



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.9.2024
COM(2024) 394 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o pravnem okviru začasne ukrepe nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in njihovi uporabi

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o pravnem okviru začasne ukrepe nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in njihovi uporabi

1. UVOD: OZADJE IN OBSEG POROČILA

Protimonopolna pravila EU prepovedujejo sporazume in usklajena ravnanja med podjetji, ki omejujejo konkurenco (člen 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije (**PDEU**)), in zlorabe podjetij s prevladujočim položajem na trgu (člen 102 PDEU). Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: **Komisija**) in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah (v nadaljnjem besedilu: **nacionalni organi, pristojni za konkurenco**), so skupaj pristojni za uveljavljanje protimonopolnih pravil EU v skladu s členi 4, 5 in 10 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003¹. Člen 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 zahteva, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabljajo protimonopolna pravila EU, kadar lahko sporazumi ali zlorabe vplivajo na trgovanje med državami članicami. Komisija in nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pri izvrševanju teh protimonopolnih pravil sodelujejo v okviru **Evropske mreže za konkurenco**.

Začasni ukrepi so lahko učinkovito orodje, s katerim lahko organi, pristojni za konkurenco, med potekom protimonopolne preiskave zagotovijo, da se konkurenca na trgu ohrani ali ponovno vzpostavi. Namen takih ukrepov je preprečiti nastanek nadaljnje škode konkurenci med tekočimi postopki. Z začasnimi ukrepi bi se lahko na primer podjetju odredilo, naj dobavi določen proizvod ali storitev ali preneha z določenim ravnanjem, medtem ko poteka protimonopolna preiskava.

Pooblastilo Komisije za naložitev začnih ukrepov v protimonopolnih postopkih je določeno v členu 8 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003, ki je naveden v nadaljevanju.

1. V nujnih primerih, zaradi nevarnosti resne in nepopravljive škode konkurenci, lahko Komisija po uradni dolžnosti in na podlagi ugotovitve kršitve na prvi pogled z odločbo odredi začasne ukrepe.

2. Odločba iz odstavka 1 se uporablja v določenem obdobju in jo je mogoče podaljšati, kolikor je to potrebno in primerno.

Evropski parlament in Svet sta 11. decembra 2018 sprejela Direktivo (EU) 2019/1² (v nadaljnjem besedilu: **direktiva ECN+**), da bi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, učinkoviteje uveljavljali protimonopolna pravila EU, med drugim z zagotavljanjem, da imajo: (i) osnovna

¹ 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).

² Direktiva (EU) 2019/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence, in o zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga (UL L 11, 14.1.2019, str. 3).

jamstva za neodvisno delovanje in vire; (ii) temeljna pooblastila za preiskovanje, odločanje in izrek glob; (iii) programe prizanesljivosti in (iv) mehanizme za medsebojno pomoč.

Države članice morajo v skladu s členom 11 direktive ECN+ svojim nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, podeliti pooblastilo za naložitev začasnih ukrepov. Vsebina člena je navedena v nadaljevanju.

1. Države članice zagotovijo, da so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pooblašteni, da podjetjem ali podjetniškim združenjem po uradni dolžnosti z odločbo naložijo začasne ukrepe, vsaj v nujnih primerih, kadar obstaja nevarnost hude in nepopravljive škode za konkurenco, na podlagi ugotovitve kršitve člena 101 ali 102 PDEU na prvi pogled. Takšna odločba mora biti sorazmerna in se uporablja bodisi za določeno obdobje, ki ga je mogoče podaljšati, kolikor je to potrebno in primerno, ali do sprejetja pravnomočne odločbe. Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, obveščajo Evropsko mrežo za konkurenco o naložitvi takih začasnih ukrepov.

2. Države članice zagotovijo, da se zakonitost, vključno s sorazmernostjo, začasnih ukrepov iz odstavka 1 lahko presoja v pospešenih pritožbenih postopkih.

V uvodni izjavi 38 direktive ECN+ je pojasnjeno, da so začasni ukrepi pomembno orodje za preprečevanje sprememb na trgu, ki bi jih bilo zelo težko odpraviti z odločbo, ki jo nacionalni organ, pristojen za konkurenco, sprejme ob koncu postopka. Poudarjeno je tudi, da lahko države članice nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, dajo še obsežnejša pooblastila za naložitev začasnih ukrepov in da bi morale države članice ustvariti pogoje, potrebne za zagotovitev, da lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, v praksi uporabijo začasne ukrepe. Države članice so morale direktivo ECN+ prenesti do 4. februarja 2021.

Komisija se je v izjavi, priloženi direktivi ECN+, zavezala, da bo „opravila analizo, ali obstajajo sredstva za poenostavitev odobritev začasnih ukrepov v okviru Evropske mreže za konkurenco“, da „bi se organi, pristojni za konkurenco, lahko učinkoviteje soočali z razvojem dogodkov na hitro razvijajočih se trgih“.

Prvotno je bilo predvideno, da se rezultati te analize predstavijo v poročilu Svetu in Evropskemu parlamentu v dveh letih od roka za prenos direktive ECN+, tj. do 4. februarja 2023. Vendar je Komisija junija 2022 začela postopek za oceno Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004. Poročilo je bilo zato preloženo, da bi ga bilo mogoče predstaviti skupaj z rezultati ocene pooblastila Komisije za sprejetje začasnih ukrepov v protimonopolnih postopkih, kot je določeno v členu 8 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003. Odložitev poročila je omogočila tudi celovitejšo analizo, saj je večina držav članic medtem zaključila postopek prenosa direktive ECN+³.

To poročilo se osredotoča na pravni okvir za začasne ukrepe nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in na njihovo uporabo. Temelji na primerjalni oceni: (i) ustreznih zakonodajnih besedil držav članic; (ii) kvantitativnih podatkov, ki so jih nacionalni organi, pristojni za

³ Direktivo ECN+ so medtem prenesle vse države članice, razen Estonije. Analiza v tem poročilu zajema Estonijo, vendar še ne odraža morebitnih zakonodajnih sprememb glede pooblastila za sprejetje začasnih ukrepov po prenosu direktive ECN+.

konkurenco, predložili kot del postopka ocenjevanja Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004 ter dopolnili kot del te analize; in (iii) kvalitativnih povratnih informacij nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, zbranih z zahtevkom za informacije⁴.

To poročilo se začne s pregledom: (i) datumov uvedbe pooblastila za naložitev začasnih ukrepov zaradi kršitve protimonopolnih pravil EU v različnih državah članicah in (ii) zakonodajnih sprememb tega pooblastila s prenosom direktive ECN+. V poročilu so nato predstavljene razlike med zakonodajnimi okviri držav članic v smislu materialnopravnega preizkusa, ki mora biti izpolnjen pred naložitvijo začasnih ukrepov, in postopkovnih zahtev za te ukrepe. Poleg tega so analizirani dejanska uporaba tega orodja za uveljavljanje pravil konkurence s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in njihove izkušnje. Poročilo se zaključuje z nekaj predhodnimi sklepnimi ugotovitvami.

2. POOBLASTILO ZA SPREJETJE ZAČASNIH UKREPOV V DRŽAVAH ČLANICAH

Vseh 27 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, iz Evropske mreže za konkurenco je pooblaščenih za naložitev začasnih ukrepov zaradi kršitev protimonopolnih pravil EU in/ali enakovrednih določb nacionalnega konkurenčnega prava. To pooblastilo je del standardnega nabora orodij nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za uveljavljanje protimonopolnih pravil, ki je vključen v njihovo nacionalno konkurenčno pravo.

Pregled uvedbe pooblastila za naložitev začasnih ukrepov

Preden je bilo pooblastilo Komisije za naložitev začasnih ukrepov kodificirano v Uredbi Sveta (ES) št. 1/2003⁵, je to pooblastilo že imelo 11 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco: Francija (1986), Ciper (1989), Španija (1989), Belgija (1991), Finska (1992), Švedska (1993), Grčija (1995), Malta (1995), Madžarska (1997), Litva (1999) in Avstrija (2002).

Poleg tega je 13 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, taka pooblastila dobilo hkrati s sprejetjem Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 ali po njem: Hrvaška (2003), Portugalska (2003), Češka (2004), Latvija (2004), ²Luksemburg (2004), Poljska (2004), Nemčija (2005), Romunija (2005), Italija (2006), Bolgarija (2008), Slovenija (2008), Danska (2013) in Estonija (2013).

Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, kot temeljne razloge za uvedbo pooblastila za sprejetje začasnih ukrepov na splošno navajajo potrebo po hitrejšem posredovanju in ohranitvi razmer ali ponovni vzpostavitvi konkurence med protimonopolno preiskavo. Za nacionalne organe, pristojne za konkurenco, ki so to pooblastilo prejeli po sprejetju Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003, je bil dodaten motivacijski dejavnik želja po uskladitvi njihovih pooblastil za

⁴ Komisija je v sredini novembra 2023 vsem nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, poslala neformalni zahtevek za informacije v zvezi z uvedbo začasnih ukrepov, pravno podlago zanje in izkušnjami z njimi v njihovih državah članicah. Vsi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so predložili odgovor na ta zahtevek.

⁵ Uredba Sveta (EGS) št. 17 z dne 6. februarja 1962 je bila prva uredba o izvajanju členov 85 in 86 Pogodbe (UL 21.2.1962, str. 204). Pooblastila za sprejetje začasnih ukrepov ni izrecno določala, vendar je to pooblastilo priznalo Evropsko sodišče (glej sklep Sodišča z dne 17. januarja 1980, Camera Care Ltd/Komisija, zadeva 792/79 R, ECLI:EU:C:1980:18, točka 18).

uveljavljanje pravil konkurence s pooblastili Komisije in/ali drugih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

Dve državi članici sta pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov uvedli nedavno kot del postopka prenosa direktive ECN+: Nizozemska (2021) in Irska (2022⁶). Na Slovaškem se je nacionalni organ, pristojen za konkurenco, že lahko skliceval na splošnejše pooblastilo za naložitev začasnih ukrepov na podlagi nacionalnega upravnega zakonika, vendar je bilo pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov v slovaško nacionalno konkurenčno pravo uvedeno šele s prenosom direktive ECN+ (leta 2021).

Zakonodajne spremembe, uvedene na podlagi direktive ECN+

Čeprav je večina nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, imela pooblastilo za naložitev začasnih ukrepov že pred direktivo ECN+, so bile za prenos direktive potrebne nekatere zakonodajne spremembe. Nekatere države članice so postopek prenosa uporabile tudi za uvedbo sprememb, ki so presegle zahteve direktive ECN+. Večina zakonodajnih sprememb nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, olajšuje sprejemanje začasnih ukrepov po prenosu direktive ECN+ v njihovih državah članicah.

Francija in Luksemburg sta v okviru prenosa direktive ECN+ uvedla možnost, da nacionalni organ, pristojen za konkurenco,časne ukrepe sprejme na lastno pobudo (po uradni dolžnosti), kot to zahteva direktiva. V Litvi po prenosu direktive litovski organ, pristojen za konkurenco, za naložitev začasnih ukrepov ne potrebuje več dovoljenja sodišča. Nemčija je v okviru prenosa uvedla manj strog pravni preizkus za časne ukrepe, ki ne zahteva več dokazov o „nepopravljivi škodi“ za konkurenco. Podobno Bolgarija ne zahteva več „zadostnih dokazov“ o kršitvi, saj v skladu z direktivo ECN+ zadostujejo dokazi na prvi pogled. Švedski nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ima zdaj možnost, da kot časne ukrepe naloži strukturne ukrepe⁷. Italija je pri prenosu uvedla pooblastilo za obnovitev ali podaljšanje trajanja začasnih ukrepov, kar prej formalno ni bilo mogoče. Portugalska je kot podlago za naložitev začasnih ukrepov uvedla posebno sklicevanje na zahtevo po ugotovitvi kršitve protimonopolnih pravil Unije na prvi pogled, nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, pa ni več treba sprejeti odločbe v postopku v glavni stvari v 180 dneh po naložitvi začasnih ukrepov. Finska je obdobje, v katerem se lahko naložijočasni ukrepi, podaljšala na največ 12 mesecev (odločitev pa je mogoče podaljšati)⁸.

⁶ Akt, s katerim je bilo uvedeno to novo pooblastilo za irski organ, pristojen za konkurenco, je bil sprejet leta 2022 in je začel veljati leta 2023.

⁷ To je posredna posledica prenosa direktive ECN+. Na Švedskem je pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov povezano s pooblastilom za naložitev ukrepov. V skladu s členom 10(1) direktive ECN+ bi morali imeti nacionalni organi, pristojni za konkurenco, možnost, da naložijo „vse ravnalne ali strukturne ukrepe“. Pooblastilo švedskega organa, pristojnega za konkurenco, za naložitev ukrepov je bila razširjena tudi na strukturne ukrepe, s čimer se je razširilo tudi njegovo pooblastilo za naložitev začasnih ukrepov.

⁸ Pred prenosom direktive ECN+ bi na Finskem časni ukrepi, ki jih je naložil finski nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ostali veljavni le 90 dni.

Za Finsko, Luksemburg in Slovaško je bil na podlagi uskladitve z materialnopravnim preizkusom direktive ECN+ določen višji prag, v skladu s katerim morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, sprejeti začasne ukrepe, kot je za materialnopravni preizkus veljal prej. Na Poljskem je bila z zahtevo iz direktive ECN+, da je treba pred sprejetjem odločbe o kršitvi sprejeti povzetek ugotovitev o domnevnih kršitvah, uveden dodaten postopkovni korak za sprejetje začasnih ukrepov⁹. Grčija je s prenosom odpravila možnost, da minister za razvoj zahteva začasne ukrepe, in uvedla 12-mesečni rok za sprejetje odločbe v postopku v glavni stvari po naložitvi začasnih ukrepov (ki se lahko enkrat podaljša za nadaljnjih 12 mesecev).

Nazadnje, druge zakonodajne spremembe v državah članicah: (i) pojasnjujejo zahtevo po upoštevanju načela sorazmernosti in potrebo po pospešenih pritožbah v skladu z direktivo in (ii) uvajajo obveznost obveščanja Evropske mreže za konkurenco o sprejetju začasnih ukrepov.

3. PRAVNI PREIZKUS IN POSTOPEK: VEČJA USKLAJENOST, Vendar ŠE VEDNO OBSTAJAJO RAZLIKE

Direktiva ECN+ je do neke mere uskladila pooblastilo nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za naložitev začasnih ukrepov. Člen 11 direktive ECN+ od držav članic zahteva, da svojim nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, podelijo pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov na lastno pobudo (po uradni dolžnosti). Člen 11 določa, da bi se moralo to pooblastilo uporabljati vsaj v primerih, ko je nacionalni organ, pristojen za konkurenco, „ugotovi[1] kršit[ev] [protimonopolnih pravil EU] [...] na prvi pogled“ in kadar obstaja „nevarnost hude in nepopravljive škode za konkurenco“. Ker je to zahteva za minimalno uskladitev, se lahko države članice odločijo za manj strog materialnopravni preizkus. Direktiva določa tudi, da morajo vsi začasni ukrepi: (i) spoštovati načelo sorazmernosti; (ii) biti začasne narave in (iii) omogočati, da se lahko presojuje v pospešenih pritožbenih postopkih. Prav tako od vseh nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, zahteva, da o sprejetju začasnih ukrepov obvestijo Evropsko mrežo za konkurenco.

Pooblastilo za začetek postopka za sprejetje začasnih ukrepov

Vsi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, imajo zdaj pooblastilo, da na lastno pobudo (po uradni dolžnosti) naložijo začasne ukrepe ali začnejo postopek za njihovo sprejetje. Pred prenosom direktive ECN+ so imeli nacionalni organi Francije in Luksemburga, pristojni za konkurenco, le pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov na zahtevo stranke. Čeprav noben nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ni več odvisen od zahteve stranke za sprejetje začasnih ukrepov, 11 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, določa tudi izrecno

⁹ V skladu s členom 3(3) direktive ECN+ „[d]ržave članice zagotovijo, da nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pred sprejetjem odločbe [o kršitvi] [...] sprejmejo povzetek ugotovitev o domnevnih kršitvah“. Na Poljskem obstajata dve vrsti uradnih postopkov: predhodni postopek (brez strank v postopku in torej brez dostopa do spisa) in postopek za ugotavljanje kršitev (s strankami v postopku, ki imajo dostop do spisa). Povzetek ugotovitev o domnevnih kršitvah je bil uveden ob začetku uradnega postopka za ugotavljanje kršitev. Ker se lahko začasni ukrepi sprejmejo šele po začetku takih postopkov, je prenos člena 3(3) privedel do dodatnega postopkovnega koraka za sprejetje začasnih ukrepov, saj je treba podjetjem ob začetku postopka za ugotavljanje kršitev sporočiti več informacij.

pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov na zahtevo strank (Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Francija, Italija, Luksemburg, Portugalska, Romunija in Španija). Vendar so tudi drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, navedli, da v praksi pogosto ukrepajo na zahtevo tretje osebe. Zdi se, da je edina razlika v tem, da tem nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, ni treba nadalje ukrepati v zvezi s takšnimi zahtevami.

Materialnopravni preizkus

15 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, se je odločilo za materialnopravni preizkus direktive ECN+, ki je enak preizkusu, ki se uporablja za Komisijo, kadar nalagačasne ukrepe v skladu s členom 8 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003. Dokazati morajo „[nujnost zaradi] nevarnost[i] hude in nepopravljive škode za konkurenco“ (Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Estonija, Finska, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Romunija, Slovaška in Švedska).

12 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ima manj strog materialnopravni preizkus. Na Poljskem, Portugalskem in v Sloveniji mora biti škoda zgolj „težko popravljiva“. Na Danskem mora biti škoda „huda“, pri čemer niti ni pogoja nepopravljivosti.

Drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, poleg tega, da jim ni treba nujno dokazati „nepopravljive“ škode, lahko dokažejo tudi škodo drugim podjetjem ali splošnejšim interesom. Belgijski organ, pristojen za konkurenco, mora na primer dokazati „hudo, neposredno in težko popravljivo škodo podjetjem, katerih interese take kršitve prizadenejo“ ali „škodo splošnemu gospodarskemu interesu“. Francoski organ, pristojen za konkurenco, mora dokazati „hudo in neposredno škodo za splošno gospodarstvo, zadevni sektor, interese potrošnikov ali, kjer je to ustrezno, podjetje pritožnika“. Nemški organ, pristojen za konkurenco, se lahko širše sklicuje na potrebo po „zaščiti konkurence“ ali ukrepa, če obstaja „neposredna nevarnost hude škode za drugo podjetje“. Madžarski organ, pristojen za konkurenco, lahko sprejmečasne ukrepe, če je to „nujno potrebno za zaščito pravnih ali gospodarskih interesov zadevnih strank in če so ogroženi razvoj, ohranjanje ali izboljšanje konkurence“. Litovski organ, pristojen za konkurenco, mora dokazati „materialno škodo ali nepopravljive posledice za interese podjetij ali javnosti“.

Za druge nacionalne organe, pristojne za konkurenco, je preizkus namesto tega povezan z ohranjanjem izida postopka. Češki organ, pristojen za konkurenco, lahko sprejmečasne ukrepe, če meni, da je „trebačasno urediti položaj strank ali če obstaja pomislek, da bi lahko bila izvršitev odločbe ogrožena“. Španski organ, pristojen za konkurenco, mora dokazati, da sočasni ukrepi potrebni za zagotovitev „učinkovitosti odločbe, ki bo izdana pravočasno“.

V Avstriji so dokazi o kršitvi na prvi pogled zadostna podlaga za sprejetje začasnih ukrepov, ne glede na škodo.

Pri ugotavljanju kršitve mora večina nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, predstaviti dokaze o kršitvi na prvi pogled, da se lahko sprejmejočasni ukrepi. Zdi se, da nacionalni zakonodaji Francije in Slovenije določata milejšo zahtevo: v obeh državah članicah se lahkočasni ukrepi sprejmejo, če je mogoče dokazati, da obstaja „verjetnost“ kršitve protimonopolnih pravil EU.

Postopkovne zahteve

Med postopkovnimi zahtevami nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, obstajajo razlike pri sprejemanju začasnih ukrepov. To je predvsem zaradi razlik v nacionalnih sistemih izvrševanja, strukturi nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in postopkovnih zahtevah, ki niso usklajene na ravni EU. Avstrija in Malta imata na primer sistem sodnega izvrševanja, kar pomeni, da mora nacionalni upravni organ, pristojen za konkurenco, zaprositi začasne ukrepe pri sodišču, ki deluje kot nacionalni pravosodni organ, pristojen za konkurenco¹⁰. Države članice se razlikujejo tudi glede tega, ali je treba za sprejetje začasnih ukrepov uporabiti enak postopek kot za odločbo o vsebini oziroma ali obstajajo nekatere postopkovne posebnosti, ki nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, omogočajo hitrejše ukrepanje.

16 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ima pri sprejemanju začasnih ukrepov postopkovne posebnosti v primerjavi z njihovimi postopki za odločbe o vsebini. Večina teh posebnosti se nanaša na določeno omejitev pravic zadevnega podjetja do obrambe. V Italiji lahko nacionalni organ, pristojen za konkurenco, izjemoma in v izjemno nujnih primerih naložičasne ukrepe brez zaslišanja zadevnega podjetja (*inaudita altera parte*)¹¹. Podobno bolgarskemu organu, pristojnemu za konkurenco, ni treba dovoliti pisnih stališč podjetja ali organizirati zaslišanja, prav tako pa ni dostopa do spisa. Švedski organ, pristojen za konkurenco, je tudi navedel, da zadevnega podjetja ni treba zaslišati, čeprav v praksi vedno obstaja določen dialog, ter da se lahko dostop do spisa zavrne.

Na Finskem in v Nemčiji je lahko pravica zadevnega podjetja do zaslišanja omejena zaradi nujnosti postopkov. V Nemčiji to pomeni, da bi bila pravica do zaslišanja omejena na ustno obravnavo kot izjemo od običajnega pisnega postopka. Portugalski organ, pristojen za konkurenco, lahko dostop do spisa in zaslišanje strank odloži do sprejetja začasnih ukrepov. V Litvi in na Poljskem ni zaslišanja.

Druge postopkovne posebnosti se nanašajo na postopkovne roke. Na Češkem je treba o predlogu začasne ukrepe, ki ga vloži tretja oseba, odločiti v desetih dneh. V Romuniji ima podjetje na voljo 15 dni, da odgovori na uradno obvestilo o nameri organa, pristojnega za konkurenco, da sprejmečasne ukrepe, nacionalni organ, pristojen za konkurenco, pa mora odločitev sprejeti v nadaljnjih 15 dneh. V Belgiji se zaslišanje izvede v roku enega meseca, odločitev o začasnih ukrepih pa je treba sprejeti v enem mesecu od zaslišanja¹². V Španiji mora preiskovalni organ odboru v dveh mesecih predložiti poročilo, medtem ko ima podjetje na voljo pet dni za predložitev pisnih stališč, odbor pa mora nato v treh mesecih sprejeti odločitev. Na Malti mora podjetje v osmih dneh vložiti odgovor na predlog nacionalnega organa, pristojnega za

¹⁰ V skladu s členom 2(3) direktive ECN+ „nacionalni pravosodni organ, pristojen za konkurenco“ pomeni pravosodni organ, ki ga država članica določi za opravljanje nekaterih funkcij nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco.

¹¹ Ukrepi sočasne narave in odvisni od potrditve, potem ko je bila strankam odobrena možnost, da se odzovejo na obtožbe.

¹² Rok za obravnavo se lahko podaljša za dodatna dva tedna; rok za sprejetje odločitve pa se lahko začasno prekine za skupno osem delovnih dni, da stranke lahko predložijo svoja stališča, če predvideničasni ukrepi odstopajo od zahteve za naložitev začasnih ukrepov.

konkurenco, za naložitev začasnih ukrepov, sodišče pa mora odločiti „nujno“ in lahko organizira samo eno obravnavo.

V drugih državah članicah se lahko nekateri deli postopkov skrajšajo. Portugalski organ, pristojen za konkurenco, lahko strankam odobri krajše roke za predstavitev njihovih stališč (npr. pet dni namesto 30 dni). To velja tudi za Litvo (tj. najmanj sedem dni namesto najmanj 14 dni). Na Danskem je rok za obravnavo krajši.

Francoski organ, pristojen za konkurenco, upošteva okvirno časovnico 90 dni od začetka preiskave do zaslišanja. Tudi postopki so pretežno ustni. Stranke lahko predložijo pisna stališča, preiskovalni organ pa svoja stališča predstavi le ustno na obravnavi. V nekaterih enostavnejših primerih se lahko postopek omeji na obravnavo ali neposredno zahtevo odboru za zavrnitev predloga.

V Grčiji lahko nacionalni organ, pristojen za konkurenco, potem ko zadevno podjetje povabi na zaslišanje, sprejme začasno odredbo, ki velja do sprejetja končne odločbe o začasnih ukrepih. Začasne ukrepe je treba organu odločanja predložiti v 30 dneh, sicer začasna odredba samodejno preneha veljati.

Spodnji pregled pooblastil nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za sprejetje začasnih ukrepov temelji na zakonodajnih besedilih in pojasnilih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco. V pregledu je prikazano, katere države članice (i) imajo manj strog materialnopravni preizkus za naložitev začasnih ukrepov v primerjavi s preizkusom iz člena 11 direktive ECN+ in člena 8 uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in/ali (ii) imajo manj stroge postopkovne zahteve za sprejetje začasnih ukrepov v primerjavi s postopkom glede vsebine.

Preglednica 1: Pregled materialnopravnega preizkusa in postopkovnih zahtev za sprejetje začasnih ukrepov

| Država članica | Manj strog materialnopravni preizkus | Manj stroge postopkovne zahteve |
|----------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Avstrija | ☑ | |
| Belgija | ☑ | ☑ |
| Bolgarija | | ☑ |
| Hrvaška | | |
| Ciper | | |
| Češka | ☑ | ☑ |
| Danska | ☑ | ☑ |
| Estonija | | |
| Finska | | ☑ |
| Francija | ☑ | ☑ |
| Nemčija | ☑ | ☑ |
| Grčija | | ☑ |
| Madžarska | ☑ | |

| | | |
|-------------|---|---|
| Irska | | |
| Italija | | ☑ |
| Latvija | | |
| Litva | ☑ | ☑ |
| Luksemburg | | |
| Malta | | ☑ |
| Nizozemska | | |
| Poljska | ☑ | ☑ |
| Portugalska | ☑ | ☑ |
| Romunija | | ☑ |
| Slovaška | | |
| Slovenija | ☑ | |
| Španija | ☑ | ☑ |
| Švedska | | ☑ |

4. UPORABA ZAČASNIH UKREPOV V EVROPSKI MREŽI ZA KONKURENCO

V okviru ocene Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004 so bili zbrani podatki o odločbah, ki so jih nacionalni organi, pristojni za konkurenco, sprejeli v obdobju od začetka veljavnosti teh uredb maja 2004 do decembra 2022. Te podatke so dopolnili nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in so se obravnavali skupaj z obvestili o odločbah o začasnih ukrepih, ki jih je Komisija prejela za obdobje od januarja 2023 do junija 2024. To kaže, da je med 1. majem 2004 in 1. junijem 2024 16 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco (Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Francija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugalska, Slovaška, Španija in Švedska), sprejelo skupaj 95 odločb o naložitvi začasnih ukrepov¹³. Te vključujejo odločbe o naložitvi začasnih ukrepov zaradi kršitev protimonopolnih pravil EU ter začasnih ukrepov zaradi kršitev enakovrednih določb nacionalnega konkurenčnega prava.

Več kot polovico od teh 95 odločb o naložitvi začasnih ukrepov so sprejeli trije nacionalni organi, pristojni za konkurenco: francoski organ, pristojen za konkurenco, je v tem obdobju sprejel 20 odločb, belgijski organ jih je sprejel 18, italijanski organ pa 14. Od preostalih 13 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ki so v zadevnem obdobju sprejeličasne ukrepe, jih je osem začasne ukrepe sprejelo več kot enkrat: Ciper, Grčija, Hrvaška, Malta, Poljska, Portugalska, Španija in Švedska.

¹³ Skupno število odločb o naložitvi začasnih ukrepov in posamezno število za nekatere države članice iz preglednice 2 se razlikujeta od podatkov iz ocene Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004, ker podatkov v okviru te analize niso dopolnili vsi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in ker je bilo upoštevano dodatno obdobje (tj. obdobje med 1. januarjem 2023 in 1. junijem 2024).

Preglednica 2: Število začasnih ukrepov, sprejetih v Evropski mreži za konkurenco med 1. majem 2004 in 1. junijem 2024

| Država članica | Število odločb o začasnih ukrepih |
|----------------|-----------------------------------|
| Francija | 20 |
| Belgija | 18 |
| Italija | 14 |
| Španija | 8 |
| Grčija | 7 |
| Ciper | 6 |
| Švedska | 6 |
| Poljska | 5 |
| Hrvaška | 2 |
| Malta | 2 |
| Portugalska | 2 |
| Avstrija | 1 |
| Češka | 1 |
| Latvija | 1 |
| Luksemburg | 1 |
| Slovaška | 1 |

Te številke ne odražajo vseh izkušenj, ki so jih nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pridobili v preteklih letih z začasnimi ukrepi. Nekateri nacionalni organi, pristojni za konkurenco, sočasne ukrepe izdali pred majem 2004¹⁴. Številke prav tako ne odražajo primerov, v katerih so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, obravnavali zahteve začasne ukrepe, ki so jih na koncu zavrnili, primerov, v katerih so nameravali naložiti začasne ukrepe, vendar jih na koncu niso naložili, ker so stranke ponudile zaveze, in primerov, v katerih so bili naloženi začasni ukrepi, vendar ti v pritožbi niso bili potrjeni.

Pri primerjavi teh podatkov je mogoče opaziti, da ima devet od 11 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ki so že sprejeli več kot eno odločbo o naložitvi začasnih ukrepov, manj stroge postopkovne zahteve od postopkov glede vsebine (Belgija, Francija, Grčija, Italija, Malta, Poljska, Portugalska, Španija, Švedska). Francija in Belgija, katerih nacionalna organa, pristojna za konkurenco, sta sprejela večino odločb o začasnih ukrepih, ter Poljska, Portugalska in Španija imajo poleg tega manj strog pravni preizkus.

Glede na število odločb, sprejetih na leto v obdobju od maja 2004 do junija 2024, je mogoče ugotoviti, da so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, sprejeli povprečno pet odločb o

¹⁴ Finski organ, pristojen za konkurenco, je na primer odločbo o naložitvi začasnih ukrepov izdal leta 1993.

naložitvi začasnih ukrepov na leto. Spodnji diagram prikazuje, da se je število na leto spreminjalo, vendar ni opaznega splošnega trenda naraščanja ali padanja.

Diagram 1: Število odločb o začasnih ukrepih, ki so jih sprejeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco, iz Evropske mreže za konkurenco na leto



5. IZKUŠNJE Z ORODJE: UPORABNOST IN USTREZNI PRIMERI

Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so zagotovili tudi kvalitativne povratne informacije o svojih izkušnjah z začasnimi ukrepi. Velika večina anketiranih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, je imela na splošno pozitivne izkušnje z začasnimi ukrepi in je navedla, da so po njihovem mnenju koristno orodje za uveljavljanje pravil konkurence¹⁵. Ti nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so poudarili pomen: (i) sposobnosti, da z začasnimi ukrepi bodisi ohranijo strukturo trga do sprejetja odločbe v glavni stvari bodisi kratkoročno ponovno vzpostavijo konkurenco na trgu; (ii) odvratilnega učinka začasnih ukrepov in (iii) ustreznosti začasnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki se pojavljajo na hitro razvijajočih se trgih. Kot je pojasnil eden od njih, „se lahko uporabijo za preprečevanje hude in nepopravljive škode za konkurenco, ki je sicer ne bi bilo mogoče preprečiti z drugimi razpoložljivimi orodji“.

En nacionalni organ, pristojen za konkurenco, tega orodja za uveljavljanje pravil konkurence ni ocenil pozitivno in je namesto tega navedel izzive, povezane z dokazovanjem kršitve na prvi

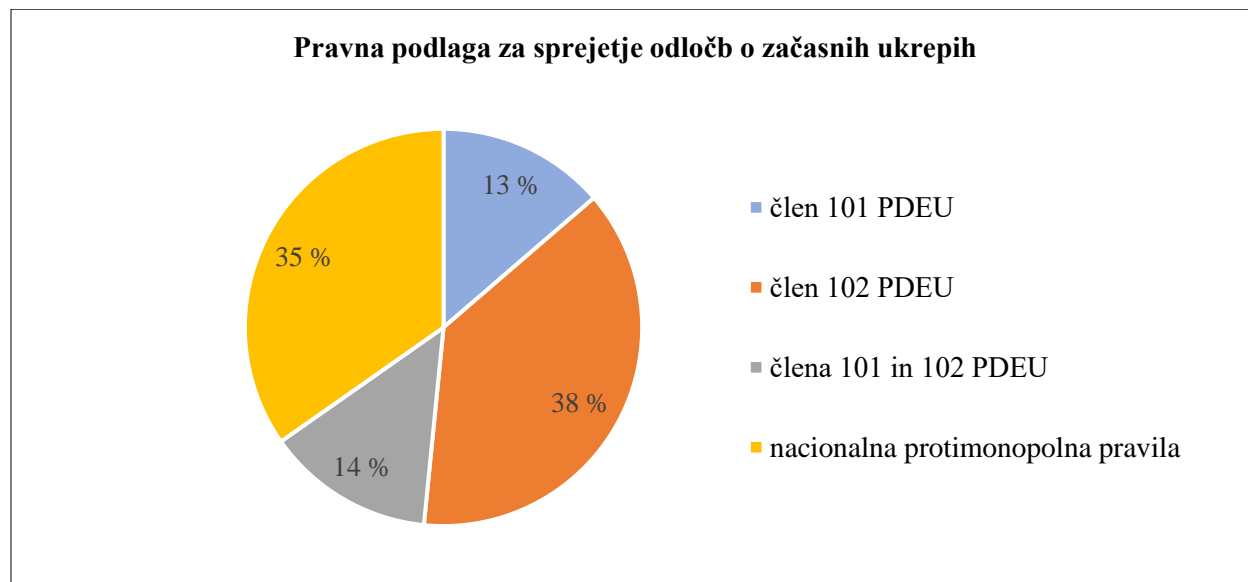
¹⁵ 14 nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, je odgovorilo na vprašanje o njihovih splošnih stališčih o začasnih ukrepih, od tega jih je 13 odgovorilo, da so koristni.

pogled in nujnosti naložitve začasnih ukrepov. Ta organ namesto tega raje hitro nadaljuje postopek, ki vodi do sprejetja odločbe o vsebini zadeve.

V zvezi z vprašanjem o učinku začasnih ukrepov na postopek glede vsebine (tj. aličasni ukrepi podaljšajo ali skrajšajo skupno trajanje postopka ter ali povečajo možnost poravnave z udeleženiimi strankami ali strankami, ki ponudijo zaveze), so imeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco, različna mnenja¹⁶. Večina nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ki so sprejeli vsaj eno odločbo o naložitvi začasnih ukrepov, meni, da lahko uporaba tega orodja za uveljavljanje pravil konkurence skrajša skupno trajanje postopkov, od katerih se lahko nekateri končajo z zavezami, ki jih stranke v postopku ponudijo za rešitev ugotovljenih protimonopolnih pomislekov. Nekateri nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so trdili, da je lahko vpliv začasnih ukrepov na trajanje postopkov v glavni stvari različen, od skrajšanja postopkov do njihovega podaljšanja, odvisno od: (i) posebnih okoliščin primera in, kar je najpomembneje, (ii) ali odločbo o naložitvi začasnih ukrepov na koncu potrdi pritožbeno sodišče.

Številni primeri kažejo, da sočasni ukrepi vsestransko orodje, čeprav še zdaleč niso primerni za vse preiskave kršitev protimonopolnih pravil. Koristni so lahko pri preiskavah potencialno protikonkurenčnih sporazumov in morebitnih zlorab prevladujočega položaja. Spodnji diagram kaže, da je bila od 95 odločb, ki so jih sprejeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco, večina odločb, ki so temeljile na protimonopolnih pravilih EU, povezanih z morebitnimi zlorabami prevladujočega položaja (člen 102 PDEU).

Diagram 2: Pravna podlaga odločb o začasnih ukrepih, ki so jih sprejeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco, v Evropski mreži za konkurenco



¹⁶ Na vprašanje je odgovorilo devet nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

Najpogostejše prakse, zaradi katerih so bili naloženi začasni ukrepi, vključujejo zavrnitev dobave (kadar prevladujoče podjetje zavrne dobavo proizvoda ali storitve konkurentu nižje v prodajni verigi) in skupinski bojkot (kadar se skupina konkurentov dogovori, da bo izključila ali ovirala dejanskega ali potencialnega konkurenta). Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, poudarjajo, da so pogosto za uporabo začasnih ukrepov še posebej primerni primeri, ki vključujejo enostavnejšo teorijo škode. Čeprav nekateri nacionalni organi, pristojni za konkurenco, navajajo, da so primeri v digitalnem sektorju lahko še posebej primerni za uporabo začasnih ukrepov, primeri kažejo, da so bili začasni ukrepi naloženi v različnih sektorjih, od telekomunikacij do osnovnih industrij in od radiodifuzije do kmetijskega sektorja.

Začasni ukrepi, ki so jih sprejeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco, se razlikujejo glede na posebne okoliščine primera. Običajno so v obliki obveznosti prekinitve sporazuma ali nekaterih njegovih klavzul, da se (ponovno) začne dobavljati določen proizvod ali storitev ali da se spremenijo pogoji odobritve dostopa do določenega objekta ali vira.

Spodnji primeri, ki so jih predložili trije nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ki so to orodje uporabljali najobsežneje, ponazarjajo vsestranskost začasnih ukrepov.

Obvezanost družbe Google, da se pogaja o plačilu s časopisnimi založniki

Francoski organ, pristojen za konkurenco, je leta 2019 izdal začasne ukrepe, s katerimi je družbo Google obvezal k pogajanju s časopisnimi založniki o nadomestilu za prikazovanje njihovih avtorsko zaščitene vsebine, kot so fotografije ali kratki odlomki njihovih člankov¹⁷. Takrat naj bi začelo veljati novo zakonodajno pravilo, s katerim so časopisni založniki dobili pravico, da dovolijo ali prepovejo prikazovanje svojih vsebin na digitalnih platformah. Družba Google naj bi preprosto prenehala prikazovati take vsebine na svojih spletnih mestih, vključno z iskalnikom Iskanje Google, razen če bi ji časopisni založniki dovolili brezplačno uporabo takih vsebin. Francoski organ, pristojen za konkurenco, se je odzval na pritožbo časopisnih založnikov, ki so menili, da bi ta pristop lahko pomenil zlorabo prevladujočega položaja družbe Google, ker se ta ni želela pogajati o pravičnem nadomestilu, ki ga je treba plačati za uporabo takih avtorsko zaščitene vsebin. Francoski organ je zato odredil začasne ukrepe za zagotovitev, da se družba Google v dobri veri pogaja s časopisnimi založniki, dokler ni sprejeta odločba o vsebini zadeve, pozneje pa je družbi Google naložil globo zaradi neupoštevanja navedenih ukrepov. Postopek glede vsebine se je končal z zavezami, ki jih je predlagala družba Google, francoski organ, pristojen za konkurenco, pa jih je sprejel.

Omogočanje tretjim izdajateljem televizijskih programov, da predvajajo nogometne dogodke

Italijanski organ, pristojen za konkurenco, je leta 2023 dvema izdajateljema televizijskih programov naložil začasne ukrepe, s katerimi je prepovedal nekatere pogodbene klavzule med njima, katerih namen je bil zagotoviti, da bi imela pravico do predvajanja nekaterih nogometnih tekmovanj samo ona, ne pa tudi drugi izdajatelji televizijskih programov¹⁸. Italijanski organ je

¹⁷ Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

¹⁸ I857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

posredoval z začasnimi ukrepi, da bi zagotovil, da bi se lahko drugi izdajatelji televizijskih programov športnih dogodkov pogajali za pravico do predvajanja zadevnih nogometnih tekmovalj. Začasni ukrepi so omogočili spremljanje nogometnih tekem na kanalih, ki niso kanali obeh izdajateljev. Italijanski organ, pristojen za konkurenco, je po preučitvi vsebine zadeve izdajateljema televizijskih programov, ki sta sklenila sporazum, naložil globe. Odločba organa je bila v pritožbenem postopku potrjena.

Ohranjanje konkurence na trgu širokopasovnega interneta

Belgijski organ, pristojen za konkurenco, je leta 2023 družbi Proximus naložil začasne ukrepe v okviru preiskave morebitne zlorabe prevladujočega položaja¹⁹. Družba Proximus je prevzela družbo EDPnet, enega od njenih neposrednih konkurentov na veleprodajnem in maloprodajnem trgu fiksne širokopasovnega interneta. Belgijski organ, pristojen za konkurenco, je menil, da bi ta prevzem lahko negativno vplival na konkurenco. Zato je družbi Proximus naložil začasne ukrepe, da bi zagotovil nadaljnje delovanje družbe EDPnet ter njeno operativno in poslovno neodvisnost od družbe Proximus med preiskavo postopka glede vsebine. Družba Proximus se je nazadnje odločila, da bo družbo EDPnet prodala novemu udeležencu v belgijskem telekomunikacijskem sektorju, s čimer je belgijski organ, pristojen za konkurenco lahko zaključil preiskavo.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Zdaj imajo vsi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, iz Evropske mreže za konkurenco pooblastilo za sprejetje začasnih ukrepov zaradi kršitev protimonopolnih pravil EU.

Čeprav je večina nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, to pooblastilo imela že pred prenosom direktive ECN+, je direktiva privedla do večje usklajenosti, saj je nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, omogočila, da: (i) izdajajo začasne ukrepe po uradni dolžnosti, torej na pobudo nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, brez predhodne zahteve tretje osebe; (ii) take začasne ukrepe utemeljijo na ugotovitvi kršitve na prvi pogled in (iii) začasne ukrepe podaljšajo do sprejetja odločbe o vsebini zadeve. Med državami članicami še vedno obstajajo nekatere razlike, tako v smislu materialnopravnega preizkusa, ki se uporablja, kot v smislu postopkovnih zahtev.

Dejanska uporaba začasnih ukrepov se med nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, zelo razlikuje. Večina nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ki so sprejeli več kot eno odločbo, ima nekatere postopkovne posebnosti, ki jim omogočajo hitrejše ukrepanje kot v postopku glede vsebine, včasih v kombinaciji z manj strogim materialnopravnim preizkusom. Zato se zdi, da bolj poenostavljeni postopki, po možnosti v kombinaciji z manj strogim materialnopravnim preizkusom za naložitev začasnih ukrepov, vodijo k večji uporabi tega orodja za uveljavljanje pravil konkurence.

Hkrati obstajajo tudi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ki kljub manj strogim postopkom in materialnopravnemu preizkusu niso sprejeli odločb o naložitvi začasnih ukrepov.

¹⁹ Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l'affaire n° CONC-RPR-23/0002.

Zato se zdi, da je uporaba začasnih ukrepov tudi strateška izbira nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.