



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Kotnikova 28, 1000 Ljubljana

T: 01 478 35 97
F: 01 478 36 08
E: uvk.mg@gov.si
www.uvk.gov.si

Številka: 306-111/2010-12
Datum: 28. 1. 2013

Javna Agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Kotnikova 28, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju Agencija) izdaja po direktorju Agencije na podlagi 12. in 12.i člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11 in 57/12 – v nadaljevanju ZPOmK-1), naslednje

M N E N J E

1. Določbe:

- drugega odstavka 8. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o osebni izkaznici, (Uradni list RS, št. 68/08) v drugem stavku,
- drugega odstavka 15. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o potnih listinah (Uradni list RS, št. 48/09), v besedilu drugega stavka, ki se glasi: »ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje in«,
- drugega odstavka 5. člena Pravilnika o vozniških dovoljenjih (Uradni list RS, št. 68/11 in 55/12) v drugem stavku,
- prvega odstavka 11. člena Pravilnika o izvajanju zakona o orožju (Uradni list RS, št. 40/05, 82/07 in 63/10) v tretjem stavku in
- drugega odstavka 7. člena Pravilnika o obrazcu potnega lista za tujca in načinu zajemanja prstnih odtisov (Uradni list RS, št. 53/12) v besedilu drugega stavka, ki se glasi »ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje in«

(v nadaljevanju pravilniki o osebnih dokumentih), povzročajo omejevanje konkurence in tega ne upravičuje splošni interes.

2. Pravilnike o osebnih dokumentih je potrebno uskladiti z 62. točko obrazložitve tega mnenja.

O b r a z l o ž i t e v:

I. POSTOPEK

1. Agencija na podlagi prvega odstavka 12. člena ZPOmK-1 spremlja in analizira razmere na trgu, če so pomembne za razvijanje učinkovite konkurence in vodi postopke in izdaja odločbe v skladu z ZPOmK-1 ter daje Državnemu zboru Republike Slovenije in Vladi Republike Slovenije mnenja o splošnih vprašanjih iz svoje pristojnosti.

2. Na podlagi prvega odstavka 71. člena ZPOmK-1 lahko Agencija, da bi se na ozemlju Republike Slovenije zagotovila učinkovitejša konkurenca, v zadevah, v katerih določbe zakona ali drugega predpisa povzročajo omejevanje konkurence ali pravnega

delovanja trga in tega ne upravičuje splošni interes, pošlje pristojnim organom mnenje o potrebnih ukrepih, s katerimi bi se odpravilo ali preprečilo omejevanje konkurence.

3. Agencija je dne 27. 10. 2010 od podjetja Actal, storitve in trgovina d.o.o., Žlebe 2c, 1215 Medvode, ki ga na podlagi pooblastila zastopa podjetje Praval, pravno in poslovno svetovanje d.o.o., Goriče 61, 4204 Golnik (v nadaljevanju pobudnik), prejel pobudo (dokument št. 306-111/2010-1 z dne 27. 10. 2010), da na podlagi 71. člena ZPOmK-1 izda mnenje, da določbe pravilnikov o osebnih dokumentih omejujejo prosto nastopanje na trgu oziroma se z njimi omejuje konkurenca na trgu izdelave fotografij za osebne dokumente (vstop na trg in svobodno nastopanje), dne 20. 6. 2011 njeno dopolnitev (dokument št. 306-111/2010-3 z dne 20. 6. 2011) in dne 5. 10. 2012 elektronsko sporočilo (dokument št. 306-111/2010-11 z dne 5. 10. 2012) – v nadaljevanju pobuda.

4. Agencija je od Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) prejela obrazložitev tedaj veljavne ureditve pravilnikov o osebnih dokumentih (dokument MNZ št. 212-20/2011-2 z dne 18. 7. 2011 – pri Agenciji dokument št. 306-111/2010-9 z dne 26. 7. 2011; v nadaljevanju odgovor).¹

5. Agencija po preučitvi zadeve zaključuje, da so podane okoliščine iz 71. člena ZPOmK-1, ter na njegovi podlagi podaja svoje mnenje.

II. POVZETEK DEJSTEV

a. Navedbe pobudnika

6. Pobudnik je dejaven na trgu nujenja storitev hitre izdelave fotografij z avtomatskimi fotokabinami (v nadaljevanju naprave za samopostrežno fotografiranje). Pravilniki o osebnih dokumentih povsem neutemeljeno prepovedujejo izdelavo fotografij v napravah za samopostrežno fotografiranje za namene uporabe pri izdelavi osebnih dokumentov. MNZ in Ministrstvo za javno upravo pobudniku nista pojasnila, zakaj fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje ne ustrezajo za izdelavo osebnih dokumentov, temveč sta zgolj navedla, da pravilniki o osebnih dokumentih to prepovedujejo.

7. Fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje, proizvajalca, DEDEM Automatica S.r.l., Italija, Biometric-6 B6, povsem ustrezajo vsem zahtevanim standardom za biometrično fotografijo, kot jih zahtevajo pravilniki o osebnih dokumentih in Priporočila in navodila MNZ – junij 2009, kot tudi standardi ICAO – International Civil Aviation Organization, standard ICAO/IEC 19794-5. Fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje proizvajalca DEDEM se uporabljajo za izdelavo osebnih dokumentov v vseh drugih državah članicah EU, kot tudi drugod po svetu in so uporabljene na več milijon osebnih dokumentov.

8. Prepoved postavlja v boljši položaj približno 550 profesionalnih fotografov, ki so združeni v Sekciji fotografov pri Obrtno podjetniški zbornici, v okviru katere je bil sprejet informacijski cenik, ki določa cene fotografij za osebne dokumente, in sicer 10,43 EUR za 4 fotografije in 12,52 EUR za 8 fotografij. Z omejevanjem konkurence na

¹ V času zbiranja informacij so bili vsi pravilniki o osebnih dokumentih izdani s strani ministra pristojnega za notranje zadeve. S sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 36/10) je za izdajo pravilnika, ki ureja voziško dovoljenje, postal pristojen minister pristojen za promet. Vsebina določb pravilnika o voziškem dovoljenju in kasneje sprejetih ali noveliranih pravilnikov o osebnih dokumentih se v delu, ki ga zadeva to mnenje, ni spremenila.

trgu izdelovanja fotografij za osebne dokumente se dela škoda tudi potrošnikom, saj imajo ti omejeno izbiro tako v smislu cenovne (cene fotografij iz naprav za samopostrežno fotografiranje so več kot 50 % cenejše, 4 EUR za 4 fotografije in 5 EUR za 8 fotografij) kot storitvene konkurence (dodatna konkurenca na trgu izdelovanja fotografij za dokumente), kar ni v javnem interesu varstva konkurence in dobrobiti potrošnikov.

9. Pravilniki o osebnih dokumentih neutemeljeno prepovedujejo izdelavo in uporabo fotografij, ki so izdelane z napravo za samopostrežno fotografiranje, s čimer se omejuje prosto nastopanje podjetij na trgu izdelave fotografij za osebne dokumente.

10. Proizvajalec naprave za samopostrežno fotografiranje (dokument št. 306-111/2010-3 z dne 20. 6. 2011), je izjavil, da so njihove naprave sposobne izdelati fotografije za osebne dokumente, da so na mednarodni ravni postavili več kot 30.000 takšnih naprav, katerih fotografije so s strani teh držav redno sprejete za izdelavo osebnih dokumentov.

11. Pobudnik je z napravo za samopostrežno fotografiranje že izdelal več fotografij za osebne dokumente, ki so bile v nekaterih primerih s strani pristojnih organov sprejete, v drugih pa zavrnjene (dokument št. 306-111/2010-11 z dne 5. 10. 2012). Tako je bila sprejeta fotografija, ki jo je uslužbenec pobudnika dal za izdelavo lastne osebne izkaznice. Pri zavrnenih fotografijah uradne osebe niso preverile ustreznost fotografij, kar sicer opravlja program, temveč so jih zavrnilo na podlagi ocene, da so bile izdelane z napravo za samopostrežno fotografiranje (slike so se držale skupaj). Pobudnik je strankam, katerih fotografije so bile zavrnjene, povrnil stroške.

b. Navedbe MNZ

12. Predpisi najstrožje določajo kriterije, ki določajo ustreznost fotografij za potne listine, glede drugih identifikacijskih dokumentov pa za fotografije veljajo manj zahtevni kriteriji.

13. Stroge zahteve za izdajo osebnega dokumenta lahko izpolni zgolj profesionalni fotograf, ker opravlja to dejavnost profesionalno in ima na voljo znanje, izkušnje ter profesionalno opremo.

14. Naprave za samopostrežno fotografiranje glede na fizične lastnosti posameznikov ne morejo v vseh primerih zagotoviti ustrezne fotografije za izdelavo biometričnega dokumenta (uporabniki morajo sami namestiti naprave glede na višino, barve las, obraza, itn.; vprašljiva primernost ozadja in njegova prilagodljivost; na slikah ne sme biti odsevov in senc; potrebno je zagotoviti pravilen izgled – položaj las, prepoved odprtih ust, položaj glave). Na neustreznosti lahko opozori zgolj fotograf ob fotografiranju v ateljeju, ki da stranki tudi ustrezna navodila in po potrebi usmerja njeno držo, česar samopostrežni aparat ne more nadomestiti.

15. Podzakonski akti ne omejujejo konkurence na trgu, saj imajo vsi fotografi in potencialni ponudniki fotografskih storitev enake pogoje za poslovanje, in se lahko v skladu s tržno ekonomijo vsak državljan prosto odloča, pri katerem fotografu bo pridobil fotografijo za izdelavo javne listine, izbor pa je običajno pogojen z bližino fotografa, ceno, z dobrimi izkušnjami državljanov pri izdelavi ustreznih fotografij v preteklosti in z uporabo sodobne opreme v fotografskem studiu. Obravnavana zakonodaja prepoveduje izdelavo fotografij z napravo za samopostrežno fotografiranje izključno iz razloga težavnosti pri zagotovitvi ustrezne fotografije za izdajo osebnega

dokumenta in namena preprečiti nevarnosti ljudi zaradi neustrezno izdelanih slik s pomočjo samopostrežnega avtomata, saj je ravno fotografija, izdelana v skladu z visoko zahtevanimi mednarodnimi standardi, temeljni zaščitni element osebnega dokumenta, ki preprečuje zlorabe, omogoča svetovno interoperabilnost dokumenta in s tem zagotavlja visoko raven varnosti, verodostojnosti in kvalitete osebnega dokumenta državljana Republike Slovenije, ter hitrejši in enostavnejši kontrolni postopek pri prehodu meje, kar je vsekakor v javnem interesu.

III. PRAVNA UREDITEV

16. Za osebne izkaznice ustreznost fotografije ter način predložitve, hranjenja in uporabe fotografije v digitalni obliki predpiše minister, pristojen za notranje zadeve (sedmi odstavek 13. člena Zakona o osebni izkaznici, Uradni list RS, št. 35/11 – v nadaljevanju ZOIzk-1). Osebne izkaznice se izdaja na podlagi Pravilnika o izvrševanju zakona o osebni izkaznici (Uradni list RS, št. 68/08), ki je bil izdan na podlagi² tedaj veljavnega 22. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni izkaznici (Uradni list RS, št. 44/08), uporablja pa se do izdaje novega predpisa po ZOIzk-1 (drugi odstavek 29. člena ZOIzk-1). Pravilnik določa, da fotografija ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje (drugi odstavek 8. člena).

17. Za potne listine ustreznost fotografije ter način predložitve, hranjenja in uporabe fotografije v digitalni obliki predpiše minister, pristojen za notranje zadeve, v soglasju z ministrom, pristojnim za zunanje zadeve (sedmi odstavek 23. člena Zakona o potnih listinah, Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo). Na podlagi zakona sprejet Pravilnik o izvrševanju zakona o potnih listinah (Uradni list RS, št. 48/09) določa, da fotografija ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje (drugi odstavek 15. člena).

18. Za vozniška dovoljenja predpiše obrazec ter postopek za izdajo, podaljšanje veljavnosti, nadomestitev in zamenjavo voznških dovoljenj, minister pristojen za promet (24. točka prvega odstavka 14. člena Zakon o voznških, Uradni list RS, št. 109/10). Na podlagi zakona sprejet Pravilnik o voznških dovoljenjih (Uradni list RS, št. 68/11 in 55/12) v drugem odstavku 5. člena določa, da fotografija ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje.

19. Za orožne listine predpiše minister, pristojen za notranje zadeve obrazce (10. odstavek 11. člena Zakona o orožju, Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo in 85/09) obrazec. Na podlagi zakona sprejet Pravilnik o izvajanju zakona o orožju (Uradni list RS, št. 40/05, 82/07 in 63/10) v prvem odstavku 11. člena določa, da fotografija ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje.

20. Za potne listine tujcev predpiše minister, pristojen za notranje zadeve, v soglasju z ministrom, pristojnim za zunanje zadeve, obrazec (peti odstavek 98. člena Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 50/11 in 57/11 - popravek). Na podlagi zakona sprejet Pravilnik o obrazcu potnega lista za tujca in načinu zajemanja prstnih odtisov (Uradni list RS, št. 53/12) določa, da fotografija ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje (drugi odstavek 7. člena).

² V času izdaje pravilnika je tedaj veljaven zakon določal, da se priloži fizična ali digitalna fotografija v predpisani velikosti in da način predložitve digitalnih fotografij predpiše minister, pristojen za notranje zadeve, v soglasju z ministrom, pristojnim za zunanje zadeve.

21. Uredba Sveta (ES) št. 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice (UL L št. 385 z dne 29. 12. 2004, str. 1), zadnjič spremenjena z Uredbo (ES) št. 444/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. maja 2009 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2252/2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice (UL L št. 142 z dne 6. 6. 2009, str. 1), določa tehnične zahteve za potne listine in druge potovalne dokumente v EU (člen 1 in 1.a in njena priloga) in način določitve dodatnih tehničnih zahtev (člen 2 v zvezi s členom 5). Uredba ne vsebuje omejitve, da fotografija za potne listine in druge potovalne dokumente ne sme biti izdelana z napravami za samopostrežno fotografiranje. V 2 členu c) točke Uredbe Sveta (ES) št. 2252/2004 je določeno, da se dodatne tehnične zahteve, ki se nanašajo na zahteve glede kakovosti in skupnih tehničnih standardov za podobo obraza sprejmejo po postopku iz člena 5 te uredbe, ta pa se sedaj nanaša na postopek iz Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL L 55 z dne 28.02. 2011, str. 13), ki predvideva, da je za predlaganje dodatnih zahtev pristojna komisija, za njihovo sprejemanje pa pristojen organ EU na podlagi v uredbi predpisanega postopka.

IV. MNENJE

22. Pobudnik želi na območju Republike Slovenije ponuditi storitev izdelave fotografij za osebne dokumente z napravami za samopostrežno fotografiranje, kar mu pravilniki o osebnih dokumentih prepovedujejo. Iz pobude izhaja, da je njegova storitev enakovredna storitvam fotografskih ateljejev, ureditev iz pravilnikov o osebnih dokumentih pa temu, na podlagi splošnega interesa varstva potrošnikov pred morebitnimi nevšečnostmi zaradi nezmožnosti aparatov za samopostrežno fotografiranje izdelati ustrezne fotografije, nasprotuje.

23. Konkurenčno pravo temelji na treh ključnih pojmi: tržna moč, definicija trga in vstopne ovire.³ Njihova vsebina pa se med seboj neločljivo prepleta. V tej zadevi sta s stališča konkurenčnega prava pomembni definicija trga, to je ali so storitve, ki jih ponujajo naprave za samopostrežno fotografiranje s stališča potrošnikov zamenljive oziroma nadomestljive s storitvami fotografskih ateljejev – kar je v tem primeru dejansko vprašanje, in ali je ureditev vstopnih ovir, to je pravilnikov o osebnih dokumentih, ki prepovedujejo uporabo naprav za samopostrežno fotografiranje, ustrezna – kar je v tem primeru pravno vprašanje.

24. Pravilniki o osebnih dokumentih so splošni in abstraktni pravni akti, predpisi, in predstavljajo pravno vstopno oviro na trgu izdelave fotografij za osebne dokumente.

25. Če se konkurenca omejuje s predpisom, kar je predmet tega mnenja, ne gre za t.i. podjetniško omejevanje konkurence, temveč za omejevanje trga z oblastnimi akti in dejanji, t.i. oblastno omejevanje konkurence, ki ga ZPOmK-1 ureja v VII. delu (omejevanje trga z oblastnimi akti in dejanji).

26. ZPOmK-1 v prvem odstavku 64. člena določa, da vlada, državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil ne smejo omejevati prostega nastopanja podjetij na trgu. Za omejevanje prostega nastopanja podjetij na trgu po tem zakonu se štejejo splošni in posamični akti in dejanja, s katerimi se v nasprotju z ustavo in zakonom omejujejo svobodna menjava blaga in storitev, svoboden vstop na trg, svobodno nastopanje na trgu ali s katerimi se kako drugače preprečuje konkurenca (drugi odstavek 64. člena ZPOmK-1).

27. Oblastno omejevanje konkurence pa je kljub navedenemu dopustno, vendar le iz posebej utemeljenih razlogov (drugi odstavek 65. člena ZPOmK-1), ki morajo biti v konkretnem primeru pomembnejši kot je svobodna konkurenca, ki je izraz z ustavo zagotovljene svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave RS).

28. Agencija sicer ni pristojna odločati, ali je v konkretni zadevi prišlo do oblastnega omejevanja konkurence, saj se v skladu s prvim odstavkom 65. členom ZPOmK-1 varstvo interesov podjetij v teh primerih zagotavlja v postopku za presojo skladnosti predpisov z ustavo in zakoni, če takšnega varstva ni mogoče zagotoviti v upravnem sporu, lahko pa na podlagi 71. člena ZPOmK-1 v zadevah, v katerih določbe zakona ali drugega predpisa povzročajo omejevanje konkurence ali pravnega delovanja trga in tega ne upravičuje splošni interes, ter v primerih iz 66. člena ZPOmK-1, pošlje pristojnim organom mnenje o potrebnih ukrepih, s katerimi bi se odpravilo ali preprečilo omejevanje konkurence.

³ Repas, M. (2010) *Konkurenčno pravo v teoriji in praksi: omejevalna ravnanja in nadzor koncentracij*, Uradni list Republike Slovenije, str. 35.

29. Ureditev v predpisih, v tem primeru pravilniki o osebnih dokumentih, ki temeljijo na izrecnem ali implicitnem zakonskem pooblastilu določiti ustreznost fotografij za izdelavo osebnih dokumentov, se tako ne nanaša na konkretno zadevo ali napravo za samopostrežno fotografiranje. Na splošno velja, da lahko predpisi, ki urejajo gospodarsko delovanje, pod pogojem, da lahko dosežejo zastavljen cilj, generalizirajo in pavšalizirajo.⁴ V tem okviru je potrebno razlagati tudi določbo prve alineje drugega odstavka 65. člena ZPOmK-1, ki določa, da se za omejevanje prostega nastopanja podjetij na trgu ne štejejo predpisi, s katerimi se določajo pogoji za promet z blagom in storitvami, ki določajo lastnosti blaga ali način opravljanja storitev zaradi tehničnih in podobnih razlogov, kar predstavlja prepoved iz pravilnikov o osebnih dokumentih.

30. Zato morebitna sposobnost pobudnikove naprave za samopostrežno fotografiranje izdelati ustrezne fotografije za osebne dokumente, ob prisotnosti razlogov, ki upravičujejo v 22. točki mnenja po navedbah MNZ povzet splošni interes, npr. upravičeni pomisleki zaradi novosti in nedodelanost tehnologije, neustrezne izkušnje z napravami za samopostrežno fotografiranje in drugi pomisleki s stališča tehničnih, varnostnih in podobnih razlogov, ki povzročajo neustreznost fotografije in s tem nevšečnosti potrošnikom, sama po sebi ni razlog za mnenje, da ureditev omejuje konkurenco ali nadalje, da zasledovani splošni interes ni upravičen.

31. Takšna ureditev namreč ne predstavlja kršitve načela razumnosti ter posledično načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS ali ustavne pravica do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave RS ali določb iz VII. poglavja ZPOmK-1. In kot takšno je Agencija obravnavala obrazložitev MNZ o pravilnikih o osebnih dokumentih, kar pa ne pomeni, da je treba to ureditev tudi s stališča 71. člena ZPOmK-1 sprejeti kot ustrezno.

32. Agencija ima pristojnost, da z namenom zagotovitve učinkovitejše konkurence v RS na podlagi 71. člena ZPOmK-1 izda mnenje o potrebnih ukrepih, s katerimi bi se odpravilo ali preprečilo omejevanje konkurence, prav tako lahko v skladu z 72. členom ZPOmK-1, da mnenje o predlogu zakona ali uredbe (prvi odstavek), ali na zahtevo pristojnih organov mnenje o predlogu zakona ali uredbe, katerih neposredni učinek je določanje količinskih omejitev pri izvajanju dejavnosti ali dostopu do trga (1. alineja drugega odstavka).

33. Glede na navedeno ima pristojno ministrstvo pri določanju ustreznosti fotografij široka pooblastila, Agencija pa pristojnost, da ureditev preuči *ex ante* (72. člen) ali *ex post* (71. člen), pri tem pa Agencija uporablja enake kriterije.

34. Pri preučitvi predpisov Agencija, ki je varuh konkurence, v svojih mnenjih iz 71. člena ZPOmK-1 zasleduje rešitve, ki v največji možni meri sledijo čim učinkovitejši konkurenci in vsako omejevanje konkurence, ki ni nujno za doseganje legitimnih ciljev, šteje za neustrezno.

35. Učinkovita konkurenca je pojem, ki se pojavlja v evropskem in slovenskem pravu⁵ ter v literaturi in praksi sodišč EU⁶ in Evropske komisije⁷, in v svojem bistvu pomeni, da

⁴ Glej 47. točko odločbe US U-I-135/00 z dne 10. 2. 2002.

⁵ Npr. tretji odstavek 2. člena Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L št. 24, z dne 29.1.2004, str. 1) kot del testa za presojo koncentracij določa, da ta ni v skladu s pravili skupnega trga, če bi »bistveno ovirala učinkovito konkurenco«; podobno tudi ZPOmK-1 v prvem odstavku 11. člena.

⁶ Npr. sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 1. 7. 2010, v zadevi AstraZeneca proti Komisiji, T 321/05, ZOdl., str. II-2805, točka 175, sodba Sodišča Evropske unije z dne 17. februarja 2011, v zadevi Konkurrensverket proti TeliaSonera Sverige AB, C-52/09, ZOdl. 2011, str. I-527, točka 23, ki se sklicuje

bi morala biti podjetja podvržena določeni stopnji konkurenčnega pritiska s strani dejanskih in potencialnih konkurentov in potrošnikov, in da je vloga varuha konkurence, da poskrbi, da takšni konkurenčni pritiski na trgu obstajajo.⁸ Splošno sodišče navaja, da se kot konkurenca šteje učinkovita konkurenca, ki je ravno tolikšna, da se z njo doseže cilj Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C št. 326 z dne 26. 10. 2012, str. 47; v nadaljevanju PDEU).⁹ Kot cilj PDEU¹⁰ in tudi Ustave RS je splošno sprejet standard zasledovanja koristi potrošnikov oziroma preprečevanje povzročanja škode potrošnikom. Učinkovita konkurenca maksimizira korist potrošnikov, saj sili podjetja, ki na trgu konkurirajo, da iščejo načine za nižanje produkcijskih stroškov in povečevanje učinkovitosti, ter da diferencirajo svoje produkte, kar je gonilo inovacij in razvoja.

36. Čeprav se to mnenje ne nanaša na protikonkurenčna ravnanja podjetij, Agencija poudarja, da ima lahko tudi oblastno omejevanje konkurence, kjer je konkurenčni pritisk na podjetja zaradi predpisa odstranjen, občutne negativne posledice na korist potrošnikov. Zato mora biti ureditev, ki na upoštevnem trgu omejuje konkurenco, upravičena s splošnim interesom, ki te negativne posledice odtehta.

37. Konkurenca se varuje in zagotavlja na upoštevnem trgu. Upošteveni trg je v skladu s šesto točko 3. člena ZPOmK-1 trg, ki ga določata upošteveni proizvodni/storitveni trg in upošteveni geografski trg. Upošteveni proizvodni/storitveni trg je v skladu s sedmo točko 3. člena ZPOmK-1 trg, ki praviloma vključuje vse tiste proizvode ali storitve, ki jih potrošnik ali uporabnik šteje za zamenljive ali nadomestljive glede na njihove lastnosti, ceno ali namen uporabe. Upošteveni geografski trg je v skladu z osmo točko 3. člena ZPOmK-1 trg, ki praviloma vključuje območje, na katerem si konkurenti na upoštevnem proizvodnem/storitvenem trgu medsebojno konkurirajo pri prodaji ali nakupu proizvodov ali storitev, na katerem so pogoji konkurence dovolj homogeni in ki ga je mogoče razlikovati od sosednjih območij, ker so pogoji konkurence na njih občutno drugačni.

38. Prepoved iz pravilnikov o osebnih dokumentih se nanaša na prepoved izdelave fotografij za osebne dokumente z napravami za samopostrežno fotografiranje. Pobudnik trdi, da so njegove naprave za samopostrežno fotografiranje sposobne izdelati fotografije, ki ustrezajo vsem tehničnim standardom, tudi za biometrične fotografije, ki se uporabljajo za izdelavo potnih listin (točka 6. do 11. mnenja).

39. MNZ je podalo splošno oceno, da naprave za samopostrežno fotografiranje niso zmožne izdelati ustrezne fotografije za osebne dokumente in je za izdelavo ustreznih fotografij bistvena prisotnost človeškega faktorja – profesionalnega fotografa (točka 12. do 15. mnenja).

tudi na sodbi z dne 13. februarja 1979 v zadevi Hoffmann-La Roche proti Komisiji, 85/76, Recueil, str. 461, točka 38, in z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Deutsche Telekom proti Komisiji, C-280/08 P, še neobjavljena v ZOdl., točka 170.

⁷ Npr. Obvestilo komisije - Smernice o vertikalnih omejitvah, UL C 130 z dne 19. 5. 2010, 127 odstavek; Sporočilo Komisije – Navodila glede prednostnih nalog izvrševanja Komisije pri uporabi člena 82 Pogodbe ES za izključevalna ravnanja, s katerimi prevladujoča podjetja zlorabljajo svoj položaj, UL C 45 z dne 24. 2. 2009, 5, 6, 10 in 19 točka.

⁸ Whish, R., in Bailey, D. (2012) Competition Law, Oxford University Press, str. 18.

⁹ Sodba z dne 29. 9. 2006, v zadevi GlaxoSmithKline proti Komisiji, T-168/01, ZOdl. 2006, str. II-2969, točka 109. Sodba se sklicuje na tedaj veljavno Pogodbo o Evropski skupnosti, ki jo nadomešča PDEU.

¹⁰ Cilj Komisije EU (ki je varuh PDEU in s tem konkurenca na ravni EU) je na trgu varovati konkurenco z namenom krepitve dobrobiti potrošnikov in poskrbeti, da so sredstva učinkovito alocirana, ter tudi preprečiti, da bi dobički, doseženi s protikonkurenčnimi ravnanji, predstavljali dodaten in neposreden strošek potrošnikom – glej govor Neelie Kroes, članice Komisije, št. 05/512 z dne 15. 09. 2005, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-512_en.htm.

40. Pravilniki o osebnih dokumentih so s prepovedjo uporabe naprav za samopostrežno fotografiranje za izdelavo fotografij za osebne dokumente že na normativni ravni določili upoštevni trg za izdelavo fotografij za osebne dokumente, in sicer so iz njega naprave za samopostrežno fotografiranje izločene. S predpisom določeni upoštevni trgi pa pri presoji Agencije niso relevantni, saj je določitev upoštevnega trga dejansko vprašanje. Normativna ureditev v tem primeru predstavlja vstopno oviro, do česar se Agencija opredeljuje v okviru preučitve, ali je omejevanje konkurence upravičeno s prevladujočim splošnim interesom.

41. Za določitev upoštevnega proizvodnega/storitvenega in geografskega trga je v tem primeru treba odgovoriti na vprašanje, ali se lahko določen proizvod v očeh uporabnika oziroma potrošnika šteje na določenem geografskem območju za zamenljiv ali nadomestljiv z drugim proizvodom glede na njune lastnosti, cene ali namen uporabe, ne glede na prepoved iz pravilnikov o osebnih dokumentih za določitev upoštevnega trga.

42. Če bi pri določanju upoštevnega trga upoštevali tudi pravno ureditev, ki prepoveduje uporabo fotografij iz naprav za samopostrežno fotografiranje, bi se zapletli v krožni argument, ki bi samo potrdil, da prepoved iz pravilnikov o osebnih dokumentih pravilno določa upoštevni trg in je ureditev, že na podlagi izločitve z upoštevnega trga, utemeljena in pravilna.

43. Pobudnikove trditve se nanašajo na dejanske sposobnosti naprave za samopostrežno fotografiranje, čemur MNZ ni ugovarjal, niti se ni pri Agenciji pojavil dvom o verodostojnosti pobudnikovih navedb ali predložene dokumentacije. MNZ je tako podal zgolj splošno obrazložitev predpisov, ki so splošne in abstraktne narave in se ne nanašajo na konkretno zadevo ali napravo za samopostrežno fotografiranje.

44. Pobudnik je s predložitvijo specifikacije za napravo za samopostrežno fotografiranje Biometric-6 B6¹¹ in izjave proizvajalca naprave podkrepil svoje trditve, da naprave za samopostrežno fotografiranje dejansko ustrezajo tehničnim standardom za izdelavo osebnih dokumentov, da se v tujini in EU tovrstne fotografije redno uporabljajo za izdelavo osebnih dokumentov in da pri fotografiranju uporabnike usmerjajo oziroma so uporabnikom prijazne. Prav tako je prepričljivo pojasnil (dokument št. 306-111/2010-11 z dne 5. 10. 2012), da so bili v Republiki Sloveniji že izdelani osebni dokumenti na podlagi fotografij iz naprav za samopostrežno fotografiranje, in da so bile fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje zavrnjene zgolj na podlagi uradnikove ocene, da so fotografije izdelane z napravo za samopostrežno fotografiranje in sploh niso preverjali njene ustreznosti. Izjave in predložena dokumentacija je med seboj skladna in glede na dostopne podatke in dokumente ne vzbujata dvoma v njihovo verodostojnost. Zato Agencija navedbam pobudnika, da so pobudnikove naprave za samopostrežno fotografiranje dejansko sposobne izdelati ustrezne fotografije za osebne dokumente, sledi.

45. Agencija zaključuje, da so na območju Republike Slovenije storitve naprave za samopostrežno fotografiranje, ki so sposobne proizvesti standardom ustrezno sliko za dokumente, zamenljive oziroma nadomestljive s storitvami fotografskih ateljejev tako v očeh potrošnikov kot tudi uradnikov in jih vsled tega uvršča na isti upoštevni trg izdelave fotografij za osebne dokumente na območju Republike Slovenije.

¹¹ Dostopno tudi na spletu, na naslovu: <http://www.dedem.it/pdf/scheda%20B6%20eng.pdf> .

46. Ker storitve izdelave fotografij z napravo za samopostrežno fotografiranje za osebne dokumente spadajo naupošteven trg izdelave fotografij za osebne dokumente, prepoved izdelave fotografij z napravami za samopostrežno fotografiranje iz pravilnikov o osebnih dokumentih povzroča omejevanje konkurence na trgu izdelave fotografij za osebne dokumente na območju Republike Slovenije.

47. Vsaka s predpisom omejena konkurenca mora biti, kot je bilo že večkrat izpostavljeno, upravičena s prevladujočim splošnim interesom.

48. MNZ prepoved uporabe fotografij iz naprave za samopostrežno fotografiranje za osebne dokumente iz pravilnikov o osebnih dokumentih utemeljuje na splošnem interesu varstva potrošnikov pred morebitnimi nevšečnostmi zaradi nezmožnosti aparatov za samopostrežno fotografiranje izdelati ustrezne fotografije.

49. MNZ tako navaja, da lahko stroge zahteve izpolni zgolj profesionalni fotograf, ker opravlja dejavnost profesionalno in ima na voljo znanje, izkušnje ter profesionalno opremo. Agencija ugotavlja, da dejavnost fotografiranja za osebne dokumente ni regulirana, da niso predpisane zahteve glede izobrazbe ali standardi glede znanj, ki jih morajo izpolnjevati fotografi, niti ni predpisana obvezna oprema, s katero morajo razpolagati ateljeji, kar naj bi garantiralo ustreznost njihovih fotografij.¹² Zato so navedbe o zahtevani profesionalnosti in kvaliteti fotografij zgolj pavšalne ocene, ne pa objektivno merilo, ki zagotavlja ustreznost.

50. Po drugi strani je natančno predpisana kakovost slike relevantno objektivno merilo za ustreznost slike za dokumente. Tako Pravilnik o obrazcu potnega lista za tujca in načinu zajemanja prstnih odtisov (Uradni list RS, št. 53/12), ki je najažurnejši in se sklicuje na pravo EU, glede kakovosti fotografije v drugem odstavku 7. člena med drugim določa, da mora biti fotografija izdelana na belem tankem sijajnem fotografskem papirju, velikosti 35 x 45 mm, v črno-beli ali barvni tehniki, z ločljivostjo najmanj 600 dpi, barvno nevtralna, z jasno izraženimi barvnimi toni.

51. Iz pobude izhaja, da uradne osebe vedno preverjajo ustreznost fotografij. Ustreznost preverjajo s pomočjo programa, kar pomeni, da pri preverjanju ni odločilen nek človeški, subjektiven element, npr. estetski, katerega lahko potencialno doseže zgolj drug človek. Pri preverjanju uradne osebe ne ugotavljajo, ali so fotografije izdelane z napravo za samopostrežno fotografiranje, saj se slike po tehničnih lastnostih med seboj ne razlikujejo, temveč na njihov izvor zgolj sklepajo na podlagi značilne oblike fotografij iz naprave za samopostrežno fotografiranje, ki niso posamične temveč se držijo skupaj. Iz tega izhaja, da če bi bile fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje oblikovno enake fotografijam iz fotografskih ateljejev, ne bi bilo mogoče zaznati, ali so izdelane z napravo za samopostrežno fotografiranje, in bi uradne osebe preverjale njihovo kakovostno-tehnično ustreznost in bi jih sprejele oziroma zavrnila. Tako so bili v nekaterih primerih že izdelani dokumenti s fotografijami iz naprav za samopostrežno fotografiranje. Pri tem se postavlja vprašanje, kako je sploh mogoče zagotoviti spoštovanje prepovedi uporabe fotografij iz naprav za samopostrežno fotografiranje. Na nesmiselnost prepovedi še bolj kaže neenotna praksa pri nekaterih pristojnih organih, ki so izdelali osebne dokumente s fotografijami iz naprav za samopostrežno fotografiranje. Agencija meni, da ne obstajajo ovire, ki bi preprečile, da

¹² Glede predpisov, ki urejajo fotografsko dejavnost, glej spletno stran Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije, Sekcija fotografov: <http://www.ozs.si/Ozbornici/Sekcijeinodbori/Sekcijafotografov/Zakonodaja.aspx>.

bi uradne osebe preverjale tehnično ustreznost fotografij iz naprav za samopostrežno fotografiranje.

52. Iz pobude izhaja, da so naprave za samopostrežno fotografiranje sposobne usmerjati posameznika pri izdelavi fotografij za osebne dokumente, zato so navedbe iz odgovora MNZ, da lahko zgolj profesionalni fotografi usmerjajo oziroma lahko posameznika opozori na nepravilnosti ter lahko prilagodi fotografiranje danim razmeram o nezmožnosti naprav zgolj pavšalne ocene in so glede na tehnični razvoj teh naprav očitno zastarele. S prepovedjo se na območju Republike Slovenije neutemeljeno onemogoča uporaba modernih tehnologij in se zavira inovativnost in razvoj.

53. Agencija meni, da bi odprava prepovedi iz pravilnikov o osebnih dokumentih ugodno vplivala na koristi potrošnikov. Iz odgovora MNZ izhaja, da je bilo leta 2010 skupaj izdelanih 515.421 dokumentov, in sicer:

Tabela 1: Število izdelanih dokumentov v letu 2010

Javna listina	Število
Potne listine	54.094
Potna listina za tujca	106
Osebne izkaznice	313.198
Vozniška dovoljenja	136.777
Orožne listine	11.246

Vir: odgovor

Že preprost izračun pokaže, da če bili v letu 2010 vsi dokumenti izdelani na podlagi fotografij iz naprav za samopostrežno fotografiranje, bi glede že na priporočene cene¹³ za izdelavo 4-ih fotografij za osebne dokumente v fotografskem ateljeju, in cene, ki jih je predstavil pobudnik, potrošniki privarčevali približno 3.300.000 EUR¹⁴, saj je storitev iz naprave za samopostrežno fotografiranje kar 2,6-krat ugodnejša¹⁵. Kot že navedeno je dobrobit potrošnikov eden ključnih argumentov pri varstvu konkurence in zasledovanju učinkovite konkurence.

54. Tudi mednarodna primerjava in praksa Evropske komisije ter sodišč EU kaže na neustreznost ureditve.

55. Predmetne naprave za samopostrežno fotografiranje so izdelane v Republiki Italiji, ki je država članica EU. Proizvajalec naprave za samopostrežno fotografiranje je izjavil, da so na mednarodni ravni namestili več kot 30.000 takšnih naprav. Bistvena značilnost te naprave za samopostrežno fotografiranje je, da je namenjena izdelavi fotografij za osebne dokumente, tudi biometričnih, da za to izpolnjuje tehnične zahteve, in da lahko uporabnike usmerja k pravilni uporabi naprave, ter da se naprava v te namene v nekaterih državah članicah EU že uporablja.¹⁶ Iz pobude še izhaja, da razen v Republiki Sloveniji, v nobeni državi v EU ni prepovedana uporaba predmetnih naprav v namene izdelave fotografij za osebne dokumente, MNZ pa je v odgovoru navedel, da o podobnih omejitvah v drugih državah članicah nima podatkov.

¹³ Glej <http://www.ozs.si/Portals/0/Media/Dokumenti/OZS/Sekcije%20in%20odbori/Adrijana/Foto/Informativni%20cenik%20amaterske%20fotografije.pdf>.

¹⁴ $(10,43 \text{ EUR} \times 515.421) - (4 \text{ EUR} \times 515.421) = 3.314.157$

¹⁵ $(10,43 \text{ EUR} \times 515.421) / (4 \text{ EUR} \times 515.421) = 2,6075$

¹⁶ Glede pravne ureditve v EU glej 21. točko tega mnenja.

56. V skladu s PDEU je eden od temeljnih ciljev EU prost pretok blaga (člen 26, 2. točka), katerega izraz je tudi prepoved količinskih omejitev pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom med državami članicami (člen 34). Omejitve in prepovedi pri uvozu ali blagu v tranzitu niso prepovedane, če izhajajo iz nujnih zahtev v javnem interesu (člen 34), ali če so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine (člen 36(1)); vendar te prepovedi ali omejitve ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami (člen 36(2)).

57. Ureditev dopustnosti omejitev v zakonodaji EU je tako primerljiva z ureditvijo v Ustavi RS in ZPOmK-1. Vendar je zakonodajalec oziroma izdajalec podzakonskega predpisa v primeru, da se, kot v obravnavanem primeru, ureditev dotika evropskega prava in prostega pretoka po notranjem trgu EU, podvržen strožjim zahtevam po utemeljitvi obstoječih omejitev in prepovedi.

58. Tako je iz prakse Sodišča Evropske Unije razvidno, da v primerih, ki so nedvoumno podvrženi prostemu pretoku blaga in konkurenčno pravnemu režimu in niso pravno ali dejansko diskriminatorni do blaga iz drugih držav članic, se ureditev, ki omejuje dostop do proizvodov, ki so legalno proizvedeni v drugi državi članici, in katerih zanje značilna uporaba je v državi "uvoznici" prepovedana ali precej zmanjšana, šteje za ukrep z enakim učinkom kot ga imajo količinske omejitve, ki ga prepoveduje člen 34 PDEU; razen če so ukrepi utemeljeni na podlagi izjem iz člena 36 PDEU ali nujnih zahtev v javnem interesu.¹⁷ V vsakem primeru pa se ureditev, ki bistveno vpliva na pretok blaga med državami članicami, tudi če je izjema utemeljena na podlagi izjeme iz člena 36 PDEU ali nujnih zahtev v javnem interesu, presoja na podlagi testa proporcionalnosti, to je ali je ukrep nujen za doseg zastavljenega cilja.¹⁸

59. Agencija meni, da ureditev iz pravilnikov o osebnih dokumentih ni nujna za doseg zastavljenega cilja, to je varstva potrošnikov pred nevarnostmi zaradi nezmožnosti aparatov za samopostrežno fotografiranje izdelati ustrezne fotografije. Ureditev ni nujna, saj že iz predstavljenih dejstev izhaja, da upravne enote v nekaterih primerih obravnavajo fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje in so na njihovi podlagi že izdelali osebne dokumente, da se navzven fotografije iz samopostrežnih, razen po formatu, ne razlikujejo od fotografij iz fotografskih ateljejev, da ustreznost fotografij uradne osebe preverjajo s pomočjo programa, da so naprave za samopostrežno fotografiranje tako tehnološko izpopolnjene, da lahko usmerjajo potrošnike, ter da se naprave v ta namen v tujini in EU že uporabljajo.

60. S prepovedjo uporabe naprav za samopostrežno fotografiranje za izdelavo fotografij za osebne dokumente je sicer mogoče doseči zastavljen cilj, saj Agencija ne dvomi, da obstajajo naprave za samopostrežno fotografiranje, ki standardov, ki jih zahtevajo pravilniki o osebnih dokumentih, sploh ne morejo doseči. Vendar lahko enako velja tudi za fotografske ateljeje, česar se pa sploh ne preverja ali ureja s predpisi. Zato ukrep splošne prepovedi, ob sedanjem stanju tehnološkega razvoja in obstoječi praksi predstavlja nesorazmeren ukrep, saj ni nujen za doseganje

¹⁷ Glej prakso v sodbi z dne 11. julija 1974, v zadevi Procureur du Roi proti Dassonville, 8/74, Recueil, str. 837; sodbi z dne 20. februarja 1979, v zadevi Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 120/78, Recueil, str. 649; sodbi z dne 24. novembra 1993, v zadevi Keck in Mithouard, združeni zadevi C-267/91 in C-268/91, Recueil, str. I – 6097; sodbi z dne 4. 6. 2009, v zadevi Åklagaren proti Mickelsson in Roos, C-142/05, ZOdl.2009, str. I-4273, točka 26 do 32.

¹⁸ Sodba z dne 4. 6. 2009, v zadevi Åklagaren proti Mickelsson in Roos, C-142/05, ZOdl.2009, str. I-4273, točka 29 in 32.

zastavljenega cilja. Naloga države ni, da posameznikom, potrošnikom, prepoveduje uporabo naprednih tehnologij, če te ne ogrožajo njih, drugih oziroma drug prevladujoč interes. S prepovedjo potrošniki sploh nimajo možnosti izbire, saj je to za njih na podlagi splošne ocene naredila že država. Morebitne nevšečnosti, ki jih prinašajo neustrezne fotografije, je tako mogoče odpraviti in se jih verjetno že odpravlja z drugimi ustreznimi sredstvi (garancije, reklamacije, nadzor s strani tržnega inšpektorata), v končni fazi pa lahko tudi trg sam poskrbi za izločitev ponudnikov nekvalitetnih storitev (bodisi naprav za samopostrežno fotografiranje bodisi fotografskih ateljejev).

61. Ugotovljena omejitev konkurence je glede na zastavljene cilje MNZ o varstvu potrošnikov in preprečevanju morebitnih nevšečnosti zaradi neustreznih fotografij po mnenju Agencije neustrezna, mednarodno neprimerljiva, zastarela, pretirano stroga in ni nujna za doseg zasledovanih ciljev. Omejitev konkurence se tako odraža v nižjih konkurenčnih pritiskih na fotografske ateljeje in v višjih cenah fotografskih storitev, kar škodi potrošnikom bolj kot jim prepoved prinaša koristi, ki jih zasledujejo pravilniki o osebnih dokumentih. Cilje pravilnikov o osebnih dokumentih je mogoče doseči tudi na način, ki sploh ne omejuje konkurence.

62. Agencija meni, da lahko pristojno ministrstvo zasledovani cilj doseže z milejšimi ukrepi, in sicer iz ureditve in pregleda zadeve izhaja, da se že danes pri izdaji dokumenta preverja ustreznost vsake fotografije, da to opravljajo naprave (dokumenti so strojno berljivi), da lahko obstajajo različne zahteve po kvaliteti fotografij glede na vrsto dokumenta – najstrožje so za potne listine in druge potovalne dokumente, ki jih predpisuje EU¹⁹. Tako bi se lahko fotografije iz naprav za samopostrežno fotografiranje že danes uporabljale za izdelavo dokumentov, potrošniki pa bi lahko morebitne neustrezne fotografije, v skladu s potrošniško zakonodajo, reklamirali pri izdelovalcih (enako, kot jih lahko reklamirajo pri profesionalnih fotografih). Zato bi bilo potrebno absolutno prepoved odpraviti. Vsekakor pa lahko pristojno ministrstvo, kjer je za to pristojno, zaradi varstva potrošnikov, namenov tehnične ustreznosti, sledljivosti, itn. predpiše dodatne zahteve in varovalke, če meni da je to potrebno.

63. Poleg primerjalnega argumenta, da se naprave za samopostrežno fotografiranje v EU redno uporabljajo za izdelavo fotografij za osebne dokumente, in zato prepoved uporabe naprav za samopostrežno fotografiranje ni ustrezna, to po mnenju Agencije tudi predstavlja kršitev določb prava EU. Tako prepoved uporabe naprav za samopostrežno fotografiranje na območju Republike Slovenije²⁰, katere bistvena lastnost je možnost izdelave fotografij za osebne dokumente, krši določbe o prepovedi količinskih omejitev. Obrazložitev MNZ, ki predstavlja utemeljitev količinskih omejitev, pa kot že pojasnjeno ne predstavlja nujne izjeme iz drugega odstavka 36. člena PDEU ali nujnih zahtev v javnem interesu. Pri tem je treba poudariti, da učinkovita konkurenca sama po sebi ne terja, da bi morala Republika Slovenija postati poskusni zajček za preizkušanje naprednih tehnologij, niti ne zagovarja tekme do dna oziroma iskanje najnižjega skupnega imenovalca varstva splošnega interesa med državami članicami EU, vendar v konkretnem primeru Agencija na podlagi zgoraj obrazloženega ocenjuje, da omejitev konkurence, kot izhaja iz sedanje ureditve v pravilnikih o osebnih dokumentih, ni v splošnem interesu.

¹⁹ Tako bi lahko bile za druge dokumente predpisane manj strožje zahteve in s tem dopustna uporaba naprav za samopostrežno fotografiranje.

²⁰ Prepoved uporabe posledično predstavlja tudi prepoved prodaje teh naprav za namen izdelave fotografij za osebne dokumente.

64. Mnenje Agencije je tako utemeljeno v dejstvu, da predpisi o osebnih dokumentih omejujejo konkurencu in v dejstvu, da utemeljitve omejevanja konkurence, kot izhajajo iz navedb MNZ, v luči navedb iz pobude in predložene dokumentacije o napravah za samopostrežno fotografiranje, na podlagi določb ZPOMK-1 in PDEU niso nujne za doseg zasledovanih ciljev in so v škodo potrošnikom. Z odpravo prepovedi uporabe naprav za samopostrežno fotografiranje bi na območju Republike Slovenije na trgu izdelave fotografij za osebne dokumente konkurenca postala učinkovitejša, glavne koristi odprave prepovedi pa bi imeli s povečano možnostjo izbire in nižjimi cenami potrošniki, kar je eden glavnih ciljev učinkovitejše konkurence. Po mnenju Agencije so naprave za samopostrežno fotografiranje, kolikor zmorejo nadomestiti človeško delo, pristen odraz inovativnosti kot gonila tehničnega napredka in izrazit primer povečanja učinkovitosti zaradi povečanja konkurence ob vstopu nove tehnologije na trg, prepoved njihove uporabe brez doslednih utemeljitev pa je protikonkurenčna oblastna omejitev dostopa do trga.

65. Glede na navedeno pravno ureditev ter upoštevajoč navedbe pobudnika in MNZ, Agencija zaključuje, da določbe drugega odstavka 8. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o osebni izkaznici, (Uradni list RS, št. 68/08) v drugem stavku, drugega odstavka 15. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o potnih listinah (Uradni list RS, št. 48/09), v besedilu drugega stavka, ki se glasi: »ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje in«, drugega odstavka 5. člena Pravilnika o vozniških dovoljenjih (Uradni list RS, št. 68/11 in 55/12) v drugem stavku, prvega odstavka 11. člena Pravilnika o izvajanju zakona o orožju (Uradni list RS, št. 40/05, 82/07 in 63/10) v tretjem stavku in drugega odstavka 7. člena Pravilnika o obrazcu potnega lista za tujca in načinu zajemanja prstnih odtisov (Uradni list RS, št. 53/12) v besedilu drugega stavka, ki se glasi »ne sme biti izdelana z napravo za samopostrežno fotografiranje in«, povzročajo omejevanje konkurence in tega ne upravičuje splošni interes. Agencija meni, da je potrebno absolutno prepoved iz pravilnikov o osebnih dokumentih odpraviti in določbe teh pravilnikov uskladiti s tem mnenjem.

Pripravila:
Davor Lekić
Višji svetovalec področja III

Marko Stoilovski
Področni svetovalec III

Andrej KRAŠEK
DIREKTOR

Vročiti (priporočeno s povratnico):

- **Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo, Štefanova 2, 1501 Ljubljana**
- **Ministrstvo za infrastrukturo in promet, Langusova ulica 4, 1535 Ljubljana**

V vednost (priporočeno s povratnico):

- Actal d.o.o., Žlebe 2c, 1215 Medvode – **po pooblaščenцу Praval, pravno in poslovno svetovanje d.o.o., Goriče 61, 4204 Golnik**

Vložiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva, tu.