Vendar iz tega ne izhaja niti, da svet za konkurencu ni imel možnosti, da notarski zbornici zaradi te kršitve naloži odvračilno sankcijo, niti da je treba te notarje nujno oprostiti vsakršne odgovornosti v zvezi s to kršitvijo.
- 123 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je treba, kadar notranja pravila podjetniškega združenja temu združenju omogočajo, da zavezuje svoje člane, globo, ki jo je treba naložiti temu združenju, da bi se določila sankcija, ki je odvračilna, izračunati glede na promet, ki so ga ustvarila vsa podjetja, ki so člani tega združenja, tudi če ta podjetja dejansko niso sodelovala pri kršitvi (glej v tem smislu sodbo z dne 16. novembra 2000, Finnboard/Komisija, C-298/98 P, EU:C:2000:634, točka 66; sklep predsednika Sodišča z dne 23. marca 2001, FEG/Komisija, C-7/01 P(R), EU:C:2001:183, točka 11, in sodba z dne 18. decembra 2008, Coop de France bétail et viande in drugi/Komisija, C-101/07 P in C-110/07 P, EU:C:2008:741, točka 93).
- 124 Poleg tega je upoštevanje prometa, ki so ga ustvarila podjetja, ki so člani združenja, mogoče tudi, med drugim, kadar se kršitev, ki jo je storilo to združenje, nanaša na dejavnosti njegovih članov in kadar združenje zadevna protikonkurenčna ravnanja izvaja neposredno v njihovo korist in v sodelovanju z njimi, ker združenje nima objektivnega interesa, ki bi bil neodvisen od objektivnih interesov njegovih članov (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2008, Coop de France bétail et viande in drugi/Komisija, C-101/07 P in C-110/07 P, EU:C:2008:741, točka 97).
- 125 Ta sodna praksa je v bistvu uzakonjena v členu 23(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 1/2003, ki določa, da kadar se kršitev združenja nanaša na dejavnosti njegovih članov, globa ne presega 10 % vsote skupnega prometa vsakega posameznega člana na trgu, ki ga je kršitev združenja prizadela.
- 126 Poleg tega člen 23(4) te uredbe določa, da kadar je podjetniškemu združenju naložena globa ob upoštevanju prometa njegovih članov in podjetniško združenje samo ni plačilno sposobno, je njegova dolžnost, da od svojih članov zahteva prispevek za kritje višine globe, ter da lahko Komisija pod določenimi pogoji zahteva plačilo globe neposredno od katerega koli člana združenja, katerega predstavniki so bili člani zadevnih organov odločanja tega združenja, in nato od katerega koli izmed članov združenja, ki so bili dejavni na trgu, kjer se je kršitev zgodila.
- 127 Res je, da se člen 23 Uredbe št. 1/2003 izrecno nanaša le na pooblastila Komisije. Vendar iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je ta člen upošteven za določitev pristojnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurencu, na področju nalaganja glob (glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2013, Schenker & Co. in drugi, C-681/11, EU:C:2013:404, točke od 48 do 50).

- 128 Zato dejstvo, da litovsko pravo, ki se je uporabljalo v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, ni določalo možnosti upoštevanja prometa članov notarske zbornice pri izračunu globe, ki jo je moral svet za konkurenco naložiti tej zbornici za ugotovljeno kršitev člena 101 PDEU, temu nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, ne preprečuje, da upošteva ta promet, če so izpolnjeni pogoji, navedeni v točkah od 123 do 125 te sodbe.
- 129 Glede na zgoraj navedeno je treba na sedmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 101 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni organ, pristojen za konkurenco, za kršitev te določbe, ki jo je storilo podjetniško združenje, naloži individualne globe podjetjem, ki so člani organa upravljanja tega združenja, če ta podjetja niso sotorilci te kršitve.

### **Stroški**

- 130 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člen 101 PDEU je treba razlagati tako, da je treba notarje s sedežem v državi članici v nekaterih primerih, ko opravljajo dejavnosti overjanja hipotekarnih poslov, izdaje potrdil o izvršljivosti, sestave notarskih listin, priprave osnutkov pravnih poslov, svetovanja, zagotavljanja tehničnih storitev in overjanja menjalnih pogodb, šteti za „podjetja“ v smislu te določbe, če te dejavnosti niso povezane z izvajanjem prerogativ javne oblasti.**
- 2. Člen 101(1) PDEU je treba razlagati tako, da so pravila, ki jih sprejme poklicno združenje, kot je notarska zbornica države članice, in s katerimi se poenoti način, kako notarji te države članice izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, sklepi podjetniškega združenja v smislu te določbe.**
- 3. Člen 101(1) PDEU je treba razlagati tako, da sklepi podjetniškega združenja, s katerimi se poenoti način, kako notarji izračunajo znesek pristojbin, ki jih zaračunajo za nekatere svoje storitve, pomenijo omejevanje konkurence „zaradi cilja“, ki je s tem členom prepovedano.**
- 4. Člen 101 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni organ, pristojen za konkurenco, za kršitev te določbe, ki jo je storilo podjetniško združenje, naloži individualne globe podjetjem, ki so člani organa upravljanja tega združenja, če ta podjetja niso sotorilci te kršitve.**

Podpisi