EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.11.2024
COM(2024) 558 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

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

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

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

1. DIREKTIVA O ECN+: NJENI ZAČETKI IN CILJI

Namen protimonopolnih pravil EU je zagotoviti učinkovito konkurenco na notranjem trgu. S členom 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) so prepovedani sporazumi med dvema ali več podjetji, s katerimi se omejuje konkurenca, kot so karteli med konkurenti zaradi določanja cen. S členom 102 PDEU se podjetjem s prevladujočim tržnim položajem prepoveduje zloraba tega položaja, na primer z dajanjem nezakonitih rabatov ali uporabo plenilskih cen.

Organi, pristojni za konkurenco v državah članicah EU (v nadaljnjem besedilu: nacionalni organi, pristojni za konkurenco), so od leta 2004 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003[1] pooblaščeni za uporabo protimonopolnih pravil EU skupaj z Evropsko komisijo.

Komisija in nacionalni organi, pristojni za konkurenco, izvršujejo protimonopolna pravila EU v tesnem sodelovanju v okviru Evropske mreže za konkurenco. Komisija običajno preiskuje primere protikonkurenčnega ravnanja ali sporazume, ki vplivajo na konkurenco v treh ali več državah članicah ali pri katerih je koristno, da se določi precedens, ki velja za vso EU. Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so običajno primerna instanca za ukrepanje pri kršitvah z bistvenim vplivom na konkurenco na ozemlju njihove države[2].

Z Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 je bil z okrepitvijo vloge nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, vzpostavljen decentraliziran sistem za izvrševanje protimonopolnih pravil EU, vendar niso bila podrobno opredeljena sredstva in instrumenti, s katerimi naj bi se ta pravila uporabljala na nacionalni ravni. To je pomenilo, da čeprav so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabljali ista materialnopravna pravila, se je za njihova pooblastila za preiskovanje in odločanje uporabljalo nacionalno pravo.

Komisija je po desetletnih izkušnjah z decentraliziranim sistemom izvrševanja opredelila nekatera področja, na katerih so potrebni nadaljnji ukrepi[3]. 22. marca 2017 je predlagala direktivo za krepitev vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje izvrševali pravila konkurence in zagotavljali pravilno delovanje notranjega trga[4].

---

1 Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL L 1, 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj; Uredba (ES) št. 1/2003).

2 Glej oddelek 2.1 o načelih dodeljevanja Obvestila Komisije o sodelovanju v okviru mreže organov, pristojnih za konkurenco (UL C 101, 27.4.2004, str. 43).

3 Sporočilo Komisije Deset let izvrševanja protimonopolnega prava v okviru Uredbe št. 1/2003: Dosežki in pričakovanja za prihodnost (COM(2014) 453 final z dne 9. julija 2014).

4 COM(2017) 142 final z dne 22. marca 2017.

Evropski parlament in Svet sta 11. decembra 2018 ustrezno sprejela Direktivo (EU) 2019/1[5] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o ECN+). Njen cilj je zagotoviti, da imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco: (i) osnovna jamstva za neodvisnost in vire; (ii) temeljna pooblastila za preiskovanje in odločanje ter pooblastila za izrek glob; (iii) programe prizanesljivosti in (iv) mehanizme za medsebojno pomoč.

Direktiva o ECN+ je začela veljati 3. februarja 2019. Države članice so jo morale v nacionalno pravo prenesti do 4. februarja 2021.

2. OBSEG TEGA POROČILA

Komisija mora v skladu s členom 35 direktive o ECN+ Evropskemu parlamentu in Svetu do 12. decembra 2024 poročati o prenosu in izvajanju Direktive. Če je ustrezno, jo lahko pregleda in po potrebi predloži zakonodajni predlog.

To poročilo je osredotočeno na to, kako so glavne določbe direktive o ECN+ prenesene v državah članicah, ki so postopek prenosa zaključile. V njem so poudarjene glavne izboljšave, ki jih je v teh državah članicah prinesla direktiva o ECN+, in glavne težave, ugotovljene v zvezi z njenim prenosom. Podrobno je opisan tudi pričakovani razvoj sodne prakse Sodišča Evropske unije, ki bi lahko dodatno vplival na nekatere vidike direktive o ECN+.

Ker več držav članic ni spoštovalo dveletnega roka za prenos, je še prezgodaj, da bi se poročalo o tem, kako se direktiva o ECN+ izvaja, ali da bi se smiselno pregledala.

3. VLOGA KOMISIJE MED POSTOPKOM PRENOSA IN PO NJEM

3.1. Tehnična pomoč Komisije državam članicam

Komisija se je kmalu po sprejetju direktive o ECN+ sestala z vsemi državami članicami, da bi razpravljali o njenih določbah. V okviru nadaljnjega spremljanja in med nacionalnimi zakonodajnimi postopki je odgovarjala na vprašanja držav članic o tem, kako razlagati določbe direktive o ECN+, razpravljala o možnostih za njen prenos in predložila neformalne pripombe o osnutkih nacionalnih ukrepov za prenos[6].

3.2. Kršitve zaradi nesporočanja ukrepov za prenos

Dvaindvajset držav članic ni upoštevalo dveletnega roka za prenos[7]. Komisija je marca 2021 proti tem državam članicam zaradi nesporočanja ukrepov za prenos začela postopke ugotavljanja kršitev. V letih 2022 in 2023 je postopke ugotavljanja kršitev nadaljevala proti državam članicam, ki je še vedno niso obvestile o ukrepih za prenos: septembra 2022 je zaradi neprenosa obrazložena mnenja poslala Estoniji, Luksemburgu,

---

[5] Direktiva (EU) 2019/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence, in o zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga (UL L 11, 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj; direktiva o ECN+).

[6] S Komisijo je bilo na primer opravljeno posvetovanje o skladnosti sistema financiranja nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, glede na zahteve po neodvisnosti iz direktive o ECN+ (glej člen 4 in uvodno izjavo 17).

[7] Samo Danska, Nemčija, Madžarska, Litva in Nizozemska so Komisijo o svojih nacionalnih ukrepih za prenos uradno obvestile do 4. februarja 2021 (ali kmalu po tem), kot se zahteva s členom 34 direktive o ECN+.

Poljski in Sloveniji; julija 2023 je izdala obrazloženo mnenje proti Romuniji in pred Sodiščem začela postopek proti Estoniji.

Do decembra 2023 so direktivo o ECN+ prenesle vse države članice, razen Estonije. Zaradi neprenosa poteka pred Sodiščem Evropske unije proti zadnjenavedeni postopek ugotavljanja kršitev[8].

3.3. Ocene skladnosti ukrepov za prenos, ki jih je izvedla Komisija

Komisija je v skladu s svojimi smernicami za boljše pravno urejanje[9] prenos direktive o ECN+ v državah članicah spremljala tako, da je ocenjevala popolnost in skladnost nacionalnih ukrepov za prenos.

4. GLAVNE DOLOČBE DIREKTIVE O ECN+ IN PRENOS

4.1. Neodvisnost in viri

S poglavjem III direktive o ECN+ se zagotavlja, da imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, potrebna jamstva za neodvisnost pri izvrševanju protimonopolnih pravil EU in vire, ki jih potrebujejo za opravljanje svojega dela, kar sta bistvena pogoja za učinkovito izvrševanje protimonopolnih pravil EU.

S členom 4 je za nacionalne organe, pristojne za konkurenco, uveden minimalni nabor jamstev za neodvisnost. Države članice lahko določijo dodatna jamstva za neodvisnost. Direktiva predvideva neodvisnost delovanja, kar pomeni neodvisnost pri opravljanju njihovih nalog in pooblastil (glej uvodne izjave 17, 18 in 22). Države članice bi morale zagotoviti, da osebje nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ne zahteva ali sprejema navodil od vlade ali katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta ter se vzdrži dejanj, ki niso združljiva z njihovimi nalogami in pooblastili; odločevalcev ni mogoče razrešiti iz razlogov, povezanih z ustreznim opravljanjem njihovih nalog in pooblastil, ter jih je treba izbrati, zaposliti ali imenovati v skladu z jasnimi in preglednimi postopki. Nenazadnje bi morali biti nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pooblaščeni, da v celoti določijo svoje prednostne naloge in zavrnejo uradne pritožbe, ker njihova obravnava ni prednostna.

S členom 5 se od držav članic zahteva, da (i) zagotovijo, da imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, človeške, finančne, tehnične in tehnološke vire, potrebne za opravljanje svojih glavnih nalog v skladu s protimonopolnimi pravili EU, ter (ii) da tem organom zagotovijo neodvisnost pri porabi dodeljenih proračunskih sredstev za opravljanje teh nalog. V uvodni izjavi 17 je navedeno, da se globe, ki jih nacionalni organi, pristojni za konkurenco, izrečejo za kršitve protimonopolnih pravil EU, ne bi smele uporabljati za neposredno financiranje teh organov. S tem se zagotovi njihova nepristranskost.

Skoraj vse države članice imajo v svojem nacionalnem pravu minimalni nabor jamstev za neodvisnost, ki se zahtevajo z direktivo o ECN+, vključno z izrecno določbo, ki zagotavlja neodvisnost delovanja nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco. Velika večina držav

---

8 Glej zadevo C-577/23, Komisija/Estonija (direktiva o ECN+).

9 SWD(2021) 305 final, na voljo na naslovu: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, strani 39 in 40.

članic tudi zagotavlja, da bi morali imeti nacionalni organi, pristojni za konkurenco, zadostne vire za opravljanje svojih nalog. V nacionalnem pravu obstaja bodisi izrecno jamstvo bodisi implicitno jamstvo, ker lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, vplivajo na vire, ki so jim na voljo v postopku dodelitve proračunskih sredstev. Drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, se večinoma financirajo sami z obveznimi prispevki podjetij.

S prenosom tega poglavja direktive o ECN+ se je v večini držav članic neodvisnost nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, okrepila. To se je doseglo s sprejetjem izrecnih določb, ki zagotavljajo njihovo neodvisnost delovanja in proračunsko neodvisnost, odpravo prejšnjih nadzorov s strani ministrstev, uvedbo novih pravil za preprečevanje nasprotij interesov, povečanjem zaščite odločevalcev pred neupravičeno razrešitvijo in uvedbo jasnih izbirnih meril za te odločevalce. V nekaterih državah članicah je znatna izboljšava tudi pooblastilo za določanje prednostnih nalog in zavrnitev uradnih pritožb, ker njihova obravnava ni prednostna.

Nekatere države članice so sprejele izrecne določbe, ki določajo, da mora imeti nacionalni organ, pristojen za konkurenco, zadostne vire za opravljanje svojih nalog. V nekaj državah članicah so bili nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, po prenosu Direktive z vidika proračunskih sredstev ali osebja zagotovljeni dodatni viri.

Ocene skladnosti kljub temu kažejo, da v nekaj državah članicah nacionalno pravo vladnim uradnikom omogoča sodelovanje v postopkih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

V eni državi članici varstvo pred neupravičeno razrešitvijo odločevalcev, ki ga zahteva člen 4(3) Direktive, ne zajema vseh odločevalcev pri nacionalnem organu, pristojnem za konkurenco. Poleg tega v nacionalnem pravu več držav članic ni jasno opredeljeno, kateri so dopustni razlogi za razrešitev, in zlasti, kaj pomeni „hujša kršitev“, ki bi lahko privedla do razrešitve. Ena država članica je določila tudi dodaten razlog za razrešitev poleg tistih, ki so navedeni v Direktivi.

Nekaj držav članic v svojih nacionalnih organih, pristojnih za konkurenco, nima preglednega postopka imenovanja in jasnih meril za izbor odločevalcev.

V eni državi članici nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ni izrecno pooblaščen za zavrnitev uradnih pritožb, ker njihova obravnava ni prednostna.

V nekaj državah članicah ni jamstev, ki bi zagotavljala, da imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, na voljo zadostne vire.

V nekaj državah članicah mora porabo proračunskih sredstev v nacionalnih organih, pristojnih za konkurenco, odobriti vlada.

4.2. Pooblastila za preiskovanje in odločanje

V poglavju IV direktive o ECN+ so opredeljena minimalna učinkovita pooblastila, ki jih morajo imeti nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pri preiskovanju in odločanju. Cilj je zagotoviti, da se nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, ne onemogoči učinkovita odprava kršitev protimonopolnih pravil EU, ker ne bi imeli takih pooblastil ali bi bilo njihovo področje uporabe omejeno.

Členi 6 do 9 zagotavljajo, da imajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, učinkovita preiskovalna orodja. V skladu s členoma 6 in 7 so organi pooblaščeni za izvajanje nenapovedanih pregledov v poslovnih in neposlovnih prostorih. V skladu s členom 8 so pooblaščeni za izdajanje zahtev po informacijah, v skladu s členom 9 pa so pooblaščeni, da na razgovor povabijo predstavnike podjetij, zastopnike pravnih oseb, ki niso podjetja, in fizične osebe.

S členi 10 do 12 je uveden minimalni nabor pooblastil za odločanje, ki bi jih morali imeti nacionalni organi, pristojni za konkurenco. V skladu s členom 10 so ti organi pooblaščeni, da ugotovijo kršitev, od podjetja zahtevajo, da jo odpravi, ter naložijo strukturne ukrepe in ukrepe v zvezi z ravnanjem. Ugotovijo lahko tudi, da je bila kršitev storjena v preteklosti. V skladu s členom 11 so pristojni, da na lastno pobudo (po uradni dolžnosti) sprejmejo začasne ukrepe. V skladu s členom 12 lahko sprejmejo zaveze podjetij.

Z vidika pooblastil za preiskovanje so skoraj vse države članice svoje nacionalno pravo uskladile z Direktivo. V nekaterih državah članicah je to privedlo do uvedbe novih pooblastil, kot so pooblastilo za izvajanje pregledov v neposlovnih prostorih, izvajanje pregledov s pomočjo policije, nadaljevanje pregleda v lastnih ali za to določenih prostorih, pošiljanje zahtev po informacijah drugim pravnim in fizičnim osebam ter vabilo zadevnim osebam na razgovor. Nekatere države članice so presegle minimalne zahteve iz Direktive, saj so nacionalne organe, pristojne za konkurenco, pooblastile, da med pregledi v neposlovnih prostorih postavljajo vprašanja ter te prostore in ustrezno dokumentacijo zapečatijo.

Vendar ocene skladnosti v več državah članicah kažejo na nekatere omejitve pooblastil nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, za izvajanje nenapovedanih pregledov v poslovnih in neposlovnih prostorih. Omejitev najpogosteje pomeni, da mora organ izpolnjevati pravne standarde, ki niso v skladu s tistimi, določenimi v Direktivi. Ugotovljene so bile tudi nekatere omejitve v zvezi s pooblastilom nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, da preišče in kopira elektronske dokumente v poslovnih prostorih ter nadaljuje pregled v svojih ali za to določenih prostorih. Predhodnih sodnih odobritev, ki se z direktivo o ECN+ zahtevajo za preglede v neposlovnih prostorih, niso prenesle vse države članice.

Poleg tega v nekaj državah članicah nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ne more zahtevati informacij od drugih fizičnih in pravnih oseb.

V nekaterih drugih državah članicah nacionalni organ, pristojen za konkurenco, predstavnikov drugih pravnih oseb in/ali fizičnih oseb ne more povabiti na razgovor.

Z vidika pooblastil za odločanje imajo zdaj vse države članice v svojem nacionalnem pravu minimalni nabor pooblastil, predviden v direktivi o ECN+. V nekaterih državah članicah, v katerih nacionalni organi, pristojni za konkurenco, še niso imeli pooblastil za naložitev ukrepov v zvezi z ravnanjem in strukturnih ukrepov, ter v nekaterih državah članicah, v katerih prej nacionalni organi, pristojni za konkurenco, niso mogli na lastno pobudo sprejeti začasnih ukrepov, so bile dosežene pomembne izboljšave. V nekaj državah članicah je bil v postopku za odločbe o zavezah uveden tržni preskus. Nekatere države članice so prenos direktive o ECN+ izkoristile za krepitev vloge svojih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da bodo sprejemali odločbe v zvezi s poravnavami, čeprav to pooblastilo ni zajeto z Direktivo.

Vendar ocene skladnosti kažejo, da se v nekaj državah članicah od nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, zahteva, da izkaže pravni interes za ugotovitev kršitve, storjene v preteklosti, kar v direktivi o ECN+ ni določeno.

4.3. Globe in periodične denarne kazni

V skladu s poglavjem V direktive o ECN+ lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, podjetjem izrečejo odvračilne globe.

V členu 13 je določeno, da lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, podjetjem, ki kršijo protimonopolna pravila EU, globe izrečejo v svojih upravnih postopkih ali njihov izrek zahtevajo v nekazenskih sodnih postopkih. Člen zagotavlja tudi, da lahko globe izrečejo za neizpolnjevanje preiskovalnih ukrepov ali odločb.

S členom 14 so uvedeni temeljni parametri, ki bi jih morali nacionalni organi, pristojni za konkurenco, upoštevati pri določanju zneska globe. V njem je določena tudi možnost izreka glob podjetniškim združenjem na podlagi prometa njihovih članov. V členu 15 je določena skupna minimalna osnova za zakonsko določeno najvišjo globo, ki se lahko izreče za kršitve protimonopolnih pravil EU. Države članice lahko uvedejo višji zakoniti najvišji znesek globe.

V členu 16 je določeno pooblastilo za izrek periodičnih denarnih kazni, da se zagotovi skladnost s preiskovalnimi ukrepi in odločbami.

Po prenosu direktive o ECN+ so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, v skoraj vseh državah članicah pooblaščeni, da podjetjem in podjetniškim združenjem izrečejo učinkovite, sorazmerne in odvračilne globe ter periodične denarne kazni.

V nekaj državah članicah, kjer je izvajanje direktive o ECN+ privedlo do znatnih sprememb v njihovem sistemu izvrševanja, so bile dosežene bistvene izboljšave. Dve državi članici sta prešli s sistema kazenskega pregona na mešani civilno-kazenski sistem, v katerem lahko denarne kazni zdaj izreče ali potrdi tudi civilno sodišče. Dve drugi državi članici, katerih sistem izvrševanja je že bil v skladu z Direktivo, sta izkoristili priložnost za povečanje učinkovitosti svojih sistemov: v eni državi članici nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, ni več treba sodišču predložiti predloga za odločanje, vendar lahko globe izreče v svojem upravnem postopku, medtem ko v drugi državi članici nacionalnemu organu, pristojnemu za konkurenco, za izrek glob podjetjem ni več treba uporabiti kazenskega postopka.

Poleg tega so nekatere države članice zvišale najvišje zneske glob, druge pa so omogočile izrek glob za postopkovne kršitve. V eni državi članici je bil uveden pojem „podjetje“, tako da se zdaj globe tam lahko izrečejo obvladujočim družbam in pravnim naslednikom. V drugih državah članicah so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, zdaj pooblaščeni, da podjetniškim združenjem izrečejo globe na podlagi prometa njihovih članov in da združenju naložijo obveznost, da od svojih članov zahteva prispevke za kritje globe.

Ocene skladnosti kljub temu kažejo, da v več državah članicah še vedno obstajajo nekatere omejitve, kadar nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ne morejo izreči postopkovnih glob zaradi neizpolnjevanja preiskovalnih ukrepov in/ali odločb ali lahko take globe izrečejo le za nekatere vrste neskladnosti. Poleg tega bi moral nacionalni organ, pristojen za konkurenco, v eni državi članici fizično osebo na vodilnem položaju spoznati za odgovorno, preden bi podjetju izrekel globo za to kršitev. V neki drugi državi članici

najvišji znesek globe, ki ga lahko nacionalni organ, pristojen za konkurenco, izreče za kršitve protimonopolnih pravil EU, ni v skladu z zahtevami direktive o ECN+.

4.4. Prizanesljivost

V poglavju VI direktive o ECN+ so opredeljena harmonizirana pravila za nacionalne programe prizanesljivosti. Programi prizanesljivosti so ključno orodje za odkrivanje kartelov. Cilj je povečati pravno varnost za podjetja, ki želijo vložiti prijavo za prizanesljivost, in jim tako zagotoviti spodbudo za sodelovanje s Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, s čimer bi se zmanjšale razlike med programi prizanesljivosti, ki se uporabljajo v državah članicah.

V členu 17 so opredeljeni enotni pogoji za priznanje odpustitve glob podjetjem, ki razkrijejo svojo udeležbo v skrivnih kartelih. V členu 18 so opredeljeni pogoji za priznanje znižanja glob podjetjem, ki ne izpolnjujejo pogojev za popolno odpustitev, vendar predložijo dokaze, ki imajo znatno dodano vrednost pri dokazovanju obstoja skrivnega kartela. V členu 19 so podrobno opredeljeni splošni pogoji, ki jih mora izpolnjevati vsak prijavitelj, ki vloži prijavo za prizanesljivost, s čimer člen zagotavlja polno sodelovanje in prenehanje njegove udeležbe v kartelu. V členu 20 so opredeljena enotna pravila o obliki, predložitvi in jeziku izjav za prizanesljivost.

S členom 21 so uvedena harmonizirana pravila za zaznamke za prijave za odpustitev glob. Te skrajšane prijave za odpustitev glob podjetjem omogočajo, da se jim med zbiranjem zadostnih informacij in dokazov o njihovi upravičenosti do odpustitve glob dodeli mesto v vrsti za priznanje prizanesljivosti. S členom 22 je uveden poenostavljen sistem skrajšanih prijav. Prijaviteljem, ki so pri Komisiji vložili prijavo za prizanesljivost, omogoča, da pri nacionalnih organih, pristojnih za konkurenco, vložijo skrajšane prijave v zvezi z istim skrivnim kartelom.

S členom 23 je uvedena zaščita pred upravnimi in kazenskimi sankcijami za sedanje in nekdanje osebje prijaviteljev, ki so vložili prijavo za odpustitev globe, če so izpolnjeni določeni pogoji.

Vse države članice imajo zdaj vzpostavljene programe prizanesljivosti, ki temeljijo na enotnih pravilih in postopkih. Prenos direktive o ECN+ je v dveh državah članicah privedel do uvedbe upravnih programov prizanesljivosti. V drugih državah članicah so bili programi prizanesljivosti kodificirani v primarni ali sekundarni zakonodaji. Na splošno je prenos privedel do večje harmonizacije programov prizanesljivosti po vsej EU. V nekaterih državah članicah je spodbudil tudi uvedbo zaznamkov in skrajšanih prijav. Druge države članice so uvedle zaščito pred kazenskimi sankcijami za osebje prijaviteljev, ki so vložili prijavo za odpustitev globe.

Vse države članice izvajajo temeljne določbe direktive o ECN+ o prizanesljivosti. Kljub temu ocene skladnosti kažejo, da v nekaj državah članicah nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, ni onemogočeno, da po vložitvi skrajšane prijave od podjetij zahtevajo dodatne informacije, in/ali da jim le v izjemnih okoliščinah ni treba zahtevati popolne prijave, preden Komisija sprejme odločitev o tem, ali bo zadevo obravnavala.

V nekaj državah članicah zaščita pred upravnimi in/ali kazenskimi sankcijami za osebje prijaviteljev, ki so vložili prijavo za odpustitev globe, bodisi ni določena v nacionalnem pravu bodisi bi dodatno zahtevala, da uslužbenec vloži individualno prijavo za odpustitev globe. V drugi državi članici nacionalno pravo daje državnemu tožilcu široko diskrecijsko pravico, da se odloči, ali bo te posameznike preganjal ali kaznoval.

S tem je povezana težava, da več držav članic od nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ne zahteva izrecno, da zagotovijo potrebne stike med pristojnimi organi pregona ali sankcioniranja v svojih državah članicah in organi, pristojnimi za konkurenco v drugih državah članicah, da bi zagotovili, da je osebje prijaviteljev, ki vložijo prijavo za odpustitev globe, zaščiteno pred upravnimi in/ali kazenskimi sankcijami v čezmejnih primerih.

4.5. Medsebojna pomoč

V poglavju VII direktive o ECN+ so uvedena harmonizirana pravila, ki olajšujejo medsebojno pomoč med nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco. Ti mehanizmi medsebojne pomoči krepijo vlogo nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkovito izvrševali konkurenčno pravo zunaj njihovih meja, s čimer omogočajo, da decentralizirani sistem za izvrševanje protimonopolnih pravil EU deluje kot povezana celota.

Člen 24 uradnikom nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, omogoča, da so navzoči pri pregledih in razgovorih, ki jih v njihovem imenu izvaja drug nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ter mu pri tem pomagajo. Prav tako nacionalne organe, pristojne za konkurenco, pooblašča, da uporabijo svoja preiskovalna pooblastila za ugotavljanje neskladnosti z ukrepi in odločbami, ki jih sprejmejo drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco. V skladu s členoma 25 in 26 lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, drug drugega zaprosijo za vročitev dokumentov in izvršitev odločb v njihovem imenu z enotnim instrumentom.

V členih 27 in 28 so opredeljena splošna načela sodelovanja, na primer v zvezi s pravom, ki se uporablja, vsebino enotnega instrumenta, jezikovnimi zahtevami, kritjem stroškov, možnostjo zavrnitve pomoči in obravnavanjem sporov v zvezi z zahtevki za medsebojno pomoč.

Z direktivo o ECN+ se je okrepilo sodelovanje med nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco. Tem organom so bila podeljena nova pooblastila za uporabo njihovih preiskovalnih ukrepov za ugotavljanje neskladnosti s preiskovalnimi ukrepi in odločbami, ki jih sprejmejo drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco. Uveden je bil tudi enotni instrument, ki zdaj nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, olajšuje vročanje njihovih aktov ali izvrševanje navedenih aktov v drugih državah članicah.

Vendar ocene skladnosti kažejo, da v več državah članicah nacionalni organi, pristojni za konkurenco, niso izrecno pooblaščeni za uporabo preiskovalnih ukrepov, s katerimi bi preverjali skladnost s preiskovalnimi ukrepi in odločbami, ki jih sprejmejo drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, za zahtevanje take medsebojne pomoči ali za izmenjavo informacij, ki jih zberejo v tem okviru in bi jih v svojih postopkih za uveljavljanje pravil konkurence uporabili kot dokaz.

V več državah članicah ne obstaja izrecno pooblastilo, s katerim bi se lahko zahtevala vročitev aktov ali izvrševanje odločb s strani drugih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ali pa za to pooblastilo veljajo strožji pogoji od tistih iz Direktive. Nazadnje, nekaj držav članic ne izključuje možnosti uporabe nacionalnih zastaralnih rokov za odločbe o globah, ki jih sprejmejo drugi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, kar bi lahko tem organom onemogočilo zagotavljanje zahtevane medsebojne pomoči.

4.6. Zastaralni roki

Poglavje VIII direktive o ECN+ vsebuje pravila o zastaralnih rokih za izrek glob in periodičnih denarnih kazni s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco.

V skladu s členom 29(1) nacionalni zastaralni roki začasno prenehajo teči ali se prekinejo za čas trajanja postopka za uveljavljanje pravil konkurence v zvezi z isto kršitvijo protimonopolnih pravil EU, ki ga vodi drug nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ali Komisija. S tem je zagotovljeno, da sistem vzporednih pooblastil v okviru Evropske mreže za konkurenco deluje učinkovito in da se drugim nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, ne prepreči naknadna preiskava zadevnega ravnanja ali sprejetje odločbe.

S členom 29(2) se od držav članic zahteva, da zagotovijo, da njihovi zastaralni roki začasno prenehajo teči ali se prekinejo, medtem ko so odločbe njihovih nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, o izreku glob predmet sodne presoje. To preprečuje, da bi dolgotrajni pritožbeni postopki vplivali na pooblastilo nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za izrekanje glob ali periodičnih denarnih kazni.

Pomembna izboljšava, ki jo je direktiva o ECN+ prinesla državam članicam, je pravilo, ki zagotavlja, da njihovi nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pri izrekanju glob in periodičnih denarnih kazni niso časovno omejeni, kadar Komisija ali drug nacionalni organ, pristojen za konkurenco, obravnava isto kršitev.

Ocene skladnosti kljub temu kažejo, da nacionalno pravo nekaterih držav članic ni jasno glede tega, ali začasno prenehanje zastaralnih rokov ali njihova prekinitev velja za vsa podjetja, vpletena v kršitev. Nacionalno pravo v drugih državah članicah dovoljuje, da zastaralni roki začasno prenehajo teči ali se prekinejo, vendar pod pogojem, da so bili sprejeti določeni ukrepi (na primer uradni začetek postopka).

4.7. Splošne določbe

Poglavje IX direktive o ECN+ vsebuje splošne določbe o vlogi nacionalnih upravnih organov, pristojnih za konkurenco, pred nacionalnimi sodišči, dostopu strank do spisov, omejitvah dostopa do informacij in njihove uporabe ter dopustnosti dokazov pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco.

S členom 30 se zagotavlja, da so nacionalni upravni organi, pristojni za konkurenco, pooblaščeni, da svoje zadeve predložijo nacionalnim sodiščem in/ali jih pred njimi zagovarjajo.

Namen člena 31 je omejiti uporabo nekaterih kategorij informacij, ki jih podjetja nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, predložijo med postopki za uveljavljanje pravil konkurence. Namen povečanja pravne varnosti glede varstva teh informacij v direktivi o ECN+ je zagotoviti učinkovitost postopkov izvrševanja pravil konkurence ter programov prizanesljivosti in poravnave.

V členu 31(2) je določena splošna obveznost varovanja poslovne skrivnosti za nacionalne organe, pristojne za konkurenco, in njihovo osebje. S členom 31(3) se omejuje dostop do izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo v vseh ustreznih postopkih, v katerih se lahko ti dokumenti na primer znajdejo v kazenskih postopkih, v katerih morajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, svoje spise posredovati državnemu tožilcu. V členu 31(4) je določena omejitev v zvezi s tem, kako lahko stranke, ki so pridobile dostop do spisa o postopkih za uveljavljanje pravil konkurence, ki jih izvajajo nacionalni organi, pristojni za

konkurenco, uporabijo informacije iz izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo. S členom 31(5) se strankam prepoveduje uporaba nekaterih kategorij informacij v postopkih pred nacionalnimi sodišči, dokler potekajo postopki za uveljavljanje pravil konkurence, ki jih izvaja nacionalni organ, pristojen za konkurenco. V členu 31(6) so opredeljeni posebni pogoji za izmenjavo izjav za prizanesljivost med nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco.

S členom 32 se zagotavlja, da so pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, dopustne vse vrste dokazov ne glede na njihovo obliko in nosilec, na katerem so shranjeni.

Po prenosu direktive o ECN+ so nacionalni organi, pristojni za konkurenco, v vseh državah članicah pooblaščeni, da svoje zadeve predložijo nacionalnim sodiščem in/ali jih pred njimi zagovarjajo. Vendar ocene skladnosti kažejo, da v nekaterih državah članicah nacionalni organi, pristojni za konkurenco, nimajo pravice do pritožbe zoper zavrnitev nacionalnega sodnega organa, da predhodno odobri preglede.

V vseh državah članicah za nacionalne organe, pristojne za konkurenco, in njihovo osebje velja obveznost varovanja poslovne skrivnosti. Poleg tega so v nacionalnem pravu vseh držav članic opredeljene nekatere omejitve glede uporabe določenih kategorij informacij, zlasti izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo.

Kljub temu ocene skladnosti kažejo, da obstajajo določene omejitve. Nacionalno pravo v veliki večini držav članic ne omejuje dostopa do izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo v vseh ustreznih postopkih, v katerih se lahko ti dokumenti znajdejo. V nekaj državah članicah uporaba informacij, pridobljenih iz izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo z dostopom do spisov, ni izrecno omejena na posebne okoliščine, opisane v direktivi o ECN+. Poleg tega v nekaterih državah članicah omejitev glede uporabe določenih kategorij informacij, ki so v postopku za uveljavljanje pravil konkurence s strani nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, bodisi ni določena bodisi ne zajema vseh nacionalnih sodnih postopkov.

V vseh državah članicah so pred nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, dopustne vse vrste dokazov ne glede na njihovo obliko in nosilec, na katerem so shranjeni.

5. PRIČAKOVANI RAZVOJ SODNE PRAKSE V ZVEZI Z DIREKTIVO O ECN+

Po sprejetju direktive o ECN+ je bilo pri Sodišču Evropske unije vloženih več predlogov za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z obveznostmi iz direktive o ECN+.

Avstrija je v zadevi C-2/23 FL und KM Baugesellschaft in S zaprosila za smernice o tem, ali se lahko z nacionalnim pravom tožilcem kazenskih sodišč dovoli dostop do izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo ter njihova uporaba. Pričakuje se, da se bodo s sodbo Sodišča Evropske unije zagotovile smernice za zaščito izjav za prizanesljivost in vlog za poravnavo (člen 31(3)) v okviru sodelovanja med nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, in drugimi regulativnimi organi ali organi pregona.

Portugalska je v združenih zadevah od C-258/23 do C-260/23 Imagens Médicas Integradas in drugi ter zadevah C-132/24 Apap in drugi in C-195/24 Blueotter in drugi zaprosila za smernice o tem, ali se lahko elektronska korespondenca med pregledi v poslovnih prostorih zaseže brez predhodne sodne odobritve. Bolgarija je v zadevi C-619/23 Ronos zaprosila za smernice o tem, ali bi se lahko z ustavnimi zaščitnimi ukrepi omejilo pooblastilo za iskanje korespondence v klepetalnici v aplikaciji na prenosnem računalniku, najdenem

med pregledi poslovnih prostorov. Pričakuje se, da se bodo s temi sodbami Sodišča Evropske unije pojasnila pooblastila za pregled (člen 6), dopustnost dokazov (člen 32) in dolžnost držav članic, da oblikujejo postopkovne zaščitne ukrepe na način, ki vzpostavlja ravnovesje med temeljnimi pravicami podjetij in dolžnostjo, da se zagotovi učinkovito izvrševanje protimonopolnih pravil EU (uvodna izjava 14).

Italija je v zadevi C-511/23 Caronte & Tourist SpA zaprosila za smernice o tem, ali so roki za predhodne preiskave pritožb, ki jih opravijo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, združljivi z učinkovitim izvrševanjem protimonopolnih pravil EU. V sodbi Sodišča Evropske unije se lahko obravnava tudi učinek, ki bi ga ti roki lahko imeli na pooblastilo nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da določijo prednostne naloge (člen 4(5)).

Nazadnje je Italija v zadevi C-588/24 Imballaggi Piemontesi zaprosila za smernice o tem, ali je nacionalna določba, ki organu, pristojnemu za konkurenco, omogoča, da pod določenimi pogoji in z obrazloženo utemeljitvijo podaljša roke, v katerih je treba zaključiti postopek za uveljavljanje pravil konkurence, združljiva z obveznostjo izvedbe postopka v razumnem časovnem okviru (člen 3(3)).

6. ZAKLJUČEK

Cilj direktive o ECN+ je okrepiti vlogo nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje izvrševali protimonopolna pravila EU, in sicer z uvedbo minimalnega nabora jamstev za neodvisnost ter pooblastil za preiskovanje, odločanje in izrekanje glob, uskladitvijo programov prizanesljivosti in okrepitvijo sodelovanja med nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco. Z direktivo o ECN+ je tako dopolnjen decentralizirani sistem izvrševanja, uveden z Uredbo (ES) št. 1/2003, s katero so bili nacionalni organi, pristojni za konkurenco, pooblaščeni za izvrševanje protimonopolnih pravil EU, ne da bi se jim podelila usklajena izvršilna pooblastila.

Vse države članice razen ene so prenesle glavne določbe Direktive, čeprav jih je večina to storila z zamudo.

Komisija bo še naprej ocenjevala in spremljala skladnost držav članic z direktivo o ECN+ ter sprejemala ustrezne ukrepe, po potrebi tudi postopke za ugotavljanje kršitev, da bi se zagotovil njen popoln in pravilen prenos po vsej EU. Še naprej bo v državah članicah spremljala tudi razvoj dogodkov na tem področju, da se direktiva o ECN+ pregleda, ko bo zbranih dovolj izkušenj v zvezi z uporabo novih pravil.