

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. junija 2011 *

V zadevi C-360/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Amtsgericht Bonn (Nemčija) z odločbo z dne 4. avgusta 2009, ki je prispela na Sodišče 9. septembra 2009, v postopku

Pfleiderer AG

proti

Bundeskartellamt,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik prvega senata v funkciji predsednika, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, E. Juhász (poročevalec), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen in T. von Danwitz, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. septembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Pfeleiderer AG T. Kapp, M. Schrödl in M. Kuhlenkamp, odvetniki,
- za Munksjö Paper GmbH H. Meyer-Lindemann, odvetnik,
- za Arjo Wiggins Deutschland GmbH R. Polley in S. Heinz, odvetnici, in O. Ban, zastopnica,
- za Felix Schoeller Holding GmbH & Co. KG in Technocell Dekor GmbH & Co. KG T. Mäger in D. Zimmer, odvetnika,
- za Interprint GmbH & Co. KG T. Veltins, odvetnik,
- za nemško vlado M. Lumma, J. Möller in C. Blaschke, zastopniki,

- za belgijsko vlado J.-C. Halleux, zastopnik,

- za češko vlado M. Smolek in T. Müller, zastopnika,

- za špansko vlado J. Rodríguez Cárcamo, zastopnik,

- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj s F. Areno, avvocato dello Stato,

- za ciprsko vlado D. Kallí, zastopnica,

- za nizozemsko vlado Y. de Vries, zastopnik,

- za Evropsko komisijo V. Di Bucci, P. Costa de Oliveira in A. Antoniadis, zastopniki,

- za nadzorni organ EFTE X. Lewis in M. Schneider, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 11 in 12 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 [ES] in 82 [ES] (UL 2003, L 1, str. 1) in člena 10, drugi odstavek, ES v povezavi s členom 3(1)(g) ES.

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Pfleiderer AG (v nadaljevanju: družba Pfleiderer) in Bundeskartellamt (nemški zvezni urad za varstvo konkurence) glede prošnje za popoln vpogled v spis v zvezi s postopkom za plačilo globe zaradi kartela na področju dekorativnega papirja. Družba Pfleiderer, stranka oglobljenega podjetja, vlaga to prošnjo za vpogled, ki se nanaša tudi na dokumentacijo v zvezi s postopkom ugodne obravnave, zaradi priprave civilnopravne odškodninske tožbe.

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 Prvi stavek v uvodni izjavi 1 Uredbe št. 1/2003 določa:

„Zato da se vzpostavi sistem, ki zagotavlja, da konkurenca na skupnem trgu ni izkrivljena, je treba člena 81 [ES] in 82 [ES] v Skupnosti uporabljati učinkovito in enotno.“

- 4 Člen 11 Uredbe št. 1/2003 z naslovom „Sodelovanje med Komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah“ določa:

„1. Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, v sodelovanju uporabljajo pravila konkurence Skupnosti.

2. Komisija organom, pristojnim za konkurenco v državah članicah, pošlje kopije vseh najpomembnejših dokumentov, ki jih zbere in so v zvezi z uporabo členov 7, 8, 9, 10 in člena 29(1). Komisija priskrbi organu, pristojnemu za konkurenco v državi članici, na njegovo zahtevo kopijo drugih obstoječih dokumentov, ki so potrebni za oceno primera.

3. Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, delujejo po členu 81 [ES] ali členu 82 [ES], pisno obvestijo o tem Komisijo pred začetkom prvega uradnega preiskovalnega dejanja ali nemudoma po njem. Ta informacija je lahko na voljo tudi organom, pristojnim za konkurenco v drugih državah članicah.

4. Najpozneje v 30 dneh pred izdajo odločbe, ki zahteva odpravo kršitve, sprejetje zavez ali umik ugodnosti uredbe o skupinski izjemi, organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, o tem obvestijo Komisijo. V ta namen ji priskrbijo povzetek primera, predvideno odločbo ali, če te ni na voljo, vse druge dokumente, ki nakazujejo predvideni razvoj postopka. Ta informacija je lahko na voljo tudi organom, pristojnim za konkurenco v drugih državah članicah. Delujoči organ, pristojen za konkurenco, Komisiji na njeno zahtevo priskrbi kopije drugih dokumentov, ki jih ima in so potrebni za oceno primera. Informacije, ki se priskrbijo Komisiji, so lahko na voljo tudi organom, pristojnim za konkurenco v drugih državah članicah. Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, si prav tako lahko izmenjujejo informacije, potrebne za oceno primera, ki ga obravnavajo v skladu s členom 81 [ES] ali členom 82 [ES].

5. Organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, se lahko s Komisijo posvetujejo o vseh primerih, ki vključujejo uporabo prava Skupnosti.

[...]"

5 Člen 12 Uredbe št. 1/2003, ki ureja izmenjavo informacij, določa:

„1. Za namen uporabe členov 81 [ES] in 82 [ES] so Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, pooblašteni, da drug drugemu priskrbijo in tudi uporabljajo kot dokazno sredstvo vse dejanske ali pravne okoliščine, vključno z zaupnimi podatki.

2. Izmenjane informacije se uporabljajo samo kot dokazno sredstvo za uporabo člena 81 [ES] ali člena 82 [ES] in v zvezi s predmetom, za katerega jih je organ, ki jih pošilja, zbral. Kadar se vzporedno z zakonodajo Skupnosti o konkurenci uporablja nacionalna zakonodaja o konkurenci in to ne privede do drugačnih rezultatov, se po informacijah, izmenjanih v skladu s tem členom, lahko poseže tudi za uporabo nacionalne zakonodaje o konkurenci.

3. Informacije, ki so izmenjane v skladu z odstavkom 1, se smejo uporabiti le kot dokazno sredstvo za odreditev sankcij zoper fizično osebo, kadar:

- pravo organa, ki jih pošilja, predvideva podobne sankcije v zvezi s kršitvijo določb člena 81 [ES] ali člena 82 [ES] ali če teh ni,
- so bile informacije pridobljene na način, ki spoštuje enako raven varstva pravic do obrambe fizičnih oseb, kakor jo predvideva nacionalno pravo organa, ki informacije sprejema. Vendar pa v tem primeru organ, ki informacije sprejema, teh ne sme uporabiti za odreditev zaporne kazni.“

6 Člen 35(1) Uredbe št. 1/2003 določa:

„Države članice določijo organ ali organe, pristojne za konkurenco, ki so odgovorni za uporabo členov 81 [ES] in 82 [ES] tako, da učinkovito izpolnjujejo določbe te uredbe. Ukrepi, ki so potrebni za pooblastilo teh organov za uporabo teh členov, se sprejmejo pred 1. majem 2004. Imenovani organi so lahko tudi sodišča.“

Nacionalna ureditev

7 Člen 406e Strafprozessordnung (nemški zakon o kazenskem postopku, v nadaljevanju: zakon o kazenskem postopku) določa:

„1. Odvetnik lahko v imenu oškodovanca vpogleda v dokumentacijo, s katero razpolaga sodišče ali ki bi mu jo bilo treba predložiti, če bi bila vložena obtožnica, in pregleda uradno shranjene dokaze, če oškodovanec za to izkaže pravni interes. V primerih iz člena 395 pravnega interesa ni treba izkazati.

2. Vpogled v dokumentacijo se zavrne, če temu nasprotujejo višji legitimni interesi obdolženca ali drugih oseb. Lahko se zavrne, če se zdi, da je ogrožen namen preiskave ali če bi to pomenilo precejšnjo zakasnitev postopka.

3. Odvetniku se lahko na njegovo zahtevo dovoli, da dokumentacijo odnese v svojo pisarno ali domov, če zoper to ni utemeljenih razlogov, z izjemo dokazov. Te odločitve ni mogoče izpodbijati.

4. O vpogledu v dokumentacijo v predhodnem postopku in po dokončnem zaključku postopka odloči državno tožilstvo, v drugih primerih pa predsednik sodišča, ki je obravnavalo zadevo. V skladu s členom 161a(3), stavki od 2 do 4, je od pristojnega sodišča mogoče zahtevati, da sprejme sodno odločbo v nasprotju z odločbo državnega tožilstva iz prvega stavka. [...] Te odločbe niso obrazložene, saj bi bil z njihovim razkritjem lahko ogrožen namen preiskave.

5. Pod pogoji iz prvega odstavka so lahko informacije in kopije dokumentov posredovane oškodovancu;

[...]“

- 8 Člen 46 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (nemški zakon o prekrških) v različici z dne 19. februarja 1987 (BGBl. 1987 I, str. 602), nazadnje spremenjen s členom 2 zakona z dne 29. julija 2009 (BGBl. 2009 I, str. 2353, v nadaljevanju: OWiG), določa:

„1. Če ta zakon ne določa drugače, se za postopek za plačilo globe uporabljajo določbe splošnih zakonov s področja kazenskega postopka, in sicer zakona o kazenskem postopku, zakona o sodiščih [(Gerichtsverfassungsgesetz)] in zakona o sodiščih za mladoletnike [(Jugendgerichtsgesetz)].

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 9 Bundeskartellamt je 21. januarja 2008 na podlagi člena 81 ES trem največjim evropskim proizvajalcem dekorativnega papirja in petim osebno odgovornim posameznikom zaradi sporazumov o ceni in zmanjšanju kapacitet naložil globe v skupnem znesku 62.000.000 EUR. Zadevne družbe se niso pritožile in odločbe o plačilu globe so postale pravnomočne.
- 10 Družba Pfeleiderer je za pripravo civilnopravne odškodninske tožbe z dopisom z dne 26. februarja 2008 Bundeskartellamt zaprosila za popoln vpogled v spis, ki zadeva postopek za plačilo globe na področju dekorativnega papirja. Ta družba je kupec dekorativnega papirja, natančneje posebnega papirja za površinsko obdelavo lesnih materialov. Družba Pfeleiderer je med tremi vodilnimi svetovnimi proizvajalci lesnih materialov, površinsko obdelanih proizvodov in laminatov. Navedla je, da je v zadnjih treh letih pri oglobljenih proizvajalcih dekorativnega papirja kupila blago za več kot 62.000.000 EUR.
- 11 Bundeskartellamt je na zahtevo za vpogled v spis odgovoril z dopisom z dne 8. maja 2008 ter posredoval tri odločbe o plačilu globe v anonimni obliki in seznam dokaznih sredstev, ugotovljenih v preiskavi.
- 12 Družba Pfeleiderer je nato z drugim dopisom Bundeskartellamt izrecno zaprosila za vpogled v celoten spis, vključno z dokumenti v zvezi s prošnjami za ugodno obravnavo, ki so jih prosilci prostovoljno posredovali, in zaseženimi dokazi. Bundeskartellamt je 14. oktobra 2008 prošnjo delno zavrnil in vpogled omejil le na spis brez poslovnih

skrivnosti, internih dokumentov in dokumentov, zajetih v točki 22 obvestila Bundeskartellamt o ugodni obravnavi, vpogleda v zasežena dokazna sredstva pa ni dovolil.

- 13 Družba Pfeiderer je nato na podlagi člena 62(1) OWiG zoper to odločbo o delni zavrnitvi vložila ugovor pri Amtsgericht Bonn.
- 14 Amtsgericht Bonn je 3. februarja 2009 izdalo odločbo, s katero je Bundeskartellamt naložilo, da mora družbi Pfeiderer v skladu s povezanimi določbami člena 406e(1) zakona o kazenskem postopku in člena 46(1) OWiG omogočiti vpogled v spis prek njenega odvetnika. Po mnenju Amtsgericht Bonn je družba Pfeiderer v smislu navedenih določb „oškodovanec“, saj je mogoče domnevati, da je zaradi kartelnih sporazumov plačala previsoko ceno za izdelke, ki jih je kupila od članov kartela. Poleg tega naj bi imela družba Pfeiderer „legitimni interes“ za vpogled v dokumentacijo, saj bi ji ta služila za pripravo civilnopravnih odškodninskih tožb.
- 15 Amtsgericht Bonn je tako odredilo vpogled v tiste dele spisa, ki jih je dal prosilec za ugodno obravnavo prostovoljno na razpolago nemškemu zveznemu uradu za varstvo konkurence v skladu s točko 22 obvestila Bundeskartellamt o ugodni obravnavi, ter tudi v obremenilne dokumente in zbrana dokazna sredstva. Kar zadeva poslovne skrivnosti in interne dokumente, to je zapisnike posvetovanj Bundeskartellamt in korespondenco v okviru Evropske mreže za konkurenco (v nadaljevanju: EMK), je pravica do vpogleda ostala omejena. Po mnenju Amtsgericht Bonn je treba obseg te pravice določiti s tehtanjem različnih interesov in ga omejiti na dokumente, ki so potrebni za utemeljitev pravice do odškodnine.

- 16 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je po eni strani razvidno, da je to sodišče kljub temu ustavilo izvršitev odločbe.
- 17 Po drugi strani pa je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno tudi, da želi Amtsgericht Bonn sprejeti enako odločbo kot je tista z dne 3. februarja 2009. To sodišče kljub temu navaja, da bo odločitev, ki jo bo moralo sprejeti, lahko v nasprotju z zakonodajo Unije, zlasti s členom 10, drugi odstavek, ES, členom 3(1)(g) ES ter členoma 11 in 12 Uredbe št. 1/2003, ki v postopkih za izvajanje členov 81 ES in 82 ES predvidevata tesno sodelovanje in medsebojno izmenjavo informacij med Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah. Zaradi učinkovitosti in delovanja teh določb, ki so za EMK in za decentralizirano izvajanje konkurenčnega prava izjemno pomembne, bi se v postopku za plačilo globe na področju omejevalnih sporazumov lahko zahtevalo, da se tretjim osebam zavrne vpogled v prošnje za ugodno obravnavo in v dokumentacijo, ki so jo prosilci za ugodno obravnavo prostovoljno izročili.
- 18 Ker je Amtsgericht Bonn menilo, da je za rešitev spora potrebna razlaga prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba določbe o konkurenčnem pravu Skupnosti, zlasti člena 11 in 12 Uredbe št. 1/2003 in člen 10, drugi odstavek, ES v povezavi s členom 3(1)(g) ES, razlagati tako, da se osebi, oškodovani zaradi omejevalnega sporazuma, pri uveljavljanju civilnopравnih zahtevkov ne sme odobriti vpogled v prošnje za ugodno obravnavo in v informacije, ki so jih v zvezi s tem prostovoljno razkrili prosilci, ter v dokumentacijo, ki jo je organ za varstvo konkurence države članice pridobil v skladu z merili nacionalne ureditve o ugodni obravnavi v okviru postopka za plačilo globe, katerega namen je (tudi) uporaba člena 81 ES?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 19 V uvodu je treba opozoriti, da so organi držav članic za varstvo konkurence in sodišča teh držav dolžni uporabiti člena 101 PDEU in 102 PDEU, kadar dejanja spadajo v okvir prava Unije, in zagotoviti njuno učinkovito izvajanje v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 7. decembra 2010 v zadevi VEBIC, C-439/08, ZOdl., str. I-12471, točka 56).
- 20 Treba je tudi ugotoviti, da ne določbe Pogodbe ES s področja konkurence ne Uredba št. 1/2003 ne vsebujejo skupnih pravil glede ugodne obravnave ali skupnih pravil glede pravice do vpogleda v dokumentacijo v zvezi s postopkom ugodne obravnave, ki bi bila nacionalnemu organu za varstvo konkurence prostovoljno posredovana v okviru nacionalnega programa za ugodno obravnavo.
- 21 V zvezi z obvestiloma Komisije, od katerih se je eno nanašalo na sodelovanje znotraj mreže organov, pristojnih za konkurenco (UL 2004, C 101, str. 43), drugo pa na imuniteto pred globami in znižanje glob v kartelnih zadevah (UL 2006, C 298, str. 17), je treba opozoriti, da za države članice nista zavezujoči. Še več, zadnje obvestilo se nanaša samo na programe za ugodno obravnavo, ki jih izvaja Komisija sama.
- 22 V okviru EMK je bil leta 2006 oblikovan in sprejet tudi vzorčni program ugodne obravnave za uskladitev nekaterih elementov nacionalnih programov na tem področju. Vendar ta vzorčni program za sodišča držav članic ni zavezujoč.

- 23 Tako – čeprav lahko smernice, ki jih določi Komisija, ob neobstoju zavezujočih določb prava Unije na tem področju vplivajo na prakso nacionalnih organov za varstvo konkurence – morajo države članice oblikovati in uporabljati nacionalna pravila v zvezi s pravico do vpogleda oseb, ki so bile oškodovane zaradi kartela, v dokumentacijo o postopku ugodne obravnave.
- 24 Vendar če sta vzpostavitev in izvajanje teh pravil v pristojnosti držav članic, morajo te svojo pristojnost izvajati ob upoštevanju prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2009 v zadevi Komisija proti Španiji, C-154/08, ZOdl., točka 121 in navedena sodna praksa). Zlasti ne smejo onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1998 v zadevi Oelmühle in Schmidt Söhne, C-298/96, Recueil, str. I-4767, točki 23 in 24 ter navedena sodna praksa) in morajo prav na področju konkurenčnega prava zagotoviti, da pravila, ki jih oblikujejo ali uporabljajo, ne vplivajo na učinkovito uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo VEBIC, točka 57).
- 25 Vendar – kot navajajo Komisija in države članice, ki so predložile stališča – so programi ugodne obravnave koristno orodje v boju za učinkovito odkrivanje in odpravo kršitev konkurenčnih pravil in tako služijo cilju učinkovite uporabe členov 101 PDEU in 102 PDEU.
- 26 Na učinkovitost teh programov pa bi lahko vplivalo razkritje dokumentov v zvezi s postopkom ugodne obravnave osebam, ki bi želele vložiti odškodninsko tožbo, tudi če bi nacionalni organi za varstvo konkurence prosilca za ugodno obravnavo v celoti ali delno prostili globe, ki bi mu jo lahko naložili.

- 27 Dejansko bi se zdelo smiselno šteti, da bi bila oseba, ki sodeluje pri kršitvi konkurenčnega prava, zaradi možnosti takega razkritja odvrnjena od uporabe možnosti, ki jo nudijo taki programi ugodne obravnave, zlasti ker si lahko Komisija in nacionalni organi za varstvo konkurence podatke, ki bi jih ta oseba prostovoljno posredovala, izmenjujejo v skladu s členoma 11 in 12 Uredbe št. 1/2003.
- 28 Vendar je ustaljena sodna praksa, da ima vsakdo pravico zahtevati odškodnino za povzročeno škodo, ki bi jo utrpel zaradi ravnanja, ki bi lahko omejevalo ali izkrivljalo konkurenco (glej sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi *Courage in Crehan*, C-453/99, Recueil, str. I-6297, točki 24 in 26, in z dne 13. julija 2006 v združenih zadevah *Manfredi in drugi*, od C-295/04 do C-298/04, ZOdl., str. I-6619, točki 59 in 61).
- 29 Obstoje take pravice dejansko krepi delovanje pravil Unije o konkurenci in odvrča od pogosto tajnih sporazumov ali ravnanj, ki bi lahko omejevala ali izkrivljala konkurenco. S tega vidika lahko odškodninske tožbe pred nacionalnimi sodišči bistveno pripomorejo k ohranitvi učinkovite konkurence v Evropski uniji (glej zgoraj navedeno sodbo *Courage in Crehan*, točka 27).
- 30 Tako je treba pri presoji zahteve za vpogled v dokumentacijo v zvezi s programom ugodne obravnave, ki jo vloži oseba, ki želi od druge osebe – upravičenke iz takega programa – pridobiti odškodnino, zagotoviti, da nacionalna pravila, ki jih je treba uporabiti, niso manj ugodna od pravil za podobne nacionalne zahtevke in da niso oblikovana tako, da v praksi onemogočijo ali preveč otežijo pridobitev odškodnine (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo *Courage in Crehan*, točka 29), in uravnovežiti interese, ki upravičujejo posredovanje in varovanje tistih informacij, ki jih prosilec za ugodno obravnavo prostovoljno posreduje.

- 31 Tako uravnoteženje lahko nacionalna sodišča izvajajo le od primera do primera v okviru nacionalnega prava in ob upoštevanju vseh upoštevnihih okoliščin primera.
- 32 Glede na navedeno je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba določbe prava Unije na področju omejevalnih sporazumov in zlasti Uredbo št. 1/2003 razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da bi se osebi, ki je oškodovana zaradi kršitve konkurenčnega prava Unije in želi pridobiti odškodnino, dovolil vpogled v dokumentacijo o postopku ugodne obravnave, ki zadeva storilca te kršitve. Vendar morajo sodišča držav članic na podlagi svoje nacionalne zakonodaje in s tehtanjem interesov, ki jih varuje pravo Unije, določiti pogoje, pod katerimi mora biti tak vpogled odobren ali zavrnjen.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Določbe prava Unije na področju omejevalnih sporazumov in zlasti Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 101 PDEU in 102 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da bi se osebi, ki je oškodovana zaradi kršitve konkurenčnega prava Unije in

želi pridobiti odškodnino, dovolil vpogled v dokumentacijo o postopku ugodne obravnave, ki zadeva storilca te kršitve. Vendar morajo sodišča držav članic na podlagi svoje nacionalne zakonodaje in s tehtanjem interesov, ki jih varuje pravo Unije, določiti pogoje, pod katerimi mora biti tak vpogled odobren ali zavrjen.

Podpisi