

## **Analiza nekaterih vidikov postopkovnih pravil iz upravnega postopka zaradi kršitev pravil konkurence pred Evropsko komisijo**

JORG SLADIČ

### **Povzetek**

Za razliko od slovenskega prava upravni postopek pred Evropsko komisijo ni kodificiran. Zaradi tega ima sodna praksa Sodišča EU izreden pomen pri uveljavljanju klasičnih institutov upravnega postopka. Avtor ugotavlja, da se v upravnem postopku pred Evropsko komisijo upoštevajo številni elementi, ki so vsebovani tudi v slovenskem Zakonu o splošnem upravnem postopku, kot so npr. pogoji za uvedbo postopka, preiskovalno načelo, načelo materialne resnice, pravica stranke do izjave, neodložilni učinek pravnih sredstev idr. Ker se postopek pred Evropsko komisijo na področju konkurenčnega prava lahko konča tudi s sankcijami, je sodna praksa v upravni postopek uvedla posamezna načela kazenskega prava (načela *nullum crimen sine lege, ne bis in idem, nemo tenetur*, domneva nedolžnosti).

**Ključne besede:** • konkurenčno pravo • upravni postopek pred Evropsko komisijo • postopek zaradi kršitev konkurenčnega prava • splošna pravna načela

---

KONTAKTNI NASLOV: Dr. Jorg Sladič, docent, odvetniška pisarna Sladič – Zemljak, Kersnikova ulica 7, SI-1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: [advokat.sladic@sedmica.net](mailto:advokat.sladic@sedmica.net)

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2012 LeXonomica (Maribor)

UDK: 339.137:35.077.3(4)

JEL: K21, K49

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

## **Analysis of Some Aspects of Procedural Rules in Administrative Proceedings for Infringement of Competition Law before the European Commission**

JORG SLADIČ

### **Abstract**

By opposition to Slovenian law administrative proceedings before the European Commission do not have a codified set of rules. Such a finding implies enormous importance of case law of the Court of Justice of the European Union for application of classical institutes of administrative law. Administrative proceeding before the Commission comprises several elements also known in Slovenian administrative law (condition for initiating administrative proceedings, *principle inquisitoire*, principle of substantive truth, right to be heard, judicial remedies do not have a suspensory effect etc. As administrative proceedings in competition matters before the European Commission may lead to certain sanctions, case law introduced principles of criminal law (principles *nullum crimen sine lege*, *ne bis in idem*, *nemo tenetur*, presumption of innocence) in administrative proceedings.

**Keywords:** • competition law • administrative proceedings before the European Commission • procedures for infringement of competition law • general principles of law

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Dr. Jorg Sladič, assistant professor, law firm Sladič – Zemljak, Kersnikova ulica 7, SI-1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: [advokat.sladic@sedmica.net](mailto:advokat.sladic@sedmica.net)

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2012 LeXonomica (Maribor)

UDC: 339.137:35.077.3(4)

JEL: K21, K49

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

## 1. Uvod

Prispevek obravnava nekatera vprašanja upravnega postopka pred Evropsko komisijo, ki so se postavila v sodni praksi Sodišča EU, kadar Evropska komisija izvršuje svoje pristojnosti na področju konkurenčnega prava EU. Pri tem pa prispevek ne odpira vseh vprašanj - tako se npr. vprašanja dokaznega prava ne obravnavajo. Prav tako ne predstavlja podrobne in izčrpne analize obstoječe sodne prakse. Obravnavana vprašanja se nanašajo na vprašanja od uvedbe postopka pa vse do sodnega nadzora odločbe Evropske komisije, ki se v praksi pojavijo najpogosteje. Tako bodo npr. obravnavana vprašanja, zakaj upravne postopke vodi Evropska komisija sama, kdaj se uvede upravni postopek pred Evropsko komisijo in kakšna so najpomembnejša načela tega postopka.

## 2. Neposredna uprava EU in neposredno izvajanje prava EU

Prispevek se nanaša izključno na t. i. neposredno upravo (t. i. direct administration) oz. neposredno izvajanje prava EU, ko Evropska komisija proti podjetjem sama vodi upravne postopke in uporablja pravo EU. EU je skupnost, ki temelji na pravu, tudi v smislu, da so prenesene ji pristojnosti v veliki meri omejene na sprejetje splošnih predpisov. Individualno konkretno izvrševanje prava EU pa je stvar držav članic – seveda z omejitvijo, v kolikor ustanovitvene pogodbe ne predvidevajo kaj drugega. Načeloma je neposredno izvajanje prava EU sicer bolj značilno za Pogodbo EURATOM (Blumann, Dubois, 2011: 479), a takšno izvajanje srečamo zlasti na področju konkurenčnega prava EU. To lahko npr. utemeljimo s členom 3 Pogodbe o delovanju EU<sup>1</sup> (v nad.: PDEU), ki določa, da EU vzpostavi notranji trg z visokim konkurenčnim socialnim tržnim gospodarstvom (Van Raepenbusch, 2011: 158). Podlage za pristojnost neposrednega izvrševanja prava EU so npr. v členih 103 in naslednjih PDEU (Öhlinger, Potacs, 2011: 23).

Ne smemo pozabiti, da je za razliko od nacionalnega ustavnega prava unitarne države, kot je Slovenija, neposredno izvrševanje in izvajanje prava EU, ki se nanaša na konkurenčno pravo EU, omejeno z načelom omejenih pristojnosti. Neposredno izvajanje konkurenčnega prava EU pred Evropsko komisijo spada v t. i. eksterno oz. zunanje neposredno izvajanje prava EU (Haratsch, Koenig, Pechstein, 2012: 201 in 202; Oppermann, Classen, Nettesheim, 2011: 192–196). Pojem eksterno v tem smislu ni povezan z zunanjo politiko, temveč pomeni zgolj, da ne gre za urejanje notranjih razmerij v sami Evropski komisiji, ampak za razmerje med Evropsko

---

<sup>1</sup> UL C 83, 30.3.2010, str. 47.

komisijo in tretjimi. Če EU sama ukrepa v obliki zunanjega neposrednega izvajanja prava EU, sama ureja organizacijo organov in postopkovna pravila. Na tem področju pravo EU izključno ureja organizacijsko ureditev, »upravno procesno pravo« (»upravni spor in upravni postopek«) in materialno upravno pravo (Oppermann, Classen, Nettesheim, 2011: 193). To naj bi se utemeljilo z obrazložitvijo, da za takšno ukrepanje ni na voljo drugih pravnih pravil (Haratsch, Koenig, Pechstein, 2012: 203). Res je, da mora EU na tem področju spoštovati pravila mednarodnega prava. Vendar nadrejenost mednarodnega prava pravu EU ne zajema primarnega prava in še posebej ne splošnih načel, katerih del so temeljne pravice.<sup>2</sup>

Za razliko od slovenskega nacionalnega prava, v katerem so pravila upravnega postopka kodificirana v Zakonu o splošnem upravnem postopku<sup>3</sup> (v nad.: ZUP) in področnih zakonih, pravo EU še do danes ne pozna kodifikacije upravnega postopka. To ne pomeni, da posamezna postopkovna vprašanja niso kodificirana, tako se npr. prva uredba, ki jo je sprejel takratni Svet EGS leta 1958, nanaša na jezikovna vprašanja oz. določanje uradnega jezika institucij.<sup>4</sup> Na področju konkurenčnega prava sta zlasti pomembni Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (v nad.: Uredba št. 1/2003)<sup>5</sup> in Uredba Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma 81 in 82 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nad.: Uredba št. 773/2004).<sup>6</sup> Ob teh pa je treba omeniti še npr. Uredbo Sveta (EGS) št. 2988/74 z dne 26. novembra 1974 o rokih zastaranja v postopkih in izvajanju sankcij v transportnem pravu in pravu konkurence Evropske gospodarske skupnosti.<sup>7</sup> To pomeni, da se tudi na področju »čistega upravnega prava« EU pogosto odloča na podlagi splošnih pravnih načel. Vsak organ in institucija EU mora spoštovati splošna pravna načela prava Skupnosti<sup>8</sup> (danes EU). To je še posebej pomembno za upravne postopke pred Evropsko komisijo zaradi kršitev konkurenčnih pravil EU, saj se lahko odločba Evropske komisije zaključí z ravnalnimi ali pa strukturnimi ukrepi in celo sankcijami za podjetja. Zaradi tega je za upravni postopek pred

<sup>2</sup> Prim. sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-138/07, Schindler Holding in drugi proti Komisiji, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007TJ0138:SL:HTML,](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007TJ0138:SL:HTML,tč.187in188) tč. 187 in 188.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 24/2006 (ZUP-UPB2), 126/2007 (ZUP-E), 65/2008 (ZUP-F) in 8/2010 (ZUP-G).

<sup>4</sup> Uredba št. 1 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski gospodarski skupnosti (UL 17, 6.10.1958, str. 385, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 1, zvezek 1, str. 3).

<sup>5</sup> UL L 1, 4.1.2003, str. 1, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 8, zvezek 2, str. 205.

<sup>6</sup> UL L 123, 2.4.2004, str. 18, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 8, zvezek 3, str. 81.

<sup>7</sup> UL L 319, 29.11.1974, str. 1, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 7, zvezek 1, str. 61.

<sup>8</sup> Zadeva C-540/03, Parlament proti Svetu, ZOdl. 2006, str. I-5769, tč. 105 in navedena sodna praksa, ter zadeva T-16/04, Arcelor proti Parlamentu in Svetu, ZOdl. 2010, str. II-211, tč. 181.

Evropsko komisijo značilno tudi analogno upoštevanje temeljnih načel kazenskega prava, kot so načelo *nullum crimen sine lege certa et praevia*, načelo *ne bis in idem*, načelo *nemo tenetur se ipse accusare* in domneva nedolžnosti. Specifična kombinacija načel upravnega postopka in kazenskega prava je značilna za postopkovno pravo EU, zaradi tega del pravne teorije govori o tem, da v Evropi obstaja konkurenčno kaznovalno pravo (Bombois, 2012: 11). Vendar pa kljub vsemu ne smemo pozabiti, da Sodišče EU opozarja, da Evropska komisija ni sodišče in da globe, ki jih naloži, niso kazenskopravne narave, da pa mora kljub temu Evropska komisija v upravnem postopku upoštevati splošna načela prava EU, kamor pa spadajo zgoraj navedena načela kazenskega prava.<sup>9</sup> Generalna pravobranilka *Eleanor Sharpston* temu nasprotuje in opozarja, da postopek, v katerem je naložena globa za kršitev člena 101(1) PDEU, spada v »kazensko kategorijo« 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nad.: EKČP), kot jo je postopoma opredelilo Evropsko sodišče za človekove pravice<sup>10</sup> (v nad.: ESČP).

V pravu EU je temeljno načelo ukrepanja na ravni EU, da bistvene upravne naloge izvršuje Evropska Komisija, pri tem pa ji pomagajo države članice (Haratsch, Koenig, Pechstein, 2012: 202). Kadar institucije EU ukrepajo kot upravni organi, pa načelo zakonitosti zahteva, da ukrepajo na podlagi določenega postopkovnega prava, se pravi vnaprej znanih procesnih pravnih pravil. Ta pravna pravila so vsebovana v virih upravnega postopka pred Evropsko komisijo, ki pa so pozitivno primarno pravo (ustanovitvene pogodbe), nekodificirano primarno pravo (splošna pravna načela prava EU, ki jih je ugotovilo Sodišče EU v sodni praksi)<sup>11</sup> in sekundarno pravo (uredbe in tudi nezavezujoči pravni akti, kot so sporočila, v katerih Evropska komisija *erga omnes* sporoči, kako bo izvajala določene akte prava EU<sup>12</sup>) ter celo upravna praksa Evropske komisije.

<sup>9</sup> Združene zadeve T-109/02, T-118/02, T-122/02, T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 in T-136/02, Bolloré in drugi proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. II-947, tč. 67.

<sup>10</sup> Sklepni predlogi generalne pravobranilke *E. Sharpston* z dne 10. februarja 2011 v zadevi KME Germany, KME France in KME Italy proti Komisiji, C-272/09 P, <http://www.curia.europa.eu>, tč. 64.

<sup>11</sup> Ta načela so npr. načelo zakonitosti uprave (zadeva 42 in 49/59, SNUPAT proti Visoki oblasti, ZOdl. 1961, str. 101), načelo pravne varnosti (zadeva 78/74, Deuka, ZOdl. 1975, str. 421), načelo preiskave pred organi EU (zadeva 27/76, United Brands Company in United Brands Continental proti Komisiji, ZOdl. 1978, str. 207), pravica do izjave in pravica do vpogleda v spis (zadeva 85/76, Hoffmann-La Roche proti Komisiji, ZOdl. 1979, str. 461), načelo zaupnosti odvetniške korespondence (zadeva C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals in Akros Chemicals proti Komisiji, <http://www.curia.europa.eu>), načela, ki izvirajo iz kazenskega prava, kot so načelo *ne bis in idem*, načelo domneve nedolžnosti, načelo *nullum crimen sine lege certa et praevia* in načelo *nemo se ipse accusare tenetur* ter tipična ustavnopravna načela, kot so načelo varstva zaupanja v pravo, načelo varstva pridobljenih pravic ipd.

<sup>12</sup> Prim. zlasti Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty (UL C 101, 27.4.2004, str. 65; zdi se, da to obvestilo ni

Posebnost neposrednega izvajanja konkurenčnega prava EU je v dokaznem pravu npr. ta, da zakonitost pridobivanja dokazov, če so državni tožilec ali nacionalni organi, pristojni za konkurenco, Evropski komisiji posredovali podatke, ki so bili zbrani na podlagi nacionalnega kazenskega prava, spada v nacionalno pravo.<sup>13</sup> Kadar Evropska komisija odloča kot organ, so pooblašcene uradne osebe, ki v postopku sprejmejo odločbo, komisarji. Evropska komisija deluje kot kolegijski organ (t. i. načelo kolegijskega odločanja, *principle of collegiate responsibility* oz. *Kollegialitätsprinzip*, člen 259 PDEU).<sup>14</sup> To pravna teorija pojasni tako, da Evropska komisija in ne komisarji sprejme vse upoštevne akte iz njene pristojnosti in da se o odločbah posvetuje na zasedanjih Evropske komisije ter da so vsi komisarji solidarno odgovorni za sprejete odločbe, politično pa so odgovorni celo kolektivno (Van Raepenbusch, 2011: 239).<sup>15</sup> Prav na področju konkurenčnega prava obstaja pomembna razlika med sprejemanjem »upravljalnih ali administrativnih ukrepov« (se pravi aktov poslovanja), ki jih na podlagi člena 13 Sklepa Komisije 2010/138/EU - Euratom po postopku pooblastitve lahko sprejmejo posamezni komisarji v imenu in za račun Evropske komisije ali pa po postopku prenosa na podlagi člena 14 Sklepa Komisije 2010/138/EU - Euratom generalni direktorji in vodje služb, in odločbami, s katerimi se ugotovi kršitev konkurenčnega prava, ki jih lahko sprejme le Evropska komisija kot kolegijski organ. Odločbe, s katerimi se odredijo preiskovalni ukrepi, se pravi odločba o tem, da se mora podjetje podvreči preiskavi, se lahko obravnavajo kot navadni ukrepi poslovanja. V odločbi, v kateri je ugotovljena kršitev konkurenčnega prava, bi bilo kršeno načelo kolegijskega odločanja, če bi bila sprejeta na podlagi člena 13 Sklepa Komisije 2010/138/EU - Euratom iz naslova pooblastitve komisarja, ki je pristojen za konkurenco.<sup>16</sup> Dejansko ima pri vodenju upravnega postopka na področju konkurence pomembno vlogo pooblaščenec za zaslišanje (hearing officer). »Vodenje upravnih postopkov mora biti zaupano neodvisni osebi z izkušnjami na področju konkurence, ki mora s svojo neoporečnostjo

---

prevedeno v slovenski jezik; v nad.: Obvestilo o obravnavanju pritožb), Obvestilo Komisije o pravilih za vpogled v spis Evropske komisije v zadevah na podlagi členov 81 in 82 Pogodbe ES, členov 53, 54 in 57 Sporazuma EGP in Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 (UL C 325, 22.12.2005, str. 7; v nad.: Obvestilo o pravilih za vpogled v spis) in Obvestilo Komisije o dobrih praksah za izvajanje postopkov v zvezi s členoma 101 in 102 PDEU (UL C 308, 20.10.2011, str. 6). S tega stališča je npr. zanimivo tudi Poročilo o politiki konkurence za leto 2005, str. 25 do 27, v katerem je Evropska komisija sporočila kako bo izvrševala svojo diskrecijsko pravico do uvedbe formalnega postopka preiskave.

<sup>13</sup> Zadeva C-407/04 P, Dalmine proti Komisiji, C-407/04 P, ZOdl. 2007, str. I-829, tč. 59.

<sup>14</sup> Glej člen 1 Sklepa Komisije 2010/138/EU - Euratom z dne 24. februarja 2010 o spremembi poslovnika Komisije (UL L 55, 5.3.2010, str. 60).

<sup>15</sup> Gl. v zvezi s tem zadevo C-137/92 P, Komisija proti BASF in drugi, ZOdl. 1994, str. I-2555, tč. 62.

<sup>16</sup> Zadeva C-137/92 P, Komisija proti BASF in drugi, ZOdl. 1994, str. I-2555, tč. 75.

prispevati k objektivnosti, preglednosti in učinkovitosti teh postopkov.<sup>17</sup> Na podlagi člena 5 Sklepa Komisije 2001/462/ES - ESPJ pooblaščenec za zaslišanje zagotavlja, da se zaslišanje vodi pravilno in prispeva k nepristranskosti zaslišanja samega ter vseh pozneje sprejetih odločb. Pooblaščenec za zaslišanje si posebej prizadeva, da pri pripravi osnutkov odločb Evropske komisije zagotovi, da se upoštevajo vse dejanske okoliščine, ugodne ali neugodne za zadevne stranke, tudi takšne, ki pričajo o teži kršitve.

Druga značilnost eksternega neposrednega izvajanja prava EU je, da sodni nadzor v zvezi z zakonitostjo izpodbijanega ukrepa Evropske komisije obstaja izključno pred Sodiščem EU kot institucijo (prim. npr. člen 263 PDEU za najpomembnejšo obliko sodnega nadzora – ničnostno tožbo). To pa v praksi pomeni, da morajo posamezna podjetja v konkurenčnem pravu to ničnostno tožbo vložiti pred Splošnim sodiščem EU.

Tretja značilnost neposrednega izvajanja prava EU pa je, da prisilna izvršba odločb poteka pred organi držav članic (člen 299 PDEU). Če pa je z odločbo Evropske komisije naložena globa, je ta izvršilni naslov v smislu 17. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju<sup>18</sup> (v nad.: ZIZ), ki je enak pravnomočnim in izvršljivim odločbam v slovenskem izvršilnem postopku in je primerna za izvršbo po določbah ZIZ.

### **3. Uvedba upravnega postopka pred Evropsko komisijo**

Ker spada določanje pravil konkurence, ki je potrebna za delovanje notranjega trga, med izključne pristojnosti EU, pravna teorija zastopa stališče, da gre za pristojnosti, ki imajo institucionalni značaj, saj jih EU neposredno podelijo ustanovitvene pogodbe, kar pa tudi pomeni, da naj bi obstajala dolžnost EU, da ukrepa (Van Raepenbusch, 2011: 158). Dolžnost ukrepanja pa bi lahko pomenila uvedbo postopka po uradni dolžnosti (*ex officio*). Vendar je vprašanje, ki se na področju konkurence pojavlja, ali je to ukrepanje EU izčrpano s sprejetjem splošnih in abstraktnih predpisov (npr. z Uredbo št. 1/2003), ali pa je potrebna tudi konkretna uvedba upravnih postopkov. Odgovor v sekundarnem pravu in v sodni praksi je, da ima za uvedbo upravnih postopkov proti podjetjem zaradi kršitev konkurenčnih pravil EU Evropska komisija diskrecijsko pravico.

---

<sup>17</sup> Sklep Komisije 2001/462/ES, ESPJ z dne 23. maja 2001 o mandatu pooblaščenca za zaslišanje v nekaterih postopkih o konkurenci (UL L 162, 19.6.2001, str. 21).

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 3/2007 (ZIZ-UPB4), 93/2007 (ZIZ-F), 28/2009 (ZIZ-G), 51/2010 (ZIZ-H) in 26/2011 (ZIZ-I).



Kot v nacionalnem pravu, se lahko upravni postopek pred Evropsko komisijo uvede po uradni dolžnosti ali na podlagi pritožbe stranke. Poseben postopek s pritožbami strank je določen v Uredbi št. 773/2004, na podlagi katerega je uvedba na zahtevo stranke omejena z diskrecijsko pravico Evropske komisije. To naj bi izhajalo po eni strani že iz uvodne izjave 18 in iz člena 7(2) Uredbe št. 1/2003, ki predpostavlja obstoj pravnega interesa za pritožbo. Ta člen vlagatelju pritožbe namreč ne podeli pravice, da od Evropske komisije zahteva sprejetje dokončne odločbe o obstoju zatrjevane kršitve konkurenčnega prava.<sup>19</sup> Evropski komisiji se tudi ni treba izreči o tem, ali kršitev obstaja ali ne. Če se ji ni treba izreči o tem, ali kršitev obstaja ali ne, ne more biti prisiljena voditi preiskave, ker naj bi bil namen slednje le raziskovati dokaze o tem, ali kršitev, o kateri se ji ni treba izreči, obstaja ali ne.<sup>20</sup> Po drugi strani pa iz besedila členov 2 in 7 Uredbe št. 773/2004, ki dejansko dajeta Evropski komisiji pravico do prostega preudarka za odločitev, ali bo začela postopek ali ne, popolnoma nedvoumno izhaja ta diskrecijska pravica. Časovno je omejena na sprejetje predhodne ocene. Za razliko od slovenskega upravnega prava v pravu EU ni razlike med nedoločenimi pravnimi pojmi in diskrecijsko pravico v tem smislu, da se diskrecijska pravica nanaša na zgornjo premiso (abstraktno dejansko stanje oz. pravno pravilo), nedoločen pravni pojem pa na spodnjo premiso (konkretno dejansko stanje). Tako ima Evropska komisija na podlagi tč. 46 Sporočila o obravnavanju pritožb pravico do proste presoje glede dejanskega stanja (dejstva, ki so potrebna za dokaz kršitve konkurenčnega prava) in glede pravne presoje ravnanja zadevnega podjetja. Zaradi tega je tudi sodni nadzor diskrecijske pravice omejen zgolj na očitno zmotno izvrševanje diskrecijske pravice (*Ermessensmissbrauch*, *manifest error of assessment*) - se pravi na očitno nesorazmerne odločbe in na kršitev načela enakosti. Sodišče EU namreč ne more v sistemu institucionalnega ravnovesja EU prevzeti nalog Evropske komisije.<sup>21</sup> Vendar pa tudi diskrecijska pravica Evropske komisije ni neomejena. Evropska komisija mora pozorno preučiti vsa dejstva in dokaze ter pravne navedbe, ki jih je podala stranka, in mora natančno in poglobljeno obrazložiti svojo odločbo, če se odloči, da ne bo uvedla postopka.<sup>22</sup> Zato na podlagi prijave o kršitvi Evropska komisija ni dolžna začeti postopka za ugotavljanje teh kršitev, ampak mora zgolj pozorno preučiti pravne in dejanske elemente, ki ji jih je predstavila pritožnica, da presodi, ali slednji kažejo na ravnanje, ki izkrivlja konkurenco znotraj skupnega trga in vpliva na trgovino med državami članicami.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Zadeva T-306/05, Scippacercola in Terezakis proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-4, tč. 91.

<sup>20</sup> Zadeva T-204/03, Haladjian Frères proti Komisiji, ZOdl. 2006, str. II-3779, tč. 27 in 28.

<sup>21</sup> Prim. zadevo T-306/05, Scippacercola in Terezakis proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-4, tč. 97.

<sup>22</sup> Zadeva T-306/05, Scippacercola in Terezakis proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-4, tč. 94–96.

<sup>23</sup> Zadeva T-204/03, Haladjian Frères proti Komisiji, ZOdl., 2006, str. II-3779, tč. 29.



Evropska komisija uvede upravni postopek zaradi kršitve pravil konkurenčnega prava EU le, če obstaja zadosten interes EU. Kaj je zadosten interes EU, nam lahko pove le sodna praksa, ki pa jo je Evropska Komisija povzela v Poročilu o politiki konkurence za leto 2005.<sup>24</sup> Na podlagi člena 105 PDEU je Evropska komisija pristojna za nadzor uporabe načel, ki so določena v členih 101 in 102 PDEU, in mora določiti usmeritev konkurenčne politike EU. Za učinkovito izvrševanje te naloge pa ima pravico, da pritožbe obravnava glede na vrstni red, ki ga sama določi. Za takšno ravnanje ji je podeljena diskrecijska pravica.<sup>25</sup> Pri določanju prioritete vrstnega reda se Evropska komisija lahko sklicuje zlasti na interes EU.<sup>26</sup> Evropska komisija mora pri presoji interesa EU upoštevati težo in trajanje očitanih kršitev, neupoštevanje pa na zakonitost odločbe o zavrnitvi pritožbe nima učinka, če ta napaka ni mogla odločilno vplivati na njen izrek. Tako velja v primeru, ko Evropska komisija – čeprav zgolj po preučitvi trditve pritožnice glede teže in trajanja kršitev – meni, da za obravnavanje pritožbe ni zadostnega interesa EU.<sup>27</sup> Tudi če nacionalni organi in sodišča lahko obravnavajo morebitne kršitve iz pritožbe zaradi domnevne kršitve konkurenčnega prava EU, to ne zadostuje za sklep o neobstoju zadostnega interesa EU. Če je protikonkurenčno ravnanje prisotno v vsaj petih ali celo v vseh državah članicah, je delovanje na ravni EU učinkovitejše od ukrepanja več nacionalnih organov na nacionalni ravni.<sup>28</sup> Merila z določitev interesa Unije niso določena taksativno, a načeloma se jih lahko opredeli kot (Evropska Komisija, 2007: str. 26):

- pomembnost vpliva na delovanje konkurence na notranjem trgu,
- obseg in zapletenost zahtevane preiskave,
- verjetnost, da bo kršitev ugotovljena,
- možnost vložitve tožbo pred nacionalnim sodiščem v državi članici,
- ustreznost odzivanja na določeno pritožbo, ki zadeva posebno novo ali že znano pravno vprašanje,
- prekinitev ali sprememba ravnanja, proti kateremu je bila vložena pritožba,
- pomen drugih področij zakonodaje Skupnosti (danes: EU) ali nacionalne zakonodaje, na katera vpliva ravnanje, proti kateremu je bila vložena pritožba, v primerjavi s pomenom konkurenčnih pomislekov, na katere opozarja pritožba.

---

<sup>24</sup> Str. 25 do 27.

<sup>25</sup> Zadeva T-306/05, Scippacercola in Terezakis proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-4, tč. 92.

<sup>26</sup> Zadeva T-306/05, Scippacercola in Terezakis proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-4, tč. 93.

<sup>27</sup> Zadeva T-60/05, UFEX in drugi proti Komisiji ZOdl. 2007, str. II-33, tč. 65, 69, 70, 73, 74 in 78.

<sup>28</sup> Zadeva T-427/08, CEAHR proti Komisiji, ZOdl. 2010, tč. 176.

Edina izjema od diskrecijske pravice za uvedbo postopka je člen 29 Uredbe št. 1/2003, na podlagi katerega mora Evropska komisija ukrepati. Ta člen pa se nanaša na zgolj nekaj omejenih panog kot npr. ladijski linijski prevoz po morju, tako da za slovenske pravnike ni najbolj pomemben.

#### **4. Faze upravnega postopka zaradi kršitve pravil konkurence pred Evropsko komisijo**

##### **4.1. Postopek s pritožbo**

V uredbi št. 773/2004 so kodificirana pravila o obravnavanju pritožb, ki so vložene zaradi kršitev členov 101 in 102 PDEU. Evropska komisija je svojo prakso in praktična vprašanja (kot npr. na koga nasloviti t. i. izpolnjeni obrazec C pritožbe) v zvezi s pritožbami objavila Obvestilo o obravnavanju pritožb. Člen 7 Uredbe št. 773/2004 predvideva dvofazni postopek zavrnitve pritožbe.<sup>29</sup>

Kadar Evropska komisija meni, da na podlagi informacij, s katerimi razpolaga, ni zadostne podlage za ukrepanje na podlagi pritožbe, pritožniku sporoči svoje razloge in določi rok, v katerem pritožnik lahko pisno sporoči svoje mnenje. Če pritožnik sporoči svoje mnenje v roku, ki ga je določila Evropska komisija, in če pisne vloge pritožnika nimajo za posledico različne presoje pritožbe, Evropska komisija z odločbo zavrne pritožbo. Če pritožnik ne sporoči svojega mnenja v roku, ki ga je določila Evropska komisija, se šteje, da je bila pritožba umaknjena. Predhodni razlogi, ki jih Evropska komisija sporoči na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 773/2004, niso akt, ki bi se lahko izpodbijal pred Sodiščem EU, saj gre začasne pripravljalne akte oz. akte poslovanja, v katerih Evropska komisija še ni avtoritativno in dokončno zavzela stališča.<sup>30</sup> Odločba, s katero je dokončno zavrnjena pritožba, pa se lahko izpodbija pred Sodiščem EU.<sup>31</sup>

##### **4.2. Formalni postopek preiskave proti podjetjem, ki so domnevno kršila konkurenčno pravo**

Če Evropska komisija ukrepa *ex officio* oz. če ne zavrne pritožbe in se ta tudi ne šteje kot umaknjena, se začne upravni postopek zaradi kršitve konkurenčnih pravil pred Evropsko komisijo proti storilcem kršitev

---

<sup>29</sup> Zadeva T-411/05, Annemans proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. II-87, tč. 31.

<sup>30</sup> Zadeva T-411/05, Annemans proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. II-87, tč. 32–34.

<sup>31</sup> Zadeva T-411/05, Annemans proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. II-87, tč. 35.

konkurenčnega prava, ki pa se deli na dve fazi: na predhodno preiskovalno (strogo inkvizitorno) fazo in na kontradiktorno fazo. Upravni postopek pred Evropsko komisijo glede kršitev členov 101 in 102 PDEU je razdeljen na dve ločeni in zaporedni fazi, od katerih ima vsaka svojo notranjo logiko, in sicer na predhodno preiskovalno fazo na eni strani in kontradiktorno fazo na drugi strani.<sup>32</sup>

#### **4.2.1. Predhodna preiskovalna faza upravnega postopka proti podjetjem zaradi kršitve pravil konkurence**

Namen predhodne preiskovalne faze, ki traja tudi po sprejetju obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, je Evropski komisiji omogočiti, da zbere vse upoštevne informacije, ki potrjujejo obstoj kršitve pravil o konkurenci ali ga ne, in sprejme prvo stališče o usmeritvi in tudi nadaljevanju postopka.<sup>33</sup>

Predhodna preiskovalna faza se začne, ko Evropska komisija sprejme ukrepe, ki zajemajo očitke storitve kršitve in imajo pomembne posledice za položaj osumljenih subjektov.<sup>34</sup> V predhodni preiskovalni fazi ima Evropska komisija pooblastila za preiskavo (člen 17 Uredbe št. 1/2003) znotraj posamezne panoge ali znotraj posamezne vrste sporazumov v več sektorjih. Med trajanjem te preiskave lahko od zadevnih podjetij ali podjetniških združenj zahteva, da ji priskrbijo informacije, ki so potrebne za uporabo konkurenčnega prava, in lahko opravi vse preglede, ki so potrebni za ta namen. V tem okviru ima zlasti pooblastilo, da vpogleda v vse sporazume, sklepe in usklajena ravnanja, ki jih zazna. Evropska komisija lahko zahteva tudi informacije od podjetij in podjetniških združenj na podlagi enostavnega zahtevka za informacije (člen 18(2) Uredbe št. 1/2003) ali pa tudi predložitev podatkov, ki se lahko sprejme le v obliki odločbe (člen 18(3) Uredbe št. 1/2003), prav tako ima tudi pooblastilo za razgovore (člen 19 Uredbe št. 1/2003) in pooblastilo za pregled poslovnih in drugih prostorov. Tako ima Evropska komisija pravico, po potrebi z odločbo, zavezati podjetje, naj ji posreduje vse potrebne podatke o dejstvih, ki jih potrebuje, vendar pa temu podjetju zaradi načela *nemo tenetur se ipse accusare* in porazdelitve dokaznega bremena iz člena 2 Uredbe št. 1/2003 ne more odrediti, naj ji posreduje odgovore, s katerimi bi bilo prisiljeno priznati obstoj kršitve, ki jo mora dokazati Evropska komisija.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, ZOdl. 2011, tč. 113.

<sup>33</sup> Zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, ZOdl. 2011, tč. 113.

<sup>34</sup> Zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, ZOdl. 2011, tč. 114.

<sup>35</sup> Zadeva C-407/04 P, Dalmine proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-829, tč. 34.

V predhodni preiskovalni fazi postopka Evropska komisija zbira podatke, na podlagi katerih sestavi obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah (statement of objections, communication des griefs. Mitteilung der Beschwerdepunkte). Ta procesni akt je tako pomemben del upravnega postopka pred Evropsko komisijo, da bo obravnavan v posebni točki tega prispevka.

#### **4.3. Kontradiktorna faza upravnega postopka proti podjetjem zaradi kršitve pravil konkurence**

Kontradiktorna faza traja od vročitve obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah do sprejetja dokončne odločbe, njen namen pa je Evropski komisiji omogočiti, da se dokončno opredeli do očitane kršitve.<sup>36</sup> Položaj strank v upravnem postopku je določen na podlagi načel, kot so pravica do obrambe, pravice do vpogleda v spis, pravice do izjave, načela *nemo temetur se ipse accusare*, domneve nedolžnosti in načela o porazdelitvi dokaznega bremena v kombinaciji z načelom materialne resnice in preiskovalnim načelom.

#### **4.4. Temeljni postopkovni akt v kontradiktorni fazi preiskave, ki omogoča varovanje pravice do obrambe: obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah**

Z obvestilom o ugotovitvah o možnih kršitvah je podjetje obveščeno o vseh bistvenih podatkih, na katere se Evropska komisija opira v začetku kontradiktorne faze upravnega postopka. Šele po tem, ko je bilo navedeno obvestilo vročeno, lahko podjetje v celoti uveljavlja pravice do obrambe.<sup>37</sup> Obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah je pripravljalni dokument, v katerem sta presoja dejstev in pravna presoja le začasni. Ni nujno, da je poznejša odločba prepis navedb o očitkih, pri čemer mora Evropska komisija upoštevati elemente, ki izhajajo iz upravnega postopka, da bi bodisi odstopila od očitkov, ki ne bi bili utemeljeni, bodisi da bi za utemeljitev očitkov izboljšala ali dopolnila svoje trditve glede dejanskega stanja in prava.<sup>38</sup>

Obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah, ki ga Evropska komisija naslovi na podjetje, ki mu namerava naložiti sankcijo zaradi kršitve konkurenčnih pravil, mora vsebovati bistvene elemente v zvezi s tem podjetjem, kot so očitano ravnanje, njegova opredelitev in dokazi, na katere se opira Evropska

---

<sup>36</sup> Zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, ZOdl. 2011, tč. 113.

<sup>37</sup> Zadeva C-407/04 P, Dalmine proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-829, tč. 59.

<sup>38</sup> Zadeva C-534/07 P, Pym in Pym Consumer proti Komisiji, ZOdl. 2009, str. I-7415, tč. 28 in 40.

komisija, da bi to podjetje lahko v upravnem postopku, uvedenem zoper njega, učinkovito navajalo svoje trditve. Zato je izključena možnost, da bi se odločba, s katero je Evropska komisija podjetju naložila globo na področju konkurence, štela za dopustno, ne da bi mu prej sporočila očitke, ki so naslovljeni nanj.<sup>39</sup> Tako je prvi pogoj zakonitosti upravnega postopka v zvezi z obvestilom o ugotovitvah o možnih kršitvah t. i. vzporednost dejanskih in pravnih elementov med obvestilom in končno odločbo Evropske komisije. Drugače rečeno, končna odločba Evropske komisije ne sme obsegati več, kot je obsegalo obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah. Zato so presoje v tem obvestilu, ki ga določajo uredbe EU, namenjene določitvi predmeta upravnega postopka v zvezi s podjetji, zoper katera je bil le-ta uveden. Iz obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah morajo zato jasno izhajati vsi bistveni elementi, na katere se je v tej fazi postopka oprla Evropska komisija.<sup>40</sup> Ti elementi so lahko povzeti na kratko, saj je to obvestilo pripravljalni dokument, v katerem sta presoja dejstev in pravna presoja le začasni.<sup>41</sup> Obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah je procesni in pripravljalni dokument, ki za zagotovitev učinkovitega nadzora pravice do obrambe opredeljuje predmet upravnega postopka, ki ga je uvedla Evropska komisija, in tako preprečuje, da bi se ta sklicevala na druge očitke v odločbi, s katero se zadevni postopek konča. Zanj je značilno, da je začasno in da lahko presoja, ki jo pozneje opravi Evropska komisija na podlagi pripomb, ki so jih v odgovor posredovale stranke, in drugih ugotovitev o dejstvih, pripelje do drugačnih sklepov.<sup>42</sup> Evropska komisija mora namreč upoštevati dejavnike, ki izhajajo iz celotnega upravnega postopka, da bi bodisi odstopila od očitkov, ki ne bi bili utemeljeni, bodisi izboljšala ali dopolnila – glede dejanskega stanja in prava – svoje trditve za utemeljitev očitkov. Zato obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah nikakor ne preprečuje Evropski komisiji, da bi spremenila svoje stališče v korist zadevnih podjetij.<sup>43</sup> Dopolnilno obvestilo je potrebno, če je Evropska komisija med formalnim postopkom preiskave ugotovila, da gre za druge kršitve konkurenčnega prava ali pa če so se dokazi bistveno spremenili.<sup>44</sup> Vendar pa je treba upoštevati, da gola navedba dejstev in očitanih kršitev ni vedno dovolj. Čeprav so bila vsa dejstva, ki jih je Evropska

---

<sup>39</sup> Združene zadeve C-322/07 P, C-327/07 P in C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler proti Komisiji, ZOdl. 2009, str. I-7191, tč. 36 in 37.

<sup>40</sup> Zadeva C-413/06 P, Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala, ZOdl. 2008, str. I-4951.

<sup>41</sup> Zadeva C-413/06 P, Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala, ZOdl. 2008, str. I-4951.

<sup>42</sup> Zadeva C-413/06 P, Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala, ZOdl. 2008, str. I-4951.

<sup>43</sup> Zadeva C-413/06 P, Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala, ZOdl. 2008, str. I-4951.

<sup>44</sup> Sklep Sodišča prve stopnje z dne 4. julija 2008 v zadevi Wegenbouwmaatschappij J. Heijmans proti Komisiji, T-358/06, ZOdl. 2008, str. II-110\*, tč. 23.

komisija upoštevala v odločbi in na katerih je utemeljila očitke vodje kartela, že podana v obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah, med temi elementi, ponovljenimi v več točkah tega obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, ni bila vzpostavljena zveza niti jih ni Evropska komisija kakor koli opredelila. Ti elementi so bili združeni v enoten del šele na stopnji odločbe, v kateri je bil oitek vodje kartela proti vodilnemu podjetju prvič jasno izražen.<sup>45</sup> Velja pa, da se podjetje ne more učinkovito braniti, kadar se z odločbo odgovornost za kršitev pripiše matični družbi zaradi sodelovanja njene hčerinske družbe pri omejevalnem sporazumu in neposredne vpletenosti matične družbe v dejavnosti hčerinske družbe, če v obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah matični družbi ne omogoča, da se seznanijo z očitkom, ki se nanaša na njeno neposredno vpletenost v kršitev, niti z dejstvi, ki so bila v končni fazi ugotovljena v odločbi v podporo temu očitku.<sup>46</sup>

Evropska komisija ni zavezana vztrajati pri presoji dejstev ali pravni presoji, ki izhaja iz obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah.<sup>47</sup> V fazi obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah mora Evropska komisija zgolj dovolj jasno in natančno predstaviti konkurenčne probleme.<sup>48</sup> Končno odločbo pa mora obrazložiti s svojimi končnimi presojami, ki temeljijo na rezultatih celotne preiskave, kot so podani ob koncu formalnega postopka preiskave.<sup>49</sup>

## **5. Položaj podjetja v kontradiktorni fazi preiskave: pravica do obrambe**

Pojem pravice do obrambe izvira iz francoske pravne terminologije. V nemških prevodih se govori prej o postopkovnih jamstvih (Verfahrensgarantien), pri nas ga poznamo npr. v 28. členu Ustave Republike Slovenije.<sup>50</sup> Vendar ima v pravu EU drugačen pomen. Spoštovanje pravic do obrambe v vseh postopkih, ki lahko privedejo do sankcij, zlasti glob ali periodičnih denarnih kazni, je temeljno načelo prava EU, ki mora biti upoštevano tudi v upravnih postopkih.<sup>51</sup> Pravica do obrambe je tudi temeljna pravica, kot je potrjeno v členu 6(3) Pogodbe o Evropski uniji,<sup>52</sup> ki je del

<sup>45</sup> Zadeva T-410/03, Hoechst proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-881, tč. 424.

<sup>46</sup> Združene zadeve T-109/02, T-118/02, T-122/02, T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 in T-136/02, Bolloré in drugi proti Komisiji, ZOdl. 2007, II-947.

<sup>47</sup> Zadeva C-413/06 P, Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala, ZOdl. 2008, str. I-4951.

<sup>48</sup> Zadeva C-440/07 P, Komisija proti Schneider Electric, ZOdl. 2009, str. I-06413, tč. 132.

<sup>49</sup> Zadeva C-413/06 P, Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala, ZOdl. 2008, str. I-4951.

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 33/1991 ter nadaljnje spremembe in dopolnitve.

<sup>51</sup> Zadeva C-328/05 P, SGL Carbon proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-3921, tč. 70.

<sup>52</sup> UL C 83, 30.3.2010, str. 13.

splošnih pravnih načel, katerih upoštevanje zagotavlja Sodišče EU.<sup>53</sup> Na to pravico se nanaša tudi člen 41(2)(a) in (b) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.<sup>54</sup> Vendar pa Sodišče EU ne pazi po uradni dolžnosti na kršitev pravic do obrambe. Kršitev pravic do obrambe, ki je subjektivna, ne spada med absolutno bistvene kršitve postopka in je zato ni treba obravnavati po uradni dolžnosti.<sup>55</sup>

V zvezi s pravico do obrambe je sodna praksa ugotovila, da jo lahko podjetje uveljavlja šele po vročenem obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah.<sup>56</sup> Poslano obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in vpogled v spis, ki omogoča naslovniku navedenega obvestila seznanitev z dokazi iz spisa Evropske komisije, zagotavljata pravico do obrambe in pravico do poštenega sojenja.<sup>57</sup> To pa po stališču sodne prakse pomeni, da pripravljalni ukrepi, ki jih Evropska komisija sprejme v predhodni preiskovalni fazi, zlasti ukrepi preiskave in zahteve za informacije, v nekaterih primerih po svoji naravi vključujejo očitek kršitve predpisov EU na področju konkurence in imajo lahko pomembne posledice za položaj zadevnih subjektov. Zato je treba preprečiti, da bi bila pravica do obrambe nepopravljivo kršena v tej fazi upravnega postopka, ker so pripravljalni ukrepi lahko odločilni za zagotovitev dokazov o nezakonnosti ravnanja podjetij, za katero lahko odgovarjajo.<sup>58</sup> Po drugi strani pa bi bila učinkovitost preiskave Evropske komisije, če bi se pravice do obrambe raztezale na obdobje pred poslanim obvestilom o ugotovitvah o možnih kršitvah, ogrožena, ker bi podjetje lahko že v prvi fazi preiskave Evropske komisije izvedelo, s katerimi podatki je Evropska komisija že seznanjena in katere podatke je torej še mogoče skrivati.<sup>59</sup>

Pravica do obrambe med drugim zahteva, da se preiskovanemu podjetju v upravnem postopku omogoči, da učinkovito posreduje svoje stališče v zvezi resničnostjo in upoštevnostjo očitanih dejstev, kakor tudi dokumentov, ki jih ima Evropska komisija.<sup>60</sup>

Evropska komisija izpolni obveznost spoštovanja pravice podjetij do izjave, če v obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah navede glavne pravne in

---

<sup>53</sup> Zadeva C-109/10 P, Solvay proti Komisiji, <http://www.curia.europa.eu>, tč. 52, in zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, <http://www.curia.europa.eu>, tč. 112.

<sup>54</sup> Zadeva C-110/10 P, Solvay proti Komisiji, <http://www.curia.europa.eu>, tč. 47.

<sup>55</sup> Združene zadeve T-67/00, T-68/00, T-71/00, T-78/00, JFE Engineering Corp., nekdanji NKK in drugi proti Komisiji, ZOdl. 2004, str. II-2501, tč. 73.

<sup>56</sup> Zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, tč. 115 in 116.

<sup>57</sup> Zadeva C-407/04 P, Dalmine proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-829, tč. 58.

<sup>58</sup> Zadeva C-521/09 P, Elf Aquitaine proti Komisiji, tč. 117.

<sup>59</sup> Zadeva C-407/04 P, Dalmine proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-829, tč. 60.

<sup>60</sup> Zadeva C-328/05 P, SGL Carbon proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-3921, tč. 71.



dejanske elemente, ki lahko privedejo do naložitve globe, kot so teža in trajanje domnevne kršitve, ter okoliščino, da je bila kršitev storjena namerno ali iz malomarnosti.<sup>61</sup>

## 6. Pravica do vpogleda v spis

Pravica do vpogleda v spis izhaja iz nezapisanega primarnega prava, saj gre za splošno pravno načelo. Ta pravica je kodificirana v členu 27(2) Uredbe št. 1/2003, ki določa, da je strankam zagotovljena pravica do vpogleda v spis Evropske komisije ob upoštevanju pravnega interesa podjetij za varstvo poslovnih skrivnosti. Spis konkurenčnega upravnega postopka v pravu EU sestavljajo vsi dokumenti, ki jih je pridobil, pripravil in/ali zbral Generalni direktorat Evropske komisije za konkurenco med preiskavo.

Pravica do vpogleda v spis se ne razširi na zaupne informacije in interno dokumentacijo Evropske komisije ali organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah. Zlasti se pravica do vpogleda ne razširi na korespondenco med Evropsko komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah. Podrobnosti ureja Obvestilo Komisije o pravilih za vpogled v spis.

Evropska komisija mora zadevnemu podjetju dati možnost, da preuči vse dokumente v spisu preiskave, ki so morda pomembni za njegovo obrambo. K temu spadajo obremenilni in razbremenilni dokumenti, razen poslovnih skrivnosti drugih podjetij, internih dokumentov Evropske komisije in drugih zaupnih podatkov.<sup>62</sup>

Vendar se Evropska komisija na splošno ne more sklicevati na zaupnost, zato da bi upravičila popolno zavrnitev razkritja dokazov iz spisa. Pravice podjetij do varstva njihovih poslovnih skrivnosti je treba namreč pretehtati glede na pravno jamstvo do vpogleda v celoten spis. V zvezi s tem je omogočanje dostopa do nezaupne različice dokumenta, ki je del spisa Evropske komisije, katerega strani so skoraj vse prazne in označene kot »poslovne skrivnosti«, ne da bi bila predložena razumljivejša nezaupna različica ali povzetek vsebine, lahko zelo podobno nerazkritju tega dokumenta.<sup>63</sup>

Pri vpogledu v spis je treba omeniti tudi »sorodno pravico do dostopa do javnih dokumentov« v Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov

---

<sup>61</sup> Zadeva C-328/05 P, SGL Carbon proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-3921, tč. 56.

<sup>62</sup> Zadeva T-410/03, Hoechst proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-881, tč. 145.

<sup>63</sup> Zadeva T-410/03, Hoechst proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-881, tč. 152 in 153.

Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.<sup>64</sup> Temeljna sodna praksa glede dostopa do javnih dokumentov pa izvira iz področja državnih pomoči.<sup>65</sup> Vendar se je treba zavedati, da je pravica do vpogleda v spis temeljna pravica stranke, pravica do dostopa do javnih dokumentov pa splošna državljanska pravica, tako da v okviru te razprave ni treba analizirati razmerja med tema dvema, saj je dostop do javnih dokumentov stvar posebnega ločenega in samostojnega upravnega postopka.

## **7. Pravica do izjave**

Pravica do izjave je sedaj kodificirana v členu 27 Uredbe št. 1/2003, ki določa, da mora Evropska komisija pred izdajo odločbe podjetjem ali podjetniškimi združenjem, ki so stranke v postopku pred njo, dati priložnost, da se izjavijo o vseh očitkih, ki jih očita Evropska komisija. Odločba Evropske komisije temelji samo na očitkih, o katerih so zadevne stranke imele priložnost dati pojasnila. Pritožniki so v tesni povezavi s postopki. Spoštovanje pravic obrambe med drugim zahteva, da je podjetju v preiskavi v upravnem postopku omogočeno, da učinkovito posreduje svoje stališče v zvezi resničnostjo in upoštevnostjo očitanih dejstev, kakor tudi dokumentov, ki jih ima Evropska komisija.<sup>66</sup> Vendar pa Evropska komisija izpolni obveznost spoštovanja pravice podjetij do izjave, če v obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah navede glavne pravne in dejanske elemente, ki lahko privedejo do naložitve globe, kot so teža in trajanje domnevne kršitve, ter okoliščino, da je bila kršitev storjena namerno ali iz malomarnosti.<sup>67</sup>

## **8. Načelo nemo tenetur se ipse accusare**

Evropska komisija ima v predhodnih postopkih preiskav in upravnih postopkih pravico, po potrebi z odločbo, zavezati podjetje, naj ji posreduje vse potrebne podatke o dejstvih, s katerimi se lahko seznanijo, vendar mu ne more naložiti, naj ji posreduje odgovore, s katerimi bi bilo prisiljeno priznati obstoj kršitve, ki jo mora dokazati Evropska komisija.<sup>68</sup>

Pravica do molka pa ni absolutna. Podjetju, od katerega Evropska komisija zahteva informacije, torej ni mogoče priznati absolutne pravice do molka.

---

<sup>64</sup> UL L 145, 31.5.2001, str. 43.

<sup>65</sup> Zadeva C-139/07 P, Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, ZOdl. 2010, str. I-5885.

<sup>66</sup> Zadeva C-328/05 P, SGL Carbon proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-3921, tč. 71.

<sup>67</sup> Zadeva C-328/05 P, SGL Carbon proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-3921, tč. 56.

<sup>68</sup> Zadeva C-407/04 P, Dalmine proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-829, tč. 34, in zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 325.

Priznanje take pravice bi namreč preseglo tisto, kar je nujno za ohranitev pravice do obrambe podjetij in bi pomenilo neupravičeno oviranje Evropske komisije pri uresničevanju naloge nadzora nad spoštovanjem konkurenčnih predpisov na notranjem trgu. Pravico do molka je mogoče priznati le, kadar se od zadevnega podjetja zahtevajo odgovori, s katerimi bi moralo priznati obstoj kršitve, ki jo mora dokazati Evropska komisija.<sup>69</sup> Sodišče EU je teleološko reduciralo obseg pravice do molka zaradi teleološke razlage učinkovitosti konkurenčnega prava EU. *Effet utile* pooblastil Evropske komisije za zbiranje podatkov ji omogoča, da prisilno od podjetij zahteva, da ji sporočijo vse potrebne informacije o njim znanih dejstvih in ji po potrebi pošljejo s tem povezane dokumente, ki jih imajo, tudi če jih je mogoče uporabiti za dokazovanje obstoja protikonkurenčnega ravnanja. Tej pravici Evropske komisije, da zahteva informacije, ne nasprotujeta niti 6. člen EKČP niti sodna praksa ESČP.<sup>70</sup> Po mnenju Sodišča EU samo dejstvo, da so podjetja zavezana odgovoriti na izključno dejanska vprašanja Evropske komisije in izpolniti njeno zahtevo po predložitvi že obstoječih dokumentov, ne more kršiti temeljnega načela spoštovanja pravice do obrambe. Naslovniku zahteve za informacije nič ne preprečuje, da pozneje v upravnem postopku ali v postopku pred Sodiščem EU izkaže, da imajo dejstva, ki jih je navedel v odgovorih, ali dokumenti, ki jih je predložil, drugačen pomen, kot jim ga pripisuje Evropska komisija.<sup>71</sup> V tem okviru lahko Evropska komisija celo zahteva, da prizna sodelovanje pri kršitvi pravil o konkurenci, vendar preiskovano podjetje ni dolžno odgovarjati na taka vprašanja.<sup>72</sup> Prav tako Evropski komisiji v zahtevi za informacije zadevnih podjetij ni treba izrecno obvestiti o domnevah, da je bila storjena kršitev, in tudi ne, da je osumljeno.<sup>73</sup> Kadar podjetje vseeno predloži informacije o tem, je treba to šteti kot sodelovanje podjetja na lastno pobudo, ki lahko upraviči zmanjšanje globe na podlagi obvestila o sodelovanju.<sup>74</sup>

## 9. Načelo *ne bis in idem*

Za uporabo načela *ne bis in idem* so določeni trije pogoji, in sicer istovetnost dejstev, enotnost kršitelja in enotnost pravno zavarovanega interesa. To

---

<sup>69</sup> Zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 326.

<sup>70</sup> Zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 327.

<sup>71</sup> Zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 328.

<sup>72</sup> Zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 329.

<sup>73</sup> Zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 334.

<sup>74</sup> Zadeva T-446/05, Amann in Cousin Filterie proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-1255, tč. 329.

načelo prepoveduje, da bi se zaradi zavarovanja iste pravne dobrine isto osebo večkrat kaznovalo za isto nedopustno ravnanje.<sup>75</sup>

Načelo *ne bis in idem* se ne more uporabiti, kadar mora Evropska komisija izvrševati pristojnosti na podlagi prava EU, četudi so organi tretje države zadevnemu podjetju zaradi kršitve pravil o konkurenci te države že izrekli sankcije.<sup>76</sup>

## 10. Načelo *nullum crimen sine lege* ali načelo *nullum crimen sine iure*

To načelo je sicer del materialnega kazenskega prava, a se kot pravno načelo uporablja v upravnih postopkih pred Evropsko komisijo. Načelo *nullum crimen sine lege* izvira iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in iz člena 7 EKČP.<sup>77</sup> To načelo zahteva, da zakon jasno določi kršitve in kazni, ki se uporabljajo za pregon teh kršitev. Jasnost zakona se ne presoja zgolj na podlagi besedila upoštevne določbe, temveč tudi na podlagi stalne in objavljene sodne prakse. V načelu *nullum crimen sine lege* je pojem *lex* sinonim za *ius*, kar pomeni, da zajema tako pozitivno pravo kot sodno prakso.<sup>78</sup> Če stranka lahko iz besedila upoštevne določbe glede na primer celo s pomočjo razlage te določbe, ki obstaja v sodni praksi, ugotovi, katere storitve in opustitve so vzrok njene kazenske odgovornosti, je v pravu jasno določena kršitev in sankcija zanj.<sup>79</sup>

Načelo *nullum crimen sine lege praevia* pa tudi ne nasprotuje določbam predpisov, ki organu podeljujejo diskrecijsko pravico, če je način te diskrecijske pravice opredeljen zadosti natančno.<sup>80</sup>

## 11. Vprašanja zastaranja

Zastaranje postopka se zadrži, dokler je odločba Evropske komisije predmet postopka, ki poteka pri Sodišču EU. Čeprav niti ničnostna tožba niti pritožba zoper sodbo Splošnega sodišča nimata odložilnega učinka, ne pride do

---

<sup>75</sup> Združene zadeve C-101/07 P in C-110/07 P, Coop de France bétail et viande in FNSEA in drugi proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. I-10193, tč. 127.

<sup>76</sup> Zadeva C-328/05 P, SGL Carbon proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. I-3921, tč. 30 in 31.

<sup>77</sup> Zadeva C-266/06 P, Evonik Degussa proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. I-81\*, tč. 38.

<sup>78</sup> Zadeva C-266/06 P, Evonik Degussa proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. I-81\*, tč. 40. V tej zadevi se Sodišče EU sklicuje na sodbo ESČP z dne 27. septembra 1995 v zadevi G. proti Franciji, Series A n° 325-B, § 25.

<sup>79</sup> Zadeva C-266/06 P, Evonik Degussa proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. I-81\*, tč. 39.

<sup>80</sup> Zadeva C-266/06 P, Evonik Degussa proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. I-81\*, tč. 41.

zastaranja. Zadržanje zastaranja Evropski komisiji omogoča samo, da po potrebi sprejme novo odločbo, če se zavrne pritožba zoper sodbo Splošnega sodišča, s katero je bila razglašena ničnost odločbe Evropske komisije. To zadržanje zastaranja nikakor ne vpliva na odločbo, ki jo je Splošno sodišče razglasilo za nično.<sup>81</sup>

## 12. Upoštevanje pravnomočnosti

Tudi v konkurenčnem pravu se upošteva načelo pravnomočnosti. Za zagotovitev stabilnosti prava in pravnih razmerij ter učinkovitosti sodstva je namreč pomembno, da sodnih odločb, ki so po izčrpanju pravnih sredstev, ki so na voljo, ali po preteku rokov, ki so predvideni za uveljavljanje teh pravnih sredstev, postale dokončne, ni več mogoče izpodbijati. Glede trditve tožeče stranke glede novih dejstev, ki naj bi nastala od Odločbe 93/82 naprej, je treba presoditi, da tudi če bi bila ta dejstva resnična, se ne bi smela upoštevati zaradi načela pravnomočnosti, ki velja tudi za Evropsko komisijo, in načela pravne varnosti ter dejstva, da morajo biti zapletene presoje Evropske komisije, zlasti glede konkurence, preučene le v skladu z elementi, ki jih je Evropska komisija imela ob teh presojah.<sup>82</sup>

## 13. Varstvo zaupnosti dopisovanja z odvetnikom (legal professional privilege)

Del pravice do obrambe je tudi pravica do pomoči pravnih strokovnjakov, po domače pravica do odvetniškega zastopanja. Varstvo, ki ga priznava pravo EU na podlagi zaupnosti komunikacije med odvetniki in strankami, se uporablja samo, če odvetniki niso vezani na svojo stranko z zaposlitvenim razmerjem. Ta zahteva glede položaja in statusa neodvisnega odvetnika, ki jo mora izpolnjevati svetovalec, od katerega izvira korespondenca, ki bi lahko bila predmet varstva, temelji na konceptu vloge odvetnika, ki velja za sooblikovalca pravosodja in mora popolnoma neodvisno in v prednostnem interesu pravosodja zagotoviti pravno pomoč, ki jo stranka potrebuje.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Zadeva T-276/04, *Compagnie maritime belge SA proti Komisiji*, ZOdl. 2008, str. II-1277, tč. 23, 27, 30, 31, 32 in 37.

<sup>82</sup> Zadeva T-276/04, *Compagnie maritime belge proti Komisiji*, ZOdl. 2008, str. II-1277, tč. 68.

<sup>83</sup> Zadeva C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals in Akros Chemicals Komisiji*, <http://www.curia.europa.eu>.

#### 14. Objava odločbe

Interes podjetja, ki mu je Evropska komisija naložila globo v izreku odločbe zaradi kršitve pravil konkurenčnega prava, da se podrobnosti kršitve, ki se mu očita, ne razkrijejo javnosti, ne potrebuje posebne zaščite, ob upoštevanju na eni strani interesa javnosti, da se kar najboljše seznanijo z razlogi vseh ravnanj Evropske komisije, interesa gospodarskih subjektov, da izvejo, katera so ravnanja, za katera se lahko naložijo sankcije, in interesa oseb, ki jih zadeva kršitev, da se seznanijo s podrobnostmi, da bi lahko, glede na okoliščine primera, zoper sankcionirana podjetja uveljavljale svoje pravice, in na drugi strani možnosti tega podjetja, da to odločbo predloži v sodni nadzor.<sup>84</sup>

#### 15. Sklep

Ker upravni postopek pred Evropsko komisijo ni kodificiran, ima sodna praksa izreden pomen pri uveljavljanju institutov upravnega postopka. V upravnem postopku pred Evropsko komisijo najdemo veliko elementov, ki jih poznamo iz našega ZUP (pogoji za uvedbo postopka, preiskovalno načelo, načelo materialne resnice, pravica stranke do izjave, nesuspendivni učinek pravnih sredstev idr.). Postopek pred Evropsko komisijo se lahko na področju konkurenčnega prava konča tudi s sankcijami, zaradi tega je sodna praksa v upravni postopek uvedla posamezna načela kazenskega prava (načela *nullum crimen sine lege*, *ne bis in idem*, *nemo tenetur*, domneva nedolžnosti). Sodni nadzor pa je oblikovan po načelih objektivnega spora, zaradi česar vprašanje kršitev pravic posameznikov ni bistvene narave, ampak je bistvene narave objektivna zakonitost izpodbijane odločbe.

#### Literatura / References

Blumann, Cl., Dubois, L. (2011) *Droit institutionnel de l'Union européenne* (Pariz: Litec).

Bombois, Th. (2012) *La protection des droits fondamentaux des entreprises en droit européen de la concurrence* (Bruselj: Larcier).

Evropska Komisija, Poročilo o politiki konkurence za leto 2005 (Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2007).

Haratsch, A., Koenig, Ch., Pechstein, M (2012) *Europarecht* (Tübingen: Mohr-Siebeck).

Öhlinger, Th., Potacs, M. (2011) *EU-Recht und staatliches Recht* (Dunaj: LexisNexis).

---

<sup>84</sup> Zadeva T-474/04, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse proti Komisiji, ZOdl. 2007, str. II-4225, tč. 71 in 72.

Oppermann, Th., Classen, Cl. - D., Nettesheim, M. (2011) *Europarecht*(München: C. H. Beck).

Raepenbusch, S. van (2011) *Droit institutionnel de l'Union européenne* (Bruselj: Larcier).