



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,  
predstavljeni 3. septembra 2020<sup>1</sup>

**Zadeva C-308/19**

**Consiliul Concurenței  
proti  
Whiteland Import Export SRL**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Konkurenca – Omejevalni sporazumi –  
Odločba nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, o ugotovitvi omejevalnega sporazuma –  
Zastaralni roki za izrek sankcij – Vrste dejanj, ki pretrgajo zastaranje – Načelo učinkovitosti ukrepov za  
preprečevanje monopolov“

1. Ali lahko nacionalno sodišče preneha uporabljati nacionalno ureditev, ki se razlaga tako, da je zadnje dejanje, ki pretrga zastaranje ukrepa za pregon, ki ga je sprejel nacionalni organ, pristojen za konkurenco, formalni začetek preiskave protikonkurenčne prakse, pri čemer se poznejša dejanja v zvezi s to preiskavo ne štejejo za dejanja, ki pretrgajo zastaranje, ker je ta nacionalna ureditev v nasprotju z načeli lojalnega sodelovanja in učinkovitosti ukrepov za preprečevanje monopolov?
2. Za odgovor na to vprašanje je treba analizirati sodno prakso Sodišča o številnih načelih prava Unije, v zvezi s katerimi je treba opraviti ustrezno tehtanje: načelo lojalnega sodelovanja med državami članicami in Unijo, načelo učinkovitega preprečevanja monopolov, načelo procesne avtonomije držav članic, in ker gre za kaznovalno zakonsko ureditev *lato sensu*, tudi načelo prepovedi retroaktivnosti materialnopravnih določb.

### **I. Pravni okvir**

#### **A. Pravo Unije**

3. Člen 4(3) Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju: PEU) določa:

„Unija in države članice se na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.“

Države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: italijanščina.

Države članice podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog in se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije.“

4. Člen 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) določa:

„1. Kot nezdržljivi s skupnim trgom so 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 skupnem trgu, zlasti tisti, ki:

- (a) neposredno ali posredno določajo nakupne ali prodajne cene ali druge pogoje poslovanja;
- (b) omejujejo ali nadzorujejo proizvodnjo, trge, tehnični razvoj ali naložbe;
- (c) določajo razdelitev trgov in virov nabave;
- (d) uvajajo neenake pogoje za primerljive posle z drugimi trgovinskimi partnerji in jih tako postavljajo v podrejen konkurenčni položaj;
- (e) pogojujejo sklepanje pogodb s tem, da sopogodbeniki sprejmejo dodatne obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje nimajo nikakršne zveze s predmetom takšnih pogodb.

2. Vsi sporazumi ali sklepi, ki jih ta člen prepoveduje, so nični.

3. V naslednjih primerih se lahko določi, da se določbe odstavka 1 ne uporabljajo za:

- sporazume ali skupine sporazumov med podjetji,
- sklepe ali skupine sklepov podjetniških združenj, in
- usklajeno ravnanje ali skupine usklajenih ravnanj,

ki prispevajo k izboljšanju proizvodnje ali distribucije blaga oziroma k pospeševanju tehničnega ali gospodarskega napredka, pri čemer zagotavljajo potrošnikom pravičen delež doseženih koristi, in ki:

- (a) zadevnim podjetjem ne določajo omejitev, ki za doseganje teh ciljev niso nujne;
- (b) takšnim podjetjem glede znatnega dela zadevnih izdelkov ne dajejo možnosti izključitve konkurence.“

5. Člen 25 Uredbe št. 1/2003<sup>2</sup>, naslovljen „Zastaralni roki za izrek sankcij“, določa:

„1. Pristojnosti Komisije po členih 23 in 24 zastarajo:

- (a) tri leta pri kršitvi določb, ki zadevajo zahteve po informacijah ali izvedbo pregledov;
- (b) pet let pri vseh drugih kršitvah.

2. Zastaranje začne teči na dan, ko je bila kršitev storjena. Vendar pa pri trajajočih ali ponavljajočih se kršitvah zastaranje začne teči na dan, ko kršitev preneha.

<sup>2</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

3. Vse dejavnosti, ki jih zaradi preiskave ali postopka v zvezi s kršitvijo izvaja Komisija ali organ, pristojen za konkurenco v državi članici, pretrgajo zastaranje za nalaganje globe ali periodičnih denarnih kazni. Zastaranje se pretrga z dnem, ko je o dejanju uradno obveščeno vsaj eno podjetje ali podjetniško združenje, ki je sodelovalo pri kršitvi. Dejanja, ki pretrgajo zastaranje, so zlasti naslednja:

- (a) pisne zahteve Komisije ali organa, pristojnega za konkurenco v državi članici, za informacije;
- (b) pisna dovoljenja za izvajanje pregledov, ki jih Komisija ali organ, pristojen za konkurenco v državi članici, izda svojim uradnikom;
- (c) začetek postopkov Komisije ali organa, pristojnega za konkurenco v državi članici;
- (d) uradno obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah s strani Komisije ali organa, pristojnega za konkurenco v državi članici.

4. Pretrganje velja za vsa podjetja ali podjetniška združenja, ki so udeležena pri kršitvi.

5. Po vsakem pretrganju začne zastaranje znova teči. Vendar pa zastaranje preteče najpozneje na dan, ko je obdobje, enako dvakratnemu času zastaralnega roka, minilo in Komisija ni naložila globe ali periodične denarne kazni. Ta rok se podaljša za čas, za katerega je bil zastaralni rok pretrgan v skladu z odstavkom 6.

6. Zastaralni rok (za naložitev glob ali periodičnih denarnih kazni) se pretrga za toliko časa, dokler je odločba Komisije predmet postopkov, ki tečejo na Sodišču.“

## ***B. Nacionalno pravo***

6. Člen 5(1) ter člena 61 in 62 Legea concurenței n. 21/1996 (zakon št. 21/1996 o konkurenci), v različici, veljavni na dan sprejetja sklepa št. 13 Consiliul Concurenței (organ, pristojen za konkurenco, Romunija; v nadaljevanju: organ, pristojen za konkurenco) z dne 14. aprila 2015, ki se je uporabljala za postopek v glavni stvari, določajo:

„Člen 5 – (1) Prepovedani so vsi sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja, katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na romunskem trgu ali delu trga, ki:

- (a) neposredno ali posredno določajo nakupne ali prodajne cene ali druge transakcijske pogoje;

[...]

Člen 61 – (1) Za pravico organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne kazni zaradi kršitev določb tega zakona, veljajo naslednji zastaralni roki:

- (a) tri leta za kršitve iz členov 51 in 52;
- (b) pet let za druge kršitve, določene v tem zakonu.

(2) Zastaralni rok za pravico do pritožbe pri organu, pristojnem za konkurenco, začne teči na dan, ko je bila kršitev storjena. Pri trajajočih ali ponavljajočih se kršitvah zastaranje začne teči na dan, ko zadevna kršitev ali protikonkurenčno ravnanje preneha.

Člen 62 – (1) Vse dejavnosti, ki jih organ, pristojen za konkurenco, izvaja zaradi preiskave ali postopka v zvezi kršitvijo zakona pretrgajo zastaranje iz člena 61. Zastaranje se pretrga z dnem, ko je o ukrepu, ki ga je sprejel organ, pristojen za konkurenco, uradno obveščen vsaj en gospodarski subjekt ali skupina gospodarskih subjektov, ki je sodelovala pri kršitvi.

(2) Ukrepi, ki jih lahko sprejme organ, pristojen za konkurenco, in ki pretrgajo zastaranje, so zlasti naslednji:

- (a) pisne zahteve za informacije;
- (b) sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave;
- (c) začetek sodnega postopka.

(3) Pretrganje zastaranja velja za vse gospodarske subjekte ali združenja gospodarskih subjektov, ki so udeleženi pri kršitvi.

(4) V primeru pretrganja zastaranja začne znova teči enak zastaralni rok od dneva, ko je organ, pristojen za konkurenco, sprejel enega od ukrepov iz odstavka 2. Zastaranje preteče najpozneje na dan, ko je obdobje, enako dvakratnemu času zastaralnega roka, ki se uporablja za zadevno kršitev, minilo in organ, pristojen za konkurenco, ni naložil ene od sankcij, predvidenih v tem zakonu.“

7. Določbe členov 61 in 62 zakona št. 21/1996 o konkurenci, navedene v prejšnji točki, ki so bile spremenjene 30. junija 2015 z uredbo-zakonom št. 31/2015 o spremembi in dopolnitvi zakona št. 21/1996 o konkurenci in dopolnitvi uredbe-zakona št. 83/2014 o plačah javnih uslužbencev leta 2015 in drugih ukrepih s področja javnih izdatkov, so po ponovni izdaji zakona postale člena 63 in 64 ter se zdaj glasijo tako:

„Člen 63 [prejšnji člen 61] – (1) Za pravico organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne kazni zaradi kršitev določb tega zakona, veljajo naslednji zastaralni roki:

- (a) tri leta za kršitve iz členov 53 in 54;
- (b) pet let za druge kršitve, določene v tem zakonu.

(2) Zastaralni rok za pravico organa, pristojnega za konkurenco, da naloži sankcije, začne teči na dan, ko je bila kršitev storjena. Pri trajajočih ali ponavljajočih se kršitvah zastaranje začne teči na dan, ko zadevna kršitev ali protikonkurenčno ravnanje preneha.

Člen 64 [prejšnji člen 62] – (1) Vse dejavnosti, ki jih organ, pristojen za konkurenco, izvaja zaradi preiskave ali pregona kršitve zakona, pretrgajo zastaranje iz člena 63. Zastaranje se pretrga z dnem, ko je o ukrepu, ki ga je sprejel organ, pristojen za konkurenco, uradno obveščen vsaj en gospodarski subjekt ali skupina gospodarskih subjektov, ki je sodelovala pri kršitvi.

(2) Ukrepi, ki jih lahko sprejme organ, pristojen za konkurenco, in pretrgajo zastaranje, vključujejo zlasti:

- (a) pisne zahteve za informacije;
- (b) sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave;
- (c) izvedbo preiskav;
- (d) prejem poročila o preiskavi.

(3) Pretrganje zastaranja velja za vse gospodarske subjekte ali združenja gospodarskih subjektov, ki so udeleženi pri kršitvi.

(4) V primeru pretrganja zastaranja začne znova teči enak zastaralni rok od dneva, ko je organ, pristojen za konkurenco, sprejel enega od ukrepov iz odstavka 2. Zastaranje preteče najpozneje na dan, ko je obdobje, enako dvakratnemu času zastaralnega roka, ki se uporablja za zadevno kršitev, minilo in organ, pristojen za konkurenco, ni naložil ene od sankcij, predvidenih v tem zakonu.

(5) Zastaralni rok za naložitev sankcij se pretrga za toliko časa, dokler je odločba organa, pristojnega za konkurenco, predmet postopkov, ki tečejo pred sodiščem.“

## **II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

8. Organ, pristojen za konkurenco, je 7. septembra 2009 po uradni dolžnosti začel preiskave zoper več podjetij na trgu maloprodaje živilskih proizvodov, med katerimi je podjetje Metro Cash & Carry România SRL (v nadaljevanju: Metro), in njihovih dobaviteljev, med drugim tožečo stranko v postopku v glavni stvari, podjetje Whiteland Import Export SRL (v nadaljevanju: Whiteland), da bi ugotovil morebitne kršitve konkurenčnega prava.

9. Organ, pristojen za konkurenco, je 12. avgusta 2014 podjetju Whiteland vročil poročilo o preiskavi in 23. oktobra 2014 so bila opravljena zaslišanja pri organu, pristojnem za konkurenco, na občni seji.

10. V okviru svojega odločanja je 9. decembra 2014 pripravil zapisnik o odločbi, s katero je ugotovil, da so podjetje Metro in 13 njegovih dobaviteljev, med drugim podjetje Whiteland, kršili konkurenčno pravo.

11. Organ, pristojen za konkurenco, je z odločbo št. 13 z dne 14. aprila 2015 ugotovil, da so podjetje Metro in njegovi dobavitelji, med drugim podjetje Whiteland, kršili člen 5(1) zakona št. 21/1996 o konkurenci in člen 101(1) PDEU, ker so sklepali protikonkurenčne sporazume za izkrivljanje in oviranje konkurence na trgu tako, da so določili ceno za prodajo in nadaljnjo prodajo izdelkov dobaviteljev, zato je ob tej priložnosti podjetju Whiteland naložil denarno kazen.

12. Podrobneje, organ, pristojen za konkurenco, je glede razmerja med podjetjema Metro in Whiteland ugotovil, da obstajajo vertikalni sporazumi, katerih namen je omejevanje konkurence na trgu maloprodaje živilskih proizvodov. Ti sporazumi omejujejo svobodo kupca (trgovca na drobno) na eni strani in dobavitelja na drugi pri določanju njune cenovne politike. Cena za prodajo in nadaljnjo prodajo je bila med letoma 2006 in 2009 omejena z več pogodbenimi dokumenti, sklenjenimi med podjetjem Whiteland kot dobaviteljem in podjetjem Metro kot prodajalcem, ter s promocijskimi pogodbami in ponudbami.

13. Podjetju Whiteland je bila v skladu s členom 53(1)(a) zakona št. 21/1996 o konkurenci zaradi kršitve člena 5(1)(a) zakona št. 21/1996 o konkurenci in člena 101(1) PDEU naložena denarna kazen v višini 2.324.484 romunskih levov (RON), kar ustreza 0,55 % prometa, doseženega leta 2013.

14. Podjetje Whiteland je pri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija; v nadaljevanju: pritožbeno sodišče) vložilo pritožbo, s katero je zahtevalo delno razglasitev ničnosti odločbe št. 13 z dne 14. aprila 2015 v delu, v katerem ga zadeva, in oprostitev sankcije, pri čemer se je sklicevalo na zastaranje pravice organa, pristojnega za konkurenco, da izreče kakršno koli upravno sankcijo zaradi kršitve predpisov konkurenčnega prava, ker je že potekel petletni zastaralni rok iz člena 61(1)(b) zakona št. 21/1996 o konkurenci.

15. Osmi senat za upravne in davčne spore pritožbenega sodišča je s sodbo št. 92 z dne 19. januarja 2016 ugodil pritožbi, ki jo je vložilo podjetje Whiteland, in razglasil ničnost odločbe št. 13 z dne 14. aprila 2015 v delu, v katerem se nanaša na to podjetje, in sicer zaradi zastaranja pravice organa, pristojnega za konkurenco, da tožeči stranki izreče upravne sankcije.

16. Pritožbeno sodišče je namreč menilo, da je bil v skladu z ureditvijo zastaranja pravice organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne sankcije, iz členov 61 in 62 zakona št. 21/1996 o konkurenci sklep o začetku preiskave, ki jo je sprejel organ, pristojen za konkurenco, zadnje dejanje tega organa, ki je lahko pretrgalo zastaralni rok.

17. V obravnavani zadevi je pritožbeno sodišče menilo, da je protikonkurenčno ravnanje ponavljajoče se in da je bilo zadnje protikonkurenčno dejanje, očitano podjetju Whiteland, storjeno 15. julija 2009, na datum, ko je začel teči petletni zastaralni rok, določen v členu 61(1)(b) zakona št. 21/1996 o konkurenci. Organ, pristojen za konkurenco, je nato 7. septembra 2009 sprejel sklep o začetku preiskave, ta sklep pa je pretrgal zastaralni rok, tako da je na ta datum začel teči nov petletni rok.

18. Ker je pritožbeno sodišče s sprejetjem ozke razlage zakona št. 21/1996 o konkurenci štelo, da je sklep o začetku preiskave zadnje dejanje organa, pristojnega za konkurenco, ki lahko pretrga zastaralni rok, je ugotovilo, da je zgoraj navedeni rok pretekel 7. septembra 2014, in sicer na datum pred poznejšim odločanjem organa, pristojnega za konkurenco, v tej zadevi (ki je potekalo 9. decembra 2014) in pred sprejetjem odločbe št. 13 z dne 14. aprila 2015.

19. Organ, pristojen za konkurenco, je vložil pritožbo zoper sodbo pritožbenega sodišča št. 92 z dne 19. januarja 2016, ki je predmet postopka v glavni stvari pred Înalta Curte di Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (vrhovno kasacijsko sodišče – senat za upravne in davčne spore, Romunija; v nadaljevanju: vrhovno sodišče).

20. V njej navaja, prvič, da je pravilna razlaga veljavnih določb ta, da lahko zastaralni rok pretrga katero koli procesno dejanje v zvezi s kršitvijo, ne pa ozka razlaga, ki jo je podalo pritožbeno sodišče, po kateri je sklep o začetku preiskave zadnje dejanje, ki lahko pretrga zastaralni rok.

21. Drugič, organ, pristojen za konkurenco, je navedel, da bi razlaga, po kateri je sklep o začetku preiskave zadnje dejanje, ki pretrga zastaralni rok, povzročila neenotno uporabo zadevnih nacionalnih in evropskih določb s tega področja.

22. Če namreč organ, pristojen za konkurenco, v obravnavani zadevi ne bi začel preiskave tudi glede morebitne kršitve člena 101 PDEU, in če bi namesto tega to preiskala Komisija sama, bi bila dejanja, ki pretrgajo zastaranje, določena v skladu s členom 25 Uredbe št. 1/2003, po katerem so dejanja, ki pretrgajo zastaranje, vsa dejanja, ki se izvajajo zaradi postopka v zvezi s kršitvijo.

23. V postopku pred vrhovnim sodišče je organ, pristojen za konkurenco, predlagal vložitev predloga za predhodno odločanje, da se ugotovi, ali določbe prava Unije (in sicer člen 4(3) PDEU in člen 101 PDEU, v povezavi s členom 25(3) Uredbe št. 1/2003) nasprotujejo razlagi določb nacionalnega prava, v skladu s katero je formalni začetek preiskave protikonkurenčne prakse zadnje dejanje, ki lahko pretrga zastaranje, in v skladu s katero torej poznejši ukrepi, ki jih v zvezi s preiskavo sprejme organ, pristojen za konkurenco, ne spadajo v kategorijo dejanj, ki pretrgajo zastaranje, čeprav te določbe organu, pristojnemu za konkurenco, onemogočajo učinkovito uporabo člena 101 PDEU.

24. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali lahko taka ozka razlaga nacionalnega zakona št. 21/1996 o konkurenci, ki jo je v obravnavani zadevi sprejelo pritožbeno sodišče, povzroči neenotno uporabo določb s področja konkurenčnega prava.

25. Ugotavlja tudi, da se člen 25 Uredbe št. 1/2003 v skladu z eno usmeritvijo nacionalne sodne prakse nanaša samo na pooblastilo Komisije, da izreče sankcije za zatrjevane kršitve pravil konkurenčnega prava Unije, vendar se ne uporablja za organ, pristojen za konkurenco. Kljub temu vrhovno sodišče ugotavlja, da obstaja še ena usmeritev sodne prakse, po kateri se morajo člen 25 Uredbe št. 1/2003 in predpisi nacionalnega prava v zvezi z zastaranjem ujemati, ker mora biti podana usklajenost predpisov nacionalnega prava s predpisi prava Unije, zlasti če je cilj predpisov nacionalnega prava prenesti vsebino prava Unije na področju konkurence.

26. V teh okoliščinah je vrhovno sodišče predložilo Sodišču Evropske unije naslednje vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU razlagati tako, da določata, da morajo pravosodni organi držav članic razlagati nacionalne predpise, ki urejajo zastaranje pravice organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne sankcije, v skladu z ureditvijo iz člena 25(3) Uredbe (ES) št. 1/2003, in nasprotujeta razlagi nacionalnega zakonskega predpisa v smislu, da se za dejanje, ki pretrga zastaranje, šteje samo formalni začetek preiskave v zvezi s protikonkurenčno prakso, medtem ko poznejši ukrepi, sprejeti za namen te preiskave, ne spadajo med dejanja, ki pretrgajo zastaranje?“

### III. Pravna presoja

#### A. Uvodne ugotovitve

##### 1. Zastavljeno vprašanje za predhodno odločanje in pravna vprašanja

27. Zaradi jasnosti je treba tudi v okviru pravne presoje opozoriti na nekatera dejstva, ki bodo pomagala razumeti pravna vprašanja, ki so podlaga za vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče.

28. V skladu z nacionalno določbo, ki je veljala v času postopka v glavni stvari (člen 62 romunskega zakona o konkurenci), ob upoštevanju, da „vse dejavnosti, ki jih organ, pristojen za konkurenco, izvaja zaradi preiskave ali postopka<sup>[3]</sup> v zvezi s kakršno koli kršitvijo zakona, pretrgajo zastaralni rok“, dejanja, ki lahko pretrgajo zastaranje, vključujejo „zlasti“: a) pisne zahteve za informacije; b) sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave; c) začetek sodnega postopka.<sup>4</sup>

29. Pritožbeno sodišče je to določbo razlagalo tako, da je v obravnavani zadevi zadnje dejanje, ki lahko pretrga zastaranje, sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave, zato naj bi na datum sprejetja končne odločitve zastaralni rok potekel, posledica tega pa je, da je sankcija, ki jo je izrekel organ, pristojen za konkurenco, nična (ta razlaga se izpodbija pri predložitvenem sodišču).

30. Predložitveno sodišče (romunsko vrhovno sodišče), na katerega se je obrnil organ, pristojen za konkurenco, dvomi glede pravilne razlage nacionalnega predpisa, ki jo predlaga pritožbeno sodišče, in v bistvu sprašuje Sodišče: 1) ali člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU zavezujeta nacionalne pravosodne organe, da nacionalno zakonodajo, ki določa predpise o zastaranju pravice do izrekanja upravnih sankcij, razlagajo v skladu s členom 25(3) Uredbe št. 1/2003; 2) ali ozka razlaga predpisa, kakršen je navedeni člen 62, v skladu s katero je zadnje dejanje, ki lahko pretrga zastaranje, formalen začetek preiskave s strani predsednika organa, pristojnega za konkurenco, lahko posega v učinkovito izvajanje člena 101 PDEU in s tem krši načelo učinkovitosti kot omejitev procesne avtonomije držav članic in načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

3 Moj poudarek. Spremenjeni predpis, ki trenutno velja, pa določa: „zaradi preiskave ali pregona kršitve zakona“.

4 Spremenjeni predpis, ki trenutno velja, pa določa: „a) pisne zahteve za informacije; b) sklep predsednika organa, pristojnega za konkurenco, o začetku preiskave; c) izvedba preiskave; d) prejem poročila o preiskavi“.

31. Pravno vprašanje, na katerega je treba odgovoriti, je torej, katere so omejitve za države članice pri urejanju zastaranja dejanj organa, pristojnega za konkurenco, zlasti glede vrste dejanj, ki pretrgajo zastaranje.

32. Če se sklicevanje na člen 25 Uredbe št. 1/2003 v vprašanju za predhodno odločanje razlaga (kot je videti v nekaterih delih sodbe) tako, da se neposredno uporablja v obravnavani zadevi, je za odgovor na pravno vprašanje zavajajoče.

33. Določa namreč, da se za pristojnost, ki je podeljena Komisiji s členoma 23 in 24 uredbe, uporabljajo določeni zastaralni roki in določeni predpisi, ki urejajo zastaranje, kot pogoj, določen v odstavku 3, da zastaranje za naložitev glob ali periodičnih denarnih kazni pretrga „vsako dejanje Komisije ali organa države članice, pristojnega za konkurenco, ki se nanaša na preiskavo ali pregon kršitve“.

34. Iz besedila člena 25 jasno izhaja, da se ta določba uporablja samo za izvajanje pooblastil, ki jih Komisiji podeljuje Uredba št. 1/2003, ne pa tudi za izvajanje pooblastil, ki jih podeljuje nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco.

35. Zato menim, da ni pomembna okoliščina, na katero se sklicujejo nekatere stranke, da naj bi romunski zakonodajalec ob začetku veljavnosti zakona o konkurenci pri pripravi predpisa upošteval besedilo zgoraj navedenega člena 25 Uredbe št. 1/2003.

36. Kot je poudarila tudi Komisija,<sup>5</sup> se besedilo člena 62 zakona o konkurenci razlikuje od člena 25 Uredbe št. 1/2003. Torej ni mogoče trditi, da je romunski zakonodajalec dobesedno povzel vsebino zgoraj navedenega člena 25, niti da bi se lahko ta člen neposredno uporabljal za dejanja nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco.

37. Iz tega izhaja, da odgovor na vprašanje, ki ga zastavlja predložitveno sodišče, ne more biti odvisen od uporabe zgoraj navedenega člena 25, ampak od razlage zgoraj navedenega člena 62 zakona o konkurenci z vidika spoštovanja več načel prava Unije<sup>6</sup>: načela procesne avtonomije držav članic, če ureditev ni harmonizirana, načela učinkovitosti izvajanja ukrepov za preprečevanje monopolov, načela lojalnega sodelovanja med državami članicami in Unijo ter načela prepovedi retroaktivnosti materialnopravnih določb kaznovalne narave.

## 2. Pravo, ki se uporablja, in poznejše spremembe

38. Pred analizo zgoraj navedenih načel je treba predhodno opozoriti, da vprašanje, ki se zastavlja Sodišču, v izvornem nacionalnem pravu nima več praktičnih koristi za prihodnje primere.

39. Nacionalni zakonodajalec je namreč spremenil zgoraj navedeni člen 62 tako, da ga je uskladil z določbami iz člena 25 Uredbe št. 1/2003<sup>7</sup> in tako določil dejanja, ki pretrgajo zastaranje ter ki so dodatna in opravljena po začetku preiskave<sup>8</sup>.

40. Vendar pa se prej veljavna določba še naprej uporablja, *ratione temporis*, za pritožbo podjetja Whiteland pri nacionalnem sodišču, zato mora Sodišče predložitvenemu sodišču predlagati merila za razrešitev zadeve z vidika pravilne razlage prava Unije.

<sup>5</sup> Glej pisno stališče Komisije, točka 19.

<sup>6</sup> Glej sodbo z dne 21. septembra 1983, Deutsche Milchkontor in drugi (205/82-215/82, EU:C:1983:233, točka 17).

<sup>7</sup> Nujna uredba vlade št. 31/2015. V skladu z Uredbo je namen sprememb členov 61 in 62 zakona „odpraviti negotovost glede zastaranja pravice do pritožbe in glede pravice organa, pristojnega za konkurenco, za izrekanje sankcij“ (glej opombo 7, str. 23, predloga za sprejetje predhodne odločbe).

<sup>8</sup> Med drugim izvajanje preiskav in prejem poročila o preiskavi (glej novi člen 64 romunskega zakona o konkurenci).



41. Po mojem mnenju so sprejete spremembe v celoti nevtralne za rešitev obravnavane zadeve: presoja, ki jo mora opraviti Sodišče, je namreč omejena na skladnost razlage (kot jo je predstavilo predložitveno sodišče in sprejelo pritožbeno sodišče) nacionalnega predpisa, veljavnega v času dejanskega stanja, s pravom Unije.

42. Upoštevati je treba tudi, da Direktiva št. 2019/1<sup>9</sup> v členu 29 vsebuje nekatera pravila o zastaralnih rokih za izrek glob s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ki pa ne zadevajo vidikov, ki so predmet obravnavane zadeve.<sup>10</sup>

43. Zato je videti, da je potrjena volja zakonodajalca Unije, da ne uredi neposredno profila, ki se nanaša na trajanje zastaralnih rokov in vrste dejanj, ki pretrgajo zastaranje, kar zadeva ukrepe, ki so jih sprejeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco.

#### ***B. Načelo procesne avtonomije držav članic in načelo učinkovitosti ukrepov za preprečevanje monopolov***

44. V obravnavani zadevi je treba, ob izključitvi neposredne uporabe člena 25 Uredbe št. 1/2003, tehtati med nekaterimi splošnimi načeli prava Unije, o katerih se je Sodišče že večkrat izreklo.

45. Pri oceni, ali je zakonska določba, kakršna je romunska, ki je veljala v času dejanskega stanja (razložena ozko, kot je to storilo pritožbeno sodišče), skladna s pravom Unije, je treba izhajati iz predpostavke, da mora biti ukrep za preprečevanje monopolov učinkovit, ko je zanj odgovorna Komisija in ko so zanj odgovorni nacionalni organi, pristojni za konkurenco.

46. Države članice namreč „določijo organ ali organe, pristojne za konkurenco, ki so odgovorni za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU tako, da učinkovito izpolnjujejo določbe Uredbe. Tako določeni organi morajo v skladu z Uredbo zagotoviti učinkovito uporabo navedenih členov v splošnem interesu (glej uvodne izjave 5, 6, 8, 34 in 35 Uredbe)“.<sup>11</sup>

47. Res je, „da se v skladu z načelom nacionalne procesne avtonomije, če na nekem področju ni predpisov Unije, v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije“,<sup>12</sup> in da „se nacionalni organi pri izvrševanju uredb Skupnosti, če pravo Skupnosti s splošnimi načeli ne vsebuje skupnih pravil v ta namen, ravna v skladu s postopkovnimi in materialnimi pravili svoje nacionalne zakonodaje“.<sup>13</sup>

48. To načelo pa je treba, kot je določilo Sodišče, „prilagoditi potrebi po enotni uporabi prava Skupnosti, da se prepreči neenako obravnavanje gospodarskih subjektov“.<sup>14</sup>

9 Direktiva (EU) 2019/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o sredstvih, ki jih imajo na voljo organi držav članic, pristojni za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence in zagotavljali pravilno delovanje notranjega trga (tako imenovana direktiva ECN+), katere rok za prenos je 4. februar 2021.

10 Nove določbe se nanašajo samo na obveznost prekinitve ali pretrganja zastaranja v postopkih pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, v drugih državah članicah ali pred Komisijo, ter obveznost prekinitve ali pretrganja takih rokov v času, ko je sklep zadevnega nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, predmet postopka, ki poteka pred pritožbenim sodiščem.

11 Glej sodbo z dne 7. decembra 2010, VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, točka 56).

12 Glej sodbo z dne 14. septembra 2010, Akzo Nobel Chemicals in Akros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točka 113 in navedena sodna praksa).

13 Glej sodbo z dne 21. septembra 1983, Deutsche Milchkontor in drugi (205/82–215/82, EU:C:1983:233, točka 17).

14 Glej zgoraj opombo 13.

49. To pomeni, kot je pojasnilo Sodišče, da morajo države članice svojo pristojnost izvajati ob upoštevanju načel Unije<sup>15</sup> in zlasti načela učinkovitosti. Nacionalne določbe ne smejo „onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja prava Unije“.<sup>16</sup>

50. Zgoraj navedeno velja zlasti v sektorju konkurence. Posodobitev pravil in postopkov v zvezi z uporabo členov 101 in 102 PDEU, ki je bila izvedena z Uredbo št. 1/2003, namreč temelji na pripravi decentraliziranega sistema uporabe evropskih predpisov za preprečevanje monopolov, v okviru katerega tesno sodelujejo Evropska komisija, nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in sodišča držav članic. Ti subjekti imajo nova pooblastila v primerjavi s predhodnim sistemom, kar krepi učinkovitost izvajanja na evropski ravni ter varuje doslednost in enotnost.

51. Tako pripravljen decentraliziran sistem, v katerem nacionalni organi neposredno uporabljajo pravo Unije, zahteva, da predpisi za izvajanje ukrepov za preprečevanje monopolov ob spoštovanju procesne avtonomije držav članic ne smejo ustvarjati ovir za enotno in učinkovito uporabo prava s področja preprečevanja monopolov.

52. Države članice morajo torej „zagotoviti, da pravila, ki jih oblikujejo ali uporabljajo, ne vplivajo na učinkovito uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU“,<sup>17</sup> in da „postopkovna pravila za pravna sredstva zoper odločbe tako določenih organov, pristojnih za konkurenco“ niso v nasprotju s ciljem Uredbe št. 1/2003, in sicer „da navedeni organi zagotovijo učinkovito uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU“<sup>18</sup>.

53. Nedavno je bila Sodišču predložena zadeva v zvezi s pravico do odškodninske tožbe zaradi kršitve konkurenčnega prava s posebnim poudarkom na zastaranju.

54. V pravu države članice je bil zastaralni rok omejen na tri leta in je začel teči ne glede na to, ali je oškodovanec poznal identiteto subjekta, odgovornega za škodo, in natančen obseg škode, prav tako ni bila predvidena nobena prekinitiv ali pretrganje zastaranja v pričakovanju postopka pred nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco.

55. Sodišče je ob tej priložnosti izjavilo, da „je treba člen 102 PDEU in načelo učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki po eni strani določa, da je zastaralni rok za odškodninske tožbe tri leta in začne teči z dnem, ko je oškodovanec izvedel, da ima pravico do odškodnine, čeprav oseba, odgovorna za kršitev, ni znana, in po drugi strani ne določa nobene možnosti zadržanja ali pretrganja teka tega roka za čas postopka pred nacionalnim organom za konkurenco“.<sup>19</sup>

56. Sodišče je poudarilo tudi načelo, da „mora biti nacionalna ureditev, ki določa dan začetka teka zastaralnega roka, trajanje in načine zadržanja ali pretrganja, prilagojena posebnostim konkurenčnega prava“,<sup>20</sup> ki „terja izvedbo kompleksne dejanske in ekonomske analize“.<sup>21</sup>

15 Glej sodbo z dne 14. junija 2011, Pfeleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), ki v točki 24 določa, da „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, Komisija/Španija (C-154/08, neobjavljena, EU:C:2009:695, točka 121 in navedena sodna praksa).

16 Glej sodbi z dne 14. junija 2011, Pfeleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točka 24), ter z dne 16. julija 1998, Oelmühle in Schmidt Söhne (C-298/96, EU:C:1998:372, točki 23 in 24 ter navedena sodna praksa). Glej v istem smislu tudi sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 95), ter z dne 18. septembra 2003, Pflücke (C-125/01, EU:C:2003:477, točki 33 in 34).

17 Glej sodbo z dne 14. junija 2011, Pfeleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točka 24).

18 Glej sodbo z dne 7. decembra 2010, VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, točka 57).

19 Glej sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, točka 55).

20 Glej sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, točka 47).

21 Glej sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, točka 46).

57. Ta načela, ki jih je poudarilo Sodišče v zadevi, v kateri je bila obravnavana zasebna tožba za povračilo škode, nastale zaradi protikonkurenčnega ravnanja (tako imenovano *private enforcement*, izvajanje v zasebnem interesu), se po mojem mnenju uporabljajo tudi za obravnavano zadevo, v kateri je predmet zastaranja ukrep nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco (tako imenovano *public enforcement*, izvajanje v javnem interesu).

58. To pa zato, ker si brez izvajanja v zasebnem interesu, ki je poleg izvajanja v javnem interesu dejanski „drugi steber“,<sup>22</sup> „decentraliziranega sistema izvajanja prava omejevalnih sporazumov, kakor je bil uveden z Uredbo (ES) št. 1/2003, danes ni več mogoče predstavljati“. <sup>23</sup> Odškodninske tožbe zaradi kršitve pravil Unije o konkurenci so torej „sestavni del sistema izvajanja teh pravil, katerega namen je sankcioniranje protikonkurenčnih ravnanj podjetij in odvrčanje podjetij od tega, da bi se posluževala takih ravnanj“. <sup>24</sup>

59. V Uredbi št. 1/2003 je že opisano dopolnjevanje med izvajanjem v javnem in zasebnem interesu, značilno za evropski model<sup>25</sup>: prvemu je zaradi odločilnih pristojnosti za preiskave in sankcioniranje, ki jih imajo pristojni organi, zaupana predvsem funkcija postopka v zvezi s kršitvijo in odvrčanja od kršitev predpisov o konkurenci; drugemu pa je zaupana naloga zagotavljanja varstva pravic in odprave škode, ki je nastala žrtvam nezakonitega ravnanja. Novejše direktive<sup>26</sup> na tem področju potrjujejo to usmeritev in dodajajo elemente, ki krepijo dopolnjevanje.

60. Bolj kot z vidika dveh vzporednih sistemov *izvajanja ukrepov* pa je treba razmišljati z vidika enega samega sistema, saj gre za dva načina doseganja istega rezultata.<sup>27</sup> Cilj usklajevanja med tema načinoma izvajanja je spodbujati medsebojno interakcijo, da se doseže skupni cilj učinkovitega izvajanja konkurenčnega prava.<sup>28</sup>

61. Iz praktičnih izkušenj izhaja, da ne le, da so lahko zasebne odškodninske tožbe dejansko priložnost, da se pred sodiščem obravnava morebitno protikonkurenčno ravnanje, ki bi sicer ostalo brez varstva,<sup>29</sup> ampak tudi, da pravica, da lahko vsakdo zahteva odškodnino za škodo, ki je bila povzročena s protikonkurenčnim ravnanjem, „krepi delovanje pravil Unije o konkurenci [...] in tako prispeva k ohranjanju učinkovite konkurence v Evropski uniji“. <sup>30</sup>

22 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Otis Gesellschaft in drugi (C-435/18, EU:C:2019:651, točka 40).

23 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:32, točka 1). Glej o tem tudi sodbe z dne 20. septembra 2001, Courage in Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465); z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi (C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461); z dne 5. junija 2014, KONE in drugi (C-557/12, EU:C:2014:1317, točka 25), ter nazadnje z dne 12. decembra 2019, Otis in drugi (C-435/18, EU:C:2019:1069, zlasti točka 24).

24 Glej sodbo z dne 14. marca 2019, Skanska Industrial Solutions in drugi (C-724/17, EU:C:2019:204, točka 45).

25 V uvodni izjavi 7 je navedeno, da imajo „[n]acionalna sodišča [...] pri uporabi pravil konkurence Skupnosti bistveno vlogo. V pravnih sporih med posamezniki ščitijo osebne pravice v skladu s pravom Skupnosti, na primer z določanjem odškodnin oškodovancem. Nacionalna sodišča dopolnjujejo naloge nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco. Zato jim mora biti v celoti dovoljena uporaba členov 81 in 82 Pogodbe“.

26 Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (UL 2014, L 349, str. 1) in tako imenovana direktiva ECN+, navedena zgoraj v opombi 9.

27 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Skanska Industrial Solutions in drugi (C-724/17, EU:C:2019:100, točka 76), v katerih je navedeno, da „izvajanje konkurenčnega prava Unije v javnem interesu in v zasebnem interesu namreč skupaj tvorita popoln sistem izvajanja, ki ga je kljub temu, da je sestavljen iz dveh delov, treba obravnavati kot celoto“.

28 Chiappa, R. (2019), „Coordination between Private and Public Antitrust Enforcement in Italy and in the EU. Due modalità di un sistema bilanciato di enforcement“ v „Il private antitrust enforcement in Italia e nell’Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento“, od 11. do 13. aprila 2019 – Gian Antonio Benacchio, Michele Carpagnano (ur.).

29 Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Skanska Industrial Solutions in drugi (C-724/17, EU:C:2019:100, točka 47), v katerih je navedeno: „izvajanje v zasebnem interesu v obliki odškodninskih tožb je [...] dodaten element odvrčanja od protikonkurenčnega ravnanja, katerega odvrčilnega učinka samo z izvajanjem v javnem interesu ni mogoče doseči“.

30 Glej sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, točka 41). Še bolj jasno je Sodišče posebej v zvezi s členom 101 PDEU v sodbi z dne 14. marca 2019, Skanska Industrial Solutions in drugi (C-724/17, EU:C:2019:204, točka 43), pojasnilo, da „pravica vsakogar, da zahteva odškodnino za škodo, povzročeno z omejevalnim sporazumom ali ravnanjem, prepovedanim s členom 101 PDEU, zagotavlja polni učinek tega člena, zlasti polni učinek prepovedi, določene v odstavku 1 tega člena“ (moj poudarek).

62. Zaradi tega tesnega dopolnjevanja izvajanja v zasebnem in javnem interesu,<sup>31</sup> ki služita doseganju javnega interesa učinkovite in svobodne konkurence na enotnem trgu, menim, da se zgoraj navedena načela, ki jih je izreklo Sodišče v navedeni sodbi Cogeco, lahko uporabljajo tudi v obravnavani zadevi.

63. Načelo učinkovitosti torej določa, da „zaradi nacionalnih predpisov izvajanje pravic, ki jih daje pravni red Unije, ne sme biti praktično onemogočeno ali čezmerno oteženo“.<sup>32</sup>

64. To zlasti velja na področju konkurence,<sup>33</sup> in sicer zaradi zgoraj opisanega decentraliziranega sistema izvajanja, tudi ob upoštevanju dejstva, da „je treba za ustrezno pravno oceno kršitev pravil o konkurenci v številnih primerih opraviti presojo zapletenih gospodarskih povezav in interne poslovne dokumentacije, ki se pogosto razkrijejo šele na podlagi delovanja organov, pristojnih za konkurenco“.<sup>34</sup>

65. Na področju zastaranja morajo torej pravila, ki jih določajo posamezne države članice, omogočati učinkovito preprečevanje monopolov tudi v najbolj zapletenih primerih.

66. Ob analizi primera, ki je predložen Sodišču, se pojavi vrsta pokazateljev, po katerih bi lahko sklepali, da pritožbeno sodišče ni razlagalo nacionalnega predpisa v skladu z načelom učinkovitosti: popolna izključitev možnosti pretrganja zastaranja z dejanji, ki sledijo začetku preiskave, zaradi katere ne bi mogli biti upoštevani procesni dogodki po začetku preiskave, in posledična pretirana omejitev operativnosti desetletnega absolutnega zastaralnega roka, ki je prav tako določen v teh predpisih.

67. V primeru, kakršen je obravnavani, je videti, da podaljšanje zastaralnega roka kot tako ali posebna razvrstitev dejanj, ki pretrgajo zastaranje, ne kršita prava Unije, ampak ga kršita nerazumna togost predlagane ozke razlage, ki niti v posebej zapletenih primerih ne omogoča pretrganja zastaranja.

68. S tako razlago bi se tudi odvzel ves pomen desetletnemu absolutnemu roku, ki je prav tako določen v isti zakonodaji poleg „običajnega“ petletnega: če nobeno dejanje po uradnem začetku postopka ne more pretrgati zastaranja, bo redko presežen petletni zastaralni rok, ali pa bo lahko presežen kvečjemu za kratek čas od seznanitve z morebitno kršitvijo predpisov o konkurenci do začetka postopka.

69. Res je, da preden senat organa začne postopek, pristojna direkcija opravi predhodne preiskave, vendar v tem obdobju ni mogoče opraviti veliko dejanj, ki so pomembna za postopke, kot so na primer inšpekcijski pregledi, praviloma pa se prav tako ne pojavijo vsi procesni dogodki, značilni za kontradiktoren postopek, izveden v celoti.

70. Države članice lahko torej določijo roke in načine zastaranja, ki so drugačni od tistih, določenih za Komisijo v členu 25 Uredbe št. 1/2003, vendar pod pogojem, da omogočajo ustrezno izvajanje ukrepov glede na zapletenost pravne in gospodarske analize primerov, predloženih nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco. Po mojem mnenju je treba na področju konkurence tako razumeti izraz „ne onemogočiti ali prekomerno otežiti izvajanja prava Unije“, ki ga je Sodišče že večkrat uporabilo.

71. Pri tem imajo – bolj kot absolutno trajanje zastaralnega roka, ki ne sme biti predolgo, da ne bi sprožili nasprotnega učinka prepočasnih ukrepov za preprečevanje monopolov – bistveno vlogo dejanja, ki pretrgajo zastaranje, ker omogočajo prilagajanje trajanja postopkov glede na dejansko zapletenost zadeve.

31 V sklepnih predlogih generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Skanska Industrial Solutions in drugi (C-724/17, EU:C:2019:100, točka 80) je navedeno, da se „izvajanje v javnem interesu in izvajanje v zasebnem interesu medsebojno dopolnjujeta ter sta sestavna dela iste celote“.

32 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:32, točka 77) in v tem smislu tudi sodbe z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi (od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 62); z dne 6. junija 2013, Donau Chemie in drugi (C-536/11, EU:C:2013:366, točka 27), ter z dne 5. junija 2014, KONE in drugi (C-557/12, EU:C:2014:1317, točka 25).

33 Glej sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, točka 44).

34 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:32, točka 85).

72. Iz tega sledi, da morajo zakonsko določbo, kakršna je romunska, razlagati nacionalna sodišča, in sicer ob upoštevanju procesne avtonomije držav članic in ob upoštevanju: a) celotnega sklopa veljavnih pravil o zastaranju, in ne ločenih posameznih določb<sup>35</sup>; b) povprečne zapletenosti zadev, ki jih obravnava nacionalni organ, pristojen za konkurenco, in časa, potrebnega za ustrezno pravno-gospodarsko analizo. Za to bi lahko, kot je predlagala Komisija v pisnem stališču,<sup>36</sup> uporabili preizkus, ki ga je predlagalo Sodišče v zadevi Taricco 1.<sup>37</sup>

73. Nacionalno sodišče bi moralo s tem preizkusom v obravnavani zadevi preveriti, ali uporaba nacionalnih določb na področju pretrganja zastaranja, kot jo razlaga pritožbeno sodišče, v precejšnjem številu zadev povzroči, da ostanejo podjetja, ki so izvajala hude kršitve predpisov za preprečevanje monopolov, nekaznovana, ker bi ta dejstva na splošno zastarala, preden bi bila naložena sankcija s področja preprečevanja monopolov, določena z zakonom. V tem primeru bi moralo nacionalno sodišče ugotoviti, da se ukrepi za preprečevanje monopolov, predvideni v nacionalnem pravu, ne morejo šteti za učinkovite in odvračilne, kar bi bilo v nasprotju s členom 101 PDEU v povezavi s členom 4(3) PEU.

74. Lahko bi upoštevali ne le dejansko število primerov nekaznovanosti zaradi zastaranja glede na skupno število primerov, ki jih je obravnaval nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ampak tudi dejstvo, da bi na primer nekatere vrste kršitev konkurenčnega prava sistematično ostajale nekaznovane<sup>38</sup> zaradi uporabe nacionalnih določb glede pretrganja zastaranja.

75. Nazadnje ugotavljam, da bi lahko nacionalno sodišče z vidika presoje učinkov morebitnega zastaranja izvajanja ukrepov nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, analiziralo tudi interese tretjih oseb, ki bi, če bi bil sklep nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, razglašen za ničen zaradi zastaranja, utrpeli škodo, ki bi se lahko štela za precejšnjo, čeprav še ni nastala.

76. V mislih imam predvsem potrošnike, ki so bili oškodovani zaradi protikonkurenčnega ravnanja sankcioniranih podjetij in pričakujejo sodno potrditev sklepa organa, da bi lahko nato zahtevali odškodnino.

77. To bi bila po mojem mnenju še ena potrditev tega, kar sem utemeljeval v zgornjih točkah<sup>39</sup> o medsebojnem dopolnjevanju izvajanja v javnem in zasebnem interesu, ki sta namenjena doseganju javnega interesa do učinkovite in svobodne konkurence na enotnem trgu.

78. S to dodatno presojo se predpostavlja izpolnitev določenih pogojev, na podlagi katerih lahko nacionalno sodišče v celovito presojo vključi tudi interes potrošnikov: a) sklep nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, ne sme biti na prvi pogled nezakonit zaradi razlogov, ki se ne nanašajo na zastaranje; b) vsebina izpodbijanega sklepa nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, mora biti primerna za poznejša dejanja večjega števila potrošnikov, ki so bili zaradi nezakonitega ravnanja sankcioniranih podjetij oškodovani.

35 Glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2019, Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, točka 45).

36 Glej pisno stališče Komisije, točka 34.

37 Glej sodbo z dne 8. septembra 2015, Taricco in drugi (C-105/14, EU:C:2015:555, točka 47), v kateri je Sodišče nacionalnemu sodišču predlagalo, naj preveri, ali „uporaba nacionalnih določb na področju pretrganja zastaranja povzroči, da v veliko primerih za ravnanja, ki pomenijo veliko goljufijo, ne bo naložena kazenska sankcija, ker bodo v glavnem zastarala, preden bo mogoče s pravnomočno sodno odločbo naložiti kazensko sankcijo, ki je določena z zakonom“. Če je tako, „je treba ugotoviti, da ukrepov, določenih v nacionalnem pravu za preprečevanje goljufij in drugih protizakonitih ravnanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, ni mogoče šteti za učinkovite in odvračilne, kar ne bi bilo združljivo s členom 325(1) PDEU, členom 2(1) Konvencije PIF in Direktivo 2006/112 v povezavi s členom 4(3) PEU“.

38 Glej sodbo z dne 5. junija 2018, Kolev in drugi (C-612/15, EU:C:2018:392, točka 65), in sodbo z dne 17. januarja 2019, Dzivev (C-310/16, EU:C:2019:30, točka 31).

39 Glej točko 62 in naslednje teh sklepni predlogov.

79. Po zgoraj opisanih preverjanjih mora nacionalno sodišče po mojem mnenju opraviti zadnjo presojo, in sicer presojo, ali nacionalna določba ne ustreza le besedilu, ampak tudi „duhu“ celote pravil prava Unije na področju zastaranja izvajanja ukrepov Komisije.

80. Ta pravila, ki sicer za države članice niso zavezujoča, so „standard učinkovitosti“ dejavnosti za preprečevanje monopolov, ki morajo biti čim bolj enotne v decentraliziranem sistemu izvajanja, v katerem posamezni nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ukrepajo v vedno tesnejšem sodelovanju s Komisijo.

81. Iz zgoraj navedenega izhaja, da bi lahko glede na celoto vseh okoliščin, kot izhajajo iz spisa, ozka razlaga dejanj, ki pretrgajo zastaranje, kot jo ponuja pritožbeno sodišče, ovirala izvajanje ukrepov nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, zlasti, če so podrobnosti primera take, da zahtevajo zapletene pravne in gospodarske preiskave (tudi zaradi obsega materiala, ki ga je treba preučiti) in poznejša preverjanja, in sicer tudi z inšpekcijskimi pregledi in drugimi načini iskanja dokazov.

82. Kot je že bilo navedeno, bo moralo nacionalno sodišče uporabiti zgoraj navedena merila in presoditi, ali je bilo v obravnavani zadevi z nacionalno določbo, kot jo je razložilo pritožbeno sodišče, nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, prekomerno oteženo izvajanje ukrepov za preprečevanje monopolov, s čimer se je izkazalo, da je v nasprotju z načelom učinkovitosti.

83. Predložitveno sodišče bo moralo po tem preverjanju uporabiti načelo skladne razlage, ki – kot je znano – „zahteva, da nacionalna sodišča ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in z uporabo načinov razlage, ki so uveljavljeni v nacionalnem pravu, naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek zadevne direktive in dosežejo rešitev v skladu z njenim ciljem“.<sup>40</sup>

84. Če bi nacionalno sodišče menilo, da skladna razlaga ni mogoča in bi prenehalo uporabljati nacionalni predpis, je treba, kot je v pisnih stališčih<sup>41</sup> predlagala Komisija, v zaključku obravnavati tudi pravne posledice v okviru postopka v glavni stvari.

85. Če bi namreč nacionalno sodišče menilo, da ozka razlaga člena 62 romunskega zakona o konkurenci ni skladna s pravom Unije, in posledično nacionalnega predpisa ne bi uporabilo, pri čemer bi se štelo, da zastaranje pretrga dejanje, ki sledi začetku preiskave, bi bilo treba oceniti pravni položaj z vidika načela zakonitosti in prepovedi retroaktivnosti kazni.<sup>42</sup>

86. Iz spisa in zlasti iz pisnega stališča Komisije<sup>43</sup> namreč izhaja, da v romunskem pravnem redu, kot tudi v italijanskem, ki je bil predmet sodb v zadevi Taricco 1<sup>44</sup> in Taricco 2<sup>45</sup>, pravila o zastaranju kršitev, enako kot pravila o opredelitvi kaznivih dejanj in določitvi kazni, temeljijo na materialnem kazenskem pravu, zato zanje, enako kot za zadnjenavedena pravila, velja načelo zakonitosti

40 Glej med drugim sodbo z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točka 59). Kot je pojasnilo Sodišče v točki 60, „obveznost take skladne razlage med drugim vključuje obveznost nacionalnih sodišč, da po potrebi spremenijo ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni združljiva s cilji direktive. Zato nacionalno sodišče ne more upravičeno trditi, da zadevne nacionalne določbe ne more razlagati v skladu s pravom Unije le zato, ker se je ta določba dosledno razlagala v smislu, ki ni v skladu s tem pravom“.

41 Glej pisno stališče Komisije, točka 39.

42 Glej sodbo z dne 5. decembra 2017, M. A. S. in M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, točki 61 in 62).

43 Glej pisno stališče Komisije, točka 41.

44 Glej sodbo z dne 8. septembra 2015, Taricco in drugi (C-105/14, EU:C:2015:555).

45 Glej sodbo z dne 5. decembra 2017, M. A. S. in M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

v kazenskem pravu,<sup>46</sup> določeno v členu 49(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in členu 7(1) Evropske konvencije o človekovih pravicah. Za zastaranje na kazenskem področju se torej uporabljajo zahteve po predvidljivosti, natančnosti in prepovedi retroaktivnosti, ki so sestavni del načela zakonitosti v kazenskem pravu.

87. Sodišče je namreč v sodbi *Taricco* 2<sup>47</sup> pojasnilo, da če nacionalno sodišče meni, da obveznost neuporabe zadevnih nacionalnih določb nasprotuje načelu zakonitosti v kazenskem pravu, ki zahteva, da mora zakon predvidljivo, natančno in ne retroaktivno določiti kazniva dejanja in kazni, ki jih uporablja, te obveznosti ni dolžno izpolniti, čeprav bi bilo mogoče z njenim spoštovanjem odpraviti nacionalni položaj, ki ni združljiv s pravom Unije.

88. Lahko bi se štelo, da se to načelo uporablja tudi za kazniva ravnanja s področja konkurence na podlagi ustaljene sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice.<sup>48</sup>

89. Glede na cilj konkurenčnega prava, naravo sankcij (preventivni, odvračilni in represivni učinek) ter njihovo strogost (visoke denarne kazni) morajo za te postopke po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice veljati jamstva iz člena 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah.<sup>49</sup>

90. Tudi Sodišče je že večkrat sledilo tej usmeritvi: v sodbi *Komisija/Anic Participazioni* se je strinjalo z uporabo načela osebne odgovornosti pri pravilih o konkurenci,<sup>50</sup> v sodbi *Hüls/Komisiji* pa se je sklicevalo na načelo domnevne nedolžnosti, določeno v členu 6(2) Evropske konvencije o človekovih pravicah.<sup>51</sup>

91. Kot je izjavil generalni pravobranilec Y. Bot, „globe iz člena 23 Uredbe št. 1/2003<sup>[52]</sup> je namreč mogoče po naravi in pomenu izenačiti s kazenskimi sankcijami“ in z njimi povezan postopek „spada med ‚kazenske zadeve‘ v smislu člena 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin“.<sup>53</sup>

92. Če so torej zgoraj navedeni pogoji izpolnjeni, ni mogoče izključiti, da je zakonska določba, ki se je pozneje štela za neskladno z načeli prava Unije, še naprej zavezujoča za stranke v skladu z načelom zakonitosti in prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb ali kaznovalnih določb *lato sensu*.

46 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi *ThyssenKrupp Nirosta/Komisija* (C-352/09 P, EU:C:2010:635, točki 88 in 89), v katerih je navedeno: „Postopkovna pravila naj bi se uporabljala za vse spore, ki ob začetku veljavnosti teh pravil še niso rešeni. [...] To pa ne velja za materialnopravne predpise. Ti ne veljajo za nazaj, razen če zakonodajalec Unije ne določi drugače.“ Glej v tem smislu, kot je navedeno v pisnem stališču Komisije v opombi št. 19, odločbo št. 297/2018 *Curtea Constituțională a României* (ustavno sodišče Romunije), ki sprejema ugovor neustavnosti člena 155(1) romunskega kazenskega zakonika, objavljeno 25. junija 2018.

47 Glej sodbo z dne 5. decembra 2017, *M. A. S. in M. B.* (C-42/17, EU:C:2017:936).

48 Evropsko sodišče za človekove pravice uporablja tri merila pri ugotavljanju, ali spada obtožba na kazensko področje, in sicer pravno opredelitev kršitve v notranjem pravu, represivno in odvračilno naravo sankcije ter stopnjo strogosti sankcije, ki ji je a priori podvržena zadevna oseba (Evropsko sodišče za človekove pravice, sodba z dne 8. junija 1976 v zadevi *Engel in drugi* proti Nizozemski, serija A, št. 22, točka 82. Za pregled sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi z uporabo teh meril, glej sodbo Evropskega sodišča z dne 23. novembra 2006 v zadevi *Jussila* proti Finski, točke od 29 do 39). Tako utemeljitev je uporabilo pri številnih upravnih sankcijah, med katerimi so sankcije, ki jih naložijo nacionalni organi za konkurenco (glej sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 9. februarja 1990 v zadevi *Melchers in Co.* proti Nemčiji; z dne 30. maja 1991 v zadevi *Société Stenuit* proti Franciji, in z dne 3. decembra 2002 v zadevi *Lilly* proti Franciji. Glej tudi zgoraj navedeni sodbi *Jussila* proti Finski, točka 43, in *Dubus S. A.* proti Franciji, točka 35, ter za ločeno razlago sodbo ESČP z dne 3. junija 2004 v zadevi *OOO Neste in drugi* proti Rusiji). Glede vseh teh sklicev glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi *ThyssenKrupp Nirosta/Komisija* (C-352/09 P, EU:C:2010:635, točke od 48 do 52 in navedena sodna praksa).

49 Glej sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 3. decembra 2002 v zadevi *Lilly* proti Franciji (pritožba št. 53892/00); z dne 11. junija 2009 v zadevi *Dubus S. A.* proti Franciji (pritožba št. 5242/04), točke od 37 do 38; z dne 27. septembra 2011 v zadevi *Menarini Diagnostics S.r.l.* proti Italiji (pritožba št. 43509/08), točke od 38 do 44, in z dne 23. oktobra 2018 v zadevi *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o.* proti Sloveniji (pritožba št. 47072/15), točke od 45 do 46.

50 Glej sodbo z dne 8. julija 1999, *Komisija/Anic Participazioni* (C-49/92 P, EU:C:1999:356, točka 78). Ta sodna praksa je bila potrjena v sodbi z dne 10. septembra 2009, *Akzo Nobel in drugi/Komisija* (C-97/08 P, EU:C:2009:536, točka 77).

51 Glej sodbo z dne 8. julija 1999, *Hüls/Komisija* (C-199/92 P, EU:C:1999:358); Sodišče je menilo, da se glede na naravo zadevne kršitve ter naravo in stopnjo strogosti z njo povezanih sankcij načelo domnevne nedolžnosti uporablja v postopkih v zvezi s kršitvami pravil o konkurenci, ki bi lahko privedle do izreka glob ali periodičnih denarnih kazni.

52 Hipotetično torej tudi tiste, ki jih naložijo posamezni nacionalni organi, pristojni za konkurenco, na podlagi pooblastil, ki so jim podeljena z Uredbo št. 1/2003.

53 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi *ThyssenKrupp Nirosta/Komisija* (C-352/09 P, EU:C:2010:635, točka 49).

93. Podobno bi lahko razmišljali v primeru ustaljene razlage veljavnega predpisa. Nujen predpogoj za uporabo takih okoliščin je, da gre za enotne in ustaljene razlage sodne prakse, ki se torej v določeni nacionalni ureditvi lahko štejejo za veljavno pravo.

94. Samo v tem primeru lahko razlaga določbe zakona, ki ima kaznovalno naravo, ker gre za veljavno pravo, ostane zavezujoča za stranke tudi potem, ko se šteje za neskladno s pravom Unije.

95. Mislim, da v obravnavani zadevi, kot izhaja iz spisa, ni mogoče šteti, da take okoliščine obstajajo, ker je videti, da so razlage sodne prakse v državi članici neenotne.

96. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je bilo po odločbi št. 13 z dne 14. aprila 2015 na Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) vloženi 10 spisov, od katerih je bilo v petih ugotovljeno zastaranje pravice do uporabe kazni, v petih pa je bila izpodbijana odločba potrjena<sup>54</sup>: to potrjuje „neenotno prakso sodišč, ki odločajo o zadevah s tega področja“.<sup>55</sup>

97. Organ, pristojen za konkurenco, opozarja, da „so sodišča, ki so obravnavala zadevo in so preučila zakonitost odločbe št. 13/2015, različno razlagala in uporabljala predpise, ki se uporabljajo glede zastaranja za izrek sankcij na področju konkurence, kar zadeva dejanja, ki pretrgajo zastaranje“.<sup>56</sup>

98. Nacionalno sodišče pa bo moralo z uporabo zgoraj navedenih meril preveriti, ali so izpolnjeni pogoji, določeni v zadevi Taricco 2 in pojasnjeni v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropske unije.

#### IV. Predlog

99. Glede na zgoraj navedeno predlagam Sodišču, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, odgovori tako:

- „1) Člen 4(3) PEU in člen 101 PDEU je treba razlagati tako, da določata, da morajo pravosodni organi držav članic razlagati nacionalne predpise, ki urejajo zastaranje pravice organa, pristojnega za konkurenco, da izreče upravne sankcije, v skladu z načeli lojalnega sodelovanja med državami članicami in Unijo ter učinkovitosti ukrepov za preprečevanje monopolov.
- 2) Države članice lahko v okviru svoje procesne avtonomije določijo pravila za zastaranje pravice nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da izrečejo sankcije, ki so drugačna od tistih, določenih za Komisijo v členu 25 Uredbe št. 1/2003, vendar pod pogojem, da ob spoštovanju načela učinkovitosti omogočajo ustrezno izvajanje ukrepov glede na zapletenost pravne in gospodarske analize primerov, predloženih nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco.
- 3) Razlaga predpisa nacionalnega prava, v skladu s katero je zadnje dejanje, ki pretrga zastaranje, formalni začetek preiskave protikonkurenčne prakse, pri čemer se poznejši ukrepi za to preiskavo ne štejejo za dejanja, ki pretrgajo zastaranje, bi lahko bila v nasprotju z zgoraj navedenimi načeli

<sup>54</sup> Glej točko 36 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

<sup>55</sup> Glej točko 70 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

<sup>56</sup> Glej pisno stališče organa, pristojnega za konkurenco, opomba 37, v kateri je navedeno: a) nekatera sodišča so menila, da je sklep o začetku preiskave zadnje dejanje organa, pristojnega za konkurenco, ki lahko pretrga zastaranje; poznejši ukrepi, ki jih je sprejel organ, pristojen za konkurenco, za namen preiskave kršitve, nimajo učinka pretrganja; preiskava organa, pristojnega za konkurenco, mora biti zaključena v petih letih od datuma začetka preiskave; zakon o konkurenci je bil šele po spremembah z nujno uredbo vlade št. 31/2015 usklajen z določbami Uredbe št. 1/2003, saj se lahko zastaranje pretrga z vsakim dejanjem organa, pristojnega za konkurenco; b) druga sodišča pa so zavzela naslednje stališče: sklep o začetku preiskave ni zadnje dejanje organa, pristojnega za konkurenco, ki pretrga zastaranje; vsako dejanje organa za namen preiskave kršitve pretrga zastaranje; sankcija se lahko izreče v roku desetih let od datuma, ko so dejstva prenehala obstajati (posebno obdobje zastaranja), kar je tudi zgornja meja obdobja preiskave; spremembe z nujno uredbo vlade št. 31/2015 so izključno formalne, ker je bil zakon o konkurenci usklajen z določbami Uredbe št. 1/2003 z nujno uredbo vlade št. 121/2003, po kateri so dejanja, ki pretrgajo zastaranje, dejanja, izvedena za namen preiskave kršitve, vključno z zahtevami za informacije in obvestilom o očitkih, kot procesna dejanja, ki sledijo sprejetju sklepa o začetku preiskave.



lojalnega sodelovanja in učinkovitega preprečevanja monopolov, če nacionalno sodišče ugotovi, da so izpolnjeni določeni pogoji, zaradi katerih je ukrepanje organa, pristojnega za konkurenco, zelo oteženo. Nacionalno sodišče mora pri svoji presoji upoštevati: a) posebnosti konkurenčnega prava, ki praviloma zahteva izvedbo kompleksne dejanske in ekonomske analize; b) celoto veljavnih pravil o zastaranju; c) funkcijo dejanj, ki pretrgajo zastaranje in ki omogočajo prilagajanje trajanja postopkov dejanski zapletenosti zadeve; d) povprečno zapletenost zadev, ki jih obravnava organ, pristojen za konkurenco, tudi s pomočjo preizkusa, ki ga je Sodišče predlagalo v sodbi, ki jo je izreklo v zadevi C-105/14.

- 4) Če so izpolnjeni zgoraj navedeni pogoji, mora predložitveno sodišče uporabiti načelo skladne razlage in samo v primeru, če bi se izkazalo, da ni mogoča, prenehati uporabljati nacionalni predpis in preveriti skladnost tega prenehanja uporabe z načelom zakonitosti v kazenskem pravu, kot je pojasnilo Sodišče v sodbi, ki jo je izreklo v zadevi C-42/17.“