



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 26. junija 2012¹

Zadeva C-199/11

**Evropska unija, ki jo zastopa Evropska komisija,
proti
Otis NV,
General Technic-Otis Sàrl (GTO),
Kone Belgium NV,
Kone Luxembourg Sàrl,
Schindler NV,
Schindler Sàrl,
ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,
ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Rechtbank van koophandel te Brussel (Belgija))

„Zastopanje Evropske unije pred nacionalnimi sodišči — Pristojnosti, dodeljene Komisiji — Člen 282 ES — Protikonkurenčno ravnanje, ki ga je uradno ugotovila Komisija — Tožba zaradi nepogodbene odgovornosti za škodo, ki jo vloži Komisija, ki zastopa Unijo — Pooblastila Komisije za sankcioniranje na področju konkurence — Člen 47 Listine — Neodvisnost sodstva — Obseg sodnega nadzora sodišč Unije in nacionalnih sodišč — Enakost orožij“

1. Rechtbank van koophandel te Brussel (bruseljsko gospodarsko sodišče) je zaradi odškodninske tožbe, ki jo je zoper več proizvajalcev dvigal vložila Komisija kot zastopnica Unije, pri Sodišču vložila predlog za sprejetje predhodne odločbe v obliki dveh vprašanj, ki se po eni strani nanašata na pravno zastopanje Unije pred nacionalnimi sodišči, po drugi strani pa na sodno neodvisnost in enakost orožij med strankami civilnega postopka, v katerem sodeluje Unija kot tožnica za nepogodbeno škodo.

2. Predložitevno sodišče želi v zvezi s pravnim zastopanjem vedeti, ali je Komisija pristojna za zastopanje Unije, čeprav nastala škoda izhaja iz pogodb, ki so jih podpisali različne institucije in organi Unije. Tako se mora torej Sodišče izreči o časovni veljavnosti in vsebini člena 282 Pogodbe o Evropski skupnosti in člena 335 PDEU glede postopkov, začelih na nacionalnih sodiščih pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe.

3. Bolj nenavadno in razmeroma zapletenejše je vprašanje, ki se nanaša na sodno neodvisnost in enakost orožij ter tako na člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Sodišče mora presoditi, ali je Unija kakor koli vezana ob vložitvi odškodninske tožbe pri nacionalnih sodiščih, kadar nastala škoda izvira iz protikonkurenčnega ravnanja, ki ga je ugotovila ena od institucij Unije. Tožene stranke v postopku o glavni stvari trdijo, da Komisija kot avtorica zavezujoče odločbe o ugotovitvi kršitve člena 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU) ravna kot *privilegirana* tožnica, kar izkrivlja sodno oblast nacionalnih sodišč in uravnoteženo razmerje moči, ki mora vladati med strankami postopka.

¹ — Jezik izvirnika: španščina.

I – Pravni okvir

4. Člen 282 Pogodbe o Evropski skupnosti je določal:

„Skupnost ima v vseh državah članicah kar najširšo pravno in poslovno sposobnost, ki jo pravnim osebam priznava nacionalna zakonodaja; zlasti lahko pridobiva premično in nepremično premoženje in z njim razpolaga ter je lahko stranka v sodnem postopku. V ta namen jo zastopa Komisija.“

5. S 1. decembrom 2009 in kot posledica začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je bil člen 282 ES zamenjan s sedanjim členom 335 PDEU, ki določa:

„Unija ima v vseh državah članicah kar najširšo pravno in poslovno sposobnost, ki jo pravnim osebam priznava nacionalna zakonodaja; zlasti lahko pridobiva premično in nepremično premoženje in z njim razpolaga ter je lahko stranka v sodnem postopku. V ta namen jo zastopa Komisija. V zadevah, povezanih z delovanjem posameznih institucij, pa Unijo zastopa vsaka institucija na podlagi svoje upravne avtonomije.“

6. Člen 47(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) pod naslovom „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“ določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.“

7. Uredba št. 1/2003 o izvajanju pravil konkurence² v členu 16 pod naslovom „Enotna uporaba zakonodaje Skupnosti o konkurenci“ določa:

„1. Kadar nacionalna sodišča odločajo o sporazumih, sklepih ali usklajenih ravnanjih v skladu s členom 81 ali členom 82 Pogodbe, ki so že predmet odločbe Komisije, ne morejo sprejeti odločitev, ki so v nasprotju s sprejeto odločbo Komisije. Prav tako se morajo izogibati odločitvam, ki bi nasprotovale odločbi, ki jo namerava sprejeti Komisija v že začetem postopku. Zato lahko nacionalno sodišče oceni, ali je potrebno, da svoje postopke ustavi. Ta obveznost ne posega v pravice in obveznosti iz člena 234 Pogodbe.

2. Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, odločajo o sporazumih, sklepih ali usklajenih ravnanjih v skladu s členom 81 ali členom 82 Pogodbe, ki so že predmet odločbe Komisije, ne morejo sprejeti odločitev, ki so v nasprotju s sprejeto odločbo Komisije.“

II – Dejansko stanje in zgodovina postopka

8. Komisija je leta 2004 po prejetju več pritožb uvedla preiskavo, da bi razjasnila obstoj protikonkurenčnih praks štirih glavnih evropskih proizvajalcev dvigal in tekočih stopnic, podjetij Kone, Otis, Schindler in ThyssenKrupp. Preiskava se je končala z odločbo z dne 21. februarja 2007, s katero so bile tem štirim podjetjem naložene sankcije za štiri zelo resne kršitve tedanjega člena 81(1) Pogodbe o Evropski skupnosti (postal člen 101 PDEU).³

2 — Uredba (ES) z dne 16. decembra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

3 — Odločba Komisije C(2007) 512 final z dne 21. februarja 2007 v zvezi s postopkom po členu 81 [ES] (Zadeva št. COMP/E-1/38.823 – Dvigala in tekoče stopnice) (UL C 75, 26.3.2008, str. 19–24).

9. Prizadete družbe so pri Splošnem sodišču vložile ničnostne tožbe, glede katerih so bile 13. julija 2011 izdane zavrnilne sodbe.⁴ Splošno sodišče je zavrnilo vse ničnostne razloge, ki so jih navedle tožeče stranke, razen razloga družbe ThyssenKrupp v zvezi z zneskom sankcije, ki mu je bilo delno ugodeno, kar je pripeljalo do znižanja sankcije.⁵

10. Komisija, ki je zastopala tedanjo Evropsko skupnost, je 20. junija 2008 pri belgijskih sodiščih vložila tožbo, s katero je od navedenih družb zahtevala 7 061 688 EUR odškodnine. Komisija je navajala, da je tedanja Evropska skupnost zaradi protikonkurenčnih praks, za katere so se protizakonito dogovorile tožene družbe, v Belgiji in Luksemburgu utrpela finančno izgubo. Evropska skupnost je namreč sklenila več javnih naročil za vgradnjo, vzdrževanje in prenovo dvigal ter tekočih stopnic v različnih zgradbah evropskih institucij s sedežem v teh dveh državah, katerih cena je bila zaradi sporazuma, ki ga je Komisija razglasila za protipravnega, višja od tržne cene.

11. Tožene družbe so tožbi ugovarjale z izpodbijanjem pristojnosti Komisije za zastopanje Evropske skupnosti. Poleg tega so tožene stranke navajale pristranskost belgijskega sodišča in kršitev načela enakosti orožij zaradi posebnega položaja, ki ga ima Komisija v postopku za ugotavljanje kršitev člena 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU).

12. Rechtbank van koophandel te Brussel je glede na očitke toženih strank odločilo, da Sodišču predloži vprašanja za predhodno odločanje.

III – Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

13. Predlog za sprejetje predhodne odločbe Rechtbank van koophandel te Brussel, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispel 28. aprila 2011, vsebuje ta vprašanja:

- „1. (a) Pogodba v členu 282, ki je po spremembi postal člen [3]35, določa, da Unijo zastopa Komisija; člen 335 PDEU na eni strani ter člena 103 in 104 Finančne uredbe na drugi strani določajo, da zadevne institucije v upravnih zadevah v zvezi z njihovim delovanjem zastopajo Unijo z možno posledico, da so institucije, izključno ali neizključno, lahko stranke v sodnem postopku. Nobenega dvoma ni, da se plačilo previsokih cen za naročnike itd. kot posledica sklepanja omejevalnih sporazumov uvršča pod pojem „goljufija“; v belgijskem pravu velja načelo *lex specialis generalibus derogat* [specialni zakon razveljavlja splošnega]; če je to pravno načelo vključeno tudi v evropsko pravo, ali ni v teh okoliščinah pobuda za vložitev tožbe na strani zadevne institucije (razen v primerih, v katerih je bila naročnik sama Komisija)?
- (b) (podredno vprašanje) Ali Komisija ne bi morala imeti vsaj pooblastila za zastopanje institucij, da bi pred sodiščem ščitila njihove pravne interese?
2. (a) Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic vsem osebam zagotavljata pravico do poštenega sojenja in prav tako s tem povezano temeljno načelo, da nihče ne more soditi v lastni zadevi. Ali je to v skladu z načelom, da Komisija v prvi fazi deluje kot javni naročnik in očitano ravnanje, torej sklepanje omejevalnih sporazumov, sankcionira kot kršitev člena 81, ki je postal

4 — Sodbe z dne 13. julija 2011 v zadevi Schindler Holding Ltd in drugi proti Evropski komisiji (T-138/07, ZOdl., str. II-4819), v združenih zadevah General Technic-Otis Sàrl, General Technic Sàrl, Otis SA in drugi in United Technologies Corporation proti Evropski komisiji (T-141/07, T-142/07, T-145/07 in T-146/07, ZOdl., str. II-4977), v združenih zadevah ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, ThyssenKrupp Aufzüge GmbH in ThyssenKrupp Fahrtreppen GmbH, ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, ThyssenKrupp Elevator AG, ThyssenKrupp AG in ThyssenKrupp Liften BV proti Evropski komisiji (T-144/07, T-147/07, T-148/07, T-149/07, T-150/07 in T-154/07, ZOdl., str. II-5129) in v zadevi Kone Oyj, Kone GmbH in Kone BV proti Evropski komisiji (T-151/07, ZOdl., str. II-5313).

5 — V prejšnji opombi navedena sodba ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, ThyssenKrupp Aufzüge GmbH in ThyssenKrupp Fahrtreppen GmbH, ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, ThyssenKrupp Elevator AG, ThyssenKrupp AG in ThyssenKrupp Liften BV proti Evropski komisiji, točke od 303 do 323.

člen 101 Pogodbe, potem ko je v tem postopku sama izvedla preiskavo, da bi nato v drugi fazi odškodninskega postopka pred nacionalnim sodiščem pripravila in sprejela odločitev o vložitvi tožbe, medtem ko je isti komisar pristojen za obe zadevi, ki sta med seboj povezani, in to toliko bolj, ker se nacionalno sodišče, ki odloča o zadevi, ne more oddaljiti od odločbe o sankcioniranju?

- (b) (podredno vprašanje) Če je odgovor na vprašanje v točki 2(a) [nikalen] (nezdružljivost obstaja), kako lahko potem v skladu z evropskim pravom oseba, ki je oškodovana (Komisija in/ali institucije in/ali Unija) s protipravnim ravnanjem (sklepanjem omejevalnih sporazumov), uveljavlja odškodninski zahtevek, ki je prav tako temeljna pravica?“

14. Pisna stališča so predložile tožene stranke v postopku v glavni stvari (družbe Schindler NV, Otis NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV in Kone Belgium NV) in Komisija.

15. Na javni obravnavi, ki je potekala 14. marca 2012, so ustne navedbe podale vse stranke postopka v glavni stvari in Svet.

IV – Prvo vprašanje

16. Prvo vprašanje se nanaša na razlago že razveljavljenega člena 282 ES in njegovo povezavo z ustrezajočo zdaj veljavno določbo, členom 335 PDEU.

17. Vprašanje predložitvenega sodišča v resnici vsebuje dva dela: prvi se nanaša na časovno uporabo člena 282 ES, natančneje, na nacionalne postopke, začete pred 1. decembrom 2009, ko je začel veljati novi člen 335 PDEU, drugi pa na razlago člena 282 ES. Vsako od teh dveh podvprašanj bom obravnaval posamično.

A – Časovna uporaba člena 282 ES

18. Prvi vidik, glede katerega moram podati stališče, se nanaša na uporabo *ratione temporis* člena 282 ES, saj je Komisija tožbo pri predložitvenem sodišču vložila 20. junija 2008, torej leto in pol pred začetkom veljavnosti člena 335 PDEU.

19. Kot je znano, je člen 335 PDEU, ker je bila z njim predhodno obstoječa praksa glede zastopanja Unije s strani različnih ustrezno pooblaščenih institucij povzdignjena na raven primarnega prava – s podrobnostmi, ki v tem trenutku niso pomembne – obrnil pravilo iz člena 282 ES. Medtem ko je v Pogodbi ES zastopanje Skupnosti pripadalo Komisiji, pa je zdaj za to pristojna katera koli institucija Unije. Priča smo torej predpisoma Unije, ki *a priori* različno določata zastopanje Unije pred sodišči držav članic.⁶ Zato je nujno razjasniti, ali je treba v zadevnem postopku, ki je bil začel pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, uporabiti člen 282 ES ali člen 335 PDEU.

20. Kot izhodišče je treba poudariti, da ne člen 282 ES ne člen 335 PDEU nista postopkovni določbi, temveč sta vsebinski določbi o notranji organizaciji Unije. Unija s temi določbami določa, katera institucija je odgovorna za njeno zastopanje *ad extra*, vključno z njenim zastopanjem v postopkih pred nacionalnimi sodišči. Poleg tega Lizbonska pogodba ne vsebuje nobene določbe o časovnih učinkih člena 335 PDEU. Ob neobstoju take določbe navedeni člen učinkuje le *pro futuro*. Zato je treba izločiti možnost kakršnega koli retroaktivnega učinka, ne da bi to vplivalo na prej vzpostavljena pravna razmerja, vključno s pravno-procesnimi razmerji.

6 — O razlikah med tema določbama sem pisal v sklepnih predlogih, predstavljenih 13. januarja 2011 v zadevi Région de Bruxelles-Capitale (sodba z dne 5. maja 2011, C-137/10, ZOdl., str. I-3515, točka 46).

21. Zato je bil predpis Unije, ki je obstajal ob začetku postopka pred Reichtbank in s katerim se je določil organ, ki opravlja zastopanje Unije *ad extra*, člen 282 ES. Potem ko je bilo pravno-procesno razmerje pravilno vzpostavljeno, začetek veljavnosti novega člena 335 PDEU, katerega učinki so segali le na pravna razmerja, vzpostavljena po 1. decembru 2009, ni nikakor spremenil procesnega položaja tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

22. Drugo vprašanje pa je, ali naj bi glede na posebne okoliščine primera in glede na člen 282 ES Skupnost zastopala Komisija.

B – Področje uporabe člena 282 ES

23. Kot sem že navedel, se predložitvenemu sodišču porajajo dvomi, ali je Komisija upravičena za zastopanje Evropske unije v postopku, začetim pred tem sodiščem. Člen 282 ES, ki je, kot je bilo pravkar pojasnjeno, določba, ki jo je treba uporabiti v zadevnem sporu, določa, da Unijo pred sodišči držav članic zastopa izključno Komisija.

24. Tožene stranke v postopku v glavni stvari podrobno pojasnjujejo, da je ta določba le splošno pravilo, od katerega se v obravnavanem primeru odstopa s členoma 274 ES in 279 ES, ki vsebujeta posebne določbe v zvezi z zaščito finančnih interesov Skupnosti, ki so podrobneje izpeljane z Uredbo (ES, Euratom) št. 1605/2002⁷. Po mnenju toženih strank člena 59 in 60 navedene uredbe določata, da vsaka institucija Skupnosti izvršuje svoje proračunske postavke. Če se ugotovijo napake ali nepravilnosti ali goljufije, ki jih je mogoče pripisati izvajalcu pogodbe, lahko institucije izterjajo že plačane zneske.

25. Skratka, po mnenju toženih strank naj bi se od splošnega pravila iz člena 282 ES, ki za procesno zastopanje Skupnosti pooblašča Komisijo, odstopalo z *lex specialis*, predvidenim v finančni ureditvi, v skladu s katerim bi se vsaki instituciji naložilo zastopanje v obrambo svojih finančnih interesov.

26. Po mojem mnenju uporaba merila *lex specialis derogat legi generali* za razmerja med navedenimi določbami nikakor ni ključna. Omenjeno pravilo je pomembno, kadar dve določbi sledita istim ciljem in imata nasprotujočo si vsebino.⁸ Vendar kot bom pokazal v nadaljevanju, določbe, ki jih navajajo tožene stranke, uresničujejo različne cilje, poleg tega pa njihova vsebina nikakor ni nezdržljiva.

27. Člena 274 ES in 279 ES ter določbe Uredbe št. 1605/2002 namreč določajo pooblastila za izvrševanje proračuna vsake institucije, med katerimi so tudi pooblastila v zvezi z uvedbo „kakršnih koli potrebnih ukrepov, vključno s prenehanjem postopka“. Nasprotno se člen 282 ES nanaša le na pravno sposobnost Skupnosti in na pooblastilo za njeno zastopanje, ki je podeljeno Komisiji. Med določbama ni protislovja, ravno tako ne uresničujeta istih ciljev: ena določa pristojnost vsake institucije za odločanje o ukrepih za zavarovanje finančnih sredstev, ki ji pripadajo, druga pa opredeljuje naloge zastopanja Skupnosti v korist Komisije, tudi pred nacionalnimi sodišči. Gre za ločljiva in neodvisna vidika, ki dopuščata skladno razlago, saj odločitev o ukrepih izvrševanja proračuna, ki jih sprejme institucija Skupnosti, nikakor ni enako kot podelitev pooblastila za zastopanje Skupnosti ob uvedbi postopka pred nacionalnimi sodišči.

7 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74).

8 — Glej med drugim sodbe z dne 14. aprila 2005 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-110/03, ZOdl., str. I-2801, točka 3), z dne 15. decembra 2004 v zadevi Siig (C-272/03, ZOdl., str. I-11941, točka 16) in z dne 18. julija 2007 v zadevi Derin (C-325/05, ZOdl., str. I-6495, točka 55).

28. Tako razumevanje Pogodbe je Sodišče implicitno potrdilo v sodbi Région de Bruxelles-Capitale,⁹ v kateri je bila potrjena zakonitost prenosa pooblastil Komisije za zastopanje v korist drugih institucij Skupnosti. Po mnenju Sodišča, ki priznava razširjeno sodno prakso, „je bilo v interesu dobrega upravljanja, da sta bili Skupnosti [...] v sodnih postopkih pred nacionalnimi sodišči pravilno zastopani s strani institucije, ki jo je [zadevni akt] oziroma sodni postopek zadeval“.¹⁰ Ta povečana učinkovitost se je izrazila z ustreznim prenosom pooblastila Komisije v korist zadevne institucije.¹¹

29. Obrazložitev sodbe potrjuje, da ima Komisija izključno pooblastilo za zastopanje, ki pa ga je mogoče prenesti na druge institucije. Nasprotno pa se nikakor ni priznala prednostna uporaba Uredbe št. 1605/2002, ki bi Komisiji odvzela pristojnosti, ki ji jih podeljuje člen 282 ES. Vsekakor se je v primerih, v katerih je Unijo pred sodišči države članice zastopala druga institucija kot Komisija, takšna naloga izrazila z ustreznim prenosom pooblastila Komisije, ne pa zato, ker bi imeli člena 274 ES in 279 ES ter Uredba št. 1605/2002 naravo *lex specialis*, kakor zatrjujejo tožene stranke v postopku v glavni stvari.

30. Nazadnje, če bi bila trditev v zvezi z *lex specialis* pravilna, bi bila zamenjava člena 282 ES s sedanjim členom 335 PDEU odvečna. Kot je znano, podeljuje nova določba vsaki instituciji Unije pristojnost za zastopanje Unije, tako da je Komisiji odvzeta izključnost, ki jo je tradicionalno imela na tem področju. Kakor sem imel priložnost pojasniti že v sklepnih predlogih, predstavljenih v zgoraj navedeni zadevi Région de Bruxelles-Capitale, je sedanji člen 335 PDEU uzakonitev ustaljene prakse, dosežene po pooblastilih.¹² Ta praksa je bila, kot je potrdilo Sodišče v navedeni zadevi, popolnoma zakonita, čeprav jo je bilo z vidika učinkovitosti mogoče izboljšati.

31. Zato ima Komisija prav – in s tem se strinja tudi Svet – ko zatrjuje, da je bilo njeno ravnanje v skladu s členom 282 ES. Stranka spora pred predložitvenim sodiščem ni bila Komisija, temveč Evropska skupnost. Komisija je kot zastopnica Skupnosti na podlagi člena 282 ES povsem legitimno zavrnila prenos nalog zastopanja na druge institucije in tako v celoti prevzela obrambo Skupnosti. Z vidika člena 282 ES tej odločitvi ni mogoče nikakor ugovarjati.

C – Povzetek

32. Skratka, menim, da se člen 282 ES uporablja za nacionalne postopke, ki so 1. decembra 2009 še potekali, ne da bi bilo treba od Unije iznenada zahtevati izpolnjevanje pogojev za zastopanje, določenih v členu 335 PDEU.

33. Poleg tega menim, da je treba člen 282 ES razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da Komisija kot zastopnica Skupnosti vloži tožbo, s katero zahteva povrnitev škode, ki je nastala Skupnosti in ki se je prenesla na več institucij in organov Skupnosti.

9 — Navedena v opombi 6.

10 — Zgoraj navedena sodba, točka 20.

11 — Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 13. novembra 1973 v združenih zadevah Werhahn Hansamühle proti Svetu (od 63/72 do 69/72, Recueil, str. 1229, točka 7).

12 — Zgoraj navedeni sklepnih predlogi, točka 46.

V – Drugo vprašanje

34. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišču izraža svoje dvome o tem, ali člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah dopušča, da Komisija kot zastopnica Unije vloži odškodninsko tožbo zaradi kršitve člena 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU), če je Komisija predhodno sprejela odločbo o ugotovitvi take kršitve, ki zavezuje pristojno sodišče. Ker je odločba Komisije zavezujoča, predložitveno sodišče dvomi, da lahko neodvisno razreši spor. Poleg tega predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti tega položaja z načelom enakosti orožij v civilnem postopku.

35. Tožene stranke v postopku v glavni stvari menijo, da vezanost nacionalnega sodišča na odločbo Komisije krši načelo sodne neodvisnosti, ki je neločljivo povezano s členom 47 Listine in izrecno navedeno v členu 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah. Tožene stranke prav tako menijo, da je bilo kršeno načelo enakosti orožij, katerega spoštovanje zagotavljata obe navedeni določbi. Navajajo, da Komisija v svoji vlogi in položaju organa, pristojnega za konkurenco, razpolaga z internimi informacijami o prizadetih podjetjih, ki niso na voljo vsem toženim strankam. Poleg teh trditev tožene stranke navajajo še druge argumente, ki niso povezani z vprašanji, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, tako da jih ni treba obravnavati v teh sklepnih predlogih.¹³

36. Komisija pa ob podpori Sveta zagovarja zakonitost svojega ravnanja in navaja, da ne obstaja nikakršna nezdržljivost med njenim položajem tožeče stranke v postopku v glavni stvari, njenim prejšnjim delovanjem kot organa, pristojnega za konkurenco, ter zahtevami člena 47 Listine in člena 6 EKČP. Zatrjuje, da so pravne službe, ki so bile v postopku v glavni stvari odgovorne za obrambo Unije, delovale brez kakršnega koli stika s člani pravne službe, odgovornimi za zadeve s področja konkurence. Komisija prav tako navaja, da ne v tožbi ne v katerem koli drugem dokumentu, ki ga je predložila v civilnem postopku, ni uporabila nobene zaupne informacije. Po drugi strani meni, da sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) ne nasprotuje temu, da odločba, čeprav jo je izdala ena od strank, zavezuje sodišče, če je le omogočen popoln sodni nadzor omenjene odločbe, in v obravnavanem primeru je tako oziroma je nadzor dejansko bil opravljen.

37. Za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča bom najprej obravnaval vprašanje v zvezi z neodvisnostjo pristojnega sodišča, ki se nanaša, – kot bom zdaj pojasnil – bolj na obseg pristojnosti kakor na sodno nepristranskost. Nato se bom osredotočil na načelo enakosti orožij v nacionalnem civilnem postopku.

A – Omejitev obsega pristojnosti predložitvenega sodišča za obravnavanje tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti za škodo

38. Predložitveno sodišče navaja dvom, ki ga je mogoče povzeti tako: Komisija s sprejetjem odločbe, s katero ugotovi obstoj sporazuma, ki je v nasprotju s členom 81 ES (postal 101 PDEU), zavezuje vse javne organe, vključno z nacionalnimi. Če nato Komisija pri nacionalnem sodišču sproži odškodninsko tožbo zaradi škode, ki je Uniji nastala zaradi navedenega protikonkurenčnega ravnanja, se pojavljajo legitimni dvomi o združljivosti zadevnega postopka s pravico vsakogar, da o njegovi zadevi odloča nepristransko sodišče. Ker mora pristojno nacionalno sodišče, v tem primeru Rechtbank van koophandel te Brussel, razglasiti obstoj škode na podlagi protipravnega ravnanja, ugotovitev katerega bi mu dejansko vsilila ena od strank, bi se zdelo posledično zoženje polja proste presoje sodišča enako neupravičeni omejitvi njegove neodvisnosti.

39. Argument, kakor je bil pravkar predstavljen, pa čeprav drugače, po mojem mnenju ni utemeljen.

13 — Tožene družbe so navedle mogočo kršitev temeljne pravice do zasebnosti glede na varstvo zasebnosti pravnih oseb in glede na kršitev poslovne skrivnosti.

40. Najprej je treba poudariti, da odškodninske tožbe pri belgijskem sodišču ni vložila Komisija, temveč Skupnost oziroma zdaj Unija. Ne gre za položaj, da Komisija sprejme akt in nato toži posameznika za povrnitev nastale škode. Ravno nasprotno, Komisija v nacionalnem postopku ne sodeluje kot stranka, temveč kot zastopnica Unije, ki je v takšnem ali drugačnem obsegu potencialna žrtev škode, ki jo je mogoče posamično določiti in glede katere je mogoče šteti, da je nastala več njenim institucijam in organom.

41. Ta razjasnitev začena slabiti trditev toženih strank v postopku v glavni stvari, saj je podvojenost funkcij, na katero se sklicujejo, le posledica običajne delitve pristojnosti znotraj kompleksne politično-upravne organizacije, med katere naloge spadajo oblikovanje in izvajanje javnih politik ter obramba njenih pravic in legitimnih interesov pred sodišči. Tak je primer Unije, pri katere notranji razdelitvi pristojnosti so bile pomembne odgovorne naloge dodeljene Komisiji. To, da Komisija izvaja pristojnosti, ki so ji bile zaupane na področju konkurence, in hkrati zastopa Unijo v postopkih, ni odraz izkrivljajoče in samovoljne konstrukcije delitve pristojnosti, kot namigujejo tožene stranke. Nasprotno, vse politične organizacije, vključno z državami članicami, razpolagajo z načini za uveljavljanje svojih pravic in interesov pred sodišči.¹⁴ Poleg tega je pravica javne uprave do dostopa do rednih sodišč pomemben korak pri utrjevanju pravne države, v skladu s čimer javne oblasti postopno izgubljajo pristojnosti za samozastopanje in obrambo svojih pravic zaupajo sodiščem. Tak je v obravnavanem primeru položaj Unije, ki nima neodvisnih sredstev za prisilno izterjanje odškodnine, temveč se mora za povrnitev škode, ki ji je bila povzročena, obrniti na sodišče, v tem primeru na nacionalno. Procesno zastopanje Unije je v takih primerih v skladu s členom 282 ES ne glede na področje dodeljeno Komisiji.

42. V skladu z zgoraj navedenim je treba poudariti, da Unija (ne Komisija) v postopku v glavni stvari ne sodeluje kot institucija, ki je nosilka javne oblasti in odgovorna za zagotovitev konkurence na notranjem trgu, temveč kot stranka, kot potrošnik v razmerju do podjetij, ki so domnevno odgovorna za povzročitev protipravne škode. Unija resda izvaja svojo konkurenčno politiko z odločbami, sprejetimi v skladu s Pogodbo, vendar gre tukaj za vložitev civilne tožbe, ki ni del te politike, temveč je način za pridobitev denarnega nadomestila, namenjen vzpostavitvi pravnega položaja na zasebni ravni. V postopku pred predložitvenim sodiščem – kakor sta na obravnavi poudarila Komisija in Svet – Unija deluje kot posameznica, žrtev premoženjske škode. Zato v nasprotju s trditvami toženih strank ne gre za prekrivanje funkcij, temveč za dejanji, ki nista jasno ločeni le časovno, temveč tudi glede sredstev in ciljev.¹⁵

43. Po tej prvi ugotovitvi je treba v nadaljevanju analizirati, ali odločba, ki jo je sprejela institucija Unije, v tem primeru Komisija, in katere vsebina zavezuje vse državne javne organe, vključno s sodišči, tem sodiščem tedaj, ko morajo odločiti o odškodninski tožbi na podlagi te odločitve, neupravičeno odvzema *neodvisnost*. Menim, da ta pristop k položaju, ki je osredotočen na neodvisnost sodišča in na katerega se sklicujejo tako predložitveno sodišče kot stranke postopka v glavni stvari, ni pravilen. Nobena od strank zadevnega postopka ne dvomi o nepristranskosti predložitvenega sodišča, prav tako pa ni mogoče reči, da gre za izredno in nezakonito poseganje v razvoj postopka v glavni stvari. Dvomi se v okoliščinah primera bolj nanašajo na *obseg pristojnosti predložitvenega sodišča*, ki je domnevno

14 — Ta postopek sodnega varstva javnih organov v nekaterih primerih varuje temeljna pravica do učinkovitega sodnega varstva. To velja med drugim za Avstrijo (glej na primer sodbo avstrijskega ustavnega sodišča 11.828/1988), Nemčijo (glej med drugim sodbe nemškega ustavnega sodišča 6, 45 (49); 21, 362 (373) in 61, 82 (104)) in Španijo (glej sodbo španskega ustavnega sodišča 175/2001). Glej v zvezi s tem Velasco Caballero, F., *Tutela Judicial Efectiva a las Administraciones Públicas. La Administración como titular de los derechos fundamentales del art. 24.1 de la Constitución*, Bosch, Barcelona, 2003.

15 — V zvezi z različnimi temelji in cilji javne konkurenčne politike ter civilnimi odškodninskimi tožbami glej Wils, W. P. J., „The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages“, *World Competition*, 32, št. 1, 2009, str. 5–11, in Komninos, A. P., *EC Private Antitrust Enforcement. Decentralised Application of EC Competition Law by National Courts*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2008, str. 7–12.

omejen zaradi odločbe Komisije, ki zavezuje to sodišče in vnaprej določa eno od predpostavk zadeve: obstoj nezakonitega ravnanja, ki ga kot tako razglasi za to pristojna oseba. Tako je tudi stališče ESČP, kadar odloča o zadevah, v katerih je sodišču omejena diskrecijska pravica. V teh primerih ESČP meni, da ni vprašljiva neodvisnost sodišča, temveč njegov status „sodišča“.¹⁶

44. V teh okoliščinah menim, da se ugovor predložitvenega sodišča ne nanaša toliko na njegovo „neodvisnost“ kot sodišča, temveč na njegovo neomejeno sposobnost za odločanje o civilni zadevi, ki mu je predložena.

45. Za razrešitev tega dvoma predlagam, da se najprej obravnavajo narava sporne odločbe Komisije in njeni pravni učinki pred nacionalnimi sodišči. Nato bom pojasnil, kako je mogoč popoln sodni nadzor sodišč Unije nad omenjeno odločbo, medtem ko so po potrebi za ugotovitev škode in vzročne zveze pristojna nacionalna sodišča v civilnem odškodninskem postopku. Skratka, menim, da predložitveno sodišče nima *omejene* sodne pristojnosti, temveč jo izvaja v okviru običajne delitve nalog med nacionalnimi sodišči in sodišči Unije.

46. Sodišče je v sodbi Masterfoods¹⁷ imelo priložnost opredeliti obseg odločb Komisije, sprejetih v skladu s členom 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU). Vsebina navedene sodbe je bila potem zajeta s členom 16 Uredbe št. 1/2003 o izvajanju pravil konkurence. Na kratko povedano, navedeni sodba in določba določata obveznost vseh nacionalnih organov, vključno z nacionalnimi sodišči, da ne sprejemajo odločb, ki bi bile neskladne z odločbo Komisije, sprejeto na podlagi člena 81(ES) (postal člen 101 PDEU).¹⁸ Z drugimi besedami, odločbe Komisije, ki temeljijo na navedenih določbah, *zavezujejo* nacionalna sodišča.¹⁹

47. S sodbo Masterfoods sicer niso bila razrešena pomembna vprašanja, ki bi občutno pomagala pri razmejitvi obsega zavezujoče narave odločb Komisije s področja konkurence. Tako ni nikakor jasno, ali se učinki raztezajo na izrek odločbe ali na vso njeno vsebino, vključno s presojo dejanskega stanja. Na obravnavi je Komisija na vprašanja Sodišča odgovorila, da njene odločbe javnih organov ne zavezujejo glede vseh njenih elementov, vendar ni pojasnila, glede katerih. V vsakem primeru in glede na pomen za to zadevo pa se zdi nedvomno, da ugotovitev protizakonitega ravnanja, ki jo vsebuje odločba, vsekakor zavezuje nacionalna sodišča. Ta ugotovitev pomeni v nacionalnih pravnih redih podlago za vse tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti, pri katerih je eden glavnih pogojev obstoj protipravne škode.

48. Glede na to bi lahko imelo predložitveno sodišče dobre razloge za to, da ne zaupa *a priori* tožbi javnega organa, ki je sam predhodno določil – in s posledičnimi učinki – protipravno ravnanje, ki služi kot podlaga za njegovo tožbo. Kljub temu, kakor pravilno poudarja Komisija v pisnih stališčih, navedena okoliščina ni več problematična, ko zoper odločbo, s katero je razglašeno protipravno ravnanje, obstaja učinkovito pravno sredstvo pred sodišči Unije. Sodna pristojnost nacionalnega sodišča bi namreč lahko bila neupravičeno omejena, če bi se mu odvzela pristojnost za ugotovitev ali za dvom o ugotovitvi obstoja protipravnega ravnanja v okviru odškodninske tožbe. Vendar pa v obravnavanem primeru ni tako, in sicer iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju.

16 — Glej med drugim sodbe ESČP z dne 19. aprila 1994 v zadevi Van de Hurk proti Nizozemski (*série A* št. 288, točke od 45 do 55); z dne 17. decembra 1996 v zadevi Terra Woningen B.V. proti Nizozemski (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, zv. 25, točke od 51 do 55) in z dne 21. julija 2011 v zadevi Sigma Radio Television Ltd proti Cipru (pritožbi št. 32181/04 in 35122/05, točke od 147 do 169).

17 — Sodba z dne 14. decembra 2000 v zadevi Masterfoods in HB (C-344/98, Recueil, str. I-11369).

18 — Z besedami Sodišča, ki so bile pozneje uporabljene v navedenem členu 16 Uredbe št. 1/2003: „Ko nacionalna sodišča odločajo o sporazumih ali ravnanjih, ki jih je Komisija, ko je ukrepala v okviru pristojnosti, ki jih ima za zagotovitev spoštovanja pravil Skupnosti o konkurenci, že obravnavala v odločbi, ne morejo sprejeti odločb, ki bi bile v nasprotju z odločbo Komisije, pa čeprav bi bila ta lahko v nasprotju z odločbo nacionalnega sodišča prve stopnje“ (zgoraj navedena sodba Masterfoods, točka 52). Vprašanje je bilo predhodno enako rešeno celo v primerih, v katerih Komisija še ni izdala odločbe (sodba z dne 28. februarja 1991 v zadevi Delimitis, C-234/89, Recueil, str. I-935, točka 47).

19 — To rešitev je glede odločb s področja konkurence na notranji ravni sprejelo več držav članic. Na primer v Zvezni republiki Nemčiji imajo odločbe vseh nacionalnih organov držav članic na podlagi člena 33(4) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen z dne 26. julija 1998 enak zavezujoči učinek kot odločbe Komisije. To načelo se odraža tudi v zakonodaji Združenega kraljestva, natančneje, v oddelkih 47A(9), 47B(5), 58 in 58A Competition Act iz leta 1998.

49. Prvič, nacionalno sodišče ni pooblaščen za neuporabo ali presojo veljavnosti odločbe Komisije, in to ne le zato, ker je bilo tako sprejeto v sodbi Masterfoods, temveč tudi zato, ker ustaljena sodna praksa, ki se je začela z zadevo Foto-Frost²⁰, javnim organom prepoveduje presojati veljavnost aktov Unije. Monopol nad presojo veljavnosti, ki ga imajo edino sodišča Unije, bi bil ogrožen, če bi lahko nacionalno sodišče v odškodninskem sporu podvomilo o ugotovitvi protipravnega ravnanja, ki je bilo predhodno razglašeno z odločbo Komisije. V tem primeru pravni red Unije pooblašča nacionalno sodišče, da Sodišču predloži v predhodno odločanje vprašanje o veljavnosti, kar ohranja neodvisnost nacionalnega sodišča ter hkrati enotnost in skladnost sistema virov Unije.²¹

50. Poleg tega so imele stranke, na katere se nanaša odločba in ki so v obravnavanem primeru tožene stranke v postopku v glavni stvari, vseskozi možnost vložitve ničnostne tožbe pri Splošnem sodišču in na zadnji stopnji pri Sodišču. Kot je znano, je ničnostna tožba sredstvo za sodni nadzor, ki omogoča celostni nadzor zakonitosti izpodbijanega akta. Razlogi, določeni v členu 230(2) ES (postal člen 263(2) PDEU), so dovolj široki, da omogočajo pravni nadzor vseh elementov, ki tvorijo akt.²² To, da sodna praksa Sodišča in Splošnega sodišča Komisiji priznava tehnično diskrecijsko pravico, ne pomeni, da je sodni nadzor minimalen nadzor, kot so zatrjevale tožene družbe v pisnih stališčih. Priznanje te diskrecijske pravice za odločanje ima vzporednico v upravnem sodstvu več pravnih sistemov, zastopanih v Uniji, katerih nadzor nad upravo se nanaša na pravna vprašanja, tehnične vidike pa veže na analizo, ki temelji na očitni napaki.²³ Poleg tega sta obseg in intenzivnost te vrste sodnega nadzora v državah članicah skladna z zahtevami EKČP.²⁴ Zato je sodni nadzor, ki ga opravijo sodišča Unije nad odločbami Komisije, sprejetimi na podlagi člena 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU), s splošnega vidika popoln sodni nadzor, ki v primeru, da je odločba neutemeljena, prizadeti osebi zagotavlja učinkovito sodno varstvo.

51. Torej je glede na gornja pojasnila mogoče ugotoviti, da imajo nacionalna sodišča, ko obravnavajo odločbo Komisije v okviru odškodninske tožbe, na voljo več možnosti.

52. Predvsem bi, kot je bilo navedeno v točki 47 teh sklepnih predlogov, imelo nacionalno sodišče, če bi dvomilo o zakonitosti odločitve, možnost vložitve vprašanja za predhodno odločanje glede veljavnosti odločbe Komisije. Po drugi strani, če bi imela odločba posamičnega naslovnika, je nujno, da je ta pri Splošnem sodišču s pravnimi sredstvi zahteval presojo veljavnosti te odločbe.²⁵ V takem primeru – enako kot v obravnavanem – bi imelo nacionalno sodišče možnost prekinitve postopka, dokler Sodišče ne bi sprejelo dokončne sodbe. Tako predlaga člen 16(1) Uredbe št. 1/2003, ki določa,

20 — Sodba z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck (314/85, Recueil, str. 4199), točke od 12 do 20.

21 — Glej med drugim sodbe z dne 21. februarja 1991 v združenih zadevah Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest (C-143/88 in C-92/89, Recueil, str. I-415, točka 17); z dne 21. marca 2000 v zadevi Greenpeace France in drugi (C-6/99, Recueil, str. I-1651, točka 54); z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA (C-344/04, Recueil, str. I-403, točka 27); z dne 22. junija 2010 v zadevi Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, ZOdl., str. I-5667, točka 54) in z dne 21. decembra 2011 v zadevi Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, ZOdl., str. I-13755, točka 47).

22 — Zato je Sodišče uporabilo pravilo, ki je na splošno določeno tako: „Kadar se od organa Skupnosti zahteva, da v okviru svojih nalog opravi zapleteno presojo, ima ta organ veliko možnost proste presoje, katere uporaba je predmet omejenega sodnega nadzora, kar pomeni, da ni mogoče, da bi sodišče Skupnosti presojo omenjenega organa nadomestilo s svojo presojo dejanskega stanja. Sodišče Skupnosti se tako v podobnem primeru omeji na preučitev resničnosti dejstev in vprašanja, kako je ta organ pravno opredelil ta dejstva, ter predvsem tega, ali ni ravnanje tega organa napačno oziroma pomeni zlorabo pooblastil in ali je ta organ očitno presegel svojo diskrecijsko pravico (sodbe z dne 13. julija 1966 v združenih zadevah Consten in Grundig proti Komisiji, 56/64 in 58/64, Recueil, str. 429; z dne 22. januarja 1976 v zadevi Balkan-Import-Export, 55/75, Recueil, str. 19, točka 8; z dne 14. julija 1983 v zadevi Øhrgaard in Delvaux proti Komisiji, 9/82, Recueil, str. 2379, točka 14; z dne 11. julija 1985 v zadevi Remia in drugi proti Komisiji, 42/84, Recueil, str. 2545, točka 34; z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji, C-225/91, Recueil, str. I-3203, točki 24 in 25, in z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 39).

23 — Glej glede vseh Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, PUF, Pariz, 2006, str. 200 in nasl.

24 — Glej sodbo z dne 23. novembra 2006 v zadevi Jussila proti Finski (pritožba št. 73053/01, CEDH 2006-XIV, točka 57) ter sodbi z dne 22. novembra 1995 v zadevi Bryan proti Združenemu kraljestvu (*série A* št. 335-A, točke od 44 do 47) in z dne 14. novembra 2006 v zadevi Tsfayo proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 60860/00, točka 46).

25 — Upoštevati je treba, da če oseba v primeru, da jo odločba neposredno in posamično zadeva, ne vložil pravnega sredstva zoper tako odločbo pri sodišču Unije, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ne more zahtevati vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe glede veljavnosti (glej med drugim sodbi z dne 9. marca 1994 v zadevi TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Recueil, str. I-833, točka 23, in z dne 14. septembra 1999 v zadevi Komisija proti AssiDomän Kraft Products in drugim, C-310/97 P, Recueil, str. I-5363, točke 60 in naslednje).

da lahko nacionalno sodišče „oceni, ali je potrebno, da svoje postopke ustavi“, kadar obstaja verjetnost, da bi sprejelo „odločit[ve], ki bi nasprotovale odločbi, ki jo namerava sprejeti Komisija v že začetem postopku“. Zato bi se predložitveno sodišče, če bi dvomilo o veljavnosti odločbe in bi poleg tega ugotovilo, da je ta *sub iudice* pred sodišči Unije, s prekinitvijo nacionalnega postopka izognilo vsakršni nevarnosti za protislovnost med odločbami, ki bi jih izdala sodišča Unije, in odločbo belgijskega sodišča.

53. Ta zaključek ni le zahteva pravne varnosti, temveč tudi načela lojalnega sodelovanja. V zgoraj navedeni sodbi Masterfoods je Sodišče navedlo, da „kadar je rešitev spora, ki poteka pred nacionalnim sodiščem, odvisna od veljavnosti odločbe Komisije, iz obveznosti lojalnega sodelovanja izhaja, da mora nacionalno sodišče, da bi se izognilo sprejetju sodne odločbe, ki ne bi bila skladna z navedeno odločbo, postopek prekiniti, dokler sodišča Skupnosti ne sprejmejo dokončne sodbe glede ničnostne tožbe, razen če meni, da je glede na okoliščine primera upravičeno pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede veljavnosti odločbe Komisije“²⁶. Po mnenju Sodišča ta obveznost prekinitve izhaja iz dejstva, da „uporaba določb Skupnosti o konkurenci temelji na obveznosti lojalnega sodelovanja med nacionalnimi sodišči na eni strani in Komisijo oziroma sodišči Skupnosti na drugi strani, v okviru katere mora vsak organ oziroma institucija izpolnjevati naloge, ki mu jih nalaga Pogodba“.²⁷

54. Skratka, čeprav je predložitveno sodišče zavezano z ugotovitvijo protipravnega ravnanja, navedeno v odločbi Komisije, to nikakor ne pomeni, da je sodni nadzor omejen ali da stranke nimajo dostopa do „sodišča“. Nasprotno, predložitveno sodišče mora po predhodni določitvi vzročne zveze ugotoviti in količinsko opredeliti škodo, ki je v tem primeru nastala Uniji, kar je naloga, ki zahteva podrobno in zapleteno pravno analizo. Če pa dvomi o veljavnosti odločbe Komisije, lahko v okoliščinah, kakršne so te v obravnavanem primeru, vselej – čeprav zaradi monopola pri nadzoru, ki je v rokah sodišč Unije, ne more podvomiti o vsebini te odločbe – prekine postopek in počaka, da Splošno sodišče ali Sodišče potrdi njeno veljavnost. Zato je mogoče sklepati, da predložitvenemu sodišču ni bila omejena sodna oblast niti niso bile tožene stranke prikrajšane za pravico do dostopa do sodišča z neomejeno pristojnostjo. Nasprotno in kot posledica obstoja dveh pravnih redov, ki sta medsebojno povezana in podvržena vsak svojim postopkom veljavnosti, postopek odraža funkcionalno delitev med skupinama sodišč – sodišči Unije in nacionalnimi sodišči – ki so dolžna sprejemati odločbe ob izvajanju ustreznih pooblastil.

55. Nazadnje in glede na navedene argumente menim, da je treba člen 47 Listine, kar zadeva pravico do dostopa do sodišča, razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalno sodišče odloči o odškodninski tožbi glede škode, ki je nastala Uniji, kadar je bilo protipravno ravnanje, ki je temelj za škodo, ugotovljeno z odločbo Komisije, sprejeto v skladu s členom 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU).

B – Enakost orožij med strankami civilnega postopka

56. Predložitveno sodišče nazadnje sprašuje, ali je s tem, da Komisija razpolaga z informacijami, ki so bile pridobljene med postopkom za ugotavljanje kršitve in ki po drugi strani niso na voljo vsem toženim strankam, saj gre lahko za informacije, ki so poslovna skrivnost, kršeno načelo enakosti orožij, ki izhaja iz člena 47 Listine in člena 6 EKČP.

26 — Zgoraj navedena sodba Masterfoods, točka 57.

27 — Zgoraj navedena sodba Masterfoods, točka 56.

57. Načelo enakosti orožij je kot del vsebine temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki jo zagotavlja člen 47 Listine, del pravnega reda Unije že od nekdaj. To načelo se ne uveljavlja le pred sodišči Unije,²⁸ temveč tudi v postopkih za sankcioniranje, ki jih začne Komisija,²⁹ ter v nacionalnih postopkih, s katerimi se izvaja pravo Unije.³⁰ Osredotočiti se je treba na zadnjenavedeni vidik, kjer se Sodišče močno zgleduje po sodni praksi ESČP.

58. Po mnenju ESČP je cilj enakosti orožij zagotoviti ravnotežje med strankami postopka in tako zagamčiti, da lahko katera koli stranka v postopku vsak dokument, predložen sodišču, preveri in izpodbija. Škoda, ki jo lahko povzroči to neravnotežje, mora načeloma dokazati tisti, ki mu je nastala.³¹ Poleg tega je tako imenovana „teorija navideznosti“, ki se pri načelu enakosti orožij uporablja od sodbe Kress proti Franciji,³² ESČP pripeljala do ugotovitve, da lahko objektivno in abstraktno neravnotežje ravno tako zadostuje za ugotovitev kršitve načela enakosti orožij.³³ Ta sodna praksa se je uporabljala predvsem v nacionalnih kazenskih postopkih, vendar tudi, čeprav manj pogosto, v civilnih, socialnih in upravnih postopkih.³⁴

59. Sodišče je prevzelo to sodno prakso in v številnih primerih uporabilo zgoraj navedena jamstva, ki jih je določilo ESČP.³⁵ Čeprav Sodišče, kot se zdi, ni z velikim navdušenjem sprejelo tako imenovane „teorije navideznosti“ v svojo sodno prakso in v večini primerov zahteva dokaz o dejanski škodi kot posledici neravnotežja med strankami, drži, da je raven varstva v bistvu enaka ravni varstva v okviru ESČP.³⁶

60. Če navedeno sodno prakso navežemo na obravnavani primer, je vprašanje, ki se zdaj postavlja, osredotočeno na zelo specifične vidike. Po eni strani gre za vprašanje dostopa Komisije kot zastopnice Unije pred belgijskimi sodišči do informacij v spisih, ki so bile podlaga za odločbo o ugotovitvi kršitve člena 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU). Tožene stranke v postopku v glavni stvari navajajo, da je lahko Komisija usmerjeno oblikovala besedilo odločbe, zato da bi si zagotovila uspeh v poznejši odškodninski tožbi. Po drugi strani tožene stranke zatrjujejo, da je Komisija kot avtorica odločbe, s katero je v postopku pred nacionalnim sodiščem vnaprej določeno protipravno ravnanje,

28 — Glej poleg drugih odločb sklep z dne 4. februarja 2000 v zadevi Emesa Sugar (C-17/98, Recueil, str. I-665, točke 8, 9 in 18) in sodbo z dne 10. februarja 2000 v združenih zadevah Deutsche Post (C-270/97 in C-271/97, Recueil, str. I-929, točka 30).

29 — Glej med drugim sodbo Splošnega sodišča z dne 20. marca 2002 v zadevi LR AF 1998 proti Komisiji (T-23/99, Recueil, str. II-1705, točka 171).

30 — Glej med drugim sodbi z dne 9. oktobra 2008 v zadevi Katz (C-404/07, Recueil, str. I-7607, točka 49) in z dne 2. maja 2006 v zadevi Eurofood IFSC (C-341/04, ZOdl., str. I-3813, točka 66).

31 — Glej med drugim sodbe z dne 27. junija 1968 v zadevi Neumeister proti Avstriji (*série A* št. 8); z dne 17. januarja 1970 v zadevi Delcourt proti Belgiji (*série A* št. 11); z dne 30. oktobra 1991 v zadevi Borgers proti Belgiji (*série A* št. 214-B) in z dne 27. oktobra 1993 v zadevi Dombo Beheer B.V. proti Nizozemski (*série A* št. 274).

32 — Sodba z dne 7. junija 2001 v zadevi Kress proti Franciji (pritožba št. 39594/98, CEDH 2001-VI). V zvezi s teorijo navideznosti in njeni uporabi pri načelu enakosti orožij v sodni praksi ESČP glej Alonso García, R., „El enjuiciamiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del funcionamiento contencioso del Conseil d'État y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en concreto, del papel desempeñado, respectivamente, por el Comisario del Gobierno y por el Abogado General)“, Revista Española de Derecho Europeo, 2002, št. 1, str. 1 in naslednje, in Santamaría Dacal, A., „El Tribunal de Estrasburgo, el commissaire du gouvernement y la tiranía de las apariencias“, Revista de Administración Pública, št. 157, 2002.

33 — V prejšnji opombi navedena sodba Kress, točka 85.

34 — Glej med drugim sodbe z dne 29. maja 1986 v zadevi Feldbrugge proti Nizozemski (*série A* št. 99); z dne 24. februarja 1994 v zadevi Bendenoun proti Franciji (*série A* št. 284); z dne 22. septembra 1994 v zadevi Hentrich proti Franciji (*série A* št. 296-A) in z dne 26. septembra 1996 v zadevi Mialhe proti Franciji (št. 2) (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, zv. 16).

35 — Glej med drugim sodbe z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 31); z dne 2. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Irski in drugim (C-89/08 P, ZOdl., str. I-11245, točka 52 in naslednje) in z dne 17. decembra 2009 v zadevi M proti EMEA (C-197/09 RX-II, ZOdl., str. I-12033, točki 39 in 40).

36 — Ta kontrast potrjuje primerjava razlogovanja ESČP v zgoraj navedeni sodbi Kress proti Franciji z razlogovanjem Sodišča v zgoraj navedenem sklepu Emesa Sugar. Sodišče se v težavnem položaju, kako odgovoriti na sklepne predloge generalnega pravobranilca, osredotoči na škodo, ki je bila pritožnici dejansko povzročena, ne da bi sploh omenilo teorijo navideznosti. To ne pomeni, da je raven varstva nižja od ravni varstva ESČP, saj je ESČP nekaj let pozneje potrdilo sklep, ki ga je Sodišče izpeljalo v zadevi Emesa Sugar (glej sodbo z dne 20. januarja 2009 v zadevi Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. proti Nizozemski, pritožba št. 13645/05, CEDH 2009).

v privilegiranem položaju. Nazadnje tožene stranke poudarjajo, da informacije iz spisa, vključno s tistimi, ki so vezane na poslovno skrivnost, niso na voljo vsem toženim strankam, tako da je Komisija glede informacij v prednostnem položaju, kar krši ravnotežje, ki bi moralo vladati med strankami postopka.

61. Za odgovor na prvi ugovor, ki izhaja iz načela enakosti orožij, je treba za začetek opozoriti, da informacije v rokah Komisije, na katere se sklicujejo tožene stranke, nacionalnemu sodišču niso bile predložene. Tako je razvidno iz sklepa o predložitvi in dokumentov ter ustnih stališč, predstavljenih pred Sodiščem. Zato so sporne informacije del spisa, s katerim razpolaga Komisija in katerega vsebina ni bila posredovana nacionalnemu sodišču za hrbtom toženih strank.

62. Ta okoliščina zelo vpliva na analizo primera, če ga primerjamo s sodno prakso ESČP, saj je treba spomniti, da se mora v skladu z navedeno sodno prakso ugotovitev neravnotežja nekako odražati na posredovanju sodišča. Ali z drugimi besedami: neenakost se opazi iz dejstva, da *sodišče* razpolaga z dejanskimi ali objektivnimi informacijami, ki dajejo prednost eni stranki v škodo druge, ne da bi ta imela na voljo učinkovita sredstva za boj proti temu.

63. V okoliščinah obravnavanega primera ni bilo dokazano, da so bile v postopku v glavni stvari predložene še druge informacije kakor informacije iz javne odločbe, s katerimi Komisija razpolaga kot rezultat prejšnjih postopkov. V nadaljevanju se bom osredotočil na posebno rabo zaupnih informacij v postopku v glavni stvari, vendar v tem trenutku zadošča navesti, da če bo ta točka potrjena, bo uspeh obrambne strategije Komisije odvisen od spretnosti argumentov, navedenih v tožbi, in od upoštevnosti dejstev, ki jih bo predložila v bližajočem se civilnem postopku. Če se izkaže, da so informacije, ki tožene stranke tako skrbijo, navedene v tožbi, ali se predložijo kot dokazno gradivo, bodo te še vedno imele možnost, da se nanje navzkrižno sklicujejo ali jih izpodbijajo (brez poseganja v očitke, ki bi jih povzročilo to ravnanje Komisije z vidika zaveze k zaupnosti, o čemer bom spregovoril pozneje). Če pa te informacije niso predložene v civilnem postopku, bo sodišče le težka nagnilo tehtnico v prid ene stranke v škodo druge. Tako menim, da Komisija samo zato, ker je v okviru prejšnje preiskovalne dejavnosti zbrala nekatere informacije, ni *a priori* v prednostnem položaju, s katerim bi bilo kršeno načelo enakosti orožij.

64. Z drugim očitkom, ki izhaja iz načela enakosti orožij, tožene stranke menijo, da pooblastilo Komisije za sprejemanje zavezujočih odločb, s katerimi je v postopku v glavni stvari vnaprej določeno protipravno ravnanje, ustvarja neravnotežje v postopku v nasprotju s členom 6 EKČP. Zlasti so stranke v postopku v glavni stvari poudarile pomen sodbe Yvon proti Franciji³⁷, v kateri je ESČP ugotovilo, da pričanje komisarja francoske vlade v postopku sodnega nadzora cene pri razlastitvi ni skladno s členom 6 EKČP. V navedeni zadevi je ESČP posebej upoštevalo dejstvo, da je stališče komisarja vlade vplivalo na presojo sodišča. Čeprav znesek, ki ga je zagovarjal komisar vlade, sodišča ni zavezoval, je ESČP poudarilo, da francosko pravo sodišču – tako na prvi stopnji kot pri pritožbi – nalaga, da mora „še zlasti“ obrazložiti, če ne upošteva komisarjevega predloga.³⁸

65. Poleg te okoliščine je ESČP upoštevalo, da je posameznik, v tem primeru razlaščenec, stal nasproti upravi, ki je opravila razlastitev, in komisarju vlade. Glede zadnjega je ESČP poudarilo, da razpolaga z dragocenimi informacijami, ki niso na voljo razlaščenecu.³⁹

66. Splet vseh treh okoliščin (vplivanje na sodišče, dvojna obramba uprave in dostop do informacij), ne pa vsaka okoliščina posebej, je po mnenju ESČP pomenil kršitev člena 6 EKČP.

37 — Sodba z dne 24. aprila 2003 v zadevi Yvon proti Franciji (pritožba št. 44962/98, CEDH 2003-V).

38 — Zgoraj navedena sodba Yvon proti Franciji, točka 36.

39 — Prav tam, točka 37.

67. Zadošča le spomniti na okoliščine primera v zadevi Yvon proti Franciji, da pridemo do sklepa, da navedena sodba ne vzbuja dvoma o vlogi Komisije v postopku v glavni stvari. Poleg tega, kot je bilo pravkar pojasnjeno, to, da je na sposobnost presoje sodišča vplivalo pričanje komisarja vlade, ni bil edini dejavnik, ki ga je ESČP upoštevalo za ugotovitev kršitve člena 6 EKČP. Nasprotno, kršitev prava je povzročil splet teh okoliščin, vendar ne vsaka okoliščina posamično. Poleg tega, kot je bilo navedeno že v točkah 52 in 54 teh sklepnih predlogov, je vezanost nacionalnega sodišča na odločbo Komisije posledica običajne delitve nalog med sodišči Unije in sodišči držav članic, omejitve, ki jih to prinese s seboj za to sodišče, pa se rešujejo z nadzorom odločbe na podlagi pravnih sredstev, predpisanih v Pogodbah.

68. Tretjič in zadnjič, glede tega, da službe Komisije, pristojne za sprejetje odločbe o naložitvi sankcije, sovpadajo s tistimi, ki so odgovorne za vložitev odškodninske tožbe, menim, da gre za očitek, ki ga je mogoče zlahka ovreči. Tožene družbe trdijo, da bo imela Komisija vedno privilegiran dostop do dokazov o kršitvi, vključno s podatki, ki so poklicna skrivnost, z namenom vložitve odškodninske tožbe, saj gre ne nazadnje za kolektivni organ, ki večinsko sprejema odločitve, pri katerih sodelujejo vsi njeni člani. Zato bo po mnenju toženih strank oseba, ki bo na koncu odgovorna za sprejetje odločbe o ugotovitvi kršitve, prav tako odgovorna za vložitev odškodninske tožbe v imenu Unije. Iz tega naj bi se sklepalo, da se bo postopek z odškodninsko tožbo izvajal z nesporno prednostnega položaja v škodo toženih strank.

69. Ta argument ravno tako ni prepričljiv, saj Komisiji nalaga *probatio diabolica*, ki ga je težko preseči. Komisija je v pisnih stališčih pojasnila, da so pravne službe, odgovorne za pripravo odškodninske tožbe, delale neodvisno od služb, ki so poprej obravnavale kršitev. To je potrdila na obravnavi, saj naj bi po besedah njenega agenta šlo za običajno prakso, ki ne velja le za primere, v katerih Komisija sodeluje v nacionalnem postopku, temveč na splošno za vse vrste postopkov, v katerih se lahko zaupne informacije uporabijo za drugačne namene od tistih, za katere so bile predložene.⁴⁰ Ta praksa se na zakonodajni ravni odraža v členu 28 Uredbe št. 1/2003, ki določa, da se informacije, zbrane v postopku za ugotavljanje kršitve, „uporabljajo samo za namen, za katerega so bile pridobljene“.⁴¹

70. Če bi bila Komisija dolžna v vsaki zadevi izkazati, katere ukrepe je sprejela za zagotovitev primerne rabe informacij, pridobljenih med pripravo spisa zadeve, bi se s tem zahteval dokaz ravnanja, ki je, kot je bilo pravkar pojasnjeno, predpisano z veljavno zakonodajo. V teh okoliščinah je razumno, da dokazno breme nosijo tožene stranke v postopku v glavni stvari, ki bi morale predložiti dejanske dokaze, da je Komisija nezakonito uporabila zaupne informacije, zato da bi si pripravila obrambo v civilnem postopku, kakršen je zadevni. Kakor velja v nacionalnih pravnih ureditvah držav članic Unije, kršitev prava kot splošno pravilo dokazuje stranka, ki to kršitev zatrjuje. V tem primeru morajo to dokazno breme nositi tožene stranke v postopku v glavni stvari, ki niso predložile nobenega dokaza, da je Komisija nezakonito uporabila informacije iz spisa o kršitvi, pridobljene pred vložitvijo tožbe pri predložitvenem sodišču.

71. Skratka, glede na zgoraj navedene argumente menim, da je treba člen 47 Listine, kar zadeva pravico do enakosti orožij, razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da Komisija vloži odškodninsko tožbo pri nacionalnem sodišču, čeprav je prej vodila postopek za ugotavljanje kršitev in je tožbo utemeljila z odločbo iz tega postopka.

40 — Glej Belo knjigo o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil, ki jo je 2. aprila 2008 sprejela Komisija (COM(2008) 165 final), točka 2.9. Glej prav tako delovni dokument Komisije, ki dopolnjuje to belo knjigo, str. 84 in naslednje. Glej v zvezi s tem Siracusa, M., in Rizza, C., *EU Competition Law*, zv. III, Claeys & Casteels, Deventer-Lovaina, 2012, str. 490 in naslednje.

41 — Vendar je treba upoštevati izjeme, določene v členih 12 in 15 navedene uredbe.

VI – Predlog

72. Glede na zgoraj navedeno predlagam Sodišču, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Člen 282 ES se uporablja za nacionalne postopke, ki so 1. decembra 2009 še potekali, ne da bi bilo treba od Evropske unije iznenada zahtevati izpolnjevanje pogojev za zastopanje, določenih v členu 335 PDEU.

Člen 282 ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da Komisija kot zastopnica Evropske skupnosti vloži tožbo, s katero zahteva povrnitev škode, ki je nastala Evropski skupnosti in ki se je prenesla na več institucij in organov Evropske skupnosti.

2. Člen 47 Listine je, kar zadeva pravico dostopa do sodišča, treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalno sodišče odloči o odškodninski tožbi glede škode, ki je nastala Evropski uniji, kadar je bilo protipravno ravnanje, ki je temelj za škodo, ugotovljeno z odločbo Evropske komisije, sprejeto v skladu s členom 81(1) ES (postal člen 101(1) PDEU).

Kar zadeva pravico do enakosti orožij, je treba člen 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da Evropska komisija, ki zastopa Evropsko unijo, vloži odškodninsko tožbo pri nacionalnem sodišču, čeprav je prej vodila postopek za ugotavljanje kršitev in je tožbo utemeljila z odločbo iz tega postopka.