



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.9.2024.
COM(2024) 394 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

**o pravnom okviru i primjeni privremenih mjera nacionalnih tijela nadležnih za tržišno
natjecanje**

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o pravnom okviru i primjeni privremenih mjera nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje

1. UVOD: SVRHA I OPSEG IZVJEŠĆA

Protumonopolska pravila EU-a zabranjuju sporazume i usklađena djelovanja poduzetnika koji ograničavaju tržišno natjecanje (članak 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”)) i zlouporabu od strane poduzetnika koji ima vladajući položaj na tržištu (članak 102. UFEU-a). Europska komisija („Komisija”) i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje („nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje”) surađuju u provedbi protumonopolskih pravila EU-a u skladu s člancima 4., 5. i 10. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003¹. U skladu s člankom 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje dužna su primjenjivati protumonopolska pravila EU-a ako sporazum ili zlouporaba mogu utjecati na trgovinu između država članica. Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje surađuju u provedbi protumonopolskih pravila u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje („ECN”).

Privremene mjere mogu biti važan instrument kojim tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu osigurati očuvanje ili ponovnu uspostavu tržišnog natjecanja za vrijeme protumonopolske istrage. Cilj je takvih mjera spriječiti daljnju štetu za tržišno natjecanje u postupcima u tijeku. Privremenim mjerama moguće je, na primjer, naložiti poduzetniku da isporuči određeni proizvod ili uslugu ili da prestane s određenim ponašanjem za vrijeme protumonopolske istrage.

Komisija ima ovlast za izricanje privremenih mjera u protumonopolskim postupcima u skladu s člankom 8. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003, koji je naveden u nastavku.

1. U hitnim slučajevima kada postoji rizik nanošenja znatne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje, Komisija može, postupajući po službenoj dužnosti, odlukom koja se temelji na dostatnim indicijama povrede Ugovora (prima facie), naložiti privremene mjere.

2. Odluka u smislu stavka 1. primjenjuje se kroz određeno vremensko razdoblje i može se produljivati ukoliko je to neophodno i primjereno.

Europski parlament i Vijeće donijeli su 11. prosinca 2018. Direktivu (EU) 2019/1² („Direktiva ECN+”) kako bi nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje učinkovitije provodila protumonopolska pravila EU-a, među ostalim tako što osiguravaju da imaju: i. osnovna jamstva

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 4.1.2003., L1/1.

² 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., str. 3.).

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.

U skladu s člankom 11. Direktive ECN+ države članice dužne su svojim nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dodijeliti ovlast za izricanje privremenih mjera. Tekst članka naveden je u nastavku.

1. Države članice osiguravaju da su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ovlaštena, postupajući na vlastitu inicijativu, odlukom naložiti izricanje privremenih mjera poduzetnicima i udruženjima poduzetnika barem u hitnim slučajevima kada postoji rizik nanošenja znatne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje, na temelju dostatnih indicija (prima facie) povrede članka 101. ili članka 102. UFEU-a. Takva odluka razmjerna je i primjenjuje se ili tijekom određenog razdoblja, koje se može produljiti ako je to neophodno i primjereno, ili dok se ne donese pravomoćna odluka. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje obavješćuju Europsku mrežu za tržišno natjecanje o izricanju tih privremenih mjera.

2. Države članice osiguravaju da se zakonitost, uključujući razmjernost, privremenih mjera iz stavka 1. može preispitati u okviru ubrzanih žalbenih postupaka.

U uvodnoj izjavi 38. Direktive ECN+ pojašnjava se da su privremene mjere važan instrument za izbjegavanje promjena na tržištu koje bi bilo vrlo teško ispraviti odlukom koju bi na kraju postupka donijelo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje. Naglašava se i da države članice mogu nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dodijeliti šire ovlasti za izricanje privremenih mjera te da bi države članice trebale stvoriti uvjete potrebne da bi se osiguralo da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu primjenjivati privremene mjere u praksi. Države članice morale su prenijeti Direktivu ECN+ do 4. veljače 2021.

U izjavi priloženoj Direktivi ECN+ Komisija se obvezala da će „analizirati može li se u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje pojednostavniti postupak donošenja privremenih mjera” i to „[k]ako bi tijelima nadležnima za tržišno natjecanje omogućila da učinkovitije drže korak s tržištima koja se brzo razvijaju”.

Prvotno je bilo predviđeno da rezultate te analize prikaže u izvješću Vijeću i Europskom parlamentu u roku od dvije godine od roka za prenošenje Direktive ECN+, odnosno do 4. veljače 2023. Međutim, Komisija je u lipnju 2022. pokrenula postupak evaluacije Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004. Stoga je podnošenje izvješća odgođeno kako bi se u njemu mogli prikazati i rezultati evaluacije ovlasti Komisije za donošenje privremenih mjera u protumonopolskim postupcima kako je predviđeno u članku 8. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003. Odgoda podnošenja izvješća omogućila je i opsežniju analizu jer je većina država članica u međuvremenu dovršila postupak prenošenja Direktive ECN+³.

Izvješće je usmjereno na pravni okvir i primjenu privremenih mjera nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Temelji se na usporednoj procjeni: i. relevantnih zakonodavnih tekstova

³ Sve države članice, osim Estonije, u međuvremenu su prenijele Direktivu ECN+. Analiza u ovom izvješću obuhvaća Estoniju, ali još ne odražava moguće zakonodavne promjene ovlasti za donošenje privremenih mjera nakon prenošenja Direktive ECN+.

država članica; ii. kvantitativnih podataka koje su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje dostavila za potrebe evaluacije Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004 i koji su dopunjeni u okviru analize i iii. kvalitativnih povratnih informacija nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje prikupljenih putem zahtjeva za pružanje informacija⁴.

Izvješće započinje pregledom: i. datumâ uvođenja ovlasti za izricanje privremenih mjera zbog povrede protumonopolskih pravila EU-a u državama članicama i ii. zakonodavnih promjena povezanih s tom ovlasti do kojih je došlo zbog prenošenja Direktive ECN+. U izvješću su zatim prikazane razlike između zakonodavnih okvira država članica u pogledu materijalnopravnog kriterija koji treba ispuniti prije uvođenja privremenih mjera i postupovnih zahtjeva za te mjere. Uz to se analizira kako nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u praksi upotrebljavaju taj instrument te donose njihova iskustva. Na kraju izvješća navode se neki preliminarni zaključci.

2. OVLAST ZA DONOŠENJE PRIVREMENIH MJERA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Svih 27 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u okviru ECN-a ima ovlasti za izricanje privremenih mjera za povrede protumonopolskih pravila EU-a i/ili jednakovrijednih odredaba iz nacionalnog prava tržišnog natjecanja. Ta je ovlast dio standardnog paketa instrumenata nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje za provedbu protumonopolskih pravila u okviru nacionalnih zakona o tržišnom natjecanju.

Pregled uvođenja ovlasti za izricanje privremenih mjera

Prije nego što je ovlast Komisije za izricanje privremenih mjera kodificirana u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1/2003⁵, 11 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje već je imalo tu ovlast: Francuska (1986.), Cipar (1989.), Španjolska (1989.), Belgija (1991.), Finska (1992.), Švedska (1993.), Grčka (1995.), Malta (1995.), Mađarska (1997.), Litva (1999.) i Austrija (2002.).

Osim toga, 13 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje dobilo je takve ovlasti istodobno ili nakon donošenja Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003: Hrvatska (2003.), Portugal (2003.), Češka (2004.), Latvija (2004.), Luksemburg (2004.), Poljska (2004.), Njemačka (2005.), Rumunjska (2005.), Italija (2006.), Bugarska (2008.), Slovenija (2008.), Danska (2013.) i Estonija (2013.).

Kao glavni razlog za uvođenje ovlasti za donošenje privremenih mjera nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje uglavnom navode potrebu za bržom intervencijom i očuvanjem stanja ili ponovnom uspostavom tržišnog natjecanja dok traje protumonopolska istraga. Za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje koja su tu ovlast dobila nakon donošenja Uredbe Vijeća (EZ)

⁴ Sredinom studenog 2023. Komisija je svim nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje poslala neslužbeni zahtjev za pružanje informacija o uvođenju, pravnoj osnovi i iskustvu s privremenim mjerama u njihovim državama članicama. Sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje dostavila su odgovor na taj zahtjev.

⁵ Uredba Vijeća (EEZ) br. 17 od 6. veljače 1962. bila je prva uredba o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora (SL 21.2.1962., 204.). Ovlašt za donošenje privremenih mjera u njoj nije izričito propisana, ali je Sud Europske unije tu ovlašt priznao (vidjeti rješenje Suda od 17. siječnja 1980., Camera Care Ltd/Komisija, predmet 792/79 R, EU:C:1980:18, točka 18.).

br. 1/2003 dodatna motivacija bila je želja za usklađivanjem provedbenih ovlasti s ovlastima Komisije i/ili drugih nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

Dvije države članice nedavno su uvele ovlast za donošenje privremenih mjera kao dio postupka prenošenja Direktive ECN+: Nizozemska (2021.) i Irska (2022.⁶). U Slovačkoj je nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje i prije imalo općenitiju ovlast za izricanje privremenih mjera na temelju svojeg Zakona o upravnom postupku, ali je tek prenošenjem Direktive ECN+ (2021.) u slovačko nacionalno pravo tržišnog natjecanja uvedena ovlast za donošenje privremenih mjera.

Zakonodavne promjene nakon prenošenja Direktive ECN+

Iako je većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i prije Direktive ECN+ imala ovlast za izricanje privremenih mjera, prenošenje te direktive iziskivalo je određene zakonodavne promjene. Neke države članice iskoristile su postupak prenošenja za uvođenje promjena koje nadilaze zahtjeve Direktive ECN+. Većina zakonodavnih promjena olakšava donošenje privremenih mjera nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje nakon prenošenja Direktive ECN+ u njihovim državama članicama.

U okviru prenošenja Direktive ECN+ Francuska i Luksemburg uveli su mogućnost da nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje na vlastitu inicijativu (po službenoj dužnosti) donese privremene mjere, u skladu s Direktivom. Nakon što je ta direktiva prenesena u Litvi, litavskom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje više nije potrebno dopuštenje suda za izricanje privremenih mjera. Njemačka je u okviru prenošenja uvela manje strog pravni kriterij za privremene mjere te više ne zahtijeva dokaz o „nepopravljivoj šteti” za tržišno natjecanje. Slično tomu, u Bugarskoj više nisu potrebni „dostatni dokazi” o povredi jer su u skladu s direktivom dovoljni dokazi *prima facie*. Švedsko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje sad može izreći strukturne korektivne mjere kao privremene mjere⁷. Italija je u okviru prenošenja uvela ovlast za produljenje trajanja privremenih mjera, što prije službeno nije bilo moguće. Portugal je uveo posebno upućivanje na zahtjev za utvrđivanje povrede protumonopolskih pravila EU-a na temelju dostatnih indicija (*prima facie*) kao osnove za izricanje privremenih mjera i više ne zahtijeva da nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje donese odluku u glavnom postupku u roku od 180 dana od izricanja privremenih mjera. Finska je produljila razdoblje u kojem se mogu izreći privremene mjere, i to na najviše 12 mjeseci (razdoblje primjene odluke može se i produljiti)⁸.

⁶ Akt kojim je irsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje dobilo tu ovlast donesen je 2022., a stupio je na snagu 2023.

⁷ To je neizravna posljedica prenošenja Direktive ECN+. U Švedskoj je ovlast za donošenje privremenih mjera povezana s ovlasti za izricanje korektivnih mjera. U skladu s člankom 10. stavkom 1. Direktive ECN+ nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi moći izreći „mjere praćenja poslovanja ili strukturne mjere”. Ovlast švedskog tijela nadležnog za tržišno natjecanje za određivanje korektivnih mjera proširena je i na strukturne korektivne mjere, a time je proširena i njegova ovlast za izricanje privremenih mjera.

⁸ Prije prenošenja Direktive ECN+ u Finskoj su privremene mjere koje je izreklo finsko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje vrijedile samo 90 dana.

U Finskoj, Luksemburgu i Slovačkoj za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje uveden je viši prag za donošenje privremenih mjera od onog iz prethodnog kriterija zbog usklađivanja s materijalnopравnim kriterijem Direktive ECN+. U Poljskoj je zbog zahtjeva iz Direktive ECN+ za donošenje obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama prije donošenja odluke o povredi uveden dodatni postupovni korak za donošenje privremenih mjera⁹. Grčka je u okviru prenošenja te direktive ukinula mogućnost da ministar razvoja zatraži privremene mjere i uvela rok od 12 mjeseci za donošenje odluke u glavnom postupku nakon izricanja privremenih mjera (koji se može produljiti jednom za dodatnih 12 mjeseci).

Naposljetku, ostale zakonodavne promjene u državama članicama značile su: i. pojašnjenja o zahtjevu da se poštuje načelo proporcionalnosti i potrebi za ubrzanim žalbama u skladu s Direktivom i ii. uvođenje obveze obavješćivanja ECN-a o donošenju privremenih mjera.

3. PRAVNI KRITERIJ I POSTUPAK: VEĆA USKLAĐENOST, ALI I DALJE POSTOJE RAZLIKE

Prenošenjem Direktive ECN+ u određenoj su mjeri usklađene ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje za izricanje privremenih mjera. U skladu s člankom 11. Direktive ECN+ države članice dužne su svojim nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dodijeliti ovlast za donošenje privremenih mjera na vlastitu inicijativu (po službenoj dužnosti). U članku 11. navodi se da bi se ta ovlast trebala primjenjivati barem u slučajevima u kojima je nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje utvrdilo povredu protumonopolskih pravila EU-a „na temelju dostatnih indicija (*prima facie*)” i ako „postoji rizik nanošenja znatne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje”. Budući da je riječ o minimalnom zahtjevu za usklađivanje, države članice mogu se odlučiti za manje strog materijalnopравni kriterij. Direktivom se uz to propisuje da sve privremene mjere moraju: i. poštovati načelo proporcionalnosti; ii. biti privremene i iii. da se moraju moći preispitati u ubrzanom žalbenom postupku. Osim toga, propisuje se i da sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebaju obavijestiti ECN o donošenju privremenih mjera.

Ovlast za pokretanje postupka donošenja privremenih mjera

Sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje sad imaju ovlast da na vlastitu inicijativu (po službenoj dužnosti) izreknu ili pokrenu donošenje privremenih mjera. Prije prenošenja Direktive ECN+ nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje Francuske i Luksemburga imala su ovlast za donošenje privremenih mjera samo na zahtjev stranke. Iako sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje sada mogu donositi privremene mjere bez zahtjeva stranke, 11 nacionalnih

⁹ U članku 3. stavku 3. Direktive ECN+ navodi se da „[d]ržave članice osiguravaju da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje prije donošenja [odluke o povredi] donesu obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama”. U Poljskoj se provode dvije vrste službenih postupaka: preliminarni postupak (bez stranaka u postupku, a time i bez uvida u spis) i postupak zbog povrede (sa strankama u postupku koje imaju uvid u spis). Donošenje obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama uvedeno je u trenutku pokretanja službenog postupka zbog povrede. Budući da se privremene mjere mogu donijeti tek nakon pokretanja takvih postupaka, prenošenje članka 3. stavka 3. dovelo je do dodatnog postupovnog koraka za donošenje privremenih mjera jer je poduzetnicima potrebno dostaviti više informacija u trenutku pokretanja postupka zbog povrede.

tijela nadležnih za tržišno natjecanje ima i izričitu ovlast za donošenje privremenih mjera na zahtjev stranaka (Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Francuska, Italija, Luksemburg, Portugal, Rumunjska i Španjolska). Međutim, i druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje navela su da u praksi često postupaju na zahtjev treće strane. Čini se da je jedina razlika u tome što njihovo postupanje po takvim zahtjevima nije obvezno.

Materijalnopravni kriterij

Petnaest nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje odlučilo se za materijalnopravni kriterij iz Direktive ECN+, koji je jednak kriteriju koji se primjenjuje na Komisiju kad izriče privremene mjere u skladu s člankom 8. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003. Moraju pokazati da je riječ o hitnom slučaju u kojem „postoji rizik nanošenja znatne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje” (Bugarska, Hrvatska, Cipar, Estonija, Finska, Grčka, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Rumunjska, Slovačka i Švedska).

Dvanaest nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje ima manje strog materijalnopravni kriterij. U Poljskoj, Portugalu i Sloveniji šteta treba biti samo „teško popravljiva”. U Danskoj bi šteta treba biti „znatna” te nije niti potrebno ispuniti uvjet nepopravljivosti.

Druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ne moraju nužno dokazati „nepopravljivu” štetu, nego mogu i dokazati štetu za druge poduzetnike ili općenitije interese. Na primjer, belgijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora dokazati „znatnu, neposrednu i teško popravljivu štetu za poduzetnike na čije interese utječu takve povrede” ili „štetu za opći gospodarski interes”. Francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora dokazati „znatnu i neposrednu štetu za opće gospodarstvo, predmetni sektor, interese potrošača ili, ako je primjenjivo, poduzetnika koji podnosi pritužbu”. Njemačko tijelo nadležno za tržišno natjecanje može se u širem smislu pozvati na potrebu „zaštite tržišnog natjecanja” ili poduzeti mjere ako postoji „neposredna prijetnja nanošenja znatne štete drugom poduzetniku”. Mađarsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje može donijeti privremene mjere ako su „hitno potrebne kako bi se zaštitili pravni ili gospodarski interesi predmetnih strana te ako su ugroženi razvoj, održavanje ili poboljšanje tržišnog natjecanja”. Litavsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora dokazati „materijalnu štetu ili nepopravljive posljedice za interese poduzetnika ili javnosti”.

Za druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje kriterij je povezan sa zaštitom ishoda postupka. Češko tijelo nadležno za tržišno natjecanje može donijeti privremene mjere ako smatra da je „potrebno privremeno urediti položaj stranaka ili ako postoji zabrinutost da bi se izvršenje odluke moglo dovesti u pitanje”. Španjolsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora dokazati da su privremene mjere nužne kako bi se osigurala „učinkovitost odluke koja će se pravodobno donijeti”.

U Austriji je dokaz *prima facie* o povredi dovoljan razlog za donošenje privremenih mjera, neovisno o šteti.

Kad je riječ o utvrđivanju povrede, većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje mora dokazati povredu na temelju dostatnih indicija (*prima facie*) kako bi se mogle donijeti privremene mjere. Čini se da nacionalna zakonodavstva Francuske i Slovenije predviđaju blaži

zahtjev: u obje države članice privremene mjere mogu se donijeti ako se može dokazati da postoji „vjerojatnost” da će doći do povrede protumonopolskih pravila EU-a.

Postupovni zahtjevi

Postupovni zahtjevi nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje razlikuju se kad je riječ o donošenju privremenih mjera. Glavni su razlozi razlike u nacionalnim provedbenim sustavima i strukturi nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i neusklađenost postupovnih zahtjeva na razini EU-a. Na primjer, Austrija i Malta imaju sustav sudskog izvršenja, što znači da nacionalno upravno tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora podnijeti zahtjev za privremene mjere sudu koji djeluje kao nacionalno pravosudno tijelo nadležno za tržišno natjecanje¹⁰. Države članice razlikuju se i po obvezi da se pri donošenju privremenih mjera slijede isti postupci kao za donošenje odluke o osnovanosti ili postoje određene postupovne posebnosti koje nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje omogućuju brže djelovanje.

Šesnaest nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje ima postupovne posebnosti za donošenje privremenih mjera u odnosu na postupke za donošenje odluka o osnovanosti. Većina tih posebnosti odnosi se na određeno ograničenje prava na obranu predmetnog poduzetnika. U Italiji nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje može, iznimno i u vrlo hitnim slučajevima, izreći privremene mjere bez saslušanja predmetnog poduzetnika (*inaudita altera parte*)¹¹. Isto tako, bugarsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne mora prihvatiti pisana očitovanja poduzetnika ni organizirati saslušanje, a nije moguće ni dobiti uvid u spis. Švedsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje također navodi da nije potrebno saslušati predmetnog poduzetnika, iako se u praksi uvijek vode određeni razgovori, te da se uvid u spis može odbiti.

U Finskoj i Njemačkoj pravo predmetnog poduzetnika na saslušanje može se ograničiti zbog hitnosti postupka. U Njemačkoj to znači da bi pravo na saslušanje bilo ograničeno na usmenu raspravu, za razliku od uobičajenog pisanog postupka. Portugalsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje može odgoditi uvid u spis i saslušanje stranaka do donošenja privremenih mjera. U Litvi i Poljskoj nema saslušanja.

Druge postupovne posebnosti odnose se na postupovne rokove. U Češkoj se o zahtjevu treće strane za izricanje privremenih mjera mora odlučiti u roku od 10 dana. U Rumunjskoj poduzetnik ima 15 dana da odgovori na obavijest tijela nadležnog za tržišno natjecanje o namjeri donošenja privremenih mjera, a nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora donijeti odluku u roku od dodatnih 15 dana. U Belgiji se saslušanje organizira u roku od mjesec dana, a odluka o privremenim mjerama mora se donijeti u roku od mjesec dana od rasprave¹². U Španjolskoj istražno tijelo ima dva mjeseca za podnošenje izvješća odboru, poduzetnik ima pet

¹⁰ U skladu s člankom 2. stavkom 3. Direktive ECN+, „nacionalno pravosudno tijelo nadležno za tržišno natjecanje” znači pravosudno tijelo koje je država članica odredila za obavljanje nekih funkcija nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje.

¹¹ Mjere su privremene i moraju biti potvrđene nakon što stranke dobiju mogućnost da odgovore na navode.

¹² Rok za raspravu može se produljiti za dodatna dva tjedna, a rok za donošenje odluke može se suspendirati na ukupno osam radnih dana kako bi stranke mogle podnijeti svoja očitovanja ako predviđene privremene mjere odstupaju od zahtjeva za privremene mjere.

dana za podnošenje pisanih očitovanja, a odbor nakon toga ima tri mjeseca za donošenje odluke. U Malti poduzetnik ima osam dana da odgovori na zahtjev nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje za izricanje privremenih mjera, a sud „hitno” mora donijeti odluku i može organizirati samo jedno saslušanje.

U drugim državama članicama određeni dijelovi postupka mogu se skratiti. Portugalsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje strankama može odobriti kraće rokove za iznošenje stajališta (npr. pet umjesto 30 dana). Tako je i u Litvi (tj. najmanje sedam dana umjesto najmanje 14). U Danskoj je rok za saslušanje kraći.

Francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje pridržava se okvirnog rasporeda od 90 dana od početka istrage do saslušanja. Postupci se također pretežno provode usmenim putem. Stranke mogu podnijeti pisana očitovanja, ali istražno tijelo svoja stajališta iznosi samo usmeno na saslušanje. U jednostavnijim predmetima postupak se može ograničiti na saslušanje ili izravan zahtjev povjerenstvu za odbijanje zahtjeva za izricanje privremenih mjera.

U Grčkoj nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje može donijeti privremeni nalog (tj. privremenu odluku) nakon što pozove predmetnog poduzetnika na saslušanje, koji vrijedi do donošenja konačne odluke o privremenim mjerama. Privremene mjere moraju se predstaviti tijelu nadležnom za donošenje odluka u roku od 30 dana, u protivnom privremeni nalog automatski prestaje važiti.

Pregled ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje za donošenje privremenih mjera u nastavku temelji se na zakonodavnim tekstovima i objašnjenjima tih tijela. U njemu se navodi koje države članice i. imaju manje strog materijalnopravni kriterij za izricanje privremenih mjera u odnosu na kriterij iz članka 11. Direktive ECN+ i članka 8. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i/ili ii. imaju manje stroge postupovne zahtjeve za donošenje privremenih mjera u odnosu na postupak o osnovanosti.

Tablica 1.: Pregled materijalnopravnog kriterija i postupovnih zahtjeva za donošenje privremenih mjera

Država članica	Manje strog materijalnopravni kriterij	Manje strogi postupovni zahtjevi
Austrija	<input checked="" type="checkbox"/>	
Belgija	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bugarska		<input checked="" type="checkbox"/>
Hrvatska		
Cipar		
Češka	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Danska	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Estonija		
Finska		<input checked="" type="checkbox"/>
Francuska	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Njemačka	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Grčka		☑
Mađarska	☑	
Irska		
Italija		☑
Latvija		
Litva	☑	☑
Luksemburg		
Malta		☑
Nizozemska		
Poljska	☑	☑
Portugal	☑	☑
Rumunjska		☑
Slovačka		
Slovenija	☑	
Španjolska	☑	☑
Švedska		☑

4. PRIMJENA PRIVREMENIH MJERA U OKVIRU ECN-A

U okviru evaluacije Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004 prikupljeni su podaci o odlukama koje su donijela nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje od stupanja na snagu tih uredbi u svibnju 2004. do prosinca 2022. Te su podatke dopunila nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i razmotrila ih s obavijestima o odlukama o privremenim mjerama koje je Komisija primila za razdoblje od siječnja 2023. do lipnja 2024. To znači da je od 1. svibnja 2004. do 1. lipnja 2024. 16 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje (Austrija, Belgija, Hrvatska, Cipar, Češka, Francuska, Grčka, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka, Španjolska i Švedska) donijelo ukupno 95 odluka o izricanju privremenih mjera¹³. Među njima su odluke o izricanju privremenih mjera za povrede protumonopolskih pravila EU-a i privremenih mjera za povrede jednakovrijednih odredaba nacionalnog prava tržišnog natjecanja.

Više od polovine tih 95 odluka o izricanju privremenih mjera donijela su tri nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje: u tom je razdoblju francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje donijelo 20 odluka, belgijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje donijelo je 18 odluka, a talijansko tijelo nadležno za tržišno natjecanje donijelo je 14 odluka. Od ostalih 13 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su donijela privremene mjere u relevantnom razdoblju,

¹³ Podaci o ukupnom broju odluka o izricanju privremenih mjera i broju privremenih mjera za pojedinačne države članice navedeni u tablici 2. razlikuju se od podataka iz evaluacije Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004 jer su podatke u okviru te analize dopunila neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i jer je razmatrano i dodatno razdoblje (od 1. siječnja 2023. do 1. lipnja 2024.).

osam ih je donijelo privremene mjere više puta: nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje Cipra, Grčke, Hrvatske, Malte, Poljske, Portugala, Španjolske i Švedske.

Tablica 2.: Broj privremenih mjera donesenih u okviru ECN-a od 1. svibnja 2004. do 1. lipnja 2024.

Država članica	Broj odluka o privremenim mjerama
Francuska	20
Belgija	18
Italija	14
Španjolska	8
Grčka	7
Cipar	6
Švedska	6
Poljska	5
Hrvatska	2
Malta	2
Portugal	2
Austrija	1
Češka	1
Latvija	1
Luksemburg	1
Slovačka	1

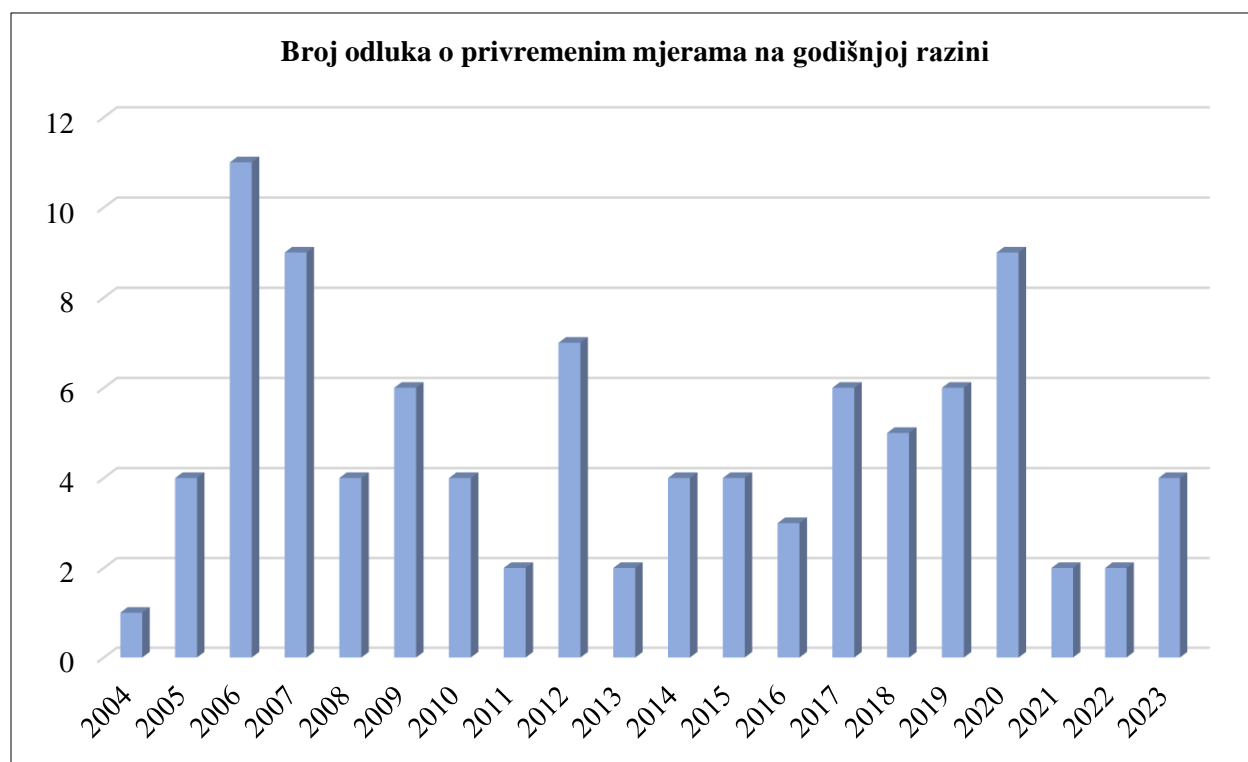
Te brojke ne odražavaju u potpunosti iskustvo s privremenim mjerama koje su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje stekla proteklih godina. Neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje donosila su privremene mjere prije svibnja 2004.¹⁴ Brojke ne pokrivaju ni slučajeve u kojima su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje razmatrala zahtjeve za privremene mjere, ali su ih u konačnici odbila; slučajeve u kojima su razmatrala privremene mjere, ali ih u konačnici nisu izrekla jer su stranke preuzele obveze i slučajeve u kojima su izrečene privremene mjere, ali u žalbenom postupku nisu potvrđene.

Pri usporedbi tih podataka može se primijetiti da devet od 11 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su već donijela više odluka o izricanju privremenih mjera imaju manje stroge postupovne zahtjeve od onih za postupke o osnovanosti (Belgija, Francuska, Grčka, Italija, Malta, Poljska, Portugal, Španjolska, Švedska). U Francuskoj i Belgiji, čija su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje donijela najviše odluka o privremenim mjerama, te Poljskoj, Portugalu i Španjolskoj primjenjuje se i manje strog pravni kriterij.

¹⁴ Na primjer, finsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje donijelo je 1993. odluku o izricanju privremenih mjera.

Kad je riječ o broju odluka donesenih svake godine u razdoblju od svibnja 2004. do lipnja 2024., može se primijetiti da su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u prosjeku donosila pet odluka o izricanju privremenih mjera godišnje. Grafikon u nastavku prikazuje da je njihov broj varirao od godine do godine, ali nema općeg trenda povećanja ili smanjenja.

Grafikon 1.: Broj odluka o privremenim mjerama nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u okviru ECN-a godišnje



5. ISKUSTVO S INSTRUMENTOM: KORIST I SLUČAJEVI NA KOJE SE MOŽE PRIMJENJIVATI

Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje dostavila su i kvalitativne povratne informacije o svojem iskustvu s privremenim mjerama. Velika većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su odgovorila na upitnik imala je općenito pozitivna iskustva s privremenim mjerama i smatra ih korisnim provedbenim instrumentom¹⁵. Ta nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje naglasila su važnost: i. mogućnosti da privremenim mjerama očuvaju strukturu tržišta do donošenja odluke u glavnom postupku ili da ponovno uspostave tržišno natjecanje na tržištu u kratkom roku; ii. odvrćajućeg učinka privremenih mjera i iii. prikladnosti privremenih mjera za rješavanje problema na dinamičnim tržištima. Jedan je odgovor uključivao i objašnjenje: „mogu služiti za sprečavanje znatne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje koja se ne bi mogla spriječiti drugim dostupnim instrumentima.”

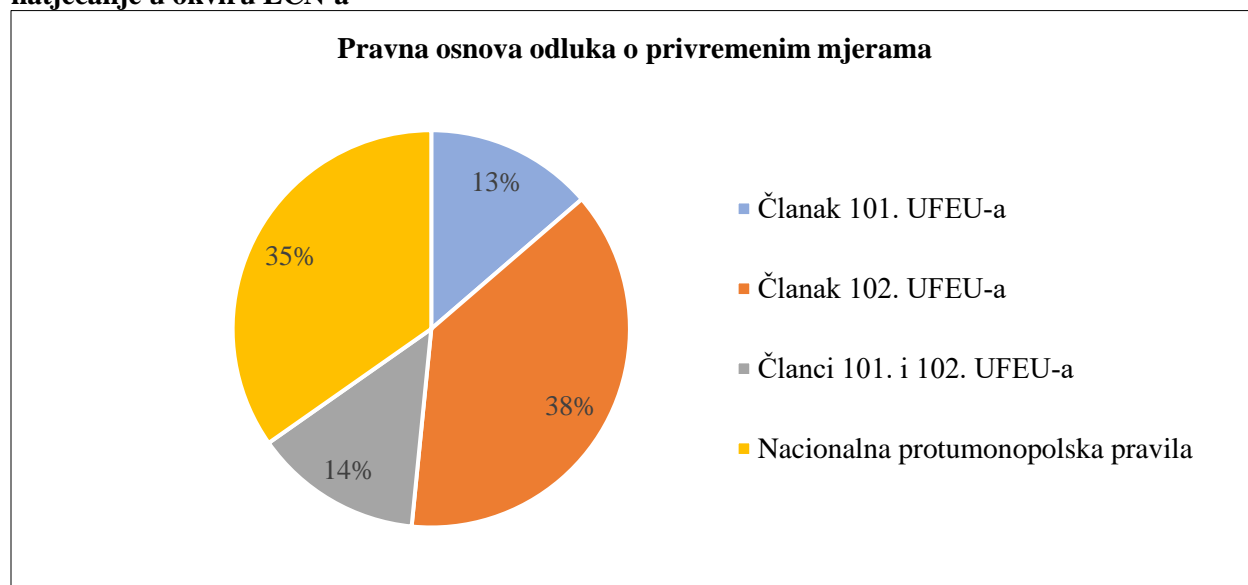
¹⁵ Od 14 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su odgovorila na pitanje o općim stajalištima o privremenim mjerama njih 13 smatra ih korisnima.

Jedno nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje nije se pozitivno izjasnilo o tom provedbenom instrumentu nego je spomenulo poteškoće povezane s dokazivanjem povrede na temelju dostatnih indicija i hitnosti izricanja privremenih mjera. To nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje daje prednost brzom provedbi postupka za donošenje odluke o osnovanosti predmeta.

Kad je riječ o učinku privremenih mjera na postupak o osnovanosti (tj. o tome povećavaju li privremene mjere ili smanjuju ukupno trajanje postupka odnosno povećavaju li izgleda za postizanje nagodbe s uključenim stranama ili strankama koje ponude preuzimanje obveza), nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imala su različita stajališta¹⁶. Većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, koja su donijela najmanje jednu odluku o izricanju privremenih mjera, smatra da bi se tim provedbenim instrumentom moglo skratiti ukupno trajanje postupaka, a da bi neki postupci mogli završiti tako da stranke ponude preuzimanje obveza za uklanjanje utvrđenih problema s provedbom protumonopolskih pravila. Neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje tvrdila su da privremene mjere ne moraju uvijek imati jednak učinak na trajanje glavnog postupka, mogu ga skratiti ili produljiti ovisno o: i. posebnim okolnostima predmeta i, najvažnije, ii. potvrdi odluke o izricanju privremenih mjera koju daje žalbeni sud.

U mnogim se slučajevima može primijetiti da su privremene mjere svestran instrument iako ni izdaleka nisu prikladne za sve protumonopolske istrage. Mogu biti korisne u istragama mogućih protutržišnih sporazuma i zlouporaba vladajućeg položaja. Grafikon u nastavku pokazuje da je većina od 95 odluka nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koje se temelje na protumonopolskim pravilima EU-a bila povezana s mogućom zlouporabom vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a).

Grafikon 2.: Pravna osnova odluka o privremenim mjerama nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u okviru ECN-a



¹⁶ Na pitanje je odgovorilo devet nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

Najčešće prakse za koje su izrečene privremene mjere uključuju odbijanje isporuke (kad poduzetnik u vladajućem položaju odbije isporučiti proizvod ili uslugu konkurentu na silaznom tržištu) i kolektivni bojkot (kad se skupina konkurenata dogovori da će isključiti ili ograničiti stvarnog ili potencijalnog konkurenta). Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ističu da su slučajevi s jednostavnijom teorijom štete posebno prikladni za privremene mjere. Iako neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje navode da su slučajevi u digitalnom sektoru možda najprikladniji za primjenu privremenih mjera, u primjerima je vidljivo da se privremene mjere izriču za različite sektore, od telekomunikacija do temeljnih industrija i od radiodifuzije do poljoprivrednog sektora.

Privremene mjere koje su donijela nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje razlikuju se ovisno o posebnim okolnostima slučaja. Obično se izriče obveza obustave primjene sporazuma ili nekih njegovih klauzula kako bi (ponovno) započela isporuka određenog proizvoda ili usluge ili kako bi se promijenili uvjeti pod kojima se odobrava pristup određenom objektu ili resursu.

Primjere u nastavku dostavila su tri nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje koja su najviše primjenjivala privremene mjere i pokazuju koliko su one svestrane.

Obvezivanje društva Google na pregovore o naknadi s izdavačima vijesti

Francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje donijelo je 2019. privremene mjere prema kojima je Google dužan s izdavačima vijesti pregovarati o naknadi za prikazivanje sadržaja zaštićenog autorskim pravom, kao što su fotografije ili kratki isječki njihovih članaka¹⁷. U to je vrijeme na snagu trebalo stupiti novo zakonodavno pravilo prema kojem izdavači vijesti mogu dopustiti ili zabraniti prikazivanje svojeg sadržaja na digitalnim platformama. Google je namjeravao jednostavno prestati prikazivati takav sadržaj na svojim internetskim stranicama, uključujući Google Search, ako mu izdavači vijesti ne daju odobrenje za besplatnu upotrebu takvog sadržaja. Francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje postupilo je po pritužbi izdavača vijesti koji su smatrali da je tim pristupom Google zlorabio vladajući položaj jer je odbio sudjelovati u pregovorima o poštenoj naknadi za upotrebu sadržaja zaštićenog autorskim pravom. Francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje stoga je naložilo privremene mjere kako bi se osiguralo da Google u dobroj vjeri pregovara s izdavačima vijesti dok se ne donese odluka o osnovanosti predmeta, a nakon toga je društvu Google izreklo novčanu kaznu zbog nepoštovanja tih mjera. Postupak o osnovanosti zaključen je kad je Google ponudio preuzimanje obveza, što je francusko tijelo nadležno za tržišno natjecanje prihvatilo.

Dopuštenje trećim stranama da prikazuju nogometne događaje

Talijansko tijelo nadležno za tržišno natjecanje izreklo je 2023. privremene mjere kojima se zabranjuju ugovorne klauzule između dvije televizijske kuće kojima su namjeravale osigurati da samo one, i nijedna druga televizijska kuća, smiju prikazivati određena nogometna natjecanja¹⁸.

¹⁷ Odluka 19-MC-01 od 31. siječnja 2019.

¹⁸ I857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

Talijansko tijelo nadležno za tržišno natjecanje izreklo je privremene mjere kako bi druge televizijske kuće koje emitiraju sportske događaje mogle pregovarati o pravu na prikazivanje predmetnih nogometnih natjecanja. Zahvaljujući privremenim mjerama bilo je moguće gledati nogometne utakmice na kanalima koji nisu kanali te dvije televizijske kuće. Nakon što je ispitalo osnovanost predmeta, talijansko tijelo nadležno za tržišno natjecanje izreklo je novčane kazne dvjema televizijskim kućama koje su sklopile ugovor. Odluka tijela potvrđena je u žalbenom postupku.

Očuvanje tržišnog natjecanja na tržištu širokopojsnog interneta

Belgijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje izreklo je 2023. društvu Proximus privremene mjere u okviru istrage o mogućoj zlouporabi vladajućeg položaja¹⁹. Proximus je kupio društvo EDPnet, jednog od svojih izravnih konkurenata na veleprodajnom i maloprodajnom tržištu fiksnog širokopojsnog interneta. Belgijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje smatralo je da bi ta kupnja mogla negativno utjecati na tržišno natjecanje. Stoga je društvu Proximus izreklo privremene mjere kako bi osiguralo kontinuitet poslovanja društva EDPnet te njegovu operativnu i poslovnu neovisnost od društva Proximus dok traje istraga o osnovanosti. Društvo Proximus u konačnici je odlučilo preprodati društvo EDPnet novom sudioniku u belgijskom telekomunikacijskom sektoru, pa je belgijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje moglo zaključiti istragu.

6. ZAKLJUČCI

Sad sva nacionalna tijela u okviru ECN-a nadležna za tržišno natjecanje imaju ovlasti za izricanje privremenih mjera za povrede protumonopolskih pravila EU-a.

Iako je većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje imala te ovlasti i prije prenošenja Direktive ECN+, Direktiva je dovela do veće usklađenosti jer se nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje omogućilo da: i. donose privremene mjere po službenoj dužnosti, odnosno na svoju inicijativu, bez prethodnog zahtjeva treće strane; ii. privremene mjere izriču na temelju dostatnih indicija o povredi i iii. produlje trajanje privremenih mjera do donošenja odluke o osnovanosti predmeta. Među državama članicama i dalje postoje razlike u pogledu primjenjivog materijalnopravnog kriterija i postupovnih zahtjeva.

Stvarna primjena privremenih mjera u praksi znatno se razlikuje među nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su donijela više odluka ima određene postupovne posebnosti zbog kojih mogu djelovati brže nego u postupcima o osnovanosti, ponekad u kombinaciji s manje strogim materijalnopravnim kriterijem. Stoga se čini da pojednostavnjeni postupci, po mogućnosti u kombinaciji s manje strogim materijalnopravnim kriterijem za određivanje privremenih mjera, dovode do češće upotrebe tog provedbenog instrumenta.

S druge strane, neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nisu donijela odluke o izricanju privremenih mjera unatoč manje strogim postupcima i materijalnopravnom kriteriju.

¹⁹ Odluka br. ABC-2023-RPR-17 od 21. lipnja 2023. u predmetu br. CONC-RPR-23/0002.

Zato se čini da je primjena privremenih mjera zapravo i strateški izbor nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.