EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.11.2024.
COM(2024) 558 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o prenošenju Direktive (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o prenošenju Direktive (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta

1. DIREKTIVA ECN+: ZAČECI I CILJEVI

Pravilima EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja nastoji se omogućiti učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Članak 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) zabranjuje sporazume između dva ili više poduzetnika kojima se ograničava tržišno natjecanje, kao što su karteli među konkurentima radi dogovaranja cijena. Članak 102. UFEU-a zabranjuje poduzetnicima da zloupotrebljavaju svoj vladajući položaj na tržištu, primjerice davanjem nezakonitih rabata ili primjenom predatorskih cijena.

Od 2004. tijela nadležna za tržišno natjecanje u državama članicama EU-a („nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje”) imaju ovlasti na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 ([1]) primjenjivati pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja zajedno s Europskom komisijom.

Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje provode pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja tako što blisko surađuju u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje („ECN”). Komisija obično istražuje protutržišne prakse ili sporazume ako utječu na tržišno natjecanje u najmanje tri države članice ili ako bi bilo korisno stvoriti presedan na razini EU-a. Djelovanje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje obično je primjereno u slučajevima kad je tržišno natjecanje znatno narušeno na državnom području te države članice ([2]).

Ovlašćivanjem nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 uspostavljen je decentralizirani sustav za provedbu pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja, ali nisu utvrđena detaljna sredstva i instrumenti za primjenu tih pravila na nacionalnoj razini. To znači da su, iako su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje primjenjivala ista materijalna pravila, njihove istražne ovlasti i ovlasti za donošenje odluka bile uređene nacionalnim pravom.

Nakon desetogodišnjeg iskustva s decentraliziranim sustavom provedbe Komisija je utvrdila da je u nekim područjima potrebno poduzeti dodatne mjere ([3]). Stoga je 22. ožujka 2017. predložila direktivu kojom bi se tijela država članica nadležna za tržišno

([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, SL L 1, 4.1.2003., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj („Uredba (EZ) br. 1/2003”).

([2]) Vidjeti odjeljak 2.1. „Načela raspodjele predmeta” Obavijesti Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, SL C 101, 27.4.2004., str. 43.

([3]) Komunikacija Komisije *Deset godina zaštite tržišnog natjecanja na temelju Uredbe 1/2003: rezultati i buduće perspektive*, COM(2014) 453 final, 9. srpnja 2014.

natjecanje ovlastila za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i kojom bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta ([4]).

Stoga su Europski parlament i Vijeće 11. prosinca 2018. donijeli Direktivu (EU) 2019/1 ([5]) („Direktiva ECN+”). Njezin je cilj omogućiti nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje da imaju: i. osnovna jamstva neovisnosti i resurse; ii. temeljne istražne ovlasti, ovlasti za donošenje odluka i za izricanje novčanih kazni; iii. pokajničke programe i iv. mehanizme za uzajamnu pomoć.

Direktiva ECN+ stupila je na snagu 3. veljače 2019. Države članice morale su je prenijeti u nacionalno pravo do 4. veljače 2021.

2. OPSEG IZVJEŠĆA

U skladu s člankom 35. Direktive ECN+ Komisija do 12. prosinca 2024. mora izvijestiti Europski parlament i Vijeće o prenošenju i provedbi te direktive. Ako je to prikladno, Komisija može preispitati Direktivu ECN+ i prema potrebi iznijeti zakonodavni prijedlog.

Glavna su tema ovog izvješća načini na koji su glavne odredbe Direktive ECN+ prenesene u državama članicama koje su dovršile postupak prenošenja. Ističu se glavna poboljšanja postignuta prenošenjem Direktive ECN+ u tim državama članicama, ali i glavni problemi povezani s njezinim prenošenjem. Navodi se i očekivani razvoj sudske prakse Suda Europske unije („Sud”) zbog kojeg bi se mogli preoblikovati određeni aspekti Direktive ECN+.

Budući da mnoge države članice nisu prenijele Direktivu ECN+ u propisanom roku od dvije godine, još je prerano za izvješćivanje o tome kako je provedena ili za njezino smisleno preispitivanje.

3. ULOGA KOMISIJE TIJEKOM I NAKON POSTUPKA PRENOŠENJA

3.1. Tehnička pomoć Komisije državama članicama

Ubrzo nakon donošenja Direktive ECN+ Komisija je održala sastanak sa svim državama članicama kako bi s njima raspravila njezine odredbe. Potom je tijekom nacionalnih zakonodavnih postupaka odgovarala na upite država članica o tome kako tumačiti odredbe Direktive ECN+, raspravljala o mogućim načinima njezina prenošenja i iznijela neslužbene primjedbe o nacrtima nacionalnih mjera za prenošenje ([6]).

([4]) COM(2017) 142 final od 22. ožujka 2017.

([5]) Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (SL L 11, 14.1.2019., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj („Direktiva ECN+”).

([6]) Na primjer, provedeno je savjetovanje s Komisijom o usklađenosti sustava financiranja nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje s obzirom na zahtjeve za neovisnost iz Direktive ECN+ (vidjeti članak 4. i uvodnu izjavu 17.).

3.2. Povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje

Dvadeset i dvije države članice nisu prenijele Direktivu ECN+ u propisanom roku od dvije godine ([7]). Komisija je u ožujku 2021. pokrenula postupke zbog povrede protiv tih država članica zbog nepriopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje. Zatim je 2022. i 2023. poduzela sljedeće korake u postupcima zbog povrede protiv država članica koje je još nisu obavijestile ni o kakvim mjerama za prenošenje: u rujnu 2022. uputila je obrazložena mišljenja Estoniji, Luksemburgu, Poljskoj i Sloveniji zbog neprenošenja, dok je u srpnju 2023. izdala obrazloženo mišljenje protiv Rumunjske i pokrenula postupak protiv Estonije pred Sudom Europske unije.

Do prosinca 2023. sve su države članice osim Estonije prenijele Direktivu ECN+. Protiv nje se još uvijek vodi postupak zbog neprenošenja pred Sudom EU-a ([8]).

3.3. Komisijine procjene usklađenosti mjera za prenošenje

U skladu sa svojim Smjernicama za bolju regulativu ([9]) Komisija je pratila prenošenje Direktive ECN+ u državama članicama provođenjem procjena usklađenosti radi provjere potpunosti i sukladnosti nacionalnih mjera za prenošenje.

4. GLAVNE ODREDBE DIREKTIVE ECN+ I PRENOŠENJE

4.1. Neovisnost i resursi

Poglavljem III. Direktive ECN+ osigurava se da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju potrebna jamstva neovisnosti pri provedbi pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja i resurse potrebne za obavljanje svojih zadaća, što su preduvjeti za učinkovitu provedbu tih pravila.

U članku 4. uvodi se minimalni skup jamstava neovisnosti za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Države članice mogu utvrditi dodatna jamstva neovisnosti. Direktivom ECN+ propisuje se operativna neovisnost tih tijela, odnosno neovisnost u izvršavanju dužnosti i ovlasti (vidjeti uvodne izjave 17., 18. i 22.). Države članice trebale bi se pobrinuti da osoblje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje ne traži niti prima upute od vlade ili bilo kojeg drugog javnog ili privatnog subjekta i da se suzdržava od radnji koje nisu u skladu s njihovim dužnostima i ovlastima te da se donositelje odluka ne može razriješiti dužnosti zbog razloga povezanih s urednim izvršavanjem dužnosti i ovlasti te da se mora odabrati, zaposliti ili imenovati u skladu s jasnim i transparentnim postupcima. Naposljetku, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi imati ovlast da u potpunosti odrede svoje prioritete i odbace neprioritetne službene pritužbe.

U članku 5. uvodi se zahtjev da države članice: i. osiguraju nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje ljudske, financijske, tehničke i tehnološke resurse potrebne za obavljanje njihovih osnovnih zadaća u skladu s pravilima EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja i ii. da im omoguće neovisno trošenje proračunskih sredstava

([7]) Samo su Danska, Njemačka, Mađarska, Litva i Nizozemska obavijestile Komisiju o svojim nacionalnim mjerama za prenošenje do 4. veljače 2021. (ili ubrzo nakon toga), kako je propisano člankom 34. Direktive ECN+.

([8]) Vidjeti predmet C-577/23 Komisija/Estonija (Direktiva ECN+).

([9]) SWD(2021) 305 final, dostupno na https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, stranice 39. i 40.

dodijeljenih za te zadaće. U uvodnoj izjavi 17. navodi se da se novčane kazne koje nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje izriču za povrede pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja ne bi trebale upotrebljavati za izravno financiranje tih tijela. Na taj se način jamči njihova nepristranost.

Gotovo sve države članice uvele su nacionalnim propisima minimalni skup jamstava neovisnosti propisan Direktivom ECN+, uključujući izričitu odredbu kojom se jamči operativna neovisnost nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Velika većina država članica jamči i da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju dostatne resurse za obavljanje svojih zadaća. Riječ je ili o izričitom jamstvu u nacionalnim propisima ili o prešutnom jamstvu zato što nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu utjecati na resurse koji su im na raspolaganju u postupku dodjele proračunskih sredstava. Ostala se nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje uglavnom financiraju sama iz obveznih doprinosa poduzetnika.

Prenošenjem tog poglavlja Direktive ECN+ ojačana je neovisnost nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u većini država članica. To je postignuto donošenjem izričitih odredbi kojima se jamči njihova operativna i proračunska neovisnost, ukidanjem prethodnih ministarskih kontrola, uvođenjem novih pravila za sprečavanje sukoba interesa, poboljšanjem zaštite donositelja odluka u tim tijelima od neopravdanog razrješenja dužnosti i uvođenjem jasnih kriterija za njihov odabir. U nekim je državama članicama postignuto znatno poboljšanje i dodjelom ovlasti za određivanje prioriteta u provedbi i odbijanje službenih neprioritetnih pritužbi.

Neke države članice donijele su izričite odredbe kojima se utvrđuje da bi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje trebalo imati dostatne resurse za obavljanje svojih zadaća. U nekoliko država članica nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje dobilo je dodatne resurse povećanjem proračuna ili broja zaposlenih nakon prenošenja Direktive.

Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da u nekoliko država članica vladini službenici smiju prema nacionalnom pravu sudjelovati u postupcima nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

U jednoj državi članici zaštita od neopravdanog razrješenja dužnosti donositelja odluka propisana člankom 4. stavkom 3. Direktive ne obuhvaća sve takve osobe u nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje. Osim toga, u nekoliko država članica u nacionalnom pravu nije jasno definirano koji su dopušteni razlozi za razrješenje dužnosti, a osobito što čini „tešku povredu dužnosti” koja bi mogla dovesti do razrješenja. Jedna država članica utvrdila je i dodatni razlog za razrješenje dužnosti koji nadilazi razloge utvrđene u Direktivi.

Nekoliko država članica nema transparentan postupak imenovanja i jasne kriterije za odabir donositelja odluka u nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje.

U jednoj državi članici nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje nema izričitu ovlast za odbijanje neprioritetnih službenih pritužbi.

U nekoliko država članica ne postoje jamstva kojima bi se osiguralo da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje raspolažu dostatnim resursima.

Naposljetku, u nekoliko država članica nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje vlada mora odobriti trošenje dodijeljenih proračunskih sredstava.

4.2. Istražne ovlasti i ovlasti za donošenje odluka

U poglavlju IV. Direktive ECN+ utvrđuju se minimalne učinkovite ovlasti koje nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje moraju imati za provođenje istraga i donošenje odluka. Cilj je da nacionalna tijela nadležnima za tržišno natjecanje ne budu spriječena u učinkovitom otklanjanju povrede pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja zbog toga što nemaju takve ovlasti ili je njihovo područje primjene ograničeno.

Člancima od 6. do 9. jamči se da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju učinkovite istražne mehanizme. Na temelju članka 6. i 7. nadležna tijela mogu provoditi nenajavljene pretrage u poslovnim i ostalim prostorima. Na temelju članka 8. ovlaštena su izdati zahtjev za informacije, a na temelju članka 9. pozvati na razgovor predstavnike poduzetnika, predstavnike pravnih osoba koje nisu poduzetnici i fizičke osobe.

Člancima od 10. do 12. uvodi se minimalni skup ovlasti za donošenje odluka koje bi trebala imati nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Na temelju članka 10. ta su tijela ovlaštena utvrditi povredu, zahtijevati od poduzetnika da je otkloni i uvesti strukturne mjere i mjere praćenja poslovanja. Osim toga, mogu utvrditi da je povreda počinjena u prošlosti. Na temelju članka 11. ovlaštena su donijeti privremene mjere na vlastitu inicijativu (*ex officio*). U skladu s člankom 12. mogu prihvatiti obveze koje ponudi poduzetnik.

Kad je riječ o istražnim ovlastima, gotovo sve države članice uskladile su svoje nacionalne propise s Direktivom. U nekim državama članicama to je dovelo do uvođenja novih ovlasti, kao što su ovlasti za provođenje pretraga u prostorima koji nisu poslovni, provođenje pretraga uz pomoć policije, nastavak pretrage u vlastitim ili za to određenim prostorima, slanje zahtjeva za informacije drugim pravnim i fizičkim osobama i pozivanje relevantnih osoba na razgovor. Neke države članice donijele su i druge mjere osim minimalnih zahtjeva utvrđenih u Direktivi: nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dale su ovlast za postavljanje pitanja za vrijeme pretraga u prostorima koji nisu poslovni te za pečaćenje takvih prostora i relevantne dokumentacije.

Ipak, u nekoliko država članica procjene usklađenosti pokazuju određena ograničenja ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje da provodi nenajavljene pretrage u poslovnim i ostalim prostorima. Najčešće je riječ o tome da tijelo mora zadovoljiti pravne standarde koji nisu u skladu s onima predviđenima u Direktivi. Utvrđena su i određena ograničenja ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje da pretražuje i kopira elektroničke dokumente u poslovnim prostorima i da nastavi pretragu u vlastitim ili za to određenim prostorima. Nisu sve države članice prenijele prethodno sudsko odobrenje propisano Direktivom ECN+ za pretrage u prostorima koji nisu poslovni.

Nadalje, u nekoliko država članica nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne može zatražiti informacije od drugih fizičkih i pravnih osoba.

U nekoliko drugih država članica nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne može pozivati predstavnike drugih pravnih osoba i/ili fizičke osobe na razgovore.

Kad je riječ o ovlastima za donošenje odluka, sve države članice uvele su nacionalnim propisima minimalni skup ovlasti predviđenih u Direktivi ECN+. Zabilježena su velika poboljšanja u nekim državama članicama u kojima nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje prethodno nije imalo ovlasti za uvođenje mjera praćenja poslovanja i strukturnih mjera te u nekoliko država članica u kojima nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje prethodno nisu mogla donositi privremene mjere na vlastitu inicijativu. U nekoliko je

država članica uvedeno ispitivanje tržišta u okviru postupka donošenja odluka o prihvaćanju obveza. Neke države članice iskoristile su prenošenje Direktive ECN+ kako bi ovlastile nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje za donošenje odluka o nagodbi premda ta ovlast nije obuhvaćena Direktivom.

Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da u nekoliko država članica nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora dokazati „legitiman interes" za utvrđivanje povrede počinjene u prošlosti, što je zahtjev koji nije predviđen Direktivom ECN+.

4.3. Novčane kazne i periodični penali

U skladu s poglavljem V. Direktive ECN+ nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu poduzetnicima izreći odvraćajuće novčane kazne.

U skladu s člankom 13. nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje izriču novčane kazne u vlastitim upravnim postupcima ili traže izricanje novčanih kazni u nekaznenim sudskim postupcima koji se vode protiv poduzetnika zbog povreda pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja. Tim se člankom uvodi i mogućnost izricanja novčanih kazni za nepoštovanje istražnih mjera ili odluka.

Člankom 14. uvode se ključni parametri koje bi nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala uzeti u obzir pri određivanju iznosa novčane kazne. Tim se člankom predviđa i mogućnost izricanja novčanih kazni udruženjima poduzetnika na temelju prihoda njihovih članova. U članku 15. utvrđuje se zajednička minimalna osnovica za najvišu zakonsku novčanu kaznu koja se može izreći za povrede pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja. Države članice mogu uvesti višu najveću zakonsku novčanu kaznu.

Člankom 16. uvodi se ovlast izricanja periodičnih penala kako bi se zajamčilo poštovanje istražnih mjera i odluka.

Nakon prenošenja Direktive ECN+ nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u gotovo svim državama članicama ovlaštena su izricati učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće novčane kazne te periodične penale poduzetnicima i njihovim udruženjima.

Znatna poboljšanja ostvarena su u nekoliko država članica, čiji su se sustavi provedbe uvelike promijenili zahvaljujući provedbi Direktive ECN+. Dvije države članice prešle su sa sustava isključivo kaznenog progona na mješoviti građanski/kazneni sustav u kojem novčane kazne sad može izreći ili potvrditi i građanski sud. Druge dvije države članice čiji je sustav provedbe već bio u skladu s Direktivom iskoristile su priliku da povećaju njegovu učinkovitost: u jednoj državi članici nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje više nije obvezno pokrenuti postupak pred sudom, nego može izreći novčane kazne u okviru vlastitog upravnog postupka, a u drugoj nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje više ne mora pokrenuti kazneni postupak radi izricanja novčanih kazni poduzetnicima.

Osim toga, neke su države članice povećale najveće iznose novčanih kazni, dok su druge omogućile izricanje novčanih kazni za postupovne povrede. U jednoj je državi članici uveden pojam „poduzetnika", pa se sad u njoj mogu izricati novčane kazne matičnim društvima i pravnim sljednicima. U drugim državama članicama nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje sad imaju ovlast izricanja novčanih kazni udruženjima poduzetnika na temelju prihoda njihovih članova i obvezivanja udruženja da od svojih članova traže da doprinesu pokrivanju novčane kazne.

Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da u nekoliko država članica i dalje postoje određena ograničenja zbog kojih nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ne mogu izricati postupovne novčane kazne za nepoštovanje istražnih mjera i/ili odluka odnosno takve novčane kazne mogu izricati samo za određene vrste neusklađenosti. Osim toga, u jednoj državi članici nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje prvo bi trebalo utvrditi odgovornost fizičke osobe na rukovodećem položaju prije nego što poduzetniku izrekne novčanu kaznu za tu povredu. U drugoj državi članici najveći iznos novčane kazne koju nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje može izreći za povrede pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja nije u skladu sa zahtjevima iz Direktive ECN+.

4.4. Oslobođenje od kazne ili njezino umanjenje

U poglavlju VI. Direktive ECN+ utvrđena su usklađena pravila za nacionalne pokajničke programe. Pokajnički programi ključni su za otkrivanje kartela. Cilj je povećati pravnu sigurnost za poduzetnike koji žele podnijeti zahtjev za oslobođenje od kazne ili njezino umanjenje kako bi se smanjile razlike među pokajničkim programima koji se primjenjuju u državama članicama i tako potaknulo poduzetnike na suradnju s Komisijom i nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje.

U članku 17. utvrđuju se jedinstveni uvjeti za oslobođenje od novčanih kazni poduzetnika koji priznaju da su sudjelovali u tajnim kartelima. U članku 18. utvrđuju se uvjeti za odobravanje umanjenja novčanih kazni poduzetnicima koji ne ispunjavaju uvjete za potpuno oslobođenje od kazni, ali predoče dokaze koji imaju znatnu dodanu vrijednost u dokazivanju postojanja tajnog kartela. U članku 19. navode se opći uvjeti koje mora ispuniti svaki podnositelj zahtjeva za oslobođenje od kazne ili njezino umanjenje kako bi se zajamčila njegova potpuna suradnja i okončalo njegovo sudjelovanje u kartelu. U članku 20. propisuju se jedinstvena pravila o obliku, podnošenju i jeziku izjava poduzetnika pokajnika.

U članku 21. uvode se usklađena pravila za zabilježbe za zahtjeve za oslobođenje od novčanih kazni. Ti skraćeni zahtjevi za oslobođenje omogućuju poduzetnicima da dobiju mjesto u redu za oslobođenje dok ne prikupe dovoljno informacija i dokaza kako bi ispunili uvjete za oslobođenje od kazni. U članku 22. uvodi se pojednostavnjeni sustav za skraćene zahtjeve. U skladu s tim člankom podnositelji zahtjeva koji su Komisiji podnijeli zahtjev za oslobođenje od kazne ili njezino umanjenje mogu podnijeti skraćene zahtjeve nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje u vezi s istim tajnim kartelom.

Konačno, člankom 23. sadašnji i bivši zaposlenici podnositelja zahtjeva za oslobođenje od kazne štite se od upravnih i kaznenih sankcija ako su ispunjeni određeni uvjeti.

Sve države članice sad imaju pokajničke programe koji se provode u skladu s jedinstvenim pravilima i postupcima. Prenošenje Direktive ECN+ dovelo je do uvođenja upravnih pokajničkih programa u dvije države članice. U drugim državama članicama pokajnički programi kodificirani su u primarnom ili sekundarnom zakonodavstvu. Općenito, prenošenje je dovelo do veće usklađenosti pokajničkih programa u cijelom EU-u. U nekim državama članicama prenošenje je ujedno potaknulo uvođenje zabilježbi i skraćenih zahtjeva. Druge države članice uvele su zaštitu od kaznenih sankcija za osoblje podnositelja zahtjeva za oslobođenje od kazne.

Sve države članice provele su temeljne odredbe Direktive ECN+ o oslobođenju od kazne ili njezinu umanjenju. Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da u nekoliko država članica nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu zahtijevati dodatne informacije od poduzetnika nakon što podnese skraćeni zahtjev i/ili da nije propisano da

mogu samo u iznimnim okolnostima od poduzetnika zahtijevati da podnese puni zahtjev prije nego što Komisija odluči hoće li pokrenuti postupak.

U nekoliko država članica zaštita osoblja podnositelja zahtjeva za oslobođenje od kazne od upravnih i/ili kaznenih sankcija nije predviđena nacionalnim pravom ili bi dodatno iziskivala od člana osoblja da podnese pojedinačni zahtjev za oslobođenje od kazne. U drugoj državi članici državni odvjetnik ima široku diskrecijsku ovlast prema nacionalnom pravu da odluči hoće li te pojedince kazneno goniti ili kazniti.

Problem je i to što nekoliko država članica ne zahtijeva izričito od nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da omoguće potrebnu komunikaciju između tijela nadležnih za kazneni progon ili sankcioniranje u svojim državama članicama i tijela nadležnih za tržišno natjecanje drugih država članica kako bi se zajamčila zaštita osoblja podnositelja zahtjeva za oslobođenje od kazne od prekograničnih upravnih i/ili kaznenih sankcija.

4.5. Uzajamna pomoć

U poglavlju VII. Direktive ECN+ uvode se usklađena pravila koja olakšavaju uzajamnu pomoć među nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Tim mehanizmima uzajamne pomoći nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ovlašćuju se za učinkovitu provedbu prava tržišnog natjecanja izvan svojih granica, čime se omogućuje da decentralizirani sustav za provedbu pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja funkcionira kao povezana cjelina.

U skladu s člankom 24. službenici nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje smiju prisustvovati i pomagati u pretragama i razgovorima koje u njihovo ime provodi drugo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje. Tim se člankom nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ujedno ovlašćuju da se koriste svojim istražnim ovlastima kako bi utvrdila neusklađenost s mjerama i odlukama koje su donijela druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Na temelju članaka 25. i 26. nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu jedna od drugih zatražiti dostavu dokumenata i izvršenje odluka u njihovo ime putem jedinstvenog instrumenta.

Člancima 27. i 28. utvrđuju se opća načela suradnje, na primjer u vezi s primjenjivim pravom, sadržajem jedinstvenog instrumenta, jezičnim zahtjevima, pokrivanjem troškova, mogućnošću odbijanja pomoći i rješavanjem sporova koji se odnose na zahtjeve za uzajamnu pomoć.

Direktiva ECN+ pojačala je suradnju među nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Njome se tim tijelima daje nova ovlast da se koriste svojim istražnim mjerama kako bi utvrdila neusklađenost s istražnim mjerama i odlukama koje su donijela druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje. Uvodi se i „jedinstveni instrument”, koji nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje olakšava obavješćivanje o njihovim aktima ili njihovo izvršenje u drugim državama članicama.

Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da u brojnim državama članicama nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nisu izričito ovlaštena služiti se istražnim mjerama za provjeru usklađenosti s istražnim mjerama i odlukama koje su donijela druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, traženje takve uzajamne pomoći ili razmjenu informacija prikupljenih u tom kontekstu kako bi ih iskoristile kao dokaze u svojim postupcima provedbe.

U nekoliko država članica ne postoji izričita ovlast da se od drugih nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje zatraži obavješćivanje o aktima ili izvršenje odluka ili se na tu ovlast primjenjuju uvjeti stroži od onih predviđenih Direktivom. Naposljetku, nekoliko država članica ne isključuje mogućnost primjene nacionalnih rokova zastare na odluke o novčanoj kazni koje su donijela druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, što bi ih moglo spriječiti da pruže zatraženu uzajamnu pomoć.

4.6. Rokovi zastare

Poglavlje VIII. Direktive ECN+ sadržava pravila o rokovima zastare za novčane kazne i periodične penale koje izriču nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje.

Člankom 29. stavkom 1. propisan je zastoj ili prekid nacionalnih rokova zastare tijekom trajanja postupka provedbe koji u vezi s istom povredom pravila EU-a o tržišnom natjecanju provodi drugo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ili Komisija. Tako se omogućuje učinkovito funkcioniranje sustava usporednih nadležnosti u okviru ECN-a, a ostalim nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje nije onemogućena naknadna istraga predmetnog postupanja niti donošenje odluke.

U skladu s člankom 29. stavkom 2. države članice dužne su osigurati zastoj ili prekid vlastitih rokova zastare ako su odluke njihovih nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje o novčanim kaznama predmet sudskog preispitivanja. Tako se sprečava da dugotrajni žalbeni postupci utječu na ovlast nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da izriču novčane kazne ili periodične penale.

Veliko poboljšanje uvedeno Direktivom ECN+ pravilo je koje jamči da zastara ne sprečava nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u svim državama članicama da izriču novčane kazne i periodične penale ako Komisija ili drugo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje rješavaju istu povredu.

Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da je u nekoliko nacionalnih propisa nejasno odnosi li se zastoj ili prekid roka zastare na sve poduzetnike umiješane u povredu. Drugi nacionalni propisi dopuštaju zastoj ili prekid samo pod uvjetom da su poduzeti određeni koraci (npr. službeno pokretanje postupka).

4.7. Opće odredbe

Poglavlje IX. Direktive ECN+ sadržava opće odredbe o ulozi nacionalnih upravnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje pred nacionalnim sudovima, uvidu stranaka u spise, ograničenjima pristupa i upotrebe informacija te dopuštenosti dokaza pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje.

U skladu s člankom 30. nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju ovlast pokrenuti postupak i/ili se braniti u postupku pred nacionalnim sudovima.

Člankom 31. nastoji se ograničiti upotreba određenih kategorija informacija koje poduzetnici dostavljaju nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje u okviru postupka provedbe. Cilj je Direktive ECN+ da se povećanjem pravne sigurnosti u pogledu zaštite tih informacija zajamči učinkovitost postupaka provedbe te pokajničkih programa i programa za nagodbu.

Člankom 31. stavkom 2. propisuje se opća obveza čuvanja poslovne tajne za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i njihovo osoblje. Člankom 31. stavkom 3. uvodi se

ograničenje pristupa izjavama poduzetnika pokajnika i prijedlozima za nagodbu u svim relevantnim postupcima u kojima se ti dokumenti mogu pojaviti, na primjer u kaznenom postupku kad se od nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje zahtijeva da proslijede spise državnom odvjetniku. Člankom 31. stavkom 4. ograničava se način na koji stranke koje su dobile uvid u spis iz postupka provedbe nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje mogu upotrebljavati informacije iz izjava poduzetnika pokajnika i prijedloga za nagodbu. Člankom 31. stavkom 5. strankama se zabranjuje upotreba određenih kategorija informacija u postupcima pred nacionalnim sudovima dok traje postupak provedbe koji vodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje. Naposljetku, u članku 31. stavku 6. utvrđuju se posebni uvjeti za razmjenu izjava poduzetnika pokajnika među nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje.

U skladu s člankom 32. sve su vrste dokaza dopuštene kao dokazi pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, bez obzira na njihov oblik i medij na kojem su pohranjeni.

Nakon prenošenja Direktive ECN+ nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u svim državama članicama imaju ovlasti pokrenuti postupak i/ili se braniti u postupku pred nacionalnim sudovima. Međutim, procjene usklađenosti pokazuju da u nekim državama članicama nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nemaju pravo žalbe ako nacionalno pravosudno tijelo odbije izdati prethodno odobrenje za provođenje pretraga.

U svim državama članicama nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i njihovo osoblje imaju obvezu čuvanja poslovne tajne. Osim toga, sve države članice u svojem nacionalnom pravu predviđaju poneka ograničenja upotrebe određenih kategorija informacija, posebno izjava poduzetnika pokajnika i prijedloga za nagodbu.

Međutim, procjene usklađenosti pokazuju određene probleme. U nacionalnom pravu velike većine država članica ne ograničava se pristup izjavama poduzetnika pokajnika i prijedlozima za nagodbu u svim relevantnim postupcima u kojima se ti dokumenti mogu pojaviti. U nekoliko država članica upotreba informacija dobivenih iz izjava poduzetnika pokajnika i prijedloga za nagodbu uvidom u spise nije izričito ograničena na posebne okolnosti opisane u Direktivi ECN+. Nadalje, u nekim državama članicama ili nema ograničenja upotrebe određenih kategorija informacija dok je u tijeku postupak provedbe koji vodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ili se ono ne odnosi na sve nacionalne sudske postupke.

U svim su državama članicama sve vrste dokaza dopuštene kao dokazi pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, bez obzira na njihov oblik i medij na kojem su pohranjeni.

5. OČEKIVANI RAZVOJ SUDSKE PRAKSE POVEZANE S DIREKTIVOM ECN+

Nakon donošenja Direktive ECN+ Sudu EU-a upućen je niz zahtjeva za prethodnu odluku o obvezama na temelju te direktive.

Predmet C-2/23 *FL und KM Baugesellschaft i S* zahtjev je Austrije za smjernice o tome može li nacionalno pravo dopuštati tužiteljima u kaznenim postupcima da pristupaju i upotrebljavaju izjave poduzetnika pokajnika i prijedloge za nagodbu. Očekuje se da će presuda Suda EU-a pružiti smjernice o zaštiti izjava poduzetnika pokajnika i prijedloga za nagodbu (članak 31. stavak 3.) u kontekstu suradnje između nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i drugih regulatornih tijela ili tijela nadležnih za kazneni progon.

U spojenim predmetima od C-258/23 do C-260/23 *Imagens Médicas Integradas i drugi*, kao i predmetima C-132/24 *Apap i drugi* i C-195/24 *Blueotter i drugi*, Portugal traži smjernice o tome može li se korespondencija e-poštom zaplijeniti u okviru pretraga u poslovnim prostorima bez prethodnog sudskog odobrenja. Predmet C-619/23 *Ronos* zahtjev je Bugarske za smjernice o tome mogu li ustavne zaštitne mjere ograničiti ovlast pretraživanja dopisivanja u aplikaciji na prijenosnom računalu pronađenom u okviru pretrage poslovnih prostora. Očekuje se da će se u tim presudama Suda EU-a pojasniti ovlasti za pretragu (članak 6.), dopuštenost dokaza (članak 32.) i dužnost država članica da osmisle postupovne zaštitne mjere tako da se postigne ravnoteža između temeljnih prava poduzetnika i obveze učinkovite provedbe pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja (uvodna izjava 14.).

U predmetu C-511/23 *Caronte & Tourist SpA* Italija traži smjernice o tome jesu li rokovi za predistrage pritužbi koje provode nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje spojivi s učinkovitom provedbom pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja. U presudi Suda EU-a može se razmotriti i učinak koji bi takvi rokovi mogli imati na ovlast nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da odrede prioritete u provedbi (članak 4. stavak 5.).

Naposljetku, u predmetu C-588/24 *Imballaggi Piemontesi* Italija traži smjernice o tome je li nacionalna odredba kojom se tijelu nadležnom za tržišno natjecanje omogućuje da pod određenim uvjetima i uz utemeljeno obrazloženje produlji rokove za dovršetak postupka provedbe spojiva s obvezom da se postupak provede u razumnom roku (članak 3. stavak 3.).

6. ZAKLJUČAK

Cilj je Direktive ECN+ ovlastiti nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja uvođenjem minimalnog skupa jamstava neovisnosti te istražne ovlasti, ovlasti za donošenje odluka i izricanje novčanih kazni, usklađivanjem pokajničkih programa i jačanjem suradnje među nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Direktiva ECN+ stoga dopunjuje decentralizirani sustav provedbe uveden Uredbom (EZ) br. 1/2003, kojom su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ovlaštena za provedbu pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja, ali im nisu dodijeljene usklađene provedbene ovlasti.

Sve države članice osim jedne prenijele su glavne odredbe Direktive. Doduše, većina ih je prenijela sa zakašnjenjem.

Komisija će nastaviti procjenjivati i pratiti usklađenost država članica s Direktivom ECN+ te će poduzeti odgovarajuće mjere, uključujući prema potrebi pokretanje postupaka zbog povrede, kako bi se ta direktiva potpuno i pravilno prenijela u cijelom EU-u. Osim toga, nastavit će pratiti razvoj situacije u državama članicama u tom području radi preispitivanja Direktive ECN+ nakon što se stekne dovoljno iskustva u primjeni novih pravila.