EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.7.2014.
COM(2014) 453 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Deset godina zaštite tržišnog natjecanja na temelju Uredbe 1/2003: rezultati i buduće perspektive

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Deset godina zaštite tržišnog natjecanja na temelju Uredbe 1/2003: rezultati i buduće perspektive

I UVOD

1. Uredbom 1/2003[1] donesena je reforma koja je bila prekretnica u smislu sveobuhvatne revizije postupaka za primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a („pravila EU-a o tržišnom natjecanju"). Tom je Uredbom uveden sustav provedbe koji se temelji na izravnoj i cjelovitoj primjeni pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Uredbom su tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi, uz Europsku komisiju, ovlašteni za primjenu svih aspekata pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Uredbom su uvedeni novi, uži oblici suradnje između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, posebno u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje (engl. *European Competition Network*, „ECN").

2. Radi obilježavanja desete godišnjice provedbe Uredbe 1/2003, u ovoj se Komunikaciji 1. navodi ocjena javne provedbe koju su na temelju činjenica proveli Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje tijekom tog razdoblja te 2. ispituju neki ključni aspekti provedbe što je obavljaju nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, posebno u institucionalnim i postupovnim pitanjima, u cilju njezinih budućih poboljšanja. Komunikaciju je potrebno tumačiti u vezi s pratećim radnim dokumentima službi Komisije koji sadržavaju detaljniji pregled.

3. Komunikacija se temelji na Izvješću o petogodišnjem funkcioniranju Uredbe 1/2003. Njime je utvrđeno da se novim sustavom pozitivno pridonijelo snažnijoj provedbi pravila EU-a o tržišnom natjecanju, ali da je daljnja ocjena nužna za neke aspekte, primjerice odstupanja u postupcima i ovlastima za kažnjavanje.[2]

II DESET GODINA ZAŠTITE TRŽIŠNOG NATJECANJA NA TEMELJU UREDBE 1/2003

4. Komisija je Uredbom 1/2003 dobila šire područje primjene za utvrđivanje prioriteta, zahvaljujući čemu je mogla usmjeriti više resursa na istraživanje predmeta i provođenje istraga u ključnim sektorima gospodarstva u kojima dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja te manje konvencionalnih oblika protutržišnog ponašanja u novim sektorima, što može biti posebno važno za potrošače.

5. Komisiji je Uredbom 1/2003 dodijeljen i obnovljen skup provedbenih ovlasti, uključujući veće istražne ovlasti i odluke o prihvaćanju obveza koje se redovno primjenjuju.

6. Novi sustav provedbe u velikoj se mjeri temelji na ocjeni usklađenosti ponašanja sudionika na tržištu s pravilima EU-a o tržišnom natjecanju te na ciljanoj *ex post* provedbenoj aktivnosti tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Komisija je u prilog tomu izdala opsežne opće smjernice za pomoć poduzetnicima i nacionalnim tijelima za provedbu. Komisija je već donijela skup obavijesti o nizu materijalnih i postupovnih pitanja u trenutku stupanja na snagu provedbe Uredbe 1/2003. Komisija je naknadno donijela revidirane uredbe o skupnom izuzeću i prateće smjernice za provedbu članka 101. UFEU-a za horizontalne i vertikalne sporazume te sporazume

[1] Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003. L1, 4.1.2003., str. 1.).

[2] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Izvješće o funkcioniranju Uredbe 1/2003 COM(2009) 206 završna verzija i prateći Radni dokument službi SEC(2009) 574 završna verzija („Izvješće iz 2009.").

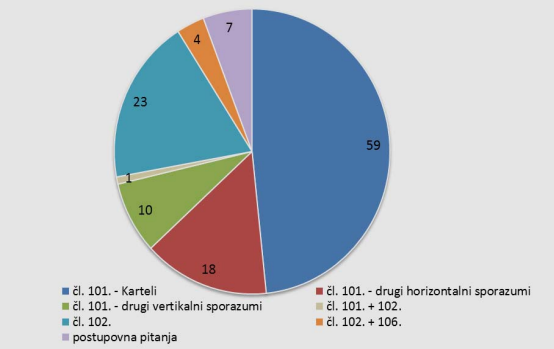
o prijenosu tehnologije. Taj je sustav samoocjenjivanja u okviru opsežnih smjernica Komisije dobro funkcionirao, a dionici su se prilagodili novom sustavu bez većih poteškoća. Nadalje, Komisija je izdala smjernicu o vlastitim prioritetima u primjeni članka 102. UFEU-a za zloupotrebe isključivanjem s tržišta. Komisija je donijela i nove smjernice o utvrđivanju novčanih kazni, obavijest o oslobođenju od novčane kazne, obavijest o nagodbama u predmetima kartela, informativnu obavijest o nemogućnosti plaćanja i obavijest o najboljim praksama u predmetima zaštite tržišnog natjecanja.[3]

7. Uredbom 1/2003 znatno je osnažena provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju koju obavljaju nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi ne samo da imaju ovlasti za cjelovitu primjenu pravila EU-a o tržišnom natjecanju već imaju i obvezu cjelovito ih primjenjivati kad postoji mogućnost da se sporazumima ili ponašanjem utječe na trgovinu među državama članicama. Tim je promjenama znatno osnažena provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju koju obavljaju nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Uredbom su uvedeni i alati i obveze u pogledu suradnje kako bi se osigurala učinkovita podjela posla i djelotvorna suradnja u rješavanju predmeta te poticala dosljedna primjena. Na temelju tih mehanizama ECN se razvio u višeslojni forum za razmjenu iskustava o primjeni materijalnog prava tržišnog natjecanja te o konvergenciji postupaka i sankcija. Nacionalni sudovi imaju ključnu ulogu u privatnoj provedbi pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Komisija je nastojala povećati učinkovitost privatnih tužbi za naknadu štete pred nacionalnim sudovima pa će uskoro donijeti Direktivu o tužbama za naknadu štete povezanu sa zaštitom tržišnog natjecanja.[4]

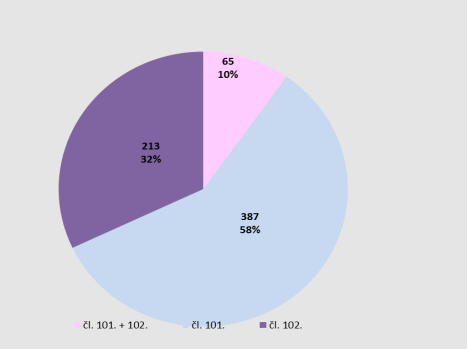
8. Sada postoji nekoliko tijela za provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju, što je dovelo do njihove znatno šire primjene. U razdoblju od 1. svibnja 2004. do 31. prosinca 2013. primjena pravila o tržišnom natjecanju izuzetno je brzo rasla, pri čemu su Komisija (122 predmeta) i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje (665 predmeta) provodili istragu u 780 predmeta. Provedba nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje razvijala se uglavnom dosljedno.

Odluke o provedbi – od svibnja 2004. do prosinca 2013.

KOMISIJA: 122



NCA-ovi: 665



[3] Vidi na internetu (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html).

[4] Vidi na internetu (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html).

9. Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje utvrdili su prioritete u smislu najozbiljnijih i najštetnijih protutržišnih praksi, osobito kartela, koji čine najveći dio njihovih provedbenih rezultata. Znatan su dio svojih aktivnosti posvetili i rješavanju zloupotreba vladajućih položaja na liberaliziranim tržištima, poput energetskog i telekomunikacijskog tržišta te tržišta prijevoza, a posebno praksi za isključivanje konkurenata s tržišta.

10. Znatni zajednički provedbeni rezultati Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje analiziraju se iz brojnih perspektiva: 1. prema vrsti riješenih prekršaja; 2. prema sektorima na koje je provedba bila usmjerena te 3. prema vrsti primijenjenih postupaka.

Provedbena aktivnost prema prekršaju

11. Komisija je kao prioritet utvrdila borbu protiv kartela, najopasnijeg protutržišnog prekršaja. U slučaju Komisije riječ je o gotovo 48 % njezine provedbene aktivnosti. Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje razvili su i prilagodili programe za oslobođenje ili ublaživanje kazne koji su važan alat za otkrivanje kartela i kojima su osnažene njihove sposobnosti za istraživanje kartela, posebno zahvaljujući novim tehnologijama i sredstvima za učinkovito prikupljanje digitalnih podataka.

12. Ostali horizontalni sporazumi čine 15 % provedbenih rezultata Komisije. Komisija se bavila praksama sa znatnim posljedicama za potrošače, poput odredaba o zabrani tržišnog natjecanja u telekomunikacijskom sektoru i horizontalnog određivanja cijena u sektoru plaćanja. Vertikalni sporazumi čine 9 % aktivnosti Komisije i uključuju protutržišna ograničenja između proizvođača automobila i njihovih postprodajnih partnera usmjerenih na isključivanje neovisnih servisa s postprodajnog tržišta.

13. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, poput Komisije, isto su tako usmjerila provedbene napore na kartele (27 %). Osim toga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje bavila su se znatnim brojem ostalih horizontalnih praksi (19 %), uključujući samostalne razmjene informacija kad one nisu bile dio šireg sporazuma o kartelu. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje vrlo su se aktivno bavila i vertikalnim praksama (27 %), posebno održavanjem cijena za daljnju prodaju, protutržišnim oblicima isključive isporuke i nabave te ograničenjima paralelne trgovine.

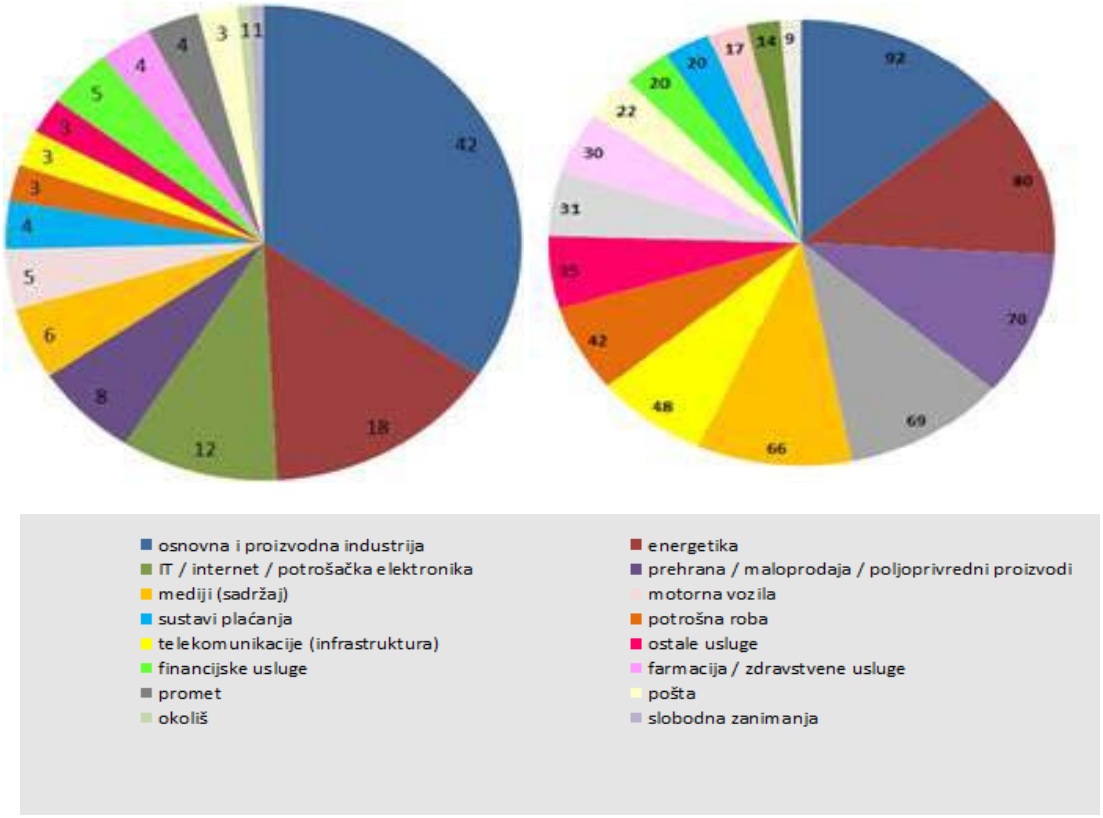
14. Kad je riječ o primjeni članka 102. UFEU-a, riječ je o 20 % provedbenih rezultata Komisije. Glavni je naglasak bio na isključujućim djelovanjima (84 %), kojima se konkurente isključuje s tržišta ili ograničava učinkovito tržišno natjecanje. Komisija se bavila isključujućim djelovanjima, poput odbijanja trgovanja, rabata, vezane trgovine, istiskivanja marži i odredaba o isključivosti te manje konvencionalnim oblicima, poput plaćanja za odgađanje ili otkazivanje puštanja u prodaju konkurentskih proizvoda. Predmeti koji uključuju zloupotrebe iskorištavanjem (16 %), poput prekomjernih cijena, rjeđe su se istraživali. Slično tomu, većina predviđenih odluka nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje odnosila se na zloupotrebe iskorištavanjem (65 %). Bavila su se i visokim udjelom predmeta koji su uključivali zloupotrebe isključivanjem i iskorištavanjem (22 %) i predmetima koji su uključivali samo zloupotrebe iskorištavanjem (15 %). Isključujuća djelovanja koja su istraživala nacionalna tijela nadležna na tržišno natjecanje uključuju cijeli raspon

klasičnih zloupotreba te manje tipične oblike, poput ocrnjivanja konkurentskih proizvoda. Predmete koje su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje pokrenula protiv zloupotreba iskorištavanjem uključuju prekomjerne cijene vladajućih proizvođača energije i prekomjerne tarife koje su uvela društva za naplatu.

Provedbena aktivnost prema sektoru

15. Iz raščlambe provedbenih aktivnosti Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje prema sektoru vidljivo je da je uključen širok raspon proizvoda i usluga, a brojni ključni sektori imaju istaknutu ulogu.

KOMISIJA **NAC. TIJELA**



16. Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje najviše su istraživali sektor osnovnih i proizvodnih industrija (Odluka 42. odnosno 92.). U tome se u velikoj mjeri odražava prioritet borbe protiv kartela koji su uglavnom otkriveni u tom sektoru.

17. Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje usmjerili su se na nedavno liberalizirane sektore ili sektore koji su u postupku liberalizacije poput telekomunikacija, medija, energetike i prijevoza, koji su često obilježeni visokom tržišnom koncentracijom i/ili postojanjem vladajućih operatera. Primjerice, energetika je drugi sektor s najviše odluka (18 odluka Komisije, odnosno 80 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje).

18. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje bila su posebno aktivna u sektorima prijevoza (69) i prehrane (70). Ostala su ključna područja provedbe bila mediji (66), telekomunikacije (48), roba široke potrošnje (42), ostale usluge (35) i slobodna

zanimanja (31). Komisija je bila vrlo aktivna u IT sektoru (12), koji je važan za rast gospodarstva EU-a i u kojem su brojni dionici prisutni na svjetskoj razini. Preostalih je 50 odluka Komisije raspoređeno u 13 različitih sektora, pri čemu prehrana i maloprodaja čine najveći broj (8).

Provedbena aktivnost prema postupku

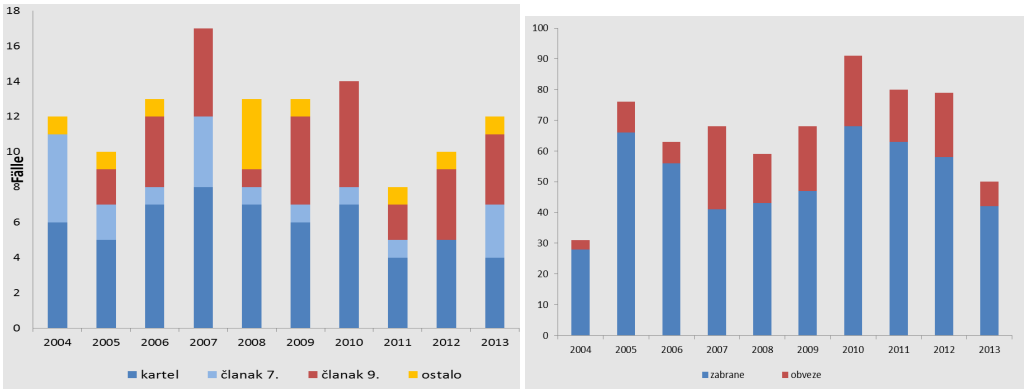
19. Za Komisiju i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje odluke o zabrani najvažnije su sredstvo provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Komisiji je olakšana primjena odluka o zabrani uvođenjem postupka nagodbe u predmetima kartela. Takvi ubrzani postupci postoje i u brojnim državama članicama.

20. Komisija je Uredbom 1/2003 dobila poboljšani skup alata za provedbu, osobito mogućnost donošenja odluka o tome da obveze koje su stranke ponudile postanu obvezujuće i izvršive na temelju članka 9. Otad je ta ovlast ponuđena gotovo svim nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, što znači da su odluke o zabrani i o prihvaćanju obveza glavni alati koji se upotrebljavaju u ECN-u.

21. Glavna je svrha odluka o prihvaćanju obveza očuvanje učinkovitog tržišnog natjecanja suzbijanjem mogućih protutržišnih praksi te osiguranje brzog ishoda na tržištu. Odlukama o prihvaćanju obveza omogućeno je brže rješavanje dvojbi konkurenata na više kooperativnoj osnovi. Takve se odluke često donose na dinamičnim tržištima i/ili tržištima koja su u postupku liberalizacije. Činjenica primjenjuje li tijelo određeni način provedbe temelji se na brojnim čimbenicima. Odluku o zabrani moguće je donijeti ako se u predmetu zahtijeva uvođenje novčanih kazni za sankcioniranje prošlog ponašanja, ako je jedino dostupno rješenje prestanak protutržišnog ponašanja ili ako postoji potreba za jasnim pravnim presedanom. Isto tako, primjena odluka o prihvaćanju obveza ovisi o tome nude li stranke učinkovite, jasne i precizne obveze.

<u>Odluke o prihvaćanju obveza i odluke o zabrani</u>

KOMISIJA **NCA-ovi**



Suradnja s nacionalnim sudovima

22. Na temelju Uredbe 1/2003 nacionalni sudovi postali su važna tijela za provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Uredbom su predviđeni brojni mehanizmi za

promicanje dosljedne primjene u nacionalnim sudovima. Na temelju članka 15. nacionalni sudovi mogu zatražiti mišljenje Komisije o pitanjima koja se odnose na primjenu pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Komisija je od 2004. do 2013. dala 26 mišljenja. Komisija može i sudjelovati u postupcima nacionalnih sudova kao *amicus curiae*. Komisija je taj alat upotrijebila u 13 slučajeva u osam država članica. Uredba sadržava mehanizam kojim Komisija dobiva informacije o presudama nacionalnih sudova, ali koji nije najbolje funkcionirao.[5]

III JAČANJE PROVEDBE PRAVILA O TRŽIŠNOM NATJECANJU OD STRANE NACIONALNIH TIJELA NADLEŽNIH ZA TRŽIŠNO NATJECANJE: INSTITUCIONALNA I POSTUPOVNA PITANJA

23. Uredba 1/2003 bila je prekretnica u načinu provedbe prava tržišnog natjecanja EU-a. Pravila EU-a o tržišnom natjecanju u velikoj su mjeri postala zakonodavstvo u cijelom EU-u. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje postala su ključan stup primjene pravila EU-a o tržišnom natjecanju. To je značilo da su zadaće koje su se obavljale u okviru ECN-a postale važne radi osiguranja dosljedne provedbe i omogućavanja svim dionicima da ostvare korist od ravnopravnijih tržišnih pravila.

24. Nakon desetogodišnje suradnje postignuta je znatna razina konvergencije u primjeni pravila, ali neka odstupanja i dalje postoje. Ona su uglavnom posljedica razlika u institucionalnom položaju nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje te u nacionalnim postupcima i sankcijama. Ta su pitanja i dalje u velikoj mjeri otvorena nakon Uredbe 1/2003, podložno načelima učinkovitosti i jednakosti prava EU-a.

25. Radi jačanja provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju u budućnosti potrebno je osnažiti institucionalni položaj nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, uz istovremeno osiguranje daljnje konvergencije nacionalnih postupaka i sankcija koji se primjenjuju na kršenja pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja EU-a. Oba su aspekta ključna za postizanje istinski zajedničkog područja provedbe pravila o tržišnom natjecanju u EU-u. U ovoj su Komunikaciji navedena brojna područja u kojima je u budućnosti potrebno ostvariti dodatan napredak.

Institucionalni položaj nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje

26. Pravom EU-a državama članicama ostavlja se visok stupanj fleksibilnosti pri oblikovanju režima u pogledu tržišnog natjecanja. Unatoč nedostatku posebnih zahtjeva prava EU-a, položaj nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje razvijao se u smjeru veće samostalnosti i učinkovitosti. Brojna nacionalna prava uključuju posebne zaštite radi osiguranja neovisnosti i nepristranosti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Primjerice, nedavnim je reformama na Cipru, u Irskoj, Grčkoj i Portugalu osnažen položaj nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.[6] U okviru europskog semestra preporučene su reforme i u drugim državama članicama kako bi se osnažio institucionalni položaj i povećali resursi

[5] Komisija je primila svega nekoliko presuda nacionalnih sudova o primjeni pravila EU-a o tržišnom natjecanju.

[6] Te su se promjene temeljile na programima gospodarskih prilagodbi. U kontekstu Europskog semestra potaknute su i ostale promjene.

nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.[7] Komisija je pomno pratila slučajeve spajanja nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i regulatora. Takav spoj nadležnosti ne bi trebao dovesti do slabljenja provedbe pravila o tržišnom natjecanju i smanjenja sredstava za nadzor tržišnog natjecanja.

27. Kako bi se osigurala učinkovita provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi biti neovisna pri izvršavanju zadaća te bi trebala imati odgovarajuće resurse. Izazovi u tom smislu i dalje postoje, posebno u pogledu samostalnosti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u odnosu na njihove države te pri imenovanjima i razrješenjima njihovih zaposlenika na upravljačkim položajima ili donositelja odluka. Pojavila su se i pitanja u pogledu osiguranja dostatnih ljudskih i financijskih resursa. To se odražava u ECN-ovoj Odluci voditelja tijela o stalnoj potrebi za učinkovitim institucijama koja je donesena u kontekstu smanjenja resursa više tijela.[8] U Odluci se, među ostalim, naglašava potreba za odgovarajućom infrastrukturom i stručnim resursima.

28. Nadalje, dosadašnji su rezultati krhki i moguće ih je poništiti u svakom trenutku. Za razliku od toga, postoje povezana područja politike, poput telekomunikacijskog, energetskog i željezničkog sektora, u kojima su pravom EU-a već predviđeni brojni zahtjevi u pogledu neovisnosti, financijskih i ljudskih resursa nacionalnih nadzornih tijela.

29. Nužno je osigurati da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu obavljati zadaće nepristrano i neovisno. U tu su svrhu potrebna minimalna jamstva kako bi se osigurala neovisnost nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i njihovih zaposlenika na rukovodećim položajima ili članova uprave te kako bi im se osigurali dostatni ljudski i financijski resursi. Važni su aspekti u tom pogledu odobravanje zasebnog proračuna uz proračunsku autonomiju za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, jasni i transparentni postupci imenovanja na rukovodeće položaje ili za članove uprave nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje na temelju zasluga, jamstva kojima se osigurava da do razrješenja može doći isključivo zbog objektivnih razloga koji nisu povezani s odlučivanjem nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje te pravila o sukobima interesa i nespojivostima zaposlenika nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje na rukovodećim položajima ili njegove uprave.

Konvergencija postupaka

30. Postupci za primjenu pravila EU-a o tržišnom natjecanju nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u velikoj su mjeri uređeni nacionalnim pravom i podliježu općim načelima prava EU-a, posebno načelima učinkovitosti i jednakosti. To znači da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje primjenjuju pravila EU-a o tržišnom natjecanju na temelju različitih postupaka.

31. Brojne su države članice dobrovoljno uskladile postupke s postupovnim pravilima utvrđenima za Komisiju Uredbom 1/2003. Multilateralno djelovanje u okviru ECN-a bilo je katalizator u promicanju veće konvergencije. Nastavkom Izvješća iz 2009.

---

[7] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski semestar 2014.: Preporuke po državama članicama, COM(2014) 400 završna verzija.

[8] Vidi na internetu (http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf).

potvrđeno je sedam ECN-ovih preporuka o ključnim ovlastima za provedbu u 2013.[9] Planirano je da te preporuke služe kao alat za zagovaranje koji nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu upotrebljavati kao pomoć u odnosima s donositeljima politika kako bi se osiguralo da imaju učinkovit alat za tržišno natjecanje.

32. Trenutačno razlike i dalje postoje diljem EU-a. Iako većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje sada ima jednake glavne alate za djelovanje kao Komisija, nekima još uvijek nedostaju osnovne ovlasti, poput pretrage prostora koji se ne upotrebljavaju u poslovne svrhe. Nemaju sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje izričite ovlasti za utvrđivanje provedbenih prioriteta, odnosno za odabir predmeta koje će istraživati. Postoje i razlike u području primjene istražnih ovlasti, primjerice nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu imati ovlasti za pretragu, ali ne mogu niti zapečatiti prostor niti učinkovito prikupljati digitalne dokaze. Slično tomu, sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju ovlasti za donošenje odluka o zabrani, ali neka ne mogu nametnuti strukturne mjere. Neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ne mogu ni učinkovito sankcionirati nepostupanje u skladu s odlukom o prihvaćaju obveza ni izvršavati ovlasti za pretragu.

33. Preporuke ECN-a vrlo su korisne u praksi, ali u slučajevima u kojima su postupovne razlike ukorijenjene u nacionalne pravne režime i tradicije konvergenciju nije uvijek moguće postići tako blagim alatima. Štoviše, rezultati ostvareni u smislu osiguranja konvergencije uvijek se mogu poništiti. Pravni troškovi i nesigurnost za poduzetnike s prekograničnim poslovanjem posljedica su razlika u postupovnim pravilima.

34. Nužno je osigurati da sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje raspolažu cjelovitim skupom ovlasti, koje su sveobuhvatne u smislu područja primjene i učinkovite. Važni su elementi osnovne istražne ovlasti, pravo nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje na utvrđivanje provedbenih prioriteta, ključne ovlasti za odlučivanje te nužne istražne ovlasti i ovlasti za kažnjavanje radi obvezivanja na usklađenost s istražnim ovlastima i ovlastima za odlučivanje.

Povećanje učinkovitosti sankcija

a. Novčane kazne

35. Pravom EU-a nisu ni uređene ni usklađene sankcije za kršenje pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja. Zadaća je država članica osigurati sankcije koje su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Bez obzira na sankcije koje pravosuđe primjenjuje, u pravilu se priznaje da provedba pravila o zaštiti tržišnog natjecanja ne može biti učinkovita ako za poduzetnike nije moguće uvesti odvraćajuće građanskopravne/administrativne novčane kazne.

36. Pridavanjem stalne pažnje postojanju učinkovitih novčanih kazni pridonijelo se postizanju visoke razine dobrovoljne konvergencije, pri čemu su brojna nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje primjenjivala sličnu osnovnu metodologiju za njihovo određivanje. Odstupanja i dalje postoje u smislu osnovnih načela izračuna

[9] Vidi na internetu (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

novčanih kazni, poput osnove za izračun osnovnog iznosa novčane kazne i metode za uzimanje u obzir težinu i trajanje.

37. Na višoj razini problem su temeljna pitanja o mogućim primateljima novčane kazne i pitanja odgovornosti. Kao prvo, u jednoj državi članici uvođenje odvraćujućih građanskopravnih/administrativnih novčanih kazni trenutačno nije moguće. Kao drugo, osnovni pojam „poduzetnik" koji se upotrebljava za izračun novčane kazne nije uvijek u skladu s pojmom poduzetnika prava EU-a kako ga tumače sudovi EU-a, što može imati posljedice na utvrđivanje odgovornosti matičnog društva i ekonomske sljednike. Osim toga neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i dalje nemaju ovlasti za uvođenje novčanih kazni za udruženja poduzetnika. Konačno, pravni maksimum prometa poduzetnika različito se tumači i primjenjuje u nekim državama članicama. Razlike među navedenim vrstama mogu dovesti do znatno različitih ishoda u smislu novčanog kažnjavanja, od kojih neki možda ne bi ostvarili željeni odvraćajući učinak.

38. Kako bi se diljem EU-a postigla konvergentnija i učinkovitija provedba pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja, nužno je osigurati da sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju učinkovite ovlasti za uvođenje odvraćajućih novčanih kazni za poduzetnike i udruženja poduzetnika. Važni su aspekti u tom pogledu osiguranje da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu uvesti građanskopravne/administrativne novčane kazne za poduzetnike ili udruženja poduzetnika za kršenje pravila EU-a o tržišnom natjecanju, osiguranje postojanja osnovnih pravila o kažnjavanju uzimajući u obzir težinu i trajanje prekršaja te predviđanje jedinstvenog pravnog maksimuma te osiguranje mogućnosti uvođenja novčanih kazni za poduzetnike u skladu sa stalnom sudskom praksom sudova EU-a, posebno u pitanjima poput odgovornosti matičnog društva i sljednika. Svim mjerama poduzetima u tom cilju potrebno je pronaći pravu ravnotežu između povećane konvergencije osnovnih pravila o novčanim kaznama i odgovarajućeg stupnja fleksibilnosti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje pri uvođenju novčanih kazni u pojedinačnim predmetima.

b. Oslobođenje ili ublažavanje kazne

39. ECN-ov Model programa za ublažavanje kazne (engl. *Model Leniency Programme*, MLP)[10] dobar je primjer načina na koji ECN može razvijati učinkovite alate politike. MLP-om je utvrđen način oblikovanja najsuvremenijeg programa oslobođenja ili ublažavanja kazne. To je bio glavni katalizator pri poticanju gotovo svih država članica i/ili nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje na uvođenje i razvoj vlastitih politika u pogledu oslobođenja ili ublažavanja kazne. Postojao je znatan stupanj usklađenosti s MLP-om, a rad na provedbi poboljšanja iz revizije MLP-a iz 2012. i dalje traje.

40. Dobro oblikovan program oslobođenja ili ublažavanja kazne ključan je alat za poboljšanje učinkovite provedbe pravila pri najtežim prekršajima, posebno pri tajnim kartelima za određivanje cijena i podjelu tržišta. Međutim na razini EU-a ne postoji zahtjev za postojanje programa za oslobođenje ili ublažavanje kazne, a razinu konvergencije koja služi kao primjer uvijek je moguće dovesti u pitanje. Nužno je

[10] Vidi na internetu (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

osigurati sigurnost rezultata ostvarenih u programima oslobođenja ili ublaživanja kazne.

c. Sučelje korporativnih programa oslobođenja ili ublaživanja kazne sa sankcijama fizičkim osobama

41. Većina država članica predviđa uvođenje sankcija za fizičke osobe zbog kršenja prava tržišnog natjecanja koje će biti veće od kazni za poduzetnike. Ako tim sustavima nije osigurano oslobođenje ili ublaživanje kazne za zaposlenike poduzetnika koja razmatraju podnošenje zahtjeva za korporativno oslobođenje ili ublaživanje kazne, to može djelovati nepoticajno na suradnju s tijelima diljem EU-a. Prijetnjom istražnim postupcima i sankcijama usmjerenima na zaposlenike moguće je odvratiti moguće korporativne podnositelje zahtjeva od podnošenja zahtjeva.

42. Trenutačno samo u nekoliko država postoje dostatne mjere za zaštitu zaposlenika poduzetnika od pojedinačnih sankcija u slučaju suradnje na temelju korporativnog programa oslobođenja ili ublaživanja kazne nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje ili Europske komisije. Potrebno je razmotriti mogućnosti za rješavanje pitanja uzajamnog djelovanja između korporativnih programa oslobođenja ili ublaživanja kazne i sankcija za fizičke osobe koje postoje na razini države članice.

IV ZAKLJUČAK

43. Uredbom 1/2003 promijenjeno je okruženje za provedbu pravila o tržišnom natjecanju. Provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju znatno se povećala kao posljedica rezultata Komisije, ECN-a i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Komisija ima dobre provedbene rezultate, istražuje važan broj predmeta i provodi istrage u ključnim sektorima gospodarstva. Ona isto tako daje smjernice dionicima, nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje i nacionalnim sudovima. Uočen je dinamičan razvoj bliske suradnje u okviru ECN-a, čime je osnažena dosljedna primjena pravila EU-a o tržišnom natjecanju diljem EU-a. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje postala su ključan stup za primjenu pravila EU-a o tržišnom natjecanju te su znatno ojačala provedbu.

44. Svi su ti elementi pridonijeli učinkovitoj provedbi pravila EU-a o tržišnom natjecanju tijekom zadnjeg desetljeća. Zahvaljujući tržišnom natjecanju došlo je do povećanja ponude kvalitetnijih proizvoda i usluga po povoljnijim cijenama. Ono ima ključnu ulogu u nastanku uvjeta za povećanje produktivnosti i učinkovitosti europskih tvrtki, što je bio presudan čimbenik u okolnostima nedavne krize. Zbog toga je gospodarstvo EU-a otpornije i konkurentnije te spremno za razvoj ususret održivom rastu.

45. Međutim važno je poboljšavati te rezultate radi stvaranja istinski zajedničkog područja provedbe pravila o tržišnom natjecanju u EU-u.

46. U tu je svrhu osobito potrebno sljedeće:

- jamčiti daljnju neovisnost nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje pri izvršavanju njihovih zadaća i osigurati im dostatne resurse za to
- osigurati da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje raspolažu cjelovitim skupom učinkovitih istražnih ovlasti i ovlasti za donošenje odluka

– osigurati da u svim državama članicama postoje ovlasti za izricanje djelotvornih i razmjernih kazni i dobro osmišljeni programi oslobođenja ili ublaživanja kazne te razmotriti mjere kako bi se izbjegnula destimulacija korporativnih podnositelja zahtjeva za oslobođenje ili ublaživanje kazne.

Komisija će dodatno ocijeniti primjerene inicijative za najuspješnije ostvarenje tih ciljeva.