

Univerza v Ljubljani  
Pravna fakulteta

TRANSPARENTNOST V POSTOPKIH VARSTVA  
KONKURENCE PRED EVROPSKO KOMISIJO

(magistrsko diplomsko delo)

Avtorica: Maja Činč  
Mentor: prof. dr. Klemen Podobnik, LL.M.

Ljubljana, september 2019

## POVZETEK

**Naslov:** Transparentnost v postopkih varstva konkurence pred Evropsko Komisijo

**Avtorica:** Maja Činč

**Mentor:** prof. dr. Klemen Podobnik, LL.M.

Evropska komisija v okviru funkcije varuha konkurence na notranjem trgu Evropske Unije skrbi za razvoj in politiko evropskega konkurenčnega prava. Hkrati si z nacionalnimi konkurenčnimi organi deli pristojnost za vodenje postopkov antitrusta in nadzora nad koncentracijami. Tekom teh postopkov pridobi veliko občutljivih in zaupnih informacij o gospodarskih družbah. Tretje osebe so v zadnjih letih poskušale uporabiti različne mehanizme z namenom doseči razkritje dokumentov iz spisa Komisije, med drugim z uporabo pravice do dostopa javnosti do dokumentov, urejene z Uredbo 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. Komisija ni bila naklonjena razkritju dokumentov in se je sklicevala na izjeme glede dostopa do dokumentov in neskladnost dostopa z uredbami s področja konkurenčnega prava, ki jo zavezujejo k spoštovanju zaščite poslovnih skrivnosti subjektov postopka.

Koncept dostopa do dokumentov Evropske komisije je povezan s trendom zasebnopravnega uveljavljanja konkurence, saj asimetrija informacij oškodovancem predstavlja eno glavnih ovir pri dokazovanju škode v odškodninskih postopkih zaradi kršitev konkurence. S sklicevanjem na izjeme in zavrnitvijo dostopa do dokumentov je Komisija tako zamudila priložnost izravnave informacijske asimetrije in dala prednost javnopravnemu uveljavljanju konkurence.

V nalogi s pomočjo sodne prakse, prakse Komisije in zakonodaje poskušam opisati politiko, ki jo Komisija EU vodi na področju dostopa do dokumentov iz spisov v postopkih varstva konkurence.

**Ključne besede:** transparentnost, konkurenčno pravo, javnopravno uveljavljanje konkurence, zasebnopravno uveljavljanje konkurence, asimetrija informacij, razkritje dokumentov, dostop do spisa.

## ABSTRACT

Title: Transparency in competition law proceedings in front of the European Commission

Author: Maja Činč

Mentor: prof. dr. Klemen Podobnik, LL.M.

As the guardian of the competition on the European Union single market, European Commission outlines the policy regarding development of EU competition law. It also conducts antitrust and merger control proceedings, for which it shares jurisdiction with national competition agencies. During these proceedings, European Commission acquires a great amount of sensitive and confidential information about undertakings that are subjects of the competition proceedings. In the past years, third parties have tried to use several tactics in the view of achieving access to the European Commission's competition files, one of which was by making use of the right to public access to documents, regulated by Regulation 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. European Commission was not in favour of disclosure of documents under the aforementioned regulation and relied on exemptions regarding access to documents. It also argued a contrariness of the right to public access with regulations concerning competition law, which oblige the Commission to protect business secrets of the subjects of competition law procedures.

The concept of access to Commission's file is linked to the trend of private competition law enforcement, as information asymmetry that injured parties are exposed to is one of the main obstacles to proving damages in damages proceedings due to breach of competition law. By invoking exemptions and refusing access to documents, the Commission thus missed the opportunity to offset information asymmetries and prioritised public enforcement over private enforcement of competition.

In this thesis, I use case law, Commission decisions and legislation to describe the policy pursued by the EU Commission in the area of access to documents in competition proceedings.

Key words: transparency, competition law, public enforcement of competition law, private enforcement of competition law, information asymmetry, access to documents, access to file.

|   |    |
|---|----|
| UVOD  | 5  |
| 1. POSTOPKI VARSTVA KONKURENCE PRED EVROPSKO KOMISIJO   | 7  |
| 1.1 ANTITRUST   | 7  |
| 1.2 KONCENTRACIJE   | 8  |
| 1.3 DRŽAVNE POMOČI  | 9  |
| 2 TRANSPARENTNOST DELOVANJA INSTITUCIJ EVROPSKE UNIJE   | 10 |
| 2.1 IZJEME GLEDE DOSTOPA  | 12 |
| 2.2 NAČELO RESTRIKTIVNE INTERPRETACIJE IZJEM  | 14 |
| 2.3 PRIZNANJE SPLOŠNE DOMNEVE ZA UPORABO IZJEM  | 15 |
| 2.3.1 KOMISIJA PROTI TECHNISCHE GLASWERKE ILMENAU   | 16 |
| 3 DOSTOP DO DOKUMENTOV KOMISIJE S PODROČJA VARSTVA KONKURENCE<br>NA PODLAGI UREDBE O TRANSPARENTNOSTI | 18 |
| 3.1 DOSTOP DO DOKUMENTOV KOMISIJE S PODROČJA NADZORA<br>KONCENTRACIJ                                  | 20 |
| 3.1.1 KOMISIJA PROTI ÉDITIONS ODILE JACOB   | 21 |
| 3.1.2 KOMISIJA PROTI AGROFERT HOLDING   | 22 |
| 3.2 DOSTOP DO DOKUMENTOV KOMISIJE S PODROČJA ANTITRUSTA   | 24 |
| 3.2.1 CDC HYDROGENE PEROXIDE PROTI KOMISIJI   | 25 |
| 3.2.2 KOMISIJA PROTI ENERGIE BADEN-WÜRTTEMBERG AG   | 27 |
| 3.2.3 DEUTSCHE TELEKOM AG PROTI KOMISIJI  | 29 |
| 3.3 DOMET TRANSPARENTNOSTI V POSTOPKIH VARSTVA KONKURENCE   | 31 |
| 4 ZASEBNOPRAVNO VARSTVO KONKURENCE  | 34 |
| 4.1 NAČINI UVELJAVLJANJA ZASEBNEGA VARSTVA KONKURENCE   | 35 |
| 4.2 INFORMACIJSKA ASIMETRIJA  | 36 |
| 4.3 PROBLEMATIKA IZJAV O PRIZANESLJIVOSTI   | 37 |
| 4.4 DIREKTIVA 2014/104/EU   | 40 |
| 5 EPILOG – NOVA PRAKSA KOMISIJE V POVEZAVI Z OBJAVLJANJEM<br>RAZŠIRJENIH RAZLIČIC ODLOČB              | 42 |
| 5.1.1 EVONIK DEGUSSA PROTI KOMISIJI   | 42 |
| SKLEPNO   | 45 |
| VIRI  | 49 |

## UVOD

V procesu integracije Evrope in oblikovanja Evropske unije je povezano vprašanje legitimnosti in demokratičnosti njenega delovanja. Z namenom oblikovati tesnejšo zvezo med državami članicami in povečati legitimnost delovanja Evropske unije<sup>1</sup> sta zato Evropski parlament in Svet Evropskih skupnosti leta 2001 sprejela Uredbo 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju: Uredba o transparentnosti). Uredba naj bi pripomogla k večji transparentnosti delovanja Evropske unije in opredeljuje pravico javnosti do dostopa do dokumentov njenih institucij. Med drugim zajema tudi dostop do dokumentov Evropske komisije s področja konkurenčnega prava.

Tekom vodenja konkurenčnih postopkov Evropska komisija pridobi veliko občutljivih in zaupnih informacij, zato so s področnimi uredbami vzpostavljeni mehanizmi, ki Evropsko komisijo zavezujejo k spoštovanju pravno utemeljenega interesa podjetij glede zaščite njihovih poslovnih skrivnosti. Ureditev področnih uredb si tako z vidika dostopa do informacij nasprotuje s cilji transparentnosti in dostopu javnosti do dokumentov Evropske komisije.

V nalogi se bom posvetila politiki Komisije glede dostopa do spisa iz konkurenčnih postopkov in dometu Uredbe o transparentnosti kot sredstva za pridobitev dostopa do informacij iz spisov Komisije, vodenih v konkurenčno pravnih postopkih nadzora koncentracij in omejevalnih sporazumov. Kljub temu da je glavni cilj obeh postopkov skrb za ohranjanje poštene konkurence, se sistema razlikujeta. Posledično se razlikujeta tudi ureditvi glede varovanja poslovnih skrivnosti in informacij na obeh področjih. V nalogi bom zato obravnavala specifične obeh postopkov in njihov vpliv na domet transparentnosti oziroma dostop do dokumentov iz spisov.

V zadnjih letih si evropski in nacionalni zakonodajalci prizadevajo vzpostaviti učinkovit sistem za zmanjševanje obsega omejevalnih ravnanj in njihovih škodljivih posledic za družbo ter tako poudarjajo pomen zasebnopravnega uveljavljanja konkurence.<sup>2</sup> Ker se vloga zasebnopravnega uveljavljanja konkurence povečuje, bom problematiko transparentnosti in dostopa do spisa navezala tudi na to področje.

---

<sup>1</sup>Točka 1 preambule Uredbe 139/2004.

<sup>2</sup> Vlahek, *Novosti na področju odškodninskih tožb zaradi kršitev evropskega antitrusta – revija Pravnika*, letnik 71 številka 7-8/2016, str. 589.

S pomočjo sodne prakse, odločb Komisije in sekundarnih pravnih virov bom poskušala orisati politiko transparentnosti in dostopa do dokumenta iz spisov, ki jo Komisija vodi na področju konkurenčnega prava.

# 1. POSTOPKI VARSTVA KONKURENCE PRED EVROPSKO KOMISIJO

Skrb za ohranjanje in spodbujanje poštene konkurence je ena glavnih dejavnosti Evropske unije. Konkurenčno pravo Evropske unije naj bi zagotavljalo poštene in enake pogoje poslovanja, hkrati pa naj bi omogočalo inovativnost, poenotenje standardov in razvoj malih podjetij. Pogosto se kot cilj konkurenčnega prava omenja tudi vzpostavitev oziroma varovanje učinkovitosti konkurence, varstvo konkurentov, liberalizacijo trga, skoraj kot pravilo pa se kot glavni cilj konkurenčnega prava na splošno omenja tudi varstvo potrošnikov. Poleg zgoraj omenjenih ciljev je pomembno omeniti, da je glavni cilj konkurenčnega prava EU predvsem ohranjanje notranjega trga.<sup>3</sup>

Konkurenčno pravo se ukvarja z ravnanji, ki omejujejo in škodujejo konkurenci na trgu, in tako zajema področja omejevalnih sporazumov, zlorabe prevladujočega položaja, koncentracij ter nadzora državnih pomoči. Politiko konkurenčnega prava EU vodi Evropska komisija. Njene naloge na področju konkurenčnega prava opredeljujejo uredbe in direktive, sprejete za uveljavitev načel iz členov 101 in 102 PDEU.

## 1.1 ANTITRUST

Na pomembnost ohranjanja učinkovite konkurence na notranjem trgu odkazuje tudi umestitev pravil o konkurenci v temeljne pogodbe EU. Tudi Sodišče EU v številnih sodbah opozarja na temeljno naravo določbe člena 101 PDEU, saj je nujna za zagotavljanje delovanja skupnega trga.<sup>4</sup> Določba 101. člena PDEU kot nezdružljive z notranjim trgov prepoveduje vse sporazume med podjetji, podjetniškimi združenji in usklajena ravnanja, ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami in katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu.<sup>5</sup> Skupaj z določbo 102. člena PDEU, ki kot nezdružljivo z notranjim trgov prepoveduje vsako zlorabo prevladujočega položaja enega ali več podjetij na notranjem trgu ali njegovem znatnem delu, kolikor bi lahko prizadela trgovino med državami članicami,<sup>6</sup> predstavljata temeljni določbi konkurenčnega prava in evropske antitrust politike.

---

<sup>3</sup> Moisejevas, Novosad, Some thoughts concerning the main goals of competition law; URL: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/b0c/JUR-13-20-2-14.pdf>, str. 629-631.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Člen 101 PDEU.

<sup>6</sup> Člen 102 PDEU.

Izvajanje pravil konkurence na področju antitrusta v prvi vrsti ureja Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (»Uredba 1/2003«), pomembna pa je tudi Uredba Komisije (ES) št. 773/2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma 81 in 82 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (»Izvedbena uredba 773/2004«).

Z Uredbo 1/2003 je bil odpravljen sistem priglasitev omejevalnih ravnanj. Namesto *ex ante* koncepta potrditve ravnanj, ki je bil predtem v veljavi in je še vedno uveljavljen na področju koncentracij, je sedaj uveljavljen *ex post* sistem nadzora prepovedanih ravnanj, torej šele v primerih, ko naj bi do omejevanja konkurence že prišlo.<sup>7</sup> Pomembno je tudi omeniti, da se vloga Komisije v postopkih evropskega antitrusta razlikuje od postopkov združitvev in državnih pomoči, saj Uredba 1/2003 določa paralelno pristojnost za uporabo členov 101 in 102 PDEU.<sup>8</sup> Tako organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, kot tudi nacionalna sodišča so pristojni za uporabo členov 101 in 102 PDEU.<sup>9</sup> Komisija kljub decentralizaciji ohranja pristojnost presojeti, ali določena omejevalna ravnanja izkrivljajo konkurenco na notranjem trgu, vendar naj bi bila predmet njene presoje načeloma ravnanja, ki zadevajo več držav članic in vključujejo skupnostni interes.<sup>10</sup>

## 1.2 KONCENTRACIJE

Za razliko od antitrusta PDEU ne ureja področja koncentracij. A tekom časa so procesi oblikovanja notranjega trga, širitve Evropske unije in zmanjševanja mednarodnih ovir pripeljali do reorganizacij podjetij, zlasti v obliki koncentracij.<sup>11</sup> Zaradi tega so bili na podlagi člena 308 PES sprejeti sekundarni viri,<sup>12</sup> ki urejajo koncentracije, ki lahko bistveno ovirajo učinkovito konkurenco na notranjem trgu ali njegovem znatnem delu.<sup>13</sup> Najpomembnejši predpis s področja koncentracij tako predstavlja Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij (»Uredba o združitvah«), pomembna pa je tudi Uredba Komisije (ES) št. 802/2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij.

---

<sup>7</sup> Vlahek, *Reforma antitrusta in koncentracij v Evropski Uniji* (2003), str. 10.

<sup>8</sup> Kljub paralelni pristojnosti je treba opozoriti, da se Uredba 773/2004, Uredba o transparentnosti in Obvestilo Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije navezujejo in uporabljajo le za postopke, vodene s strani Komisije.

<sup>9</sup> Člena 5 in 6 Uredbe 1/2003.

<sup>10</sup> Vlahek, *Reforma antitrusta in koncentracij v Evropski Uniji* (2003), str. 15.

<sup>11</sup> Točka 3 preambule Uredbe 139/2004.

<sup>12</sup> Vlahek, *Reforma antitrusta in koncentracij v Evropski Uniji* (2003), str. 6.

<sup>13</sup> Točka 5 preambule Uredbe 139/2004.



Uredba o združitvah se uporablja le za koncentracije, ki imajo razsežnost Skupnosti. To je načeloma v primeru, kadar skupni promet v koncentraciji udeleženih podjetij presega pragove, določene v členu 1 Uredbe o združitvah. Koncentracije, ki niso zajete v Uredbi o združitvah oziroma ne dosegajo zgoraj omenjenih pragov, načelno spadajo v pravno pristojnost držav članic.<sup>14</sup> Koncentracije z razsežnostjo Skupnosti je treba priglasiti Komisiji, ki ima pristojnost presoje njihove skladnosti s skupnim trgom.

### 1.3 DRŽAVNE POMOČI

Državne pomoči se od preostalih področij konkurenčnega prava precej razlikujejo, saj izkrivljanje konkurence izvira iz sfere državnih organov in ne neposrednih udeležencev na trgu. Na ravni primarnega prava je osnovni koncept režima državnih pomoči načrtan v členih 107 - 109 PDEU.<sup>15</sup> Člen 107 PDEU določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami (razen če PEU in PDEU ne določata drugače).<sup>16</sup>

Zaradi specifičnosti področja nadzora državnih pomoči se naloga v to področje podrobneje ne spušča, temveč se osredotoča na postopke antitrusta in nadzora koncentracij.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Točka 8 preambule Uredbe 139/2004.

<sup>15</sup> Reforma področja državnih pomoči in izvajanje pravil o državnih pomočeh v praksi, URL: <http://www.pf.uni-lj.si/media/reforma.podrocja.drzavnih.pomoci.pdf>, str. 1.

<sup>16</sup> Člen 107 PDEU.

<sup>17</sup> V zadevi *Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau*, omenjeni v 2.3.1. točki naloge, je Sodišče potrdilo obstoj splošne domneve, da bi razkritje dokumentov iz spisa Komisije v postopku nadzora državnih pomoči škodilo namenu preiskave Komisije.

## 2 TRANSPARENTNOST DELOVANJA INSTITUCIJ EVROPSKE UNIJE

Ideja, da bi morale biti odločitve Unije sprejete na čim bolj transparenten način, ima začetke v Maastrichtu. Razvila se je kot posledica političnega pritiska Danske in Francije ob sprejemanju Pogodbe o Evropski uniji. Evropski svet je v tistem času podal več izjav, v katerih je poudaril pomembnost premikov k večji odprtosti delovanja Unije.<sup>18</sup> Posledično sta Svet in Komisija sprejela Kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije,<sup>19</sup> a njegovo sprejetje ni popolnoma odpravilo dvoma javnosti v legitimnost delovanja Unije. Zaradi tega so z Amsterdamsko pogodbo v Pogodbo o ustanovitvi ES vnesli določbo 255. člena,<sup>20</sup> ki je med drugim zagotavljala pravico do dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij EU vsem državljanom EU in vsem fizičnim ali pravnim osebam s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic. Omenjenim subjektom je enaka pravica zagotovljena tudi v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Določba 255. člena PES je predstavljala pravni temelj za sprejetje splošnih načel in omejitev pravice do dostopa do dokumentov ter zahtevala sprejetje akta v roku dveh let od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe.<sup>21</sup>

Z namenom uresničiti pravico do dostopa do dokumentov v skladu s členom 15 PDEU (prejšnji člen 255(2) PES) je bila tako 30. maja 2001 sprejeta Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (Uredba o transparentnosti).<sup>22</sup>

Namen Uredbe o transparentnosti, ki je natančneje razčlenjen v prvem členu, je:

- a) na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, s ciljem zagotoviti čim širši dostop do dokumentov;
- b) določiti pravila, ki zagotavljajo čim lažje uresničevanje pravice dostopa javnosti do dokumentov, in

---

<sup>18</sup> Heliskoski; Leino, *Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents* (2006), str. 739.

<sup>19</sup> Kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije UL 1993, L 340, str. 4.

<sup>20</sup> Peers, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis* (2001), str. 386.

<sup>21</sup> Peers, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis* (2001), str. 386.

<sup>22</sup> Točka 4 preambule Uredbe 1049/2001.

- c) spodbujati običajne upravne postopke za dostop do dokumentov.

Uredba o transparentnosti se uporablja za vse dokumente Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z vseh področij delovanja Evropske unije, vključno z dokumenti, ki jih te institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti.<sup>23</sup> Pod definicijo dokumenta spada kakršna koli vsebina o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnost ali odločitve s področja odgovornosti institucije, ne glede na to, v kakšni obliki medija je shranjena.<sup>24</sup> Pri tem je pomembno opozoriti, da Uredba o transparentnosti ne predpisuje pogoja, da mora biti katera od treh institucij, ki jih Uredba zavezuje, tudi avtorica dokumenta – dostop do njega mora ta institucija zagotoviti, čim ga ima v posesti, ne glede na to, da dokument morda izvira od tretje stranke (fizične, pravne osebe ali subjekta znotraj institucije, države članice, druge institucije ali organa v EU ali zunaj EU ali tretje države).<sup>25</sup>

Za takšne dokumente tretjih oseb Uredba o transparentnosti predvideva rešitev, da se institucija s tretjimi osebami posvetuje, ali se morala uporabiti kakšna izjema, ki bi omogočila zavrnitev razkritja dokumenta. V primeru, da dokument izvira iz države članice, Uredba o transparentnosti predvideva možnost, da le-ta zaprosi EU institucijo, naj dokumenta ne razkrije brez njenega predhodnega soglasja.<sup>26</sup> Po razlagi Sodišča EU v zadevi *Švedska (IFAW) proti Komisiji*<sup>27</sup> velja opisana dolžnost posvetovanja z državo članico za kakršen koli dokument, ki ga država članica predloži instituciji, ne glede na avtorstvo.<sup>28,29</sup>

Krog upravičencev do dostopa do dokumentov institucij po Uredbi o transparentnosti se ujema s krogom upravičencev, določenim s členom 15 PDEU in členom 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Obsega vse državljane Unije in vse fizične ter pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic.<sup>30</sup> Institucije lahko ob upoštevanju načel, pogojev in

---

<sup>23</sup> Člen 2 (3) Uredbe 1049/2001.

<sup>24</sup> Člen 3(a) Uredbe 1049/2001.

<sup>25</sup> Člen 3(b) Uredbe 1049/2001.

<sup>26</sup> Člena 4(4) in 4(5) Uredbe 1049/2001.

<sup>27</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Kraljevina Švedska (IFAW) proti Komisiji*, C-64/05 z dne 18. 12. 2007.

<sup>28</sup> Harden, *The Revision of Regulation 1049/2001 on Public Access to Documents* (2009), str. 242.

<sup>29</sup> Poleg tega navedena določba državi članici ne daje možnosti neposrednega veta, temveč zgolj predpisuje, da morata država članica in institucija začeti dialog glede izjem. Institucija sme kljub mnenju države članice, da obvelja izjema za razkritje, dovoliti dostop do dokumenta, če meni, da za zaproseni dokument ni možno uporabiti nobene od izjem.

<sup>30</sup> Člen 2(1) Uredbe 1049/2001.

omejitev, določenih z uredbo, tudi razširijo krog upravičencev.<sup>31</sup> Upravičenci za dostop do dokumentov zaprosijo z vložitvijo prošnje, v kateri niso dolžni navesti razlogov za potrebo po dostopu do dokumenta.

## 2.1 IZJEME GLEDE DOSTOPA

Kljub načelnemu stališču, da bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti, Uredba določa tudi izjeme – primere, v katerih lahko institucije zavrnejo dostop do dokumenta z namenom zaščite nekaterih javnih in zasebnih interesov.<sup>32</sup> Izjeme lahko umestimo v tri kategorije.

Prva kategorija izjem, določenih v členu 4(1) Uredbe o transparentnosti, zajema primere, ko bi razkritje oslabilo varstvo javnega interesa ali zasebnost in integriteto posameznika. Javni interes je podrobneje specifikiran kot nekaj, kar zadeva javno varnost, obrambne in vojaške zadeve, mednarodne odnose in finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice.<sup>33</sup>

Druga kategorija izjem, opredeljena v členu 4(2) Uredbe o transparentnosti, je vzpostavljena z namenom varovanja (i) poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino; (ii) sodnih postopkov in pravnih nasvetov ter (iii) namena inšpekcij, preiskav in revizij. Pogoj za zavrnitev razkritja na podlagi te določbe je, da javni interes za razkritje ne prevlada nad zasebnim.<sup>34</sup>

Tretja kategorija izjem poleg pogoja, da javni interes za razkritje ne prevlada nad zasebnim, z namenom varovanja postopka odločanja institucij zahteva še dodatni pogoj. Člen 4(3) Uredbe o transparentnosti določa, da se dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, zavrne, če bi razkritje *resno* oslabilo postopek odločanja institucije (razen če ne prevlada javni interes za razkritje). Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, pa se lahko zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.<sup>35</sup> V tretji kategoriji izjem morata biti za zavrnitev razkritja tako izpolnjena dva pogoja – prvič, razkritje mora *resno*

---

<sup>31</sup> Člen 2(2) Uredbe 1049/2001.

<sup>32</sup> Točka 11 preambule Uredbe 1049/2001.

<sup>33</sup> Člen 4(1) Uredbe 1049/2001.

<sup>34</sup> Člen 4(2) Uredbe 1049/2001.

<sup>35</sup> Člen 4(3) Uredbe 1049/2001.

ogroziti postopek odločanja in drugič, ni mogoče ugotoviti obstoja prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičil razkritje kljub obstoju izjeme.

Obstoj izjeme ne pomeni nujno zavrnitve dostopa do celotnega dokumenta, saj Uredba v členu 4(6) določa, da se v primeru, da velja katera od izjem le za del zahtevanega dokumenta, drugi deli dokumenta objavijo.<sup>36</sup> Nadalje so te izjeme tudi časovno omejene, in sicer veljajo vse tri kategorije izjem le za čas, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta, največ pa trideset let. Vendar pa pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave te izjeme veljajo tudi dlje, če je to potrebno.<sup>37</sup>

Izjeme so določene kot obvezne – če institucija ugotovi obstoj izjeme, mora zavrniti dostop do dokumenta. Prva kategorija izjem je najstrožja, saj so z njo zajete izjeme absolutne. V primeru, da institucija presodi, da bi razkritje dokumentov škodovalo javnemu interesu ali zasebnosti posameznika, mora zavrniti dostop do dokumenta. Tehtanje med javnim interesom ali zasebnostjo posameznika ter morebitnim interesom za razkritje v primeru prve kategorije izjem iz prvega odstavka četrtega člena Uredbe tako ni dovoljeno, institucija tu nima nobenih diskrecijskih pooblastil.<sup>38</sup>

Drugače je v primeru druge in tretje kategorije izjem, kjer je predvideno tehtanje, ali kljub izpolnitvi pogojev za uporabo izjeme morebiti obstaja javni interes za razkritje, ki nad tako izjemo prevlada. Javni interes in zasebnost ter integriteta posameznika sta tako močnejše varovana interesa kot poslovni interesi, sodni postopki, inšpekcije, preiskave, revizije ter postopek odločanja institucij.

Prevladujoč javni interes, ki mora obstajati, da se izjemo prezre in dokument kljub njenemu obstoju razkrije, je nedoločen pravni pojem. Jasno je, da interes prosilca sam po sebi ne predstavlja javnega interesa. Tehtanje med prevladujočim javnim interesom za razkritje (kljub obstoju izjeme) in izjemo oz. interesom, ki se z izjemo zasleduje (in upravičuje zavrnitev dostopa do dokumenta),

---

<sup>36</sup> Člen 4(6) Uredbe 1049/2001.

<sup>37</sup> Člen 4(7) Uredbe 1049/2001.

<sup>38</sup> Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0045&from=EN> (2004), str. 17.

mora biti izvedeno na podlagi posameznega primera, pri čemer je treba upoštevati, da je prevladujoči javni interes za razkritje izjema od izjeme in mora biti tako uporabljen restriktivno.<sup>39</sup>

Interpretacija izjem in dokazno breme glede obstoja izjeme, ki upravičuje zavrnitev razkritja dokumenta, je v domeni institucije, ki prejme prošnjo za dostop do dokumenta. Institucija sme zavrnitev dostopa opreti na eno ali več izjem iste ali druge kategorije.<sup>40</sup>

Zaprošena institucija mora v roku petnajstih delovnih dneh od vpisa prošnje v register odobriti dostop do zahtevanega dokumenta in zagotoviti dostop do njega ali pa v pisnem odgovoru navesti razloge za celovito oz. delno zavrnitev. V primeru celovite ali delne zavrnitve lahko prosilec vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi za ponovno preučitev svojega stališča. Institucija ima ponovno petnajst delovnih dni časa, da odobri in zagotovi dostop do dokumenta ali pa zopet navede razloge za celovito ali delno zavrnitev. V tem primeru mora prosilca obvestiti tudi o pravnih sredstvih, ki jih ima na voljo. Na odločitev zaprošene institucije se lahko prosilec pritoži varuhu človekovih pravic, prav tako pa lahko proti zaprošeni instituciji začne sodni postopek.<sup>41</sup>

## 2.2 NAČELO RESTRIKTIVNE INTERPRETACIJE IZJEM

Sodišče si je v prvih primerih, ki so se nanašali na Uredbo o transparentnosti, pomagalo z že uveljavljeno sodno prakso v zvezi z dostopom do dokumentov. Ta je temeljila na Kodeksu ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije. V zadevah *Hautala proti Svetu Evropske unije*<sup>42</sup> in *WWF UK proti Komisiji*<sup>43</sup> je Sodišče prve stopnje že opozorilo, da je treba izjeme, kot razloge za zavrnitev zahteve za dostop dokumentov, razlagati na način, ki ne onemogoča doseganja namena transparentnosti.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0045&from=EN> (2004), str. 24.

<sup>40</sup> Peers, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis* (2001), str. 398.

<sup>41</sup> Člena 7 in 8 Uredbe 1049/2001.

<sup>42</sup> Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Hautala proti Svetu Evropske Unije*, T-14/98 z dne 19. 7. 1999.

<sup>43</sup> Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *WWF UK (World Wide Fund for Nature) proti Komisiji*, T-105/95 z dne 5. 3. 1997.

<sup>44</sup> WWF UK, točka 56.

V zadevi *VKI proti Komisiji*<sup>45</sup> je Splošno sodišče potrdilo obstoječo sodno prakso, da je treba izjeme od načela dostopa do dokumentov razlagati restriktivno.<sup>46</sup> Odločilo je, da mora biti preizkus, potreben za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten. Poleg tega se mora ta preizkus opraviti za vsak posamezni dokument, ki je naveden v prošnji za dostop, saj iz Uredbe o transparentnosti izhaja, da so vse izjeme našteje na način, da se morajo uporabiti za en sam dokument.<sup>47</sup>

Iz prakse Splošnega sodišča tako izhaja, da t. i. blanketna zavrnitev dostopa ni dopustna. Prav tako je odklonilo možnost zavrnitve dostopa do dokumentov na podlagi sklicevanja na kategorije dokumentov. Oceno dokumentov, opravljeno zgolj po kategorijah in ne glede na konkretne informacije v teh dokumentih, so torej označili za nezadostno. Namen preizkusa je namreč omogočiti instituciji konkretno presojo, ali se izjema, na katero se institucija sklicuje, dejansko uporablja za vse podatke v navedenih dokumentih.<sup>48</sup>

Po mnenju Splošnega sodišča tudi obseg preizkusa oz. količina dela, potrebna za konkreten in posamičen preizkus zaprosenih dokumentov, načeloma ne sme vplivati na zavrnitev prošnje. Splošno sodišče je sicer priznalo, da obstaja možnost, da prosilec vloži prošnjo za dostop do očitno nesorazmernega števila dokumentov in tako z obravnavo prošnje instituciji naloži količino dela, ki lahko potencialno resno ohromi delovanje institucije. V takem primeru ima v posebnih primerih, kjer bi konkreten in posamičen preizkus dokumentov povzročil nesorazmerno količino upravnega dela, institucija možnost tehtanja med interesom dostopa javnosti do dokumentov in interesom dobrega upravljanja. Vendar pa mora to možnost uporabiti zgolj izjemoma – kadar bi se breme izkazalo za posebno veliko in bi prestopilo meje tega, kar se lahko razumno zahteva.<sup>49</sup>

### 2.3 PRIZNANJE SPLOŠNE DOMNEVE ZA UPORABO IZJEM

Sodišče EU je v zadevi *Turco*<sup>50</sup> priznalo, da je treba institucijam omogočiti, da odločbe o zavrnitvi dostopa do dokumentov utemeljijo na splošnih domnevah, ki veljajo za določeno vrsto

---

<sup>45</sup> Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji*, T-2/03 z dne 13. 4. 2005.

<sup>46</sup> VKI, točka 106.

<sup>47</sup> VKI, točke 67-72.

<sup>48</sup> VKI, točka 73.

<sup>49</sup> Institucija ima skladno s členom 6(3) Uredbe o transparentnosti možnost, da se v primeru velikega obsega dokumentov s prosilcem neuradno posvetuje o primerni rešitvi. Prav tako člena 7(3) in 8(2) Uredbe o transparentnosti za takšne primere omogočata daljše roke za obravnavo prošenj.

<sup>50</sup> Sodba Sodišča v združenih zadevah *Švedska in Turco proti Svetu Evropske unije*, C-39/05 in C-52/05 P z dne 1. 7. 2008.

dokumentov. V navedenem primeru Sodišče sicer argumenta splošne domneve Sveta EU ni sprejelo, je pa odločilo, da je načeloma mogoče uporabiti splošno domnevo. S tem je omililo sodno prakso Splošnega sodišča, ki je zahtevala striktno in restriktivno razlago izjem.

Namen splošne domneve je, da lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za prošnje, ki se nanašajo na dokumente iste kategorije. Kljub temu pa je treba za vsak posamezni primer preveriti, ali te splošne ugotovitve, ki navadno veljajo za določeno kategorijo dokumentov, tudi dejansko veljajo za zadevni dokument, za katerega dostop se zaproša.<sup>51</sup>

### 2.3.1 KOMISIJA PROTI TECHNISCHE GLASWERKE ILMENAU<sup>52</sup>

V zadevi *TGI* je Sodišče prvič uporabilo splošno domnevo, vzpostavljeno (ne pa uporabljeno) v zadevi *Turco*. Komisija je družbi TGI, prejemnici državne pomoči, zavrnila prošnjo za dostop do dokumentov iz spisa, sklicujoč se na izjemo iz 4(2) člena Uredbe o transparentnosti, ki varuje namen preiskav. Sodišče je potrdilo odločitev Komisije.

Sodišče je s tem Komisiji priznalo možnost, da se opre na splošno domnevo, da bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa načeloma škodilo varstvu namena preiskave. Svojo odločitev je podprlo s sledečim argumentoma: prvič, da se mora izjema glede varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij razlagati ob upoštevanju okoliščine, da zainteresirane stranke v postopkih nadzora državnih pomoči, razen zadevne državne članice, nimajo pravice do pregledovanja dokumentov iz upravnega spisa Komisije.<sup>53</sup> Namreč, kljub temu da se pravica do vpogleda v upravni spis v postopku nadzora državne pomoči in pravica dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe o transparentnosti pravno razlikujeta, s funkcionalnega vidika privedeta do enakega položaja.<sup>54</sup> Drugič, zadevo *TGI* je treba razlikovati od zadev, kot je *Turco*, v kateri so institucije EU delovale v okviru svojih zakonodajnih pristojnosti. V zadevi *TGI* je Komisija namreč delovala v okviru svojih upravnih nalog.<sup>55</sup>

Splošna domneva, vzpostavljena v korist Komisije, pomeni, da tej ni treba obrazložiti razlogov za zavrnitev dostopa za prav vsak specifični dokument. Dovolj je, da definira kategorije dokumentov,

---

<sup>51</sup> *Turco*, točka 50.

<sup>52</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P z dne 29. 6. 2010.

<sup>53</sup> TGI, točka 61.

<sup>54</sup> TGI, točka 59.

<sup>55</sup> Jürimäe, *The Interaction between EU Transparency Policy and the Enforcement of EU Competition Law: Who Should Strike the Balance and How Should it be Struck?* (2012), str. 372.



za katere veljajo enaki oz. podobni razlogi za zavrnitev dostopa.<sup>56</sup> Pomembno je opozoriti, da je domneva izpodbojna – zainteresirana stranka ima možnost dokazovati, da domneva za določeni zaproseni dokument ne velja oziroma da prevlada javni interes za razkritje dokumenta.<sup>57</sup>

Zanimivo je, da Sodišče okoliščine, da postopek odločanja o skladnosti državne pomoči pred Komisijo še ni bil končan, ni omenilo oziroma uporabilo kot argument za uporabo izjeme iz 4(2) člena, ki varuje namen preiskav.<sup>58</sup> Prav tako se Sodišče ni izjavilo, ali sme Komisija uporabiti splošno domnevo glede vseh postopkov konkurenčnega prava, ki jih vodi.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 63.

<sup>57</sup> TGI, točka 62.

<sup>58</sup> Jürimäe, The Interaction between EU Transparency Policy and the Enforcement of EU Competition Law: Who Should Strike the Balance and How Should it be Struck? (2012), str. 372.

<sup>59</sup> Jürimäe, The Interaction between EU Transparency Policy and the Enforcement of EU Competition Law: Who Should Strike the Balance and How Should it be Struck? (2012), str. 372.

### 3 DOSTOP DO DOKUMENTOV KOMISIJE S PODROČJA VARSTVA KONKURENCE NA PODLAGI UREDBE O TRANSPARENTNOSTI

Uredbo o transparentnosti lahko zaradi lastnosti, da se uporablja za prav vse dokumente Sveta, Komisije in Parlamenta, ne glede na morebitne posebnosti glede dokumentov s specifičnih področij delovanja institucij, opišemo kot uredbo splošne uporabe. Uredba ne predvideva nobene kategorije dokumentov, ki bi bili že zaradi svoje narave *per se*, torej avtomatično, izključeni iz področja njene uporabe. Razlog za takšno ureditev je mnenje, da popolna avtomatična izključitev dokumentov zaradi določene lastnosti oz. le na podlagi njihove narave ne bi bila sorazmerna, poleg tega pa je mogoče tako javni kot zasebni interes ter interes institucij zavarovati z obstoječim sistemom izjem.<sup>60</sup>

Ena od pristojnosti Komisije je tudi skrb za pravilno uporabo predpisov EU o konkurenci. V skladu s tem je zadolžena tudi za vodenje upravnih postopkov, v katerih presoja združljivost koncentracij z notranjim trgom in preiskuje ter sankcionira omejevalna ravnanja, ki izkrivljajo konkurenco na notranjem trgu.

Načeloma je dostop do spisa, ki ga vodi Komisija v okviru teh postopkov, precej omejen. Na voljo je zgolj naslovníkom uradnega obvestila o ugotovitvah kršitev (obvestila o nasprotovanju<sup>61</sup>). Temu ozkemu krogu oseb je zagotovljena pravica do vpogleda v spis Komisije.<sup>62</sup> Ta pravica ni sama sebi namen, temveč je namenjena zaščiti pravice do obrambe glede nasprotovanj, ki jih izreče Komisija.<sup>63</sup>

Način izvrševanja pravice do vpogleda v spis Komisije v postopkih združitev in antitrusta je natančneje opisan v Obvestilu Komisije o pravilih za vpogled v spis 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. Obvestilo o pravilih za vpogled v spis Komisije med drugim tudi določa, da pravice do

---

<sup>60</sup> Peers, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis* (2001), str. 394.

<sup>61</sup> Statement of objections.

<sup>62</sup> Podrobneje o tem v nadaljevanju tega poglavja.

<sup>63</sup> Wils, Abbott, *Access to the File in Competition Proceedings before the European Commission*, URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3399935](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3399935), str. 9.

vpogleda v spis ni mogoče enačiti s pravico do dostopa do dokumentov, ki je predmet Uredbe o transparentnosti. Pravici sta predmet različnih meril in izjem, prav tako imata drug namen.<sup>64</sup> Tretje osebe, ki niso naslovniki uradnega obvestila o ugotovitvah kršitev, nimajo pravice do vpogleda v spis Komisije, zato so poskusile obiti stroga pravila in dokumente iz spisa pridobiti preko pravice do dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe o transparentnosti.<sup>65</sup> Komisija je dostop do dokumentov na tej podlagi zavrnila, sklicujoč se na izjeme 4. člena Uredbe o transparentnosti, velikokrat v kombinaciji, najpogosteje pa prav na podlagi izjeme, ki varuje namen inšpekcij, preiskav in revizij.<sup>66,67</sup>

S sprejetjem Uredbe o transparentnosti se je tako pojavilo vprašanje, kako načelo širokega dostopa do dokumentov uveljaviti v primeru konkurenčno pravnih postopkov oziroma kakšen je odnos med uredbami, ki urejajo konkurenčno pravne postopke pred Komisijo in njihovimi pravili glede dostopa do spisa ter splošno Uredbo o transparentnosti.

---

<sup>64</sup> Točka 2 Obvestila komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije.

<sup>65</sup> Van Bael, *Due process in EU competition proceedings* (2011), str. 175.

<sup>66</sup> Tj. tretja alineja člena 4(2) Uredbe 1049/2001.

<sup>67</sup> Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0045&from=EN> (2004), str. 22.

### 3.1 DOSTOP DO DOKUMENTOV KOMISIJE S PODROČJA NADZORA KONCENTRACIJ

Z namenom zavarovati pravico do obrambe in načelom enakopravnosti strank v postopku<sup>68</sup> je priglasiateljem koncentracije<sup>69</sup> zagotovljena pravica vpogleda v spis Komisije na vsaki stopnji postopka od obvestila o nasprotovanju do posvetovanja s Svetovalnim odborom.<sup>70</sup> Če to zahtevajo, mora biti dostop do dokumentacije na voljo tudi drugim udeleženim strankam, ki so bile obveščene o pripombah (tj. vsem strankam pri predlagani koncentraciji, razen priglasiateljem, na primer prodajalcu ali podjetju, ki je tarča koncentracije<sup>71</sup>), kolikor je potrebno, da pripravijo svoje pripombe.<sup>72</sup>

Pomembno je opozoriti, da pravica do vpogleda v spis Komisije ne obsega vseh dokumentov, ki sestavljajo spis, iz dometa pravice so namreč izvzeti notranji dokumenti, poslovne tajnosti drugih podjetij in drugi zaupni podatki.<sup>73,74</sup>

Z uveljavitvijo Uredbe o transparentnosti se je postavilo vprašanje, ali se lahko tretjim, ki niso nosilci pravice do vpogleda v spis, dovoli dostop do dokumentov iz spisa na podlagi Uredbe o transparentnosti in njenega načela čim širšega dostopa. Niti Uredba o transparentnosti niti Uredba o združitvah ne vsebujeta izrecne določbe, da bi imela ena prednost pred drugo,<sup>75</sup> njuni ureditvi glede dostopa do dokumentov pa si nasprotujeta. Naposled je moralo skladno uporabo med njima v povezavi z odgovorom na vprašanje o dostopu do dokumentov iz spisa Komisije določiti Sodišče v zadevah *Éditions Odile Jacob*<sup>76</sup> in *Agrofert Holding*<sup>77</sup>.

---

<sup>68</sup> Točka 1 Obvestila Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije.

<sup>69</sup> Kdo je priglasiatelj, je odvisno od načina nastanka koncentracije, v primeru združitve ali pridobitve skupnega nadzora koncentracijo bodisi skupno priglasijo stranke, udeležene v združitvi, ali pa stranke, ki pridobijo skupni nadzor, v ostalih primerih ima priglasično dolžnost oseba oz. podjetje, ki je pridobila nadzor.

<sup>70</sup> Točka 28 Obvestila Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije.

<sup>71</sup> Točka 34 Obvestila Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije.

<sup>72</sup> Člen 17(2) Uredbe 802/2004.

<sup>73</sup> Točka 10 Obvestila Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije.

<sup>74</sup> Podatki so razvrščeni kot zaupni, kadar zadevna oseba ali podjetje poda zahtevek za zaupno obravnavo, Komisija pa takšnemu zahtevku ugodi.

<sup>75</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 110.

<sup>76</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P z dne 28. 6. 2012.

<sup>77</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Agrofert Holding*, C-477/10 P z dne 28. 6. 2012.

### 3.1.1 KOMISIJA PROTI ÉDITIONS ODILE JACOB

Družba Odile Jacob je na Komisijo naslovila prošnjo za dostop do dokumentov v zvezi z zadevo *COMP/M.2978 Lagardere/Natexis/VUP*, v kateri je bila sprejeta Odločba Komisije o razglasitvi koncentracije podjetij za združljivo s skupnim trgom. Z dokumenti je nameravala utemeljiti tožbo za razglasitev ničnosti odločbe o združljivosti koncentracije.<sup>78</sup> Komisija je prošnjo zavrnila s pojasnilom, da so vsi zaprošeni dokumenti zajeti z izjemo, katere cilj je varstvo namena preiskave Komisije, saj bi bilo v primeru razveljavitve odločbe o združljivosti koncentracije treba sprejeti novo odločbo in ponovno začeti preiskavo.<sup>79</sup> Prav tako se je sklicevala na izjemo v zvezi z varstvom poslovnih interesov (zaprošeni dokumenti naj bi vsebovali kočljive informacije o poslovnih strategijah podjetij, vpletenih v koncentracijo), izjemo v zvezi z varstvom odločanja institucije iz drugega odstavka 4(3). člena Uredbe o transparentnosti ter izjemo v zvezi z varstvom pravnih nasvetov iz druge alineje 4(2). člena Uredbe o transparentnosti.<sup>80</sup> Prav tako je zaradi velikega števila zahtevanih dokumentov in okoliščine, da je skoraj vsa njihova vsebina zajeta z izjemami, zavrnila delni dostop do dokumentov.<sup>81</sup>

Splošno sodišče je v pritožbenem postopku odločbo Komisije o zavrnitvi dostopa razglasilo za nično, sklicujoč se na dolžnost Komisije, da odpravi konkretni in posamični preizkus vsakega spornega dokumenta.<sup>82</sup> Sodišče je slednjo odločitev zavrnilo in pritrdilo Komisiji.

Priznalo je, da so izjeme v zvezi z varstvom poslovnih interesov in izjeme v zvezi z namenom preiskave v primeru postopka o presoji koncentracij tesno povezane, saj Komisija v okviru postopka zbira občutljive poslovne informacije o podjetjih, udeleženi v koncentraciji.<sup>83</sup> S pomočjo sklicevanja na zadevo *TGI* je potrdilo, da mora zadevna institucija pojasniti, kako bi dostop do dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem, vendar pa se lahko v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za določeno vrsto dokumentov.<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> Éditions Odile Jacob, točka 10.

<sup>79</sup> Éditions Odile Jacob, točka 14.

<sup>80</sup> Éditions Odile Jacob, točke 16-19.

<sup>81</sup> Éditions Odile Jacob, točka 21.

<sup>82</sup> Éditions Odile Jacob, točke 40-41.

<sup>83</sup> Éditions Odile Jacob, točke 115.

<sup>84</sup> Éditions Odile Jacob, točka 116.

Sodišče je tako priznalo obstoj splošne domneve, da razkritje dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in podjetji med postopkom nadzora nad koncentracijami podjetij, pomeni oslabitev varstva namena preiskave in poslovnih interesov podjetij, vpletenih v tak postopek.<sup>85</sup> Splošni dostop na podlagi Uredbe o transparentnosti bi namreč ogrozil ravnovesje med obveznostjo posredovanja občutljivih poslovnih informacij Komisiji v sklopu postopka priglasitve in zagotovilom okrepljenega varstva teh informacij – zagotovilom, da bodo zbrane informacije zbrane le za namen zahteve za predložitev informacij, preiskave ali zaslišanja in da informacije, ki jih po naravi zajema varovanje poklicne skrivnosti, ne bodo razkrite.<sup>86</sup>

Upošteva te interese in dejstva, da objava občutljivih informacij o podjetjih, vpletenih v koncentracijo, lahko škoduje njihovem poslovnemu interesu ne glede na to, da je postopek nadzora koncentracij že končan, je Sodišče odločilo, da splošna domneva velja ne glede na to, ali se prošnja za dostop do dokumentov nanaša na postopek, ki je že končan, ali postopek, ki še poteka.<sup>87</sup> Poudarilo pa je tudi, da je dopustno dokazovanje, da za zaproseni dokument domneva ne velja ali pa da prevlada javni interes za razkritje tega dokumenta.<sup>88</sup>

Mesec dni za tem, ko je Komisija izdala odločbo, s katero je *Éditions Odile Jacob* zavrnila dostop do spisa, je začela veljati nova Uredba o združitvah 139/2004. Kljub temu da je v času odločanja Sodišča Uredba o združitvah 139/2004 že veljala, je pravni okvir za presojo Sodišča predstavljal njena predhodnica, *Uredba Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij*.

### 3.1.2 KOMISIJA PROTI AGROFERT HOLDING

Sodišče je odnos med trenutno veljavno Uredbo o združitvah 139/2004 in Uredbo o transparentnosti presojalo v zadevi *Agrofert Holding*. Sodba v tej zadevi je bila izdana na isti dan kot odločitev v zadevi *Éditions Odile Jacob* in tudi v tem primeru je Sodišče priznalo uporabo splošne domneve.

Argumenti za uporabo splošne domneve so enaki. Sodišče je poudarilo, da je namen postopka nadzora nad koncentracijami ugotoviti, ali bi koncentracija izkrivila konkurenco na notranjem

---

<sup>85</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 123.

<sup>86</sup> *Éditions Odile Jacob*, točki 118 in 121.

<sup>87</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 124.

<sup>88</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 126.

trgu, in da v ta namen Komisija pridobi občutljive poslovne informacije. Prav tako je poudarilo cilj zakonodajalca, da v Uredbi o združitvah zagotovi ravnovesje med dolžnostjo do prigrasitve koncentracij in predajo občutljivih informacij ter zagotovilom varstva teh informacij, ki bi bilo ogroženo v primeru splošnega dostopa do dokumentov v spisu na podlagi Uredbe o transparentnosti.<sup>89</sup> Tretji argument pa je bil, da je splošno domnevo na področju postopka nadzora koncentracij mogoče uporabiti, ker so v ureditvi v zvezi s tem postopkom že določena stroga pravila o ravnanju s podatki, ki so bili pridobljeni ali ugotovljeni v okviru takega postopka.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Jürimäe, *The Interaction between EU Transparency Policy and the Enforcement of EU Competition Law: Who Should Strike the Balance and How Should it be Struck?* (2014), str. 374.

<sup>90</sup> Agrofert, točka 59.

### 3.2 DOSTOP DO DOKUMENTOV KOMISIJE S PODROČJA ANTITRUSTA

S sprejetjem Uredbe 1/2003 in njeno reformo nadzora antitrusta iz *ex ante* na *ex post* sistem so postale pritožbe bistveni vir informacij za zaznavanje kršitev pravil konkurence.<sup>91</sup> Pravico vložiti (formalno) pritožbo zoper podjetje oz. združenje ima vsaka fizična ali pravna oseba, ki izkaže pravni interes, in države članice.<sup>92</sup> Pogosto so namreč akterji na trgu – potrošniki oz. potrošniške organizacije, konkurenti in druga podjetja, bolj občutljivi na morebitne spremembe in dejanja izkrivljanja konkurence.<sup>93</sup> Morebitne kršitve konkurenčnega prava prej zaznajo. Poleg tega jim je v večini v interesu, da podjetja z omejevalnimi ravnanji prenehajo, zato so motivirani k vlaganju pritožb.

Uredba 1/2003 daje Komisiji dokaj široka preiskovalna pooblastila z namenom zbiranja informacij, med drugim npr. pooblastilo imeti razgovore, vstop v poslovne prostore in pregled poslovnih knjig. Izjemno pomembno orožje, ki ga ima Komisija pri zbiranju informacij in dokazov o kršitvah antitrusta, pa predstavlja tudi program prizanesljivosti. Karteli so po naravi skriti, zaradi česar jih je težko razkriti in dokazati njihov obstoj. Program prizanesljivosti Komisiji omogoča, da podjetja, vključena v kartel, nagradi z imuniteto pred globami ali pa znižanjem globe za kršitev pravil konkurence, in sicer pod pogojem, da prenehajo s kršitvijo konkurenčnih pravil in aktivnim sodelovanjem v postopku preiskave kršitve antitrusta.<sup>94</sup> Informacije, zbrane s pomočjo programa prizanesljivosti, so smatrane za najboljši vir dokazov kršitve.<sup>95</sup> Kot take predstavljajo tudi pomemben del spisa.

Komisija je zavezana zadevne stranke pisno obvestiti o očitkih, danih proti njim, in jih seznaniti z ugotovitvami o možnih kršitvah.<sup>96</sup> Podjetja oziroma podjetniška združenja, katerim so očitane kršitve člena 101 ali 102 PDEU, so naslovljenci ugotovitve o možnih kršitvah<sup>97</sup> in so edini upravičeni do vpogleda v spis Komisije.<sup>98</sup>

---

<sup>91</sup> Točka 5 preambule Uredbe 773/2004.

<sup>92</sup> Člen 7/2 Uredbe 1/2003.

<sup>93</sup> Točka 2 Obvestila Komisije o obravnavi pritožb s strani Komisije v skladu s členoma 81 in 82 Pogodbe ES.

<sup>94</sup> Točki 3 in 4 Obvestila Komisije o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah.

<sup>95</sup> Migani, Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement (2014), str. 95.

<sup>96</sup> Člen 10 Uredbe 773/2004.

<sup>97</sup> Statement of objections.

<sup>98</sup> Člen 15 Uredbe 773/2004 in člen 27/2 Uredbe 1/2003.



Pritožnikom v postopku ni priznan status stranke. V zadevi *Matra-Hachette SA proti Komisiji*<sup>99</sup> je Sodišče prve stopnje odločilo, da pritožniki nimajo enakih pravic kot stranke v preiskovalnem postopku in da ne uživajo pravice do vpogleda v spis Komisije na isti podlagi kot podjetja, ki so predmet preiskave.<sup>100</sup> Slednje je določeno tudi v Obvestilu Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije. Pritožniki imajo zgolj omejen dostop do dokumentacije v primeru, če Komisija namerava zavrniti njihovo pritožbo. V tem primeru lahko dostopajo do dokumentacije, na kateri temelji začasna presoja Komisije, vendar nimajo dostopa do poslovnih skrivnosti ali drugih zaupnih informacij, ki so last drugih strank v postopku.<sup>101</sup>

Dostop do dokumentacije v spisu Komisije je v postopkih antitrusta pomemben zlasti osebam, katerim je zaradi antitrusta nastala škoda, saj jim to olajša dokazovanje v odškodninskih postopkih zoper kršitelje. Zaradi omejenega dostopa do spisa na podlagi Uredbe 1/2003 in njene izvedbene Uredbe 773/2004 so tako zainteresirane osebe poskusile priti do dokumentacije s pomočjo uporabe Uredbe o transparentnosti. Najpomembnejši odločitvi Sodišča glede razmerja med omenjenimi uredbami sta odločitvi v zadevah *EnBW* in *CDC Hydrogene Peroxide*, s področja zlorabe prevladujočega položaja pa je relevantna tudi zadeva *Deutsche Telekom*.

### 3.2.1 CDC HYDROGENE PEROXIDE PROTI KOMISIJI<sup>102</sup>

Družba CDC Hydrogene Peroxide je bila ustanovljena z namenom izterjave terjatev podjetij, ki so bila prizadeta z dejanji kartela vodikovega peroksida, udeležence katerega je Komisija že sankcionirala. Komisijo je na podlagi Uredbe o transparentnosti zaprosila za dostop do kazala spisa iz postopka antitrusta v zadevi COP/F/38.620 – Vodikov peroksid in perborat, ta pa je prošnjo zavrnila, sklicujoč se na izjeme, ki varujejo poslovne interese, namen preiskave in postopek odločanja Komisije.<sup>103</sup>

Splošno sodišče je ugodilo tožbi na razveljavitev zavrnilne odločbe Komisije z argumentom, da je kazalo le preprost inventar dokumentov, ki ima v okviru odškodninske tožbe proti kartelistom samo po sebi zgolj relativno dokazno vrednost.<sup>104</sup> Poleg tega je odločilo, da interes kartelistov, da

---

<sup>99</sup> Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Matra Hachette SA proti Komisiji*, T-17/93 z dne 15. 7. 1994.

<sup>100</sup> *Matra Hachette SA*, točka 34.

<sup>101</sup> Člen 8 Uredbe 773/2004.

<sup>102</sup> Sodba Splošnega sodišča v zadevi *CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims proti Komisiji*, T-437/08 z dne 15. 12. 2011.

<sup>103</sup> *CDC Hydrogene Peroxide*, točke 1-9.

<sup>104</sup> *CDC Hydrogene Peroxide*, točka 48.

se izognejo odškodninskim tožbam v zvezi z omejevalnimi ravnanji, ni mogoče šteti kot poslovni interes, ki bi ga bilo treba varovati, zlasti glede na pravico vsakogar, da zahteva povračilo škode, ki mu je nastala zaradi ravnanja, ki lahko omeji ali izkrivi konkurenco.<sup>105</sup>

Komisija je med drugim tudi trdila, da »namen preiskav« obsega celotno politiko Komisije v zvezi s pregonom in preprečevanjem omejevalnih sporazumov. V skladu s tem se lahko na izjemo, ki varuje varstvo preiskav, sklicuje v primeru zavrnitve razkritja vsakega dokumenta, ki bi lahko ogrozil njeno politiko, zlasti na področju programa prizanesljivosti. Prosilci za prizanesljivost bi namreč tvegali, da bodo postali lažje tarče za odškodninske tožbe s strani oseb, ki jim je zaradi omejevalnega sporazuma nastala škoda. Splošno sodišče je argument zavrnilo z navedbo, da bi sprejetje takšne razlage povzročilo, da Komisiji brez kakršne koli časovne omejitve in v zvezi s katerim koli dokumentom iz spisa ne bi bilo treba uporabiti Uredbe o transparentnosti, saj bi se lahko zgolj sklicevala na morebitno bodočo ogroženost programa prizanesljivosti.<sup>106</sup>

Čeprav so ob času sprejetja odločbe Komisije o zavrnitvi dostopa pred Splošnim sodiščem vzporedno potekali tudi postopki zoper odločbo, s katero so bile ugotovljene kršitve antitrusta,<sup>107</sup> je po mnenju Splošnega sodišča treba šteti, da se preiskava konča s sprejetjem končne odločbe, neodvisno od morebitne poznejše razglasitve ničnosti te odločbe s strani sodišč.<sup>108,109</sup>

Komisija se na odločbo Splošnega sodišča v zadevi *CDC Hydrogene Peroxide* ni pritožila. Kljub temu je imel spor v zadevi *CDC Hydrogene Peroxide* nekaj let pozneje epilog z zadevo *Evonik Degussa*<sup>110</sup>. Komisija se je namreč pozneje odločila objaviti daljšo in podrobnejšo različico odločbe glede kršitve antitrusta, čemur je kartelist Evonik Degussa oporekal.

Pet mesecev po izdaji sodbe v zadevi *CDC Hydrogene Peroxide* je izšla sodba Splošnega sodišča v zadevi *EnBW*, ki pa je nadaljevala pot do Sodišča.

---

<sup>105</sup> *CDC Hydrogene Peroxide*, točka 49.

<sup>106</sup> *CDC Hydrogene Peroxide*, točka 69-70.

<sup>107</sup> Postopek bi se tako lahko (v primeru razglasitve odločbe o ugotovitvi kršitve antitrusta za nično) ponovno začel.

<sup>108</sup> *CDC Hydrogene Peroxide*, točka 62.

<sup>109</sup> Sodišče v *ENBW* odloči drugače.

<sup>110</sup> Več o tem v 5.1.1. točki naloge.

### 3.2.2 KOMISIJA PROTI ENERGIE BADEN-WÜRTTEMBERG AG<sup>111</sup>

Podjetje za distribucijo energije EnBW je menilo, da je zaradi izvajanja omejevalnega sporazuma proizvajalcev plinsko izoliranih stikalnih naprav utrpelo škodo. Komisija je v zadevi COMP/F/38.899, ki se je nanašala na plinsko izolirane stikalne naprave, ugotovila kršitev 101. člena PDEU s strani kartelistov. Za lažje dokazovanje škode je podjetje EnBW na podlagi Uredbe o transparentnosti zaprosilo za dostop do vseh dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom, ki je privedel do sprejetja odločbe Komisije v navedeni zadevi.<sup>112</sup> Komisija je dokumente razvrstila na pet kategorij<sup>113</sup> in zavrnila dostop do zaprošenih dokumentov s pojasnilom, da vsaka od petih kategorij spada pod izjemo, ki varuje namen preiskav, poleg tega prve štiri kategorije spadajo tudi v izjemo, ki varuje poslovne interese, del dokumentov iz zadnje kategorije pa spada tudi pod izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja Komisije.<sup>114</sup> Podjetje EnBW je predlagalo razglasitev zavrnilne odločbe Komisije za nično in Splošno sodišče je ugodilo predlogu, Komisija pa se je pritožila.<sup>115</sup> Tako v času vložitve prošnje za dostop do dokumentov kot tudi ob sprejetju odločbe Splošnega sodišča o ničnosti odločbe o zavrnitvi dostopa do dokumentov so pred Splošnim sodiščem potekali postopki za razglasitev odločbe PIN za nično.<sup>116</sup>

Podobno kot v prej obravnavanih zadevah<sup>117</sup> se je tudi v primeru *EnBW* zadevna prošnja nanašala na vse dokumente, opredeljene na splošno, in ne le na en dokument.<sup>118</sup> V skladu s tem je Sodišče odločilo, da se glede prošnje za dostop do vseh dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom izvajanja člena 101 PDEU analogno uporabi splošna domneva, da bi razkritje dokumentov načeloma oslabilo varstvo poslovnih interesov podjetij, ki so vključena v ta postopek, in varstvo namena preiskav v zvezi s tem postopkom.<sup>119</sup> Tudi v tem primeru je domneva izpodbojna, dopustno je torej dokazovanje, da za dokument domneva ne velja oziroma, da prevlada javni interes za razkritje dokumenta.<sup>120</sup>

---

<sup>111</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti EnBW Energie Baden -Württemberg AG*, C-365/12 P z dne 27. 2. 2014.

<sup>112</sup> EnBW, točke 11-13.

<sup>113</sup> 1. dokumente, predložene v okviru prijave za imuniteto ali zaradi prizanesljivosti; 2. zahteve po informacijah in odgovorih strank na te zahteve; 3. dokumente, pridobljene s preiskovalnimi dejanji; 4. obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in odgovorih strank; 5. notranje dokumente.

<sup>114</sup> EnBW, točke 16-19.

<sup>115</sup> EnBW, točka 33.

<sup>116</sup> EnBW, točka 113.

<sup>117</sup> Komisija proti *Éditions Odile Jacob*, Komisija proti *Agrofert Holding*, komisija proti *TGI, LPN* in *Finska* proti Komisiji itd.

<sup>118</sup> EnBW, točke 65-69.

<sup>119</sup> EnBW, točka 93.

<sup>120</sup> EnBW, točka 100.

Obstoj splošne domneve je Sodišče utemeljilo s tem, da se dokumenti, ki so bili predmet prošnje za dostop, nanašajo na posebno področje prava Unije in se zato ne smejo razlagati brez upoštevanja specialnih pravil, ki urejajo dostop do teh dokumentov in ki so določena z uredbama 1/2003 in 773/2004.<sup>121</sup> Če bi lahko druge osebe, ki skladno s tema uredbama nimajo pravice do dostopa do spisa, pridobile dostop do dokumentov na podlagi Uredbe o transparentnosti, bi bila ureditev dostopa do spisa na podlagi Uredb 1/2003 in 773/2004 ogrožena.<sup>122</sup> Slednja vzpostavlja ravnovesje med obveznostjo podjetij do posredovanja poslovnih informacij Komisiji in jamstvom okrepljenega varstva teh informacij s strani Komisije.<sup>123</sup> Dejstva, da so podjetja Komisiji nekatere dokumente predložila prostovoljno, z namenom doseči imuniteto pred globami ali znižanjem zneska glob v okviru programa prizanesljivosti, Sodišče ni smatralo za upoštevno, saj so tudi ti dokumenti varovani in strogo urejeni z Uredbama 1/2003 in 773/2004.<sup>124</sup>

Najpomembnejša izjema, uporabljena v zadevi *EnBW*, je izjema, ki varuje namen preiskav, saj se uporablja za prav vse kategorije dokumentov. V preteklosti je Splošno sodišče to izjemo razlagalo ozko<sup>125</sup> in sprejelo mnenje, da se postopek izvajanja člena 101 PDEU konča s sprejetjem dokončne odločbe Komisije, ne glede na morebitno poznejšo razglasitev ničnosti te odločbe s strani sodišč Unije. Sodišče je v zadevi *EnBW* to razlago zavrnilo in sprejelo mnenje, da je postopek odločanja o členu 101 PDEU mogoče šteti za končan šele, ko je odločba Komisije v okviru tega postopka pravnomočna.<sup>126,127</sup>

Sodišče je pozornost namenilo tudi namenu družbe *EnBW* zahtevati povrnitev škode, nastale zaradi omejevalnega sporazuma. Priznalo je obstoj pravice do povrnitve škode, nastale s kršitvijo člena 101 PDEU, a zavzelo stališče, da slednje ne prevlada nad razlogi za zavrnitev razkritja dokumentov, saj za učinkovito varstvo pravice do odškodnine ni potreben dostop do vsakega dokumenta v spisu.<sup>128,129</sup>

---

<sup>121</sup> *EnBW*, točka 83.

<sup>122</sup> *EnBW*, točka 88.

<sup>123</sup> *EnBW*, točka 90.

<sup>124</sup> *EnBW*, točka 97.

<sup>125</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 68.

<sup>126</sup> *EnBW*, točka 99.

<sup>127</sup> Posledica razglasitve ničnosti take odločbe je, da Komisija nadaljuje svoje dejavnosti zaradi sprejetja morebitne nove odločbe glede uporabe člena 101 PDEU in ima s tem možnost, da ponovno uporabi elemente iz spisa v zvezi z odločbo, katere ničnost je bila razglašena, ali da ta spis ob izvajanju pooblastil, ki so ji podeljena z Uredbo št. 1/2003, dopolni z drugimi elementi.

<sup>128</sup> *EnBW*, točke 103-108.

<sup>129</sup> Več o tem v nadaljevanju naloge.

Kljub temu da si odločitvi v zadevah *CDC Hydrogene Peroxide* in *EnBW* nasprotujeta (v zadevi *CDC Hydrogene Peroxide* je bil oškodovancu kartela dostop do dokumenta omogočen, medtem ko je v zadevi *EnBW* Sodišče dostop zavrnilo), je treba sodbi postaviti v kontekst. V *CDC Hydrogene Peroxide* je oškodovanec kartela zahteval zgolj kazalo spisa Komisije, ne pa posamičnih dokumentov iz spisa, nasprotno pa se je prošnja s strani EnBW nanašala na praktično vse dokumente iz spisa. Iz tega izhaja, da je treba uporabo splošne domneve za zavrnitev dostopa omejiti le na primere, ko se prošnja za dostop nanaša na sklop dokumentov.<sup>130</sup> Bistvo splošne domneve je namreč to, da Komisiji ni treba posamično preučiti vsakega dokumenta, ki se zahteva v posamezni zadevi, in opraviti posamičen in konkreten preizkus. Na vseobsegajočo zahtevo za dostop lahko odgovori enako vseobsegajoče.<sup>131</sup>

### 3.2.3 DEUTSCHE TELEKOM AG PROTI KOMISIJI<sup>132</sup>

V zadevi *Deutsche Telekom* je Komisija izdala odločbo, v kateri je odredila pregled v prostorih Deutsche Telekom AG in tako pridobila informacije, na podlagi katerih bi Deutsche Telekom lahko imela prevladujoč položaj in bi lahko izvajala prakse, ki omejujejo konkurenco. Komisija je zavrnila prošnjo družbe Deutsche Telekom za dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom zlorabe prevladujočega položaja.<sup>133,134</sup> Splošno sodišče je nato v pritožbenem postopku potrdilo odločitev Komisije, ki se je sklicevala na obstoj splošne domneve. Poudarilo je, da je treba sodno prakso s področja dostopa do dokumentov iz upravnega spisa v okviru postopka v zvezi s kartelom analogno uporabiti tudi za dostop do dokumentov iz spisa, sestavljenega v okviru postopka v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja. Slednje velja za dokumente, izmenjane med Komisijo in strankami postopka ali tretjimi strankami, kot tudi interne dokumente.<sup>135</sup>

Splošno sodišče je v tem primeru sledilo sodni praksi Sodišča in potrdilo zavrnilno odločbo Komisije, čemur v preteklosti ni bilo naklonjeno. Glede na to, da se določbe Uredbe 1/2003 in Izvedbene uredbe 773/2004 uporabljajo tako za člen 101 kot tudi 102 PDEU, odločitev sicer ne preseneča, kljub temu pa je sodba pomembna z vidika, da eksplicitno potrjuje, da splošna

---

<sup>130</sup> Lenaerts, The Principle of Transparency and its Limits in the context of Competition Investigations, URL: [https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/Veranstaltungen/87-6\\_Speaking\\_Notes\\_Koen\\_Lenaerts.pdf](https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/Veranstaltungen/87-6_Speaking_Notes_Koen_Lenaerts.pdf), str. 6.

<sup>131</sup> EnBW, točka 101.

<sup>132</sup> Sodba Splošnega sodišča v zadevi *Deutsche Telekom AG proti Komisiji*, T-210/15 z dne 28. 3. 2017.

<sup>133</sup> Postopek v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja je vodila Komisija pod referenčno številko COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom.

<sup>134</sup> Deutsche Telekom, točke 1-7.

<sup>135</sup> Deutsche Telekom, točka 31.

domneva, v skladu s katero bi razkritje dokumentov oslabilo varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij in varstvo namena preiskave, velja tudi za postopke, ki se vodijo na podlagi člena 102 PDEU.

### 3.3 DOMET TRANSPARENTNOSTI V POSTOPKIH VARSTVA KONKURENCE

Obravnavana sodna praksa pripelje do zaključka, da je domet Uredbe o transparentnosti v postopkih varstva konkurence pred Komisijo omejen. Sodišče je vztrajno zavračalo restriktivno razlago izjem Splošnega sodišča, ki je zagovarjala čim širši dostop do dokumentov. V primeru prošelj za dostop do dokumentov iz spisa, ki se vodi v okviru postopka antitrusta ali koncentracij, se torej domneva, da varstvo poslovnih interesov in varstvo namena preiskav odtehtata pravico do dostopa.<sup>136</sup>

Komisija je še vedno dolžna pojasniti, kako bi dostop do zaprosenega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z izjemo.<sup>137</sup> Vendar pa ne rabi opraviti posamičnega in konkretnega preizkusa za vsak posamični dokument, temveč jih sme razvrstiti v kategorije. Pri tem se lahko opre na splošne domneve, ki veljajo za določeno vrsto dokumentov, saj lahko splošne ugotovitve veljajo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste.<sup>138</sup>

Z uvedbo splošne domneve je Sodišče prestavilo dokazno breme s Komisije na prosilca.<sup>139</sup> Ta lahko še vedno dokazuje, da se domneva na dokument oz. kategorijo ne nanaša, mogoče pa je tudi zatrjevati obstoj prevladujočega javnega interesa.<sup>140</sup>

Pomembno je poudariti, da je splošna domneva, da bi dostop do dokumentov iz spisa Komisije ogrozil varstvo poslovnih interesov in varstvo namena preiskav, v primeru postopka koncentracij določena širše, saj velja ne glede na to, ali se prošnja za dostop nanaša na že končan postopek nadzora koncentracij ali na postopek, ki še poteka.<sup>141</sup> Slednje je utemeljeno s tem, da lahko objava občutljivih informacij, ki se nanašajo na gospodarske dejavnosti vpletenih podjetij, škoduje njihovemu poslovnemu interesu tudi po koncu postopka. Obenem pa bi z objavo po koncu postopka tvegali odvratanje sodelovanja podjetij v času, ko postopek še teče.<sup>142</sup> Nasprotno pa splošna domneva, da bi dostop do dokumentov iz spisa Komisije ogrozil varstvo poslovnih interesov in varstvo namena preiskav, v primeru postopka antitrusta velja (le), dokler odločitev

---

<sup>136</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 65.

<sup>137</sup> EnBW, točka 64.

<sup>138</sup> EnBW, točka 65.

<sup>139</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 65.

<sup>140</sup> EnBW, točki 100 in 117 & Éditions Odile Jacob, točka 126.

<sup>141</sup> Éditions Odile Jacob, točka 124.

<sup>142</sup> Éditions Odile Jacob, točka 124.

Komisije glede antitrusta ni pravnomočna.<sup>143</sup> Kljub navidezno krajšem času uporabe domneve je treba opozoriti, da postopek glede tipičnega kartela od začetka preiskave do konca pritožbenega postopka traja približno deset let.<sup>144</sup>

Sodišče je za obe vrsti postopkov – tako nadzora koncentracij kot antitrusta - v zadevah *EnBW* in *Éditions Odile Jacob* uporabilo argument, da bi dostop do spisa na podlagi Uredbe o transparentnosti spodkopal zasnovo postopkov in njihovo obstoječo ureditev, določeno s specialnimi področnimi uredbami.<sup>145</sup> Slednje namreč že omejujejo pravico do vpogleda v spis, ki pa se od pravice do dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe o transparentnosti sicer pravno razlikuje, a v praksi vodi do enakega položaja.<sup>146</sup> Sodišče je tako dalo prednost zagotovitvi okrepljenega varstva informacij, posredovanih Komisiji, določenim v specialnih uredbah.<sup>147</sup>

Kljub temu da je v primeru obeh postopkov vzpostavljena splošna domneva, velja opozoriti na različno naravo postopkov in razlike med dokumenti, ki jih Komisija tekom posameznega postopka pridobi. Uredba o združitvah je preventivne narave, saj vzpostavlja sistem, ki zagotavlja, da konkurenca na notranjem trgu ni izkrivljena.<sup>148</sup> V primeru pravilne in pravočasne priglasitve koncentracije do kršitve konkurence ne pride.<sup>149</sup> Sistem notifikacije prinaša obveznost priglasiteljev, da v celoti in pošteno razkrijejo vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev o priglašeni koncentraciji.<sup>150</sup> Tudi odnos med priglasitelji in Komisijo je specifične narave – preambula Izvedbene uredbe 802/2004 na primer Komisiji narekuje, da mora po priglasitvi s strankami ohraniti tesne stike v tolikšni meri, kolikor je potrebno za razpravo z njimi o kakršnih koli praktičnih ali pravnih težavah in za odpravo tovrstnih težav na podlagi medsebojnega dogovora.<sup>151</sup> V okviru postopka priglasitve, v katerem zbira občutljive poslovne informacije v zvezi s poslovnimi strategijami, zneski prodaje podjetij, poslovnimi odnosi s strankami ipd, pridobi Komisija velik del dokumentov iz spisa.<sup>152</sup> Upoštevajoč to, je treba priznati, da bi bila uporaba načela širokega dostopa do dokumentov praktično nevzdržna, saj bi dostop do

---

<sup>143</sup> *EnBW*, točka 99.

<sup>144</sup> Peyer, *Access to competition authorities' files in private antitrust litigation* (2015), str. 68.

<sup>145</sup> Tj. Uredb 1/2003 in 773/2004 ter Uredbe 139/2004.

<sup>146</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 120; *EnBW*, točka 89 in TGI, točka 59.

<sup>147</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 121.

<sup>148</sup> Točka 2 preambule Uredbe 139/2004.

<sup>149</sup> Peyer, *Access to competition authorities' files in private antitrust litigation* (2015), str. 70.

<sup>150</sup> Točka 2 preambule Uredbe 802/2004.

<sup>151</sup> Točka 11 preambule Uredbe 802/2004.

<sup>152</sup> *Éditions Odile Jacob*, točka 115.



spisa pomenil, da bi podjetja, udeležena v koncentraciji, postavili v izjemno slab položaj – v primeru, da bi koncentracijo pravilno priglasila, bi tvegala razkritje občutljivih poslovnih informacij, če pa koncentracije ne bi priglasila oz. bi Komisiji razkrila zavajajoče podatke, pa bi tvegala, da jim Komisija naloži globo do višine 1 % oz. 10 % skupnega prometa.<sup>153</sup>

Nasprotno od uredb na področju koncentracij pa je Uredba 1/2003 po svoji naravi represivna – ureja preiskovanje, odpravo in sankcioniranje kršitev antitrusta. Podjetja, ki so stranke postopka in naslovniki obvestila o nasprotovanju, so načeloma kršila pravila antitrusta in njihovo ravnanje je zato predmet preiskave s strani Komisije.<sup>154</sup> Dejanja omejevanja ali izkrivljanja konkurence so bila tako načeloma že izvršena, Komisija pa na njih z izdajo odločbe reagira *ex post*. V postopku presoje kršitev antitrusta Komisija zbira dokumentacijo na podlagi preiskav in zahtev po informacijah, sam postopek pa je usmerjen k ugotavljanju in odpravljanju kršitev. Lahko bi celo rekli, da ima prekrškovne oziroma kaznovalne elemente. Z izjemo izjav zaradi prizanesljivosti, kršitelji Komisiji dokumentov ne predložijo po lastni iniciativi.

Položaj podjetij, proti katerim se vodi postopek zaradi kršitve antitrusta, v postopku pred Komisijo je tako drugačen od položaja podjetij, udeleženih v koncentraciji. Pomembna razlika je zlasti v (ne)obstoju kršitve pravil konkurence, ki pa drugim subjektom na trgu prizadene škodo. Takšnim oškodovancem je zaradi vedno bolj poudarjene vloge zasebnopravnega uveljavljanja konkurence ureditev dostopa do dokumentov iz spisa Komisije v zvezi s kršitvami antitrusta zelo pomembna.

---

<sup>153</sup> Člen 14 Uredbe 139/2004.

<sup>154</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 70.

## 4 ZASEBNOPRAVNO VARSTVO KONKURENCE

V preteklosti je bilo uveljavljanje konkurenčnega prava EU v izključni pristojnosti Komisije in tako v izključni domeni javnega prava. Prvi večji premik v zadnjih dvajsetih letih je predstavljala decentralizacija, s katero so nacionalni organi za varstvo konkurence dobili pristojnosti presojeti kršitve evropskega antitrusta,<sup>155</sup> kar je pripeljalo do paralelnega sistema varstva konkurence. Drugi večji premik pa je priznanje možnosti vlaganja odškodninskih tožb zoper kršitelje konkurenčnega prava in s tem začetki zasebnopravnega varstva konkurence.<sup>156</sup>

Vodilni primer na področju priznanja obstoja zasebnopravnega varstva konkurence je *Courage in Crehan*.<sup>157</sup> Sodišče je v zadevi priznalo možnost zahtevati odškodnino za škodo, storjeno z omejevalnim sporazumom oziroma ravnanjem, ki omejuje konkurenco, in poudarilo, da bi bila v nasprotnem primeru ogrožena polna učinkovitost člena 101 PDEU.<sup>158</sup> Obstoj pravice uveljavljati škodo za kršitve konkurenčnega prava namreč krepi pravila evropskega konkurenčnega prava in lahko pomembno pripomore k ohranjanju učinkovite konkurence.<sup>159</sup> Pravica do odškodnine je priznana vsaki fizični ali pravni osebi, ne glede na obstoj neposrednega pogodbenega razmerja s kršiteljem in ne glede na to, ali je organ varstva konkurence predhodno ugotovil kršitev.<sup>160</sup>

V civilnih postopkih je določba člena 101 PDEU pogosto uporabljena kot »ščit« oz. sredstvo obrambe. Drugi odstavek člena določa posledico ničnosti za vse sporazume ali sklepe, ki jih 101. člen PDEU prepoveduje. Podjetja, ki so bila stranke takih sporazumov, so tako v preteklosti pogosto uporabila argument ničnosti sporazuma kot obrambo pred pogodbenimi zahtevki za izpolnitev pogodbe, zahtevki za uveljavljanje škode za neizpolnitev in podobno. S sprejetjem odločitve v zadevi *Courage in Crehan*, pozneje potrjene v zadevi *Manfredi*<sup>161</sup>, pa je Sodišče potrdilo možnost uporabe členov 101 in 102 PDEU kot »meča«. Osebe, pravne ali fizične, potrošniki ali podjetja, imajo tako v primeru kršitve omenjenih členov na voljo novo orožje –

---

<sup>155</sup> Decentralizacija je bila uvedena z reformo antitrusta s sprejetjem Uredbe 1/2003.

<sup>156</sup> Bovis, Clarke, *Private enforcement of Eu Competition Law* (2015), str. 49.

<sup>157</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Courage & Crehan*, C-453/99 z dne 20. 20.2001.

<sup>158</sup> *Courage & Crehan*, točka 26.

<sup>159</sup> Forrester, *The role of the CJEU in interpreting Directive 2014/104/EU on antitrust damages actions* (2017), str. 69.

<sup>160</sup> Stefanicki, *Access to Documents in the Competition Law in the Context of Damages Actions for Breaches of European Union Rules* (2015), str. 209.

<sup>161</sup> Sodba sodišča v zadevi *Vincenzo Manfredi proti Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito proti Fondiaria Sai SpA in Nicolo Tricarico in Pasqualina Murgolo proti Assitalia SpA, združeni primeri C-295/04 do C-298/04 z dne 13. 7. 2006.*

odškodninsko tožbo.<sup>162</sup> Kršitelji konkurenčno pravnih pravil so tako poleg možnosti visokih glob in drugih sankcij v okviru javnopravnega izvrševanje konkurence izpostavljeni tudi odškodninskim tožbam v okviru zasebnopravnega varstva konkurence.<sup>163</sup>

Komisija se s konceptom zasebnopravnega varstva konkurence sooča že dolgo časa. Z objavo Zelene<sup>164</sup> in (nekaj let pozneje) Bele knjige<sup>165</sup> na temo odškodninskih tožb zaradi kršitev protimonopolnih pravil EU je poskušala določiti glavne ovire za vzpostavitev učinkovitega sistema odškodninskih tožb in ugotoviti možnosti za izboljšanje zasebnega uveljavljanja konkurenčnega prava.<sup>166</sup> Kljub poskusom razvoja zasebnega varstva konkurence ostaja javno varstvo konkurence še vedno primarno sredstvo v boju proti kršitvam konkurenčno pravnih pravil. Pomembni dejavniki za pomanjkanje odškodninskih tožb v primeru kršitev konkurenčnega prava so predvsem stroški in riziko pravedanja, odsotnost spodbud za vlaganje tožb,<sup>167</sup> omejene izkušnje nacionalnih sodnikov na področju konkurenčnega prava in zahteva po sofisticirani ter izjemno ekonomsko usmerjeni argumentaciji.<sup>168</sup>

#### 4.1 NAČINI UVELJAVLJANJA ZASEBNEGA VARSTVA KONKURENCE

Zasebno varstvo konkurence se lahko uveljavlja na dva načina, in sicer kot nadaljevanje že ugotovljene kršitve s strani javnega organa (*follow on* tožba) ali pa v obliki odškodninske tožbe, neodvisne od javnopravnega izvrševanja konkurenčnega prava (*stand-alone* tožba). Pri slednjih (še) ni prišlo do ugotovitve kršitve s strani organa varstva konkurence,<sup>169</sup> zaradi česar so redkejšje.<sup>170</sup> Nacionalna sodišča so v primerih odločanja o kršitvah členov 101 in 102 PDEU, ki so že predmet odločbe Komisije,<sup>171</sup> zavezana k spoštovanju te odločitve in ne smejo sprejeti odločitve, ki bi bile z njo v nasprotju.<sup>172</sup> Če Komisija v odločbi ugotovi kršitev pravil konkurence, mora nacionalno sodišče v primeru, da gre za enako kršitev, obstoj kršitve šteti za dokazan.

---

<sup>162</sup> Wils, Should Private Antitrust Enforcement Be Encouraged in Europe? (2003), str. 4-5.

<sup>163</sup> Thiede, Fine to follow on? Private anti-trust actions in European law (2017), str. 235.

<sup>164</sup> Zelena knjiga: Odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES.

<sup>165</sup> Bela knjiga o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES.

<sup>166</sup> Točka 1.3 Zelene knjige.

<sup>167</sup> V ZDA imajo institute kot so *treble damages* – trojna škoda ipd.

<sup>168</sup> Migani, Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement (2014), str. 88.

<sup>169</sup> V tej nalogi se sicer osredotočam le na odločitve Komisije.

<sup>170</sup> Thiede, Fine to follow on? Private anti-trust actions in European law (2017) str. 236.

<sup>171</sup> Zavezujoč učinek ugotovitve kršitve se razširi le na odškodninske tožbe proti istim podjetjem glede iste kršitve, kot je bila ugotovljena z odločbo Komisije (enak geografski obseg in časovno obdobje).

<sup>172</sup> Člen 16 Uredbe 1/2003.

Tožnikom v primeru *follow on* tožb tako ni potrebno dokazovati obstoja kršitve konkurenčno pravnih pravil, temveč jim preostane le še dokazovanje obstoja škode in vzročne zveze med kršitvijo in škodo.<sup>173</sup>

## 4.2 INFORMACIJSKA ASIMETRIJA

Tudi v primeru že ugotovljene kršitve in vložitvi *follow on* tožbe je dokazovanje škode še vedno izjemno oteženo. Dokazi, ki bi utemeljili obstoj škode in vzročne zveze, so v večini primerov v posesti kršiteljev/tožencev ali tretjih strank.<sup>174</sup> Dokazovanje škode je oteženo že z vidika, da mora toženec primerjati položaj, ki je bil posledica kršitve konkurence, s položajem na hipotetičnem konkurenčnem trgu, ki bi obstajal, če do kršitve ne bi prišlo.<sup>175</sup> Omejene informacije v zvezi s kršitvijo predstavljajo še dodatno oviro za že oteženo nalogo. Evropska komisija opisuje zgoraj omenjene težave kot »strukturno asimetrijo« v zvezi z razporeditvijo informacij, potrebnih za tožnike.<sup>176</sup>

Pomanjkanje potrebnih informacij in dokazov s strani oškodovancev se tako označuje kot eno največjih ovir za razvoj učinkovitega izvrševanja zasebnega varstva konkurence.<sup>177</sup> Dokumenti, ki bi bili koristni za dokazovanje škode in vzročne zveze, so pogosto del spisa Komisije oziroma organa varstva konkurence, ki je kršitev že obravnaval. Ker izjave kršiteljev, ki zaprosijo za prizanesljivost in so vezani na dolžnost sodelovanja z organom varstva konkurence, vsebujejo opis kartela, v sklopu katerega so delovali, so oškodovanci najpogosteje zainteresirani pridobiti dokumente, povezane s programom prizanesljivosti.<sup>178</sup> Podjetja, ki zaprosijo za prizanesljivost v postopkih Komisije, sicer niso dolžna priznati krivde ali sprejeti pravnih ali dejanskih ugotovitev Komisije,<sup>179</sup> vendar pa imajo kljub temu izjave, ki jih podajo, veliko dokazno vrednost.

---

<sup>173</sup> Wils, *The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages* (2009), str. 18.

<sup>174</sup> Stefanicki, *Access to Documents in the Competition Law in the Context of Damages Actions for Breaches of European Union Rules* (2015), str. 209.

<sup>175</sup> Gulińska, *Collecting Evidence Through Access to Competition Authorities' Files – Interplay or Potential Conflicts between Private and Public Enforcement Proceedings?* (2015), str.163.

<sup>176</sup> Gulińska, *Collecting Evidence Through Access to Competition Authorities' Files – Interplay or Potential Conflicts between Private and Public Enforcement Proceedings?* (2015), str.163.

<sup>177</sup> Stefanicki, *Access to Documents in the Competition Law in the Context of Damages Actions for Breaches of European Union Rules* (2015), str. 216.

<sup>178</sup> Balasingham, *The EU leniency policy: reconciling effectiveness and fairness* (2017), str. 166.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

Oškodovanci in potencialni tožniki v odškodninskih tožbah zaradi kršitev antitrusta so se do dokumentov iz programa prizanesljivosti poskušali dokopati na več različnih načinov. Prvi način je s pomočjo uporabe Uredbe o transparentnosti (kot v zadevi *EnBW*), drugi način preko nacionalnih sodišč držav članic (*inter partes* razkritje, obravnavano v zadevi *Pfleiderer* spodaj), tretji način je preko sodišč tretjih držav (sploh ZDA), zadnji način pa je preko intervencije v postopkih za razglasitev odločb Komisije za nične pred Splošnim sodiščem.<sup>180</sup>

### 4.3 PROBLEMATIKA IZJAV O PRIZANESLJIVOSTI

Z vprašanjem, ali je pa podlagi konkurenčnega prava EU stranki, oškodovani zaradi kartela, dostop do prošelj za ugodno obravnavo iz programa prizanesljivosti onemogočen, se je Sodišče prvič ukvarjalo v zadevi *Pfleiderer*.<sup>181</sup> Podjetje *Pfleiderer* je nemški zvezni urad za varstvo konkurence *Bundeskartellamt* neuspešno zaprosilo za dostop do prošelj za ugodno obravnavo z namenom priprave civilnopravne odškodninske tožbe.<sup>182</sup> Sodišče na vprašanje ni dalo specifičnega odgovora. V principu je priznalo, da bi razkritje dokumentov iz programa prizanesljivosti lahko kršitelje odvrnilo od vlaganja prošelj za ugodno obravnavo<sup>183</sup> in s tem sodelovanja z organom varstva konkurence, a je hkrati opozorilo tudi na pravico zahtevati odškodnino zaradi omejevanja konkurence, priznana v zadevi *Courage in Crehan*.

Naposled je odločilo, da določbe prava Unije ne nasprotujejo temu, da bi se osebi, ki je oškodovana zaradi kršitve konkurenčnega prava Unije in želi pridobiti odškodnino, dovolil vpogled v dokumentacijo o postopku ugodne obravnave, ki zadeva storilca te kršitve.<sup>184</sup> Končna odločitev v konkretnem primeru je v rokah nacionalnih sodišč, ki morajo pri odločanju o razkritju na podlagi nacionalnega prava pretehtati in uravnotežiti interese, ki upravičujejo posredovanje, ter interese, ki zagovarjajo varstvo informacij iz programa prizanesljivosti. To tehtanje morajo sodišča izvajati od primera do primera, ob upoštevanju vseh upoštevnihih okoliščin primera.<sup>185</sup>

V skladu z odločitvijo v zadevi *Pfleiderer* je Sodišče v zadevi *Donau Chemie*<sup>186</sup> odločilo, da je določba nacionalnega prava, v skladu s katero je vpogled tretjih oseb (ki niso stranke nacionalnega

---

<sup>180</sup>Balasingham, *The EU leniency policy: reconciling effectiveness and fairness* (2017), str. 168.

<sup>181</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Pfleiderer AG proti Bunderkartellamt*, C-360/09 z dne 14. 6. 2011.

<sup>182</sup> *Pfleiderer*, točka 2.

<sup>183</sup> Forrester, *The role of the CJEU in interpreting Directive 2014/104/EU on antitrust damages actions* (2017), str 71.

<sup>184</sup> *Pfleiderer*, točka 32.

<sup>185</sup> *Pfleiderer*, točke 30-31.

<sup>186</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Bunderwettbewerbshörde proti Donau Chemie AG & ostali*, C-536/11 z dne 6.6.2013.

postopka v zvezi z uporabo 101. člena PDEU in ki nameravajo vložiti odškodninsko tožbo zoper udeleženca kartela) v dokumente v spisu, vključno z dokumenti, predloženimi v okviru programa prizanesljivosti, pogojen izključno s soglasjem vseh strank navedenega postopka, ne da bi imela nacionalna sodišča kakršno koli možnost tehtanja interesov, v nasprotju s pravom EU.<sup>187</sup>

Pri zgoraj navedenih odločbah *Pfleiderer* in *Donau Chemie* je sicer šlo za zadevi, ki sta se nanašali na vprašanje dostopa do spisa nacionalnih organov varstva konkurence in ne dostopa do spisa Komisije. Pravila o dostopu do spisa nacionalnih organov varstva konkurence niso urejena s pravom EU, temveč so predmet nacionalnopravne ureditve. Kljub temu pa skladno z načelom učinkovitosti ureditev v nacionalnem pravu v praksi ne sme onemogočati ali prekomerno oteževati izvrševanja pravic, ki jih zagotavlja pravo EU (v tem primeru pravico do odškodnine za škodo, povzročeno s kršitvijo konkurenčnega prava).<sup>188</sup>

Tri leta po izdaji sodbe v zadevi *Pfleiderer* je Sodišče presojalo vprašanje dostopa do dokumentov prek Uredbe o transparentnosti v zadevi *EnBW*. Primera se sicer razlikujeta, saj je šlo za postopke pred različnimi organi – v zadevi *EnBW* je bila vložena prošnja za dostop dokumenta iz spisa Komisije na podlagi Uredbe o transparentnosti. Skupna točka obema pa je to, da se je Sodišče v zadevi *EnBW* (med drugim) prav tako ukvarjalo z vprašanjem dostopa do dokumentov iz programa prizanesljivosti. Kot je bilo že obravnavano v 3.2.2 točki te naloge, je Sodišče v zadevi *EnBW* z vzpostavitev splošne domneve omejilo možnosti za dostop do spisa Komisije. Sodišče je potrdilo obstoj pravice do povrnitve škode, nastale s kršitvijo antitrusta, in njen prispevek k ohranjanju učinkovite konkurence, a zavzelo stališče, da take posplošene ugotovitve ne predstavljajo prevladujočega javnega interesa, ki bi prevladal nad razlogi, ki upravičujejo zavrnitev razkritja.<sup>189</sup> Na nek način je obrnilo dokazno breme na oškodovanca, ki mora dokazati potrebo po vpogledu v določeni dokument iz spisa Komisije. Komisiji pa je tako prepuščeno tehtanje med interesi, ki upravičujejo razkritje dokumenta, in interesi, ki upravičujejo njegovo varstvo, pri čemer upošteva vse okoliščine primera.<sup>190</sup> V nasprotnem primeru se interes za povrnitev škode ne more smatrati kot prevladujoč javni interes in razkritje tako ni upravičeno.<sup>191</sup> Brez dostopa do spisa oškodovanec

---

<sup>187</sup> *Donau Chemie*, točka 51.

<sup>188</sup> Lenaerts, The Principle of Transparency and its Limits in the context of Competition Investigations, URL: [https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/Veranstaltungen/87-6\\_Speaking\\_Notes\\_Koen\\_Lenaerts.pdf](https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/Veranstaltungen/87-6_Speaking_Notes_Koen_Lenaerts.pdf), str. 8.

<sup>189</sup> *EnBW*, točke 104-105.

<sup>190</sup> *EnBW*, točka 107.

<sup>191</sup> *EnBW*, točka 108.

ne more vedeti, kateri dokumenti so v njem, kar pomeni, da bo težko izkazal potrebo po vpogledu v specifični dokument. Verjetnost, da bi prošnja za dostop do generičnega dokumenta prestala zgoraj opisani test, pa je nizka. Posledično so močno omejene možnosti ovrženja splošne domneve, s tem pa tudi možnosti dostopa do dokumenta.<sup>192</sup> Sodišče je na ta način skušalo uskladiti interes Komisije glede varovanja zaupnosti svojih preiskav in ohranjanja učinkovitega programa prizanesljivosti z interesom oškodovancev pridobiti informacije za sprožitev odškodninskega postopka.<sup>193</sup> Kljub omejenemu dostopu do dokumentov iz programa prizanesljivosti je Sodišče v *EnBW* pustilo dokazovanju potrebe po razkritju informacij in možnosti dostopa do dokumentov vsaj nekoliko priprta vrata. V zadevi *Pfleiderer* pa je Sodišče sploh zavrnilo popolno zavrnitev dostopa do dokumentov iz programa prizanesljivosti brez kakršnega koli tehtanja.<sup>194</sup>

Tehtanje interesov, ki upravičujejo dostop oziroma zavrnitev dostopa do dokumentov iz programa prizanesljivosti, se v bistvu navezuje na interese, ki jih zasleduje javnopravno varstvo konkurence, in interese, ki jih zasledujejo zasebni tožniki v odškodninskih tožbah zaradi kršitev konkurence.

Razkritje dokumentov iz programa prizanesljivosti bi lahko imelo za posledico zmanjšano spodbudo podjetjem, da sodelujejo z organi varstva konkurence, kar posledično pomeni težje dokazovanje obstoja kartela. Še več, z razkritjem dokumentov se tvega zmanjšanje števila t. i. »whistleblowerjev«, torej podjetij, ki organu varstva konkurence delovanje kartela naznanijo. Ker program prizanesljivosti predstavlja eno najpomembnejših sredstev za odkritje kartelov, lahko zaključimo, da se z razkritjem dokumentov iz programa tvega oslabitev programa in povečanje števila neodkritih kartelov.<sup>195</sup> Z nadaljnjim obstojem neodkritih in nesankcioniranih kartelov pa se škoda drugim akterjem na trgu zgolj povečuje. Če organi za varstvo konkurence sankcionirajo manj kartelov, to pomeni tudi manj *follow on* odškodninskih tožb, ki so pogosteje uporabljene kot sredstvo zasebnopravnega uveljavljanja konkurence. Oslabitev javnega varstva konkurence ima tako lahko negativni vpliv tudi na zasebno varstvo konkurence.

Kljub načelnemu konsenzu, da tako javni kot zasebni sistem varstva konkurence prispevata k učinkovitemu varstvu konkurence, je bilo treba odgovoriti na vprašanje, kako zagotoviti

---

<sup>192</sup> Lebrun, Bersou, *Commission v EnBW: Non-Disclosure of Leniency Documents* (2014) str. 463.

<sup>193</sup> Kulms, *Competition law enforcement under informational asymmetry* (2017), str. 221.

<sup>194</sup> Kulms, *Competition law enforcement under informational asymmetry* (2017), str. 220.

<sup>195</sup> Migani, *Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement* (2014), str. 110.

učinkovito delovanje obeh sistemov in s tem maksimizirati splošno, skupno učinkovitost izvrševanja pravil antitrusta. Zagotoviti součinkovanje sistema javnega in zasebnega varstva konkurence je bil en od ciljev Direktive 2014/104/EU.<sup>196</sup>

#### 4.4 DIREKTIVA 2014/104/EU

Osrednji namen Direktive, sprejete 26. novembra 2014, je bil zagotoviti učinkovito uveljavljanje pravice do popolne odškodnine za kršitve konkurenčnega prava, ki obsega dejansko škodo, izgubljeni dobiček in obresti.<sup>197</sup> Namen harmonizacije nacionalnih ureditev pa je bil tudi ustvariti enakovredne pogoje za zagotavljanje zaščite za oškodovance.<sup>198, 199</sup>

S ciljem omiliti informacijsko asimetrijo in hkrati zavarovati določene dokumente iz spisa pred razkritjem daje Direktiva temi razkritja dokumentov velik pomen.<sup>200</sup> V skladu z Direktivo so nacionalna sodišča v odškodninskih tožbah v zvezi s kršitvijo konkurenčnega prava pooblašena, da na podlagi tožnikove zahteve tožencu ali tretji osebi odredijo razkritje ustreznih dokumentov.<sup>201</sup> V izogib t. i. »*fishing expeditions*«<sup>202</sup> pa Direktiva vsebuje tudi določbe, ki pretirano razkritje omejujejo.<sup>203</sup>

Za ureditev součinkovanja zasebnega in javnega varstva konkurence je zlasti pomemben 6. člen Direktive, ki ureja razkritje dokazov iz spisa organa, pristojnega za konkurenco. Dokaze iz spisa organa za varstvo konkurence razvršča na tri kategorije dokazov: dokaze s »črnega seznama«, »sivega seznama« in »belega seznama«. Dokazi s slednjega so dokazi, za razkritje katerih ni predpisanih nobenih specifičnih omejitev.<sup>204</sup> Razkritje dokazov, uvrščenih na »sivi seznam« je dopustno zgolj po koncu postopka, ki ga vodi organ za varstvo konkurence. Obsega informacije, ki jih je pripravila fizična ali pravna oseba posebej za postopek organa za varstvo za konkurenco – informacije, ki jih je med postopkom zbral organ za varstvo konkurence in jih poslal strankam

---

<sup>196</sup> Wils, *The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages* (2009), str. 2.

<sup>197</sup> Člen 3 Direktive 2014/104/EU.

<sup>198</sup> Wisking, Dietzel, Herron, *EU Overview* (2017), str. 2.

<sup>199</sup> Pred sprejetjem Direktive so se ureditve držav članic glede odškodninskih postopkov zaradi kršitev konkurenčnega prava razlikovale, kar je vodilo v negotovost glede pogojev uveljavljanja pravice do odškodnine.

<sup>200</sup> Wisking, Dietzel, Herron, *EU Overview* (2017), str. 2.

<sup>201</sup> Člen 5(1) Direktive 2014/104/EU.

<sup>202</sup> Iskanju na slepo.

<sup>203</sup> Člen 5 Direktive 2014/104/EU določa, da mora tožnik predložiti utemeljeno obrazložitev z dejstvi in dokazi, ki so dostopni pod razumnimi pogoji in zadostno podpirajo verjetnost odškodninskega zahtevka ter so karseda natančno in podrobno opisani. Poleg tega mora biti razkritje omejeno le na sorazmerno potrebno.

<sup>204</sup> Za dokaze belega seznama še vedno veljajo omejitve 5. člena, ki omejujejo pretirano razkritje.



in vloge za poravnavo, ki so bile umaknjene.<sup>205</sup> »Črni seznam« pa vsebuje izjave zaradi prizanesljivosti in vloge za poravnavo, razkritja katerih nacionalna sodišča za namen odškodninskih tožb ne smejo nikoli odrediti.<sup>206</sup>

Opisani 6. člen Direktive dopolnjuje zgoraj opisano ureditev 5. člena in se uporablja tako za dokaze iz spisa Komisije kot tudi nacionalne agencije za varstvo konkurence. Direktiva tudi določa, da njena ureditev razkritja dokazov iz spisa organa, pristojnega za konkurenco, ne posega v pravila in prakso glede dostopa javnosti do dokumentov v zvezi z Uredbo o transparentnosti.<sup>207</sup>

Glede razkritja dokumentov iz programa prizanesljivosti Direktiva vzpostavlja »skupni EU režim«, ki velja tako za dokaze iz spisa Komisije kot tudi nacionalnih organov za varstvo konkurence. Z režimom je ukinjen sistem tehtanja interesov, ki ga je vzpostavilo Sodišče v zadevi *Pfleiderer*.<sup>208</sup> Direktiva je področje uredila na jasn način, s čimer je zmanjšano tveganje, da bi se odločitve nacionalnih sodišč različnih držav članic glede razkritja takšnih dokazov pretirano razlikovale.<sup>209,210</sup>

Zdi se, da je Direktiva z ureditvijo poskušala najti kompromis med zasebnim in javnim varstvom konkurence s tem, da je okrepila položaj oškodovancev oz. tožnikov,<sup>211</sup> ne da bi ob tem ogrozila sistem prizanesljivosti. Še več, lahko bi celo trdili, da je z uvrstitvijo izjav iz programa prizanesljivosti na »črni seznam« program prizanesljivosti »okrepljen«.<sup>212</sup> Slednje je nekoliko v nasprotju s ciljem Direktive 2014/104 okrepiti zasebnopravno uveljavljanje antitrusta. Stališče Komisije prav tako nasprotuje sodni praksi Sodišča, da noben dokument ni izvzet iz razkritja. Lahko bi tudi trdili, da si Komisija ni želela otežiti dela v povezavi z odkrivanjem kartelov in je tako dala prednost javnopravnemu uveljavljanju antitrusta pred zasebnim.<sup>213</sup>

---

<sup>205</sup> Člen 6 (5) Direktive 2014/104/EU.

<sup>206</sup> Vandendorre, Goetz, EU Competition Law Procedural Issues (2014), str. 648-649.

<sup>207</sup> Člen 6(2) Direktive 2014/104/EU.

<sup>208</sup> Wisking, Dietzel, Herron, EU Overview (2017), str. 2.

<sup>209</sup> Vandendorre, Goetz, EU Competition Law Procedural Issues (2014), str. 650.

<sup>210</sup> Komisija je *Obvestilo o pravilih za vpogled v spis Komisije* in *Obvestilo o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah* že uskladila z Direktivo.

<sup>211</sup> Z določbami glede učinka nacionalnih odločb, solidarne odgovornosti, priznanjem pravice do popolne odškodnine tudi posrednim kupcem, domneve, da karteli povzročajo škodo, določbami v povezavi z ocenjevanjem škode itd.

<sup>212</sup> Migani, Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement (2014), str. 110.

<sup>213</sup> Bovis, Clarke, Private Enforcement of EU Competition Law (2015), str. 66.

## 5 EPILOG – NOVA PRAKSA KOMISIJE V POVEZAVI Z OBJAVLJANJEM RAZŠIRJENIH RAZLIČIC ODLOČB

Uredba 1/2003 Komisijo zavezuje k javni objavi svojih odločitev, med drugim odločb o ugotovitvi kršitev in zahtevi po odpravi kršitev ter odločb o naložitvi globe. V odločbi je zavezana navesti imena strank in glavno vsebino odločbe, vključno z vsemi naloženimi sankcijami, pri čemer mora upoštevati pravni interes podjetij do varovanja poslovnih skrivnosti.<sup>214</sup> V praksi Komisija v Uradnem listu Evropske unije objavi kratek povzetek odločbe, dolg nekaj strani, daljšo, nezaupno različico odločbe pa objavi na svoji spletni strani.<sup>215</sup>

Komisija je v zadnjih letih začela objavljati daljše in podrobnejše različice svojih odločitev, ki bi lahko pomagale oškodovancem kartela. Čeprav ne vsebujejo nujno zadostnih dokazov, pa lahko pripomorejo k lažji določitvi dokumentov v prošnji za dostop, kar pomeni večje možnosti za odreditev razkritja s strani nacionalnih sodišč oz. odobritev dostopa s strani Komisije.<sup>216</sup> Ta nova praksa je naletela na nasprotovanje s strani kartelistov. Splošno sodišče je v več zadevah<sup>217</sup> sprejelo prakso Komisije in zavrnilo argumente, da bi objava podrobnejših različic odločb oslabilo spodbude za sodelovanje v programu prizanesljivosti, in argumente, da imajo podjetja, ki so sodelovala s Komisijo in v okviru programa prizanesljivosti pridobila ugodnosti, legitimna pričakovanja, da določene informacije iz programa ne bodo del javne različice odločbe.<sup>218</sup> Naposled je o novi praksi objavljanja odločb odločilo Sodišče v zadevi *Evonik Degussa proti Komisiji*.<sup>219</sup>

### 5.1.1 EVONIK DEGUSSA PROTI KOMISIJI

Leta 2006 je Komisija devetim podjetjem, udeleženi v kartelu vodikovega peroksida in perborata, naložila globo v višini 388 milijonov evrov. Eden od kartelistov je bilo tudi podjetje Evonik Degussa, ki je s strani Komisije prejel imuniteto pred globami v okviru programa

---

<sup>214</sup> Člen 30 Uredbe 1/2003.

<sup>215</sup> Wils, *The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages* (2009), str. 18.

<sup>216</sup> Andersson, *The Quest for Evidence – Still an Uphill Battle for Cartel Victims?* (2019), str. 147.

<sup>217</sup> T-462/12 *Pilkington Group Ltd proti Komisiji*; T-462/12 *AGC Glass Europe SA in ostali proti Komisiji*; T-341/12 *Evonik Degussa GmbH proti Komisiji* in T-345/12 *Akzo Nobel NV in ostali proti Komisiji*.

<sup>218</sup> Wisking, Dietzel, Herron, *EU Overview* (2017), str. 5.

<sup>219</sup> Sodba Sodišča v zadevi *Evonik Degussa GmbH proti Komisiji*, C-162/15 P z dne 14. 3. 2017.

prizanesljivosti.<sup>220</sup> Leta 2011 je Komisija podjetje Evonik Degussa obvestila o svoji nameri objaviti podrobnejšo verzijo odločitve glede kartela in prosila podjetje naj v odločitvi označi informacije, ki jih smatra za zaupne. Podjetje Evonik Degussa je tej odločitvi nasprotovalo in kot zaupne označilo večji del informacij, ki jih je Komisiji priskrbel v okviru prošnje za prizanesljivost. Komisija je iz odločbe izvzela informacije, na podlagi katerih je bilo (posredno ali neposredno) mogoče ugotoviti vir informacij, posredovanih v okviru programa prizanesljivosti,<sup>221</sup> ostale zahteve za zaupno obravnavo pa zavrnila.<sup>222</sup> Podjetje Evonik Degussa se je pritožilo pooblaščenцу za zaslišanje<sup>223</sup> in od njega zahtevalo, da ta iz razširjene različice odločitve izključi vse informacije, ki jih je podjetje posredovalo v okviru programa prizanesljivosti.<sup>224</sup>

Zadeva se je zaključila pred Sodiščem, ki je poudarilo razliko med objavo dobesednih navedb iz dokumentov, ki jih je podjetje predložilo v podkrepitev izjave, podane z namenom pridobiti imuniteto v okviru programa prizanesljivosti, in objavo dobesednih navedb iz te izjave. Objava dobesednih navedb iz izjave, dane v okviru programa prizanesljivosti, ni nikoli dopustna, medtem ko je objava navedb iz dokumentov, predloženih v podkrepitev izjave, dopustna ob spoštovanju varstva poklicne tajnosti, poslovnih skrivnosti ali drugih zaupnih informacij.<sup>225</sup> Poleg tega je tudi potrdilo, da velja domneva, da podatki, starejši od pet let, niso več zaupni.

Čeprav Obvestilo Komisije o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah vsebuje določbo, da je Komisija mnenja, da bi javno razkritje izjav, prejetih v okviru programa prizanesljivosti, spodkopalo interese, kot je zaščita namena preiskav v smislu Uredbe o transparentnosti, ta Komisiji ne prepoveduje objave informacij glede bistvenih elementov kršitve člena 101 PDEU, ki so ji bile v okviru programa prizanesljivosti posredovane in ne uživajo varstva pred objavo na podlagi drugega temelja.<sup>226</sup>

Iz sodbe tako izhaja, da je podjetje, ki je s Komisijo sodelovalo in ji zagotovilo dokaze o domnevni kršitvi, upravičeno le do imunitete ali zmanjšanja globe in zagotovila, da Komisija ne bo razkrila

---

<sup>220</sup> Confidential or Not Confidential: To What Extent Can the European Commission Publish Leniency Information in Its Decisions? URL: <https://www.stepto.com/en/news-publications/confidential-or-not-confidential-to-what-extent-can-the-european-commission-publish-leniency-information-in-its-decisions.html>.

<sup>221</sup> Evonik Degussa, točka 22.

<sup>222</sup> Vandenborre, Goetz, Kafetzopoulos, Access to File under European Competition Law (2015), str. 752.

<sup>223</sup> Hearing officer.

<sup>224</sup> Evonik Degussa, točka 23.

<sup>225</sup> Evonik Degussa, točka 87.

<sup>226</sup> Evonik Degussa, točke 95-97.

dokumentov in pisnih izjav, ki jih je prejela na podlagi programa prizanesljivosti.<sup>227</sup> Skladno z Direktivo 2014/104 je Sodišče pojasnilo, da so izjave o prizanesljivosti absolutno zaščitene pred objavo, vendar pa vse drugo povezano s programom prizanesljivosti ni.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Ibidem.

<sup>228</sup> Andersson, *The Quest for Evidence – Still an Uphill Battle for Cartel Victims?* (2019), str. 149.

## SKLEPNO

Domet Uredbe o transparentnosti na konkurenčnem področju je omejen. Čeprav gre za splošno uredbo, ki pokriva vsa področja delovanja zavezujočih institucij, je dostop do spisa Komisije, ki se vodi v okviru konkurenčnopравnih postopkov, zaradi obstoja splošne domneve omejen. Glede na sodno prakso lahko Komisija namreč upravičeno domneva, da bi razkritje dokumentov iz spisa lahko ogrozilo njeno preiskavo in oslabilo varstvo poslovnih interesov podjetij, vključenih v postopek. Z Uredbo o transparentnosti tako skorajda ni mogoče obiti omejujoče ureditve glede pravice do vpogleda v spis, ki je vzpostavljena s specialnimi uredbami na posameznem konkurenčnopравnem področju. Čeprav je namen uredbe zagotoviti čim širši dostop do dokumentov, je vredno pomisliti, kaj se z načelom javnosti delovanja zasleduje. Člen 15 PDEU omenja spodbujanje dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri delu.<sup>229</sup> Ob razčlenitvi temeljnih interesov in upoštevanje okoliščine sprejema uredbe, je jasno, da je namen širšega dostopa do dokumentov institucij zagotoviti boljši vpogled v delovanje teh institucij in preko tega doseči večjo legitimnost njihovega delovanja ter okrepiti odgovornost za sprejete odločitve. Javnost namreč zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša.<sup>230</sup> V primerih dostopa do spisa iz postopka varstva konkurence vlagatelji prošenj za dostop načeloma zasledujejo zasebne interese in njihove prošnje za dostop imajo tako manj družbenih ugodnosti.<sup>231</sup> Poleg tega je v skladu s sodno prakso treba razlikovati, ali institucija deluje v okviru svojih upravnih ali zakonodajnih pristojnosti.<sup>232</sup> Za slednje je pomembnost širšega dostopa bolj relevantna, saj zadevajo širši krog oseb.

Če se osredotočimo na specifične postopke, menim, da je rešitev v primeru koncentracij povsem logična in edina možna. Trenutna ureditev namreč od podjetij, udeleženih v koncentracijah, zahteva predložitev določenih izjemno občutljivih informacij, katerih razkritje bi lahko podjetjem izjemno škodovalo. Pomembna okoliščina pa je tudi dejstvo, da podjetja, udeležena v koncentraciji niso kršila prava oz. izkrivila konkurence. Reorganizacije podjetij, ki ne ovirajo konkurence na notranjem trgu, so sposobne povečevati konkurenčnost evropske industrije in izboljšati možnost rasti ter zvišati življenjski standard v Uniji.<sup>233</sup> Če sistem presoje koncentracij pravilno deluje, do omejevanja konkurence sploh ne pride, saj Komisija z odločbo koncentracijo razglasi za

---

<sup>229</sup> Člen 15 PDEU.

<sup>230</sup> Točka 2 preambule Uredbe 1049/2001.

<sup>231</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 61.

<sup>232</sup> TGI, točka 60.

<sup>233</sup> Točka 4 preambule Uredbe 139/2004.

nezdružljivo s skupnim trgom, preden se ta sploh izvede. Tako sploh ne pride do nastanka škode. Ureditev, v skladu s katero bi podjetja tvegala razkritje informacij, predloženih Komisiji, bi bila tako nepravilna.

V primeru presoje antitrusta je položaj nekoliko drugačen. Komisija presoja dejanja podjetij, ko so ta že izvršena, saj je do omejevanja konkurence načeloma že prišlo. Pravica do vpogleda v spis je v teh postopkih tesneje povezana s pravico do obrambe. Stališče, da pritožniki nimajo položaja strank in s tem vpogleda v spis Komisije, ima smisel. V primeru, če želi Komisija zavreči pritožbo, ima pritožnik pravico do enkratnega vpogleda v dokumente, na katerih je Komisija utemeljila začasno presojo, a pri tem nima vpogleda v poslovne tajnosti in druge zaupne podatke, pridobljene med preiskavo. Rešitev se zdi pravična, saj mu omogoča podajati pripombe in vplivati na odločitev Komisije glede zavrženja pritožbe, a hkrati nima dostopa do občutljivih dokumentov in informacij, zbranih tekom postopka. Postopek pred Komisijo ni zamišljen kot adversarni in njegov cilj ni kompenzacija oškodovancev ali zadoščenje pritožnikov. Kljub temu pa ni mogoče prezreti dejstva, da kršitev členov 101 in 102 PDEU načeloma povzroča škodo, katero je v skladu z ustaljeno sodno prakso<sup>234</sup> mogoče uveljavljati v civilnih postopkih. Dostop do spisa Komisije (ali nacionalnih organov varstva konkurence) bi v veliki meri pripomogel k izravnavanju informacijske asimetrije oškodovancev in k učinkovitejšemu sistemu zasebnega uveljavljanja konkurence, katerega razvoj je Komisija v zadnjih letih poudarjala. A Sodišče je v *EnBW* pritrdilo stališču Komisije, da za učinkovito varstvo pravice do odškodnine ni potreben dostop do vsakega dokumenta v spisu<sup>235</sup> in vzpostavilo test, ki je dostop do spisa Komisije v zvezi s postopkom antitrusta izjemno omejilo. Visoki standardi za dostop do dokumentov iz spisa (zlasti glede dokumentov iz prizanesljivosti) kažejo na morebitne spremembe glede politike zasebnega uveljavljanja antitrusta.<sup>236</sup>

Dostop do dokumentov, zlasti pa izjav, danih v okviru programa prizanesljivosti, je glavna točka kolizije med zasebnim in javnim uveljavljanjem konkurence. Z Direktivo 2014/104/EU je Komisija potrdila dopolnilno razmerje med njima. Kljub velikim premikom k večji učinkovitosti zasebnega uveljavljanja konkurence je v primerih, ko ta trči ob sistem javnega uveljavljanja konkurence, dala prednost slednjemu. To je najbolj razvidno na področju razkritja izjav iz programa prizanesljivosti, ki so s sprejetjem Direktive 2014/104/EU še bolj zavarovane. Ta odločitev je povsem usmerjena v varovanje obstoječega sistema javnega uveljavljanja konkurence

---

<sup>234</sup> Courage & Crehan, Manfredi.

<sup>235</sup> EnBW, točka 106.

<sup>236</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 1.

– težko je namreč najti razloge, zakaj bi bili kartelisti upravičeni do dodatnega varstva (pred odškodninskimi tožbami oškodovancev), saj so prosilci za prizanesljivost v zameno za svoje sodelovanje že deležni popusta pri plačilu globe (ki lahko sega celo do 100 %).<sup>237</sup>

Glede na to, da je v Evropi sistem javnopravnega uveljavljanja konkurence tradicionalno bolj uveljavljen, ta odločitev ne preseneča. Razlogov, zakaj dati prednost javnemu sistemu uveljavljanja konkurence, ni težko najti. Komisija in nacionalni organi za varstvo konkurence imajo širša pooblastila za preiskovanje in sankcioniranje (zlasti na meddržavni ravni),<sup>238</sup> poleg tega so za razliko od zasebnih tožnikov, ki zakonodajo razlagajo v skladu s svojimi zasebnimi interesi, primernejši objektivno interpretirati člena 101 in 102 PDEU.<sup>239</sup> Nadalje, odškodninske tožbe zaradi kršitve konkurence običajno zahtevajo kompleksno ekonomsko analizo ter analizo dejstev,<sup>240</sup> za kar so organi za varstvo konkurence bolj specializirani. Kljub temu pa lahko učinkovito deluje tudi sistem varstva konkurence, katerega temelj je zasebno uveljavljanje antitrusta. Primer tega so ZDA, kjer tožbe s strani zasebnih tožnikov predstavljajo 90 % primerov antitrusta.<sup>241</sup>

Sama sem mnenja, da učinkovit sistem varstva konkurence obsega oba, tako javni kot zasebni sistem uveljavljanja konkurence. Učinkovit sistem zasebnega uveljavljanja lahko ustvarja pomemben dodatni odvračilni učinek javnemu, saj podjetja s kršitvijo ne tvegajo zgolj plačila globe organu za varstvo konkurence, temveč tudi plačilo odškodnine oškodovancem. Še večji dejavnik, ki bi jih odvrnil k kršitvam pa je okoliščina, da bi odškodnina odšla v žepe njihovih konkurentov, ki so poleg potrošnikov pogosto oškodovani. Glede na to, da (zlasti kontinentalna) Evropa v primerjavi z ZDA nima tako razvitega in liberalnega sistema razkritja dokumentov v civilnih postopkih (z ekstenzivnim razkritjem, t. i. pleadingi, vlogami in uporabo strokovnjakov)<sup>242</sup> in da ima že vzpostavljen močen sistem javnopravnega izvrševanja konkurence, je smiselno poiskati ravnovesje med obema na način, ki ne ogroža oslabitve obstoječega sistema.

---

<sup>237</sup> Peyer, Access to competition authorities' files in private antitrust litigation (2015), str. 66.

<sup>238</sup> Wils, Should Private Antitrust Enforcement Be Encouraged in Europe? (2003), str. 11.

<sup>239</sup> Migani, Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement (2014), str. 91.

<sup>240</sup> Stefanicki, Access to Documents in the Competition Law in the Context of Damages Actions for Breaches of European Union Rules (2015), str. 209.

<sup>241</sup> Wils, Should Private Antitrust Enforcement Be Encouraged in Europe? (2003), str. 7.

<sup>242</sup> Knable Gotts, The private competition enforcement review, Editors Preface (2017), stran vii.

Na prvi pogled se celo zdi, da si Komisija s svojimi stališči in dejanji nasprotuje – po eni strani spodbuja odškodninske tožbe za kršitve določb konkurenčnega prava, a hkrati uvaja prepoved razkritja nekaterih najbolj uporabnih dokumentov za dokazovanje škode in vzročne zveze – izjav zaradi prizanesljivosti. Zanimiva je tudi odločitev objaviti podrobnejše različice odločb, ki vsebujejo informacije iz dokumentov, predloženih v podkrepitev izjave zaradi prizanesljivosti. Poleg navedenega pa Komisija obenem spodbuja države k ureditvi mehanizmov kolektivnih pravnih sredstev na področju konkurenčnega prava.<sup>243</sup>

Kljub vsemu temu pa lahko zaključimo, da si Komisija ob spodbujanju učinkovitega sistema varstva konkurence še naprej prizadeva okrepiti sistem zasebnega uveljavljanja antitrusta, v kolikor to ne slabi sistema javnega uveljavljanja konkurence. S sprejetjem Direktive 2014/104/EU in novo prakso objave podrobnejših različic odločb je oškodovancem pot do uveljavljanja odškodnine zaradi kršitev konkurenčnega prava olajšana, saj je informacijska asimetrija bolj izravnana (sicer ne toliko, kot bi lahko bila).

Menim, da bo uspeh opisane politike lovljenja ravnotežja in odgovor na vprašanje, ali je Komisija na področju razkritja dokumentov iz spisa storila dovolj za učinkovito uveljavljanje pravice do odškodnine za škodo, povzročeno s kršitvijo konkurenčnega prava, jasen šele čez čas, odvisen pa od tega, ali se bodo oškodovanci pogosteje odločali za vlaganje zasebnih tožb in od njihovega uspeha v njih.

---

<sup>243</sup> Junija 2013 je izdala Priporočilo o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije, v katerem omenja področje konkurence kot enega od področij, na katerih je dodatno zasebno uveljavljanje pravic iz prava Unije s kolektivnimi pravnimi sredstvi koristno.



## VIRI

### AKTI EU:

- Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, 31. 5. 2001 str. 43–48).
- Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47–390).
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26. 10. 2012, str. 391–407).
- Uredba Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL L 248, 24. 9. 2015, str. 9–29).
- Uredba Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, 27. 3. 1999, str. 1–9).
- Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 24, 29. 1. 2004, str. 1–22).
- Uredba Komisije (ES) št. 802/2004 z dne 7. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 133, 30. 4. 2004, str. 1–39).
- Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1269/2013 z dne 5. decembra 2013 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 802/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 336, 14. 12. 2013, str. 1–36).
- Obvestilo Komisije o pravilih za vpogled v spis 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).
- Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL L 1, 4. 1. 2003, str. 1–25).
- 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 (UL L 123, 27. 4. 2004, str. 18–24).
- Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (UL L 349, 5. 12. 2014, str. 1–19).
- Obvestilo Komisije o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah (UL C 298, 8. 12. 2006, str. 17–22).

- Zelena knjiga o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES z dne 19. 12. 2005.
- Bela knjiga o odškodninskih tožvah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES z dne 2. 4. 2008.
- Priporočilo Komisije o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (UL L 201, 26. 7. 2013, str 60-65).
- Obvestilo Komisije o obravnavi pritožb s strani Komisije v skladu s členoma 81 in 81 Pogodbe ES (UL C 101, 27. 4. 2004, str 65 - 77.)

#### SODNA PRAKSA SODIŠČA EU

- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *British American Tobacco International (Investments) Ltd proti Komisiji*, T-111/00, z dne 10. 10. 2001.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji*, T-2/03 z dne 13. 4. 2005.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Hautala proti Svetu Evropske Unije*, T-14/98 z dne 19. 7. 1999.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *WWF UK (World Wide Fund for Nature) proti Komisiji*, T-105/95 z dne 5. 3. 1997.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Denkavit Nederland BV proti Komisiji*, T-20/99 z dne 13. 9. 2000.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Aldo Kuijer proti Komisiji*, T-188/98 z dne 6.4.2000.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Interporc Im-und Export GmbH proti Komisiji*, T-124/96 z dne 6. 2. 1998.
- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *JT's Corporation proti Komisiji*, T-123/99 z dne 12. 10. 2000.
- Sodba Sodišča v združenih zadevah *Švedska in Turco proti Svetu Evropske unije*, C-39/05 in C-52/05 P z dne 1. 7. 2008.
- Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P z dne 29. 6. 2010.
- Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P z dne 28. 6. 2012.
- Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Agrofert Holding*, C-477/10 P z dne 28. 6. 2012.
- Sodba Sodišča v zadevi *Kraljevina Švedska proti Komisiji in MyTravel Group plc*, C-506/08 z dne 21. 7. 2011.

- Sodba Sodišča prve stopnje v zadevi *Matra Hachette SA proti Komisiji*, T-17/93 z dne 15. 7. 1994.
- Sodba Splošnega sodišča v zadevi *CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims proti Komisiji*, T-437/08 z dne 15. 12. 2011.
- Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti EnBW Energie Baden -Württemberg AG*, C-365/12 P z dne 27. 2. 2014.
- Sodba Splošnega sodišča v zadevi *EnBW Energie Baden -Württemberg AG proti Komisiji*, T-344/08 z dne 22. 5. 2012.
- Sodba Splošnega sodišča v zadevi *Deutsche Telekom AG proti Komisiji*, T-210/15 z dne 28. 3. 2017.
- Sodba Sodišča v zadevi *Kraljevina Švedska proti Komisiji*, C-64/05 z dne 18. 12. 2007.
- Sodba Sodišča v zadevi *Courage & Crehan*, C-453/99 z dne 20. 20. 2001.
- Sodba Sodišča v zadevi *Pfleiderer AG proti Bunderkartellamt*, C-360/09 z dne 14. 6. 2011.
- Sodba Sodišča v zadevi *Bunderwettbewerbsbehörde proti Donau Chemie AG & ostali*, C-536/11 z dne 6. 6. 2013.
- Sodba Sodišča v zadevi *Evonik Degussa GmbH proti Komisiji*, C-162/15 P z dne 14. 3. 2017.

#### VIRI NA MEDMREŽJU

- Wils, Wouter P.J.; Abbott, Henry: Access to the File in Competition Proceedings before the European Commission, URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3399935](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3399935) (26. junij 2019).
- Vlahek, Ana: Reforma antitrusta in koncentracij v Evropski Uniji, URL: [http://www.konkurencnopravo.eu/uploads/files/ana\\_vlahek\\_reforma\\_konkurencnega\\_prava\\_v\\_eu\\_september\\_2003.pdf](http://www.konkurencnopravo.eu/uploads/files/ana_vlahek_reforma_konkurencnega_prava_v_eu_september_2003.pdf) (23. junij 2019).
- Reforma področja državnih pomoči in izvajanje pravil o državnih pomočeh v praksi; Projektna naloga študentov Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani v okviru projekta »Po kreativni poti do praktičnega znanja«, Ur. A. Vlahek, URL: <http://www.pf.uni-lj.si/media/reforma.podrocja.drzavnih.pomoci.pdf> (23. junij 2019).
- Confidential or Not Confidential: To What Extent Can the European Commission Publish Leniency Information in Its Decisions? URL: <https://www.steptoelaw.com/en/news-publications/confidential-or-not-confidential-to-what-extent-can-the-european-commission-publish-leniency-information-in-its-decisions.html> (25. junij 2019).

- Moisejevas, Raimundas; Novosad, Ana: Some thoughts concerning the main goals of Competition law, URL: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/b0c/JUR-13-20-2-14.pdf> (25. junij 2019).
- Commission of the European Communities: Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0045&from=EN> (26. junij 2019).
- Lenaerts, Koen: The Principle of Transparency and its Limits in the context of Competition Investigations, URL: [https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/Veranstaltungen/87-6\\_Speaking\\_Notes\\_Koen\\_Lenaerts.pdf](https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/Veranstaltungen/87-6_Speaking_Notes_Koen_Lenaerts.pdf) (27. junij 2019).

#### REVIJE, DRUGE PERIODIČNE PUBLIKACIJE

- Bovis, Christopher H.; Clarke, Charles M: Private Enforcement of EU Competition Law, v: Liverpool Law Review, 36 (2015) 1, str. 49-71.
- Davison, Leigh: Private Damages Actions Under EU Competition Policy : An Exploration of the Ongoing Sea Change in Respect of Such Actions Concerning Articles 101 and 102 TFEU Infringements, v: Liverpool Law Rev, 37 (2016) 1-2, str. 81-104.
- Forrester, Ian S.: The role of the CJEU in interpreting Directive 2014/104/EU on antitrust damages actions, v: ERA Forum, 18 (2017) 1, str. 67-77.
- Gulińska, Anna: Collecting Evidence Through Access to Competition Authorities' Files – Interplay or Potential Conflicts between Private and Public Enforcement Proceedings?, v: Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 8(12) (2015), str. 161-180.
- Harden, Ian: The Revision of Regulation 1049/2001 on Public Access to Documents, v: European Public Law, 15 (2009) 2, str. 239-256.
- Heliskoski, Joni; Leino, Päivi: Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents, v: Common Market Law Review, 43 (2006) 3, str. 735-781.
- Howard, Anneli: Disclosure of Infringement Decisions in Competition Damages Proceedings: How the Uk Courts Are Leading the Way Ahead of the Damages Directive, v: Journal of European Law & Practice, 6 (2015) 4, str. 256-259.
- Komninos, P. Assimakis: New Prospects for Private Enforcement of EC Competition Law: Courage v. Crehan and the Community Right to Damages, v: Common Market Law Review, 39 (2002) 3, str. 447-487.

- Kulms, Rainer: Competition law enforcement under informational asymmetry, v: *China-EU Law Journal*, 5 (2017) 3-4, str. 209-231.
- Lebrun, Bruno; Bersou, Laure: *Commission v EnBW: Non-Disclosure of Leniency Documents*, v: *Journal of European Competition Law & Practice*, 5 (2014) 7, str. 462-463.
- Migani, Catarina: *Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement*, v: *Global Antitrust Review*, (2014) 7, str. 81-111.
- Peers, Steve: *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, v: *Yearbook of European Law*, 21 (2001) 1, str. 385-442.
- Peyer, Sebastian: *Access to competition authorities' files in private antitrust litigation*, v: *Journal of Antitrust Enforcement*, 3 (2015) 1, str. 58-86.
- Schreiber, Till: *A Short Analysis of the Judgement of the General Court in the Case CDC HP v Commission*, v: *Journal of European Competition Law & Practice*, 3 (2012) 3, str. 268-270.
- Stefanicki, Robert: *Access to Documents in the Competition Law in the Context of Damages Actions for Breaches of European Union Rules*, v: *Journal of Economics Bibliography*, 2 (2015) 4, str. 208-219.
- Thiede, Thomas: *Fine to follow on? Private anti-trust actions in European law*, v: *China-EU Law Journal*, 5 (2017) 3-4, str. 233-263.
- Vandenborre, Ingrid; Goetz, Thorsten; Kafetzopoulos Andreas: *Access to File under European Competition Law*, v: *Journal of European Law & Practice*, 6 (2015) 10, str. 747-755.
- Vandenborre, Ingrid; Goetz, Thorsten; Kafetzopoulos Andreas: *Access to File and Confidentiality of Information under European Competition Law*, v: *Journal of European Law & Practice*, 8 (2017) 9, str. 613-621
- Vandenborre, Ingrid; Goetz, Thorsten: *EU Competition Law Procedure*, v: *Journal of European Law & Practice*, 3 (2012) 6, str. 578-585.
- Vandenborre, Ingrid; Goetz, Thorsten: *EU Competition Law Procedure Issues*, v: *Journal of European Law & Practice*, 5 (2014) 9, str. 648-655.
- Vlahek, Ana: *Novosti na področju odškodninskih tožb zaradi kršitev evropskega antitrusta*, v: *Pravnik*, 71 (2016) 7/8, str. 547-590.
- Wils, Wouter P.J.: *Should Private Antitrust Enforcement Be Encouraged in Europe?*, v: *World Competition*, 26 (2003) 3, str. 473-488.

- Wils, Wouter P.J.: The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages, v: World Competition, 32 (2009) 1, str. 3-26.

#### ZBORNICI ČLANKOV, DELA, KI SO SESTAVLJENA IZ SAMOSTOJNIH ENOT

- Wisking, Stephen; Dietzel, Kim; Herron, Molly: EU Overview, v: THE PRIVATE COMPETITION ENFORCEMENT REVIEW (ur. I. Knable Gotts), Law Business Research Ltd, Združeno Kraljestvo 2017, str. 1-22.
- Jürimäe, Küllike: The Interaction between EU Transparency Policy and the Enforcement of EU Competition Law: Who Should Strike the Balance and How Should it be Struck?, v: EUROPEAN COMPETITION LAW ANNUAL 2012: Competition, Regulation and Public Policies (ur. P. Lowe, M. Marquis), Hart Publishing, Združeno Kraljestvo in ZDA 2014, str. 365-395.
- Andersson, Helene: The Quest for Evidence – Still an Uphill Battle for Cartel Victims?, v: EU COMPETITION LITIGATION: TRANSPOSITION AND FIRST EXPERIENCES OF THE NEW REGIME (ur. M. Strand, V. Bastidas, V. Clacovides), Hart Publishing, Združeno Kraljestvo 2019, str. 131- 152.

#### KNJIGE, MONOGRAFIJE

- Ezrachi, Ariel: EU COMPETITION LAW, AN ANALYTICAL GUIDE TO THE LEADING CASES, Hart Publishing, ZDA 2014.
- Van Bael, Ivo: DUE PROCESS IN EU COMPETITION PROCEEDINGS, Kluwer Law International BV, Nizozemska 2011.
- Balasingham, Baskaran: THE EU LENIENCY POLICY. RECONCILING EFFECTIVENESS AND FAIRNESS, Kluwer Law International BV, Nizozemska, 2017.
- Whish, Richard; Bailey, David: COMPETITION LAW, Oxford University Press, Združeno Kraljestvo 2015.