

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. studenoga 2012. (*)

„Zastupanje Europske unije pred nacionalnim sudovima – Članci 282. UEZ-a i 335. UFEU-a – Zahtjev za naknadu štete koja je Uniji prouzročena zabranjenim sporazumom – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na pošteno suđenje – Pravo na pristup pravosuđu – Jednakost oružja – Članak 16. Uredbe br. 1/2003”

U predmetu C-199/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank van koophandel te Brussel (Belgija), odlukom od 18. travnja 2011., koju je Sud zaprimio 28. travnja 2011., u postupku

Europese Gemeenschap

protiv

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, A. Rosas, E. Jarašiūnas, predsjednici vijeća, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (izvjestitelj), A. Prechal i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. ožujka 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Otis NV, H. Speyart, S. Brijs i G. Borremans, *advocaten*,
- za Kone Belgium NV, D. Paemen, *avocat*, D. Vermeiren, *advocaat*, i T. Vinje, *Solicitor*,
- za Schindler NV, P. Wytinck, *advocaat*,
- za ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, O. Brouwer, N. Lorjé i A. Pliego Selie, *advocaten*,
- za Europsku komisiju, H. Krämer i C. ten Dam, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, B. Driessen, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. lipnja 2012.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 282. UEZ-a, 335. UFEU-a i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: Povelja) i članka 103. i 104. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi primjenjivoj na opći proračun Europskih zajednica (SL L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006. (SL L 390, str.1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 267.) (dalje u tekstu: Financijska uredba).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Europese Gemeenschap (Europska zajednica), koju zastupa Europska komisija, i društava Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl i ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, proizvođača dizala i pokretnih stepenica, o tužbi za naknadu štete pretrpljene zbog povrede članka 81. UEZ-a koju su počinila navedena društva.

Pravni okvir

Pravo Unije

Ugovori

- 3 Članak 282. UEZ-a određivao je:

„U svakoj državi članici Zajednica uživa najširu pravnu sposobnost koja se priznaje pravnim osobama na temelju njihova nacionalnog prava; ona osobito može stjecati pokretnine i nekretnine ili njima raspolagati te biti stranka u sudskom postupku. U tu svrhu Zajednicu zastupa Komisija.”

4. Dana 1. prosinca 2009., nakon stupanja na snagu UFEU-a, članak 282. UEZ-a zamijenjen je člankom 335. UFEU-a, koji glasi:

„Unija u svakoj državi članici uživa najširu pravnu sposobnost koja se priznaje pravnim osobama na temelju njihova nacionalnog prava; ona osobito može stjecati pokretnine i nekretnine ili njima raspolagati te biti stranka u sudskom postupku. U tu svrhu Uniju zastupa Komisija. Međutim, u pitanjima povezanim s djelovanjem pojedinih institucija, Uniju zastupa svaka institucija na temelju svoje administrativne autonomije.”

- 5 Članak 339. UFEU-a određuje:

„Članovi institucija Unije, članovi odbora te dužnosnici i ostali službenici Unije ne smiju, čak ni nakon prestanka njihove dužnosti, otkrivati one podatke koji su obuhvaćeni obvezom čuvanja profesionalne tajne, a osobito podatke o poduzećima, njihovim poslovnim odnosima ili troškovima.”

- 6 Članak 47. UEZ-a glasi:

„Unija ima pravnu osobnost.”

Uredba (EZ) br. 1/2003

- 7 Uvodna izjava 37. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL L 1., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.) glasi:

„Ova Uredba poštuje temeljna prava i sukladna je načelima koja su naročito priznata [Poveljom]. U skladu s navedenim, ova Uredba treba se tumačiti i primjenjivati uzimajući u obzir i ta prava i načela.”

- 8 Članak 16. Uredbe br. 1/2003, pod naslovom „Jedinstvena primjena prava tržišnog natjecanja Zajednice” u stavku 1. propisuje:

„Kada nacionalni sudovi odlučuju o sporazumima, odlukama ili postupanjima iz članka 81. [UEZ-a] ili članka 82. [UEZ-a] koji su već bili predmetom odluke Komisije, nacionalni sudovi ne mogu donositi odluke suprotne odluci koju je donijela Komisija. Također, nacionalni sudovi moraju izbjegavati donošenje odluka koje bi bile u suprotnosti s odlukom koju razmatra Komisija u postupku koji je pokrenula. U tu svrhu, nacionalni sud može procijeniti je li svrsishodno nastaviti s postupkom pred nacionalnim sudom. Ova obveza ne dovodi u pitanje prava i obaveze iz članka 234. [UEZ-a].”

- 9 U skladu s člankom 28. spomenute uredbe, pod naslovom „Poslovna tajna”:

„1. Ne dovodeći u pitanje članke 12. i 15., informacije sakupljene na temelju članaka 17. do 22., smiju se koristiti samo u svrhu zbog koje su prikupljene.

2. Ne dovodeći u pitanje razmjenu i korištenje informacija iz članaka 11., 12., 14., 15. i 27., Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, njihove službene osobe, zaposlenici i ostale osobe koje rade pod nadzorom navedenih tijela kao i službene osobe i zaposlenici drugih tijela država članica ne smiju otkriti informacije koje su pribavili ili razmijenili u skladu s ovom Uredbom te onom koja uređuje obvezu čuvanja poslovne tajne. Ova obveza se također odnosi na sve predstavnike i stručnjake država članica koji prisustvuju sastancima Savjetodavnog odbora u skladu s člankom 14.”

Financijska uredba

- 10 Na temelju članka 50. Financijske uredbe Komisija dodjeljuje ostalim institucijama potrebne ovlasti za izvršenje dijelova proračuna koji se na njih odnose.
- 11 U skladu s člankom 59. Financijske uredbe:
- „1. Institucija izvršava dužnosti dužnosnika za ovjeravanje.
- [...]
2. Svaka institucija određuje u svojim unutarnjim administrativnim pravilima osobe odgovarajuće stručnosti, na koje u skladu s uvjetima iz svojeg poslovnika delegira dužnosti dužnosnika za ovjeravanje, opseg delegiranih ovlasti, kao i mogućnost za osobe na koje su te ovlasti delegirane da ih dalje delegiraju na druge osobe.
- [...]”
- 12 Prema članku 60. stavku 1. Financijske uredbe, dužnosnik za ovjeravanje odgovoran je u svakoj instituciji za izvršenje prihoda i rashoda, u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, te za osiguranje usklađenosti sa zahtjevima zakonitosti i pravilnosti.
- 13 Članak 103. Financijske uredbe određuje:
- „Ako se u postupku sklapanja ugovora pojave značajne pogreške, nepravilnosti ili prijevara, institucije suspendiraju postupak te mogu poduzeti sve potrebne mjere, uključujući i poništenje postupka.
- Ako se nakon sklapanja ugovora utvrdi da je u postupku sklapanja ugovora ili pri izvršenju ugovora bilo značajnih pogrešaka, nepravilnosti ili prijevara, institucije mogu, ovisno o fazi u kojoj se nalazi postupak, odustati od sklapanja ugovora ili suspendirati izvršenje ugovora ili, ako je potrebno, raskinuti ugovor.
- Ako se takve pogreške, nepravilnosti ili prijevara mogu pripisati izvoditelju, institucije dodatno mogu odbiti izvršiti plaćanje ili mogu zahtijevati povrat već plaćenih iznosa, proporcionalno težini pogrešaka, nepravilnosti ili prijevare.”
- 14 Članak 104. te uredbe određuje:

„Institucije Zajednice smatraju se javnim naručiteljima u slučaju ugovora koje sklapaju u svoje ime. [...]”

Komunikacija Komisije o suradnji između Komisije i nacionalnih sudova u primjeni članka 81. i 82. UEZ-a

- 15 U skladu s točkom 26. komunikacije Komisije o suradnji između Komisije i nacionalnih sudova u primjeni članka 81. i 82. UEZ-a (SL 2004 C 101, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 242.), [...] „Komisija [...] nacionalnom sudu neće proslijediti informacije dostavljene naklonošću podnositelja bez njegova pristanka.”

Belgijsko pravo

- 16 Članak 17. Zakonika o parničnom postupku određuje:

„Tužba nije dopuštena ako tužitelj nema procesnu legitimaciju ni dostatni pravni interes da je podigne.”

- 17 Članak 1382. Građanskog zakonika određuje:

„Svako postupanje pojedinca koje uzrokuje štetu drugom pojedincu obvezuje onoga čijom je krivnjom šteta uzrokovana da nadoknadi štetu.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

Okolnosti spora u glavnom postupku

- 18 Nakon što je primila nekoliko pritužbi, Komisija je 2004. započela istragu o mogućem postojanju sporazuma četiri velika europska proizvođača dizala i pokretnih stepenica, poimence grupâ Otis, Kone, Schindler i ThyssenKrupp. Kao rezultat istrage donesena je Odluka Komisije od 21. veljače 2007. o postupku primjene članka 81. Ugovora o EZ-u (predmet COMP/E-1/38.823 – Dizala i pokretne stepenice) [C(2007) 512 final] (dalje u tekstu: Odluka od 21. veljače 2007.).
- 19 U toj odluci Komisija je utvrdila da su poduzetnici kojima je upućena, uključujući tuženike u glavnom postupku, povrijedili članak 81. UEZ-a time što su si pozive na nuđenje i druge ugovore u Belgiji, Njemačkoj, Luksemburgu i Nizozemskoj međusobno raspoređivali s ciljem podjele tržišta i utvrđivanja cijena dogovarajući se u određenim slučajevima o mehanizmu naknada, razmjenjujući informacije o obujmu prodaje i cijenama, sudjelujući na redovnim sastancima i uspostavljajući druge kontakte kako bi odredili i proveli gore spomenuta ograničenja. Za te je povrede Komisija izrekla novčane kazne u ukupnom iznosu od preko 992 milijuna eura.
- 20 Nekoliko društava, uključujući tuženike u glavnom postupku, podnijelo je pred Općim sudom Europske unije tužbe za poništenje te odluke.
- 21 Presudama od 13. srpnja 2011., Schindler Holding i dr./Komisija (T-138/07, Zb., str. II-4819.), General Technic-Otis/Komisija (T-141/07, T-142/07, T-145/07 i T-146/07, Zb., str. II-4977.), ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Komisija (T-144/07, T-147/07 do

T-150/07 i T-154/07, Zb., str. II-5129.), i Kone i dr./Komisija (T-151/07, Zb., str. II-5313.), Opći sud odbio je te tužbe, uz izuzetak onih koje je podnijela grupa ThyssenKrupp, koje su djelomično prihvaćene u pogledu iznosa novčanih kazni.

- 22 Slijedom toga tužitelji su Sudu podnijeli žalbe radi ukidanja tih presuda. Žalbe su uvedene u upisnik pod brojevima C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, C-503/11 P do 506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P i C-519/11 P. Rješenjima od 24. travnja i 8. svibnja 2012. predsjednik Suda izbrisao je iz upisnika Suda predmete C-503/11 P do 506/11 P, C-516/11 P i C-519/11 P. Rješenjima od 15. lipnja 2012., United Technologies/Komisija i Otis Luxembourg i dr./Komisija, odbijene su žalbe u predmetima C-493/11 P i C-494/11 P. Predmeti C-501/11 P i C-510/11 P u tijeku su pred Sudom.

Postupak pred sudom koji je uputio zahtjev

- 23 Uvodnim pozivom od 20. lipnja 2008. Europska zajednica, sada Europska unija, koju zastupa Komisija, podnijela je tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev tražeći u prvom redu da se izda nalog da tuženici u glavnom postupku Uniji plate privremeni iznos od 7 061 688 eura (bez kamata i troškova postupka) za gubitak koji je Unija imala zbog protutržišne prakse utvrđene odlukom od 21. veljače 2007. Unija je ustvari s tuženicima u glavnom postupku sklopila nekoliko ugovora za ugradnju, održavanje i obnovu liftova i pokretnih stepenica u raznim zgradama Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta, Komisije, Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, Odbora regija Europske unije i Ureda za publikacije Europske unije, smještenim u Belgiji i Luksemburgu. Podredno, Unija je zahtijevala da se odredi stručnjak koji će utvrditi osobito sveukupnost pretrpljene štete.
- 24 Tuženici u glavnom postupku osporavaju ovlast Komisije da postupa kao zastupnik Unije bez izričitog odobrenja drugih institucija Unije koje su navodno oštećene zbog dotične povrede. Osim toga istaknuli su i povredu načela neovisnosti suda i jednakosti oružja zbog posebne uloge koju Komisija ima u postupku u okviru postupka primjene članka 81. stavka 1. UEZ-a. Uzimajući u obzir činjenicu da je, u skladu s člankom 16. Uredbe br. 1/2003, odluka od 21. veljače 2007. ograničavajuća za sud koji je uputio zahtjev, povrijeđeno je i načelo prema kojem nitko ne može biti sudac u vlastitoj stvari (*nemo iudex in sua causa*).
- 25 Sud koji je uputio zahtjev proglasio se nenadležnim za štetu koju su uzrokovali tuženici u glavnom postupku s poslovnim nastanom u Luxembourg.
- 26 U tim je uvjetima Rechtbank van koophandel te Brussel (Trgovački sud u Bruxellesu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. (a) Na temelju članka 282. UEZ-a, koji je postao članak 335. UFEU-a, Uniju zastupa Komisija; članak 335. UFEU-a, s jedne strane, i članci 103. i 104. Financijske uredbe, s druge strane, određuju da u administrativnim pitanjima povezanim s funkcioniranjem tih institucija dotične institucije zastupaju Uniju, a to može podrazumijevati da su te institucije ovlaštene, bez obzira na to imaju li izričito ovlaštenje ili ne, same se zastupati pred sudom; nema sumnje, osobito za poduzetnike, da je stvaranje kartela kojim su postigli pretjerano visoke cijene obuhvaćeno pojmom prijevare; u belgijskom nacionalnom pravu

postoji načelo *lex specialis generalibus derogat*; budući da to načelo vrijedi i u europskom pravu, ne bi li trebalo smatrati da (osim u slučaju kada je sama Komisija naručitelj) inicijativa pokretanja postupka pripada dotičnim institucijama?

(b) (podredno pitanje) Ne bi li Komisija u najmanju ruku trebala imati ovlaštenje institucija da ih zastupa u svrhu obrane njihovih interesa na sudu?

2. (a) Članak 47. [Povelje] i članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava [i temeljnih sloboda, potpisane 4. studenoga 1950. u Rimu (dalje u tekstu: EKLJP)] jamče pravo svake osobe na pošteno suđenje kao i na s tim povezano načelo da nitko ne može biti sudac u vlastitoj stvari; je li u skladu s tim načelom da, ako Komisija u početnoj fazi, nakon što je sama provela istragu u tom pogledu, postupka kao tijelo nadležno za tržišno natjecanje i kažnjava sporno ponašanje, odnosno stvaranje kartela, kao povredu članka 81. UEZ-a, koji je postao članak 101. UFEU-a, a naknadno, u drugoj fazi, priprema postupak u kojem pred nacionalnim sudom traži naknadu štete i donosi odluku da pokrene taj postupak, pri čemu je isti član Komisije odgovoran za obje stvari, koje su međusobno povezane, tim više što *a fortiori* nacionalni sud pred kojim se predmet vodi ne može odstupiti od odluke o kažnjavanju?

(b) (podredno pitanje) Ako je odgovor na pitanje iz točke 2.(a) [negativan] (u smislu da nespojivost postoji), kako je moguće da stranka (Komisija, institucije ili Unija) oštećena nezakonitim činom (stvaranjem kartela) sama mora isticati u pravu Unije svoje pravo na odštetu, koje je jedno od temeljnih prava?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 27 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita treba li članke 282. UEZ-a i 335. UFEU-a tumačiti na način da Komisija ima ovlasti zastupati Uniju pred nacionalnim sudom u parničnom postupku za naknadu štete koja je Uniji prouzročena sporazumom ili praksom koji su zabranjeni člancima 81. UEZ-a i 101. UFEU-a, a mogli su utjecati na određene ugovore o javnoj nabavi koje su sklopile razne institucije i razna tijela Unije, iako za zastupanje dotičnih drugih institucija ili tijela nema ovlaštenje.
- 28 Do 1. prosinca 2009., dana stupanja na snagu UFEU-a, zastupanje Zajednice pred sudovima država članica bilo je uređeno člankom 282. UEZ-a.
- 29 Budući da je tužba iz glavnog postupka podnesena prije toga datuma, prvo valja ispitati je li tim člankom Komisija bila ovlaštena zastupati Zajednicu u okviru takve tužbe.
- 30 Iz odredaba članka 282. UEZ-a proizlazi da Zajednica može biti stranka u sudskom postupku u svakoj državi članici i da je u tu svrhu zastupa Komisija.

- 31 Međutim, tuženici u glavnom postupku ističu da je članak 282. UEZ-a tek opće pravilo od kojeg se odstupa u člancima 274. UEZ-a i 279. UEZ-a. Odredbe ta dva članka provedene su Financijskom uredbom, čiji članci 59. i 60. svakoj instituciji Unije dodjeljuju ovlasti za izvršenje vlastitih proračunskih stavaka. Nadalje, iz članaka 103. i 104. Financijske uredbe proizlazi da je na svakoj od tih institucija, ako se smatra oštećenom zbog dotične povrede, da pokrene tužbu za naknadu štete, budući da većinu ugovora dodjeljuju u svoje ime i za svoj račun.
- 32 U tom pogledu valja utvrditi da članci 274. UEZ-a i 279. UEZ-a i odredbe Financijske uredbe određuju osobito ovlast institucija za utvrđivanje i izvršenje proračuna. Suprotno tome, članak 282. UEZ-a povjerava Zajednici pravnu sposobnost i uređuje način zastupanja Zajednice osobito pred sudovima država članica. Pitanje zastupanja Zajednice pred tim sudovima nije isto što i pitanje o mjerama koje za izvršenje proračuna donosi institucija Zajednice. Zbog toga načelo „*lex specialis generalibus derogat*” u ovom predmetu nije relevantno.
- 33 U pogledu osobito članaka 103. i 104. Financijske uredbe na koje se sud koji je uputio zahtjev poziva kada navodi svoje prvo pitanje, valja utvrditi da te odredbe sadržavaju pravila o sklapanju i izvršavanju ugovora o javnoj nabavi, a ne o zastupanju Unije pred sudovima država članica.
- 34 Iz toga proizlazi da je na temelju članka 282. UEZ-a Komisija bila ovlaštena zastupati Zajednicu pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 35 Što se tiče članka 335. UFEU-a, valja utvrditi da Ugovor o funkcioniranju Europske unije ne sadržava prijelaznu odredbu u pogledu zastupanja Unije u postupcima koji su pred sudovima država članica pokrenuti prije stupanja toga Ugovora na snagu, nego koji su nakon što je Ugovor stupio na snagu još uvijek u tijeku. U tim uvjetima relevantna odredba kojom se uređuje to zastupanje je članak 282. UEZ-a, budući da je spor u glavnom postupku započet prije stupanja na snagu Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
- 36 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti na način da mu u okolnostima kao što su one u glavnom postupku nije protivno da Komisija zastupa Uniju pred nacionalnim sudom u parničnom postupku za naknadu štete koja je Uniji prouzročena sporazumom ili praksom koji su zabranjeni člancima 81. UEZ-a i 101. UFEU-a, a mogli su utjecati na određene ugovore o javnoj nabavi koje su sklopile razne institucije i razna tijela Unije, a da pri tome Komisija ne mora imati njihovo ovlaštenje u tom smislu.

Drugo pitanje

- 37 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li članku 47. Povelje protivno da Komisija u ime Unije pred nacionalnim sudom podnese tužbu za naknadu štete nanesene Uniji zbog sporazuma za koji ili prakse za koju je odlukom te institucije utvrđeno da su protivni članku 81. UEZ-a.
- 38 Konkretno, Sud koji je uputio zahtjev pita se, kao prvo, je li u takvoj tužbi pravo na pošteno suđenje, utvrđeno u članku 47. Povelje i članku 6. EKLJP-a, povrijeđeno zbog toga što je na temelju članka 16. stavka 1. Uredbe br. 1/2003 odluka Komisije o

postupku primjene članka 81. UEZ-a obvezujuća za taj sud. U stvari, nametnuto mu je utvrđenje povrede članka 81. UEZ-a, i to odlukom jedne od stranaka u sporu, čime je nacionalni sud spriječen da suvereno ispita jedan od elemenata na temelju kojih nastaje pravo na naknadu štete, tj. nastanak štetnog događaja.

- 39 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev želi znati nije li Komisija u okviru takve tužbe i sudac i stranka u vlastitoj stvari, čime se povređuje načelo da nitko ne može biti sudac u vlastitoj stvari (*nemo iudex in sua causa*).
- 40 Sud je već imao priliku naglasiti da svaka osoba ima pravo pozivati se pred sudom na povredu članka 81. UEZ-a i time isticati nevaljanost sporazuma ili prakse koje taj članak zabranjuje (presuda od 13. srpnja 2006., Manfredi i dr., od C-295/04 do C-298/04, Zb., str. I-6619., t. 59.).
- 41 Osobito što se tiče mogućnosti da se zahtijeva naknada štete uzrokovane ugovorom ili ponašanjem koji bi mogli ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje, valja podsjetiti da se puna djelotvornost članka 81. UEZ-a i, osobito, korisni učinak zabrane utvrđene u članku 81. stavku 1. UEZ-a dovode u pitanje ako nema svaka osoba mogućnost tražiti naknadu štete uzrokovane ugovorom ili ponašanjem koji bi mogli ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje (presude od 20. rujna 2001., Courage i Crehan, C-453/99, Zb., str. I-6297., t. 26. i prethodno navedena, Manfredi i dr., t. 60.).
- 42 To pravo zapravo jača funkcioniranje pravila Unije o tržišnom natjecanju i destimulira često prikrivene sporazume ili praksu koji bi mogli ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje. S tog stajališta tužbe za naknadu štete pred nacionalnim sudovima mogu značajno doprinijeti održavanju učinkovitog tržišnog natjecanja u Uniji. (presuda Courage i Crehan, prethodno navedena, t. 27.).
- 43 Iz toga proizlazi da svaka osoba ima pravo tražiti naknadu za pretrpljenu štetu u slučaju kada između te štete i sporazuma ili prakse koji su zabranjeni na temelju članka 81. stavka 1. UEZ-a postoji uzročna veza (presuda Manfredi i dr., prethodno navedena, t. 61.).
- 44 Stoga to pravo pripada i Uniji.
- 45 Međutim, to se pravo ostvaruje uz poštovanje temeljnih prava tuženika kako su zajamčena, između ostalog, Poveljom. Na temelju članka 51. stavka 1. Povelje, odredbe te Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, te na države članice kada provode pravo Unije.
- 46 U tom pogledu valja podsjetiti da je načelo djelotvorne sudske zaštite opće načelo prava Unije, koje je danas izraženo u članku 47. Povelje (vidjeti presudu od 2. prosinca 2010., DEB, C-279/09, Zb., str. I-13849. t. 30. i 31.; rješenje od 1. ožujka 2011., Chartry, C-457/09, Zb., str. I-819. t. 25., kao i presudu od 28. srpnja 2011., Samba Diouf, C-69/10, Zb., str. I-7151., t. 49.).
- 47 Spomenuti članak 47. Povelje u pravu Unije osigurava zaštitu dodijeljenu člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a. Stoga se valja pozivati isključivo na tu prvu odredbu (presuda od 8. prosinca 2011., Chalkor/Komisija, C-386/10 P, Zb., str. I-13085., t. 51.).

- 48 Načelo djelotvorne sudske zaštite utvrđeno u članku 47. Povelje obuhvaća različite elemente, a posebno pravo na obranu, načelo jednakosti oružja, pravo pristupa pravosuđu i pravo da bude savjetovan, branjen i zastupan.
- 49 Osobito što se tiče pristupa pravosuđu, valja pojasniti da „sud”, kako bi mogao odlučiti o sporu u pogledu prava i obveza koji proizlaze iz prava Unije u skladu s člankom 47. Povelje, treba imati nadležnost ispitati sve činjenične i pravne elemente relevantne za predmet koji se vodi pred njim.
- 50 Točno je u tom pogledu da u skladu sa sudskom praksom Suda (presuda od 14. rujna 2000., *Masterfoods i HB*, C-344/98, Zb., str. I-11369., t. 52.), koju danas nalazimo kodificiranu u članku 16. Uredbe br. 1/2003, kada nacionalni sudovi odlučuju o sporazumima, odlukama ili praksi, koji su obuhvaćeni osobito člankom 101. UFEU-a i koji već jesu predmet odluke Komisije, ti sudovi ne mogu donositi odluke suprotne odluci koju je donijela Komisija.
- 51 To načelo primjenjuje se i ako je pred nacionalnim sudovima pokrenuta tužba za naknadu štete zbog sporazuma za koji ili prakse za koju je odlukom Komisije utvrđeno da su protivni članku 101. UFEU-a.
- 52 Primjena pravila Unije o tržišnoj utakmici, dakle, počiva na obvezi lojalne suradnje, s jedne strane, nacionalnih sudova i, s druge, Komisije odnosno sudova Unije, u okviru koje svatko djeluje na temelju uloge koja mu je dodijeljena Ugovorom (presuda *Masterfoods i HB*, prethodno navedena, t. 56.).
- 53 Važno je podsjetiti u tom pogledu da isključiva nadležnost da nadziru zakonitost akata institucija Unije pripada sudovima Unije, a ne nacionalnim sudovima. Potonji nemaju ovlasti da takve akte proglašavaju nevaljanima (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 22. listopada 1987., *Foto-Frost*, predmet 314/85, Zb., str. 4199., t. od 12. do 20.).
- 54 Pravilo prema kojem nacionalni sudovi ne mogu donositi odluke suprotne odluci Komisije je dakle poseban izraz podjele ovlasti unutar Unije između, s jedne strane, nacionalnih sudova i, s druge, Komisije i sudova Unije.
- 55 Međutim, to pravilo ne podrazumijeva da se tužiteljima u glavnom postupku uskraćuje pravo na pristup pravosuđu u smislu članka 47. Povelje.
- 56 Doista, pravo Unije predviđa sustav sudskog nadzora odluka Komisije o postupcima primjene članka 101. UFEU-a, koji pruža sva jamstva iz članka 47. Povelje.
- 57 U vezi s tim važno je utvrditi da odluka Komisije može podlijegati nadzoru zakonitosti koji obavljaju sudovi Unije na temelju članka 263. UFEU-a. U ovom predmetu tužitelji u glavnom postupku, kojima je odluka upućena, ustvari su podnijeli tužbe za poništenje te odluke, kao što je to navedeno u točkama od 20. do 22. ove presude.
- 58 Međutim, spomenuti tužitelji ističu da nadzor zakonitosti koji obavljaju sudovi Unije na temelju članka 263. UFEU-a u području prava tržišnog natjecanja nije potpun zbog, između ostalog, margine prosudbe koju ti sudovi dozvoljavaju Komisiji u gospodarskom dijelu.

- 59 Sud je u vezi s tim izjavio da iako u područjima u kojima je nužno provoditi složene gospodarske ocjene Komisija uživa diskrecijski prostor u gospodarskom dijelu, to ne znači da se sudac Unije dužan uzdržati od nadzora nad tumačenjem ekonomskih podataka od strane Komisije. Naime, sudac Unije ne samo da mora provjeriti materijalnu točnost navedenih dokaznih elemenata, kao i njihovu pouzdanost i dosljednost, već i to predstavljaju li navedeni elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije te jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koji su iz njih izvedeni (prethodno navedena presuda Chalkor/Komisija, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 60 Sud Unije također je dužan po službenoj dužnosti provjeriti je li Komisija obrazložila svoju odluku i, između ostalog, objasnila kako je odvagnula i procijenila elemente uzete u obzir (vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu Chalkor/Komisija, t. 61.).
- 61 Na sudovima Unije je, između ostalog, da nadzor zakonitosti izvršavaju na temelju dokaza koje tužitelj iznese u prilog istaknutim tužbenim razlozima. Tijekom tog nadzora sudovi se, kako bi odustali od provođenja dubinskog pravnog i činjeničnog nadzora (presuda Chalkor/Komisija, gore navedena, točka 62.), ne mogu pozvati na diskrecijsku ovlast Komisije, ni u odnosu na izbor dokaza uzetih u obzir prilikom primjene kriterija navedenih u komunikaciji Komisije pod naslovom „Smjernice o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003 (SL 2006, C 210, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 58.) ni u odnosu na ocjenu tih dokaza.
- 62 Na kraju, nadzor zakonitosti dopunjen je neograničenom nadležnošću koja je sudu Unije priznata člankom 17. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., koja je prva uredba o primjeni članaka 81. i 82. Ugovora (SL 1962., 13., str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3.), a danas je priznata člankom 31. Uredbe br. 1/2003 u skladu s člankom 261. UFEU-a. Ta nadležnost daje sudu ovlasti da provodi ne samo puki nadzor zakonitosti novčane kazne nego i da ocjenu Komisije zamjeni svojom ocjenom i da, posljedično, ukine, umanjí ili uveća izrečenu novčanu kaznu ili periodični penal (gore navedena presuda Chalkor/Komisija, t. 63.).
- 63 Nadzor predviđen Ugovorima podrazumijeva da sudovi Unije provode pravni i činjenični nadzor i da su ovlašteni ocjenjivati dokaze, poništiti pobijanu odluku i izmijeniti iznose novčanih kazni. Nadzor zakonitosti predviđen člankom 263. UFEU-a, dopunjen neograničenom nadležnošću u pogledu iznosa novčane kazne iz članka 31. Uredbe br. 1/2003, stoga ispunjava zahtjeve načela učinkovite sudske zaštite iz članka 47. Povelje (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Chalkor/Komisija, t. 67.).
- 64 Što se tiče prigovora koji su istaknuli tužitelji u glavnom postupku, da je ovlast nadzora dodijeljena Sudu, za čiju neovisnost oni tvrde da je dovedena u pitanje time što je i sam Sud institucija Unije, dostatno je utvrditi da je potpuno neutemeljen s obzirom na, s jedne strane, sva jamstva ugrađena u Ugovore koja osiguravaju neovisnost i nepristranost Suda i, s druge strane, činjenice da sva sudska tijela nužno čine dio državne ili nadnacionalne organizacije kojoj pripadaju, a to je činjenica koja sama po sebi ne može imati za posljedicu povredu članka 47. Povelje ni članka 6. EKLJP-a.

- 65 Konačno, važno je napomenuti da parnični postupak za naknadu štete, kao što je onaj u glavnom postupku, podrazumijeva, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, ne samo utvrđenje nastanka štetnog događaja nego i postojanje štete i postojanje izravne veze između štete i štetnog događaja. Iako je točno da obveza nacionalnog suda da ne donosi odluke suprotne odluci Komisije o povredi članka 101. UFEU-a svakako tom sudu nameće obvezu da prihvati postojanje zabranjenog sporazuma ili zabranjene prakse, valja pojasniti da postojanje štete i postojanje izravne uzročne veze između te štete i dotičnog sporazuma ili dotične prakse ipak ocjenjuje nacionalni sud.
- 66 Doista, čak i ako je Komisija u svojoj odluci točno odredila učinke povrede, i dalje je na nacionalnom sudu da pojedinačno odredi štetu uzrokovanu svakoj od osoba koje su pokrenule tužbe za naknadu štete. Takva ocjena nije u suprotnosti s člankom 16. Uredbe br. 1/2003.
- 67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, u okviru spora kao što je onaj u glavnom postupku Komisiju se ne može smatrati sucem i strankom u vlastitom predmetu.
- 68 Sud koji je uputio zahtjev pita se, kao drugo, ima li u parničnom postupku, kao što je onaj koji se vodi pred njim, povrede načela jednakosti oružja budući da je Komisija sama vodila istragu o dotičnoj povredi.
- 69 Prema mišljenju tuženikâ u glavnom postupku, Komisija se zato nalazi u povlaštenom položaju u odnosu na njih, što joj je omogućilo da prikupi i upotrijebi informacije, uključujući povjerljive informacije i stoga informacije zaštićene poslovnom tajnom, koje nisu dostupne svim tuženicima.
- 70 Komisija odgovara da je, u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku, u pripremi tužbe u glavnom postupku upotrijebila samo informacije iz javno dostupne inačice odluke od 27. veljače 2007. Ta institucija osim toga objašnjava da službe odgovorne za glavni postupak, odnosno uredi „Infrastrukture i logistika” u Bruxellesu i u Luxembourgu nisu raspolagali povlaštenim pravom pristupa povjerljivom predmetu Glavne uprave za tržišno natjecanje. Komisija zato navodi da je izjednačena s drugim strankama u sporu.
- 71 Načelo jednakosti oružja, kao prirodna posljedica samog pojma pravičnog postupka (presuda od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, Zb., str. I-8533., t. 88.) uključuje obvezu da se svakoj stranci pruži razumna mogućnost da iznese svoje stajalište u uvjetima koji je u odnosu na protivnu stranu ne stavljaju u znatno slabiji položaj.
- 72 Kako je nezavisni odvjetnik primijetio u točki 58. svojeg mišljenja, jednakost oružja ima za cilj zajamčiti ravnotežu između stranaka u postupku, tako da se osigura da svaka stranka u postupku može ispitati i osporavati svaki dokument podnesen sudu. Suprotno tome, štetu koja bi mogla nastati zbog neravnoteže u načelu mora dokazati onaj tko je trpi.
- 73 No iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da informacije na koje se pozivaju tužnici u glavnom postupku sudu nije dostavila Komisija, koja je štoviše izjavila da se oslanjala samo na informacije dostupne u verziji odluke o utvrđenju povrede članka

81. UEZ-a koja nije povjerljiva. Takve okolnosti stoga isključuju povredu načela jednakosti oružja.

- 74 Argumentacija tužiteljâ u glavnom postupku, prema kojoj je ravnoteža između stranaka ugrožena zbog činjenice da je Komisija vodila istragu o povredi članka 101. UFEU-a s ciljem da slijedom toga zahtijeva naknadu štete pretrpljene zbog te povrede, protivna je zabrani određenoj u članku 28. stavku 1. Uredbe br. 1/2003 da se informacije sakupljene u istrazi ne smiju upotrebljavati osim u svrhu zbog koje su prikupljene.
- 75 Isto tako okolnost da je i odluku od 27. veljače 2007. i odluku o podizanju tužbe za naknadu štete u glavnom postupku donio kolegij Komisije ne dovodi u pitanje prethodna razmatranja budući da pravo Unije sadržava dostatna jamstva kojima se osigurava poštovanje načela jednakosti oružja u okviru takve tužbe, kao što su jamstva koja proizlaze iz članaka 339. UFEU-a i 28. Uredbe br. 1/2003., kao i točke 26. komunikacije Komisije o suradnji između Komisije i nacionalnih sudova u primjeni članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u.
- 76 Konačno, argumenti koje tužitelji u glavnom postupku temelje na presudi Yvon/Francuska (Sud za ljudska prava, presuda od 24. travnja 2003., *Recueil des arrêts et décisions* 2003-V) nisu prihvatljivi. Ustvari, elementi koji su Sud za ljudska prava naveli da utvrdi povredu članka 6. EKLJP-a, a ti elementi uključuju osobito važan utjecaj mišljenja povjerenika vlade na ocjenu suda o eksproprijaciji kao i pravila o pristupu povjerenika vlade relevantnim informacijama i njegovoj uporabi tih informacija, nisu, za razliku od elemenata koji karakteriziraju ovaj glavni postupak, obuhvaćali sudski nadzor ili jamstva usporediva s ili ekvivalentna jamstvima spomenutima u točkama 63. odnosno 75. ove presude.
- 77 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članku 47. Povelje nije protivno da Komisija u ime Unije pred nacionalnim sudom podnese tužbu za naknadu štete nanesene Uniji zbog sporazuma za koji ili prakse za koju je odlukom te institucije utvrđeno da su protivni članku 81. UEZ-a ili članku 101. UFEU-a.

Troškovi

- 78 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Pravo Unije treba tumačiti tako da mu u uvjetima kao što su oni u glavnom postupku nije protivno da Komisija zastupa Europsku uniju pred nacionalnim sudom u parničnom postupku za naknadu štete koja je Uniji prouzročena sporazumom ili praksom koji su zabranjeni člancima 81. UEZ-a i 101. UFEU-a, a mogli su utjecati na određene ugovore o javnoj nabavi koje su sklopile razne institucije i razna tijela Unije, iako za zastupanje dotičnih drugih institucija ili tijela nema ovlaštenje.**

2. **Članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nije protivno da Europska komisija u ime Europske unije pred nacionalnim sudom podnese tužbu za naknadu štete koja je Uniji prouzročena sporazumom za koji ili praksom za koju je odlukom te institucije utvrđeno da su protivni članku 81. UEZ-a ili članku 101. UFEU-a.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD