

Tematsko izvješće

# Kontrola koncentracija i protumonopolski postupci u EU-u koje provodi Komisija: potrebno je povećati nadzor nad tržištem



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Sažetak</b>	I. – XI.
<b>Uvod</b>	01. – 18.
<b>Pravila o tržišnom natjecanju u EU-u</b>	01. – 02.
<b>Uloga Komisije kao tijela zaduženog za provedbu pravila o tržišnom natjecanju</b>	03. – 09.
<b>Uloga tijela država članica u protumonopolskim postupcima</b>	10. – 15.
<b>Kontrola koncentracija na razini EU-a i nacionalnoj razini</b>	16. – 18.
<b>Opseg revizije i revizijski pristup</b>	19. – 23.
<b>Opažanja</b>	24. – 90.
<b>Određena ograničenja kapaciteta Komisije u pogledu praćenja tržišta, otkrivanja i ispitivanja</b>	24. – 38.
Ograničeni resursi utječu na Komisijine kapacitete za otkrivanje	27. – 36.
Pristup pri određivanju prioritetnih predmeta nije bio optimalan	37. – 38.
<b>Komisija je dobro iskoristila svoje provedbene ovlasti, no i dalje je suočena s izazovima</b>	39. – 72.
Komisija je sve odluke o koncentracijama donosila u zakonskim rokovima, no činjenica da se njihov broj sve više povećava stvara pritisak na ograničene resurse Komisije	40. – 47.
Protumonopolskim odlukama Komisije rješavaju se problemi u vezi s tržišnim natjecanjem, ali postupci su i dalje dugotrajni	48. – 56.
Komisija se još nije u cijelosti suočila s novim složenim provedbenim izazovima na digitalnim tržištima	57. – 63.
Komisija je izricala visoke novčane kazne, ali nema jamstva u pogledu njihova odvratajućeg učinka	64. – 72.
<b>Komisija je usko surađivala s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, ali ima prostora za poboljšanje</b>	73. – 77.
<b>Komisija pruža samo ograničene informacije o postizanju ciljeva kao što je dobrobit potrošača</b>	78. – 90.

Komisija se suočavala s izazovima pri procjenjivanju uspješnosti svojih provedbenih aktivnosti 80. – 86.

Izvešća Komisije usmjerena su na aktivnosti umjesto na učinak 87. – 90.

**Zaključci i preporuke** 91. – 103.

## **Prilozi**

**Prilog I. – Pravni ciljevi provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju**

**Prilog II. – Ključna upućivanja na pravila EU-a o tržišnom natjecanju**

**Prilog III. – Ispitni postupci i nacrti odluka prijavljeni preko ECN-a u razdoblju 2010. – 2019.**

**Prilog IV. – Pokazatelji uspješnosti GU-a COMP u području kontrole koncentracija i protumonopolskih postupaka**

## **Pokrate i skraćeni nazivi**

## **Pojmovnik**

## **Odgovori Komisije**

## **Revizorski tim**

## **Kronologija**

## Sažetak

**I.** Ugovorom o funkcioniranju Europske unije štiti se pošteno tržišno natjecanje društava na unutarnjem tržištu EU-a i u interesu potrošača. U tu svrhu Komisija ima znatne ispitne ovlasti (poznate i kao istražne ovlasti) i ovlasti za donošenje odluka u okviru kojih može zabraniti sporazume protivne tržišnom natjecanju sklopljene između društava ili poduzeti mjere protiv društava koja zloupotrebljavaju svoj položaj na unutarnjem tržištu (što se naziva „protumonopolski postupak”). Osim toga, Komisija preispituje veće koncentracije društava u pogledu njihova učinka na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu (što se naziva „kontrola koncentracija”).

**II.** I Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u državama članicama EU-a mogu izravno provoditi pravila EU-a o tržišnom natjecanju u okviru protumonopolskih predmeta koji utječu na trgovinu među državama članicama. Komisija je utvrdila kriterije za raspodjelu predmeta između država članica i Komisije.

**III.** Ovo je prva revizija koju je Sud proveo u vezi s ulogom Komisije kao tijela zaduženog za provedbu pravila u području koncentracija i borbe protiv monopola. Tijekom proteklih deset godina došlo je do znatnih promjena u području provedbe pravila o tržišnom natjecanju u EU-u, i to u pogledu dinamike tržišta, te se to područje nalazilo u središtu javnog interesa i javne rasprave. Sud je u okviru ove revizije ispitao je li Komisija, odnosno njezina Glavna uprava za tržišno natjecanje, pri kontroli koncentracija i u protumonopolskim postupcima uspješno provodila pravila EU-a o tržišnom natjecanju. U tu je svrhu Sud ispitao kapacitete Komisije za otkrivanje i ispitivanje te kako se koristila svojim provedbenim ovlastima u kontroli koncentracija i protumonopolskim postupcima. Ispitao je i kako je Komisija surađivala s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, kako je izvješćivala o rezultatima svojih provedbenih aktivnosti i kako je primala povratne informacije. U izvješću Suda upozorava se na pitanja koja bi mogla utjecati na sadašnji i budući uspjeh Komisije.

**IV.** Sud je zaključio da se Komisija uglavnom dobro koristila svojim provedbenim ovlastima kad je riječ o kontroli koncentracija i protumonopolskim postupcima i da je svojim odlukama rješavala probleme u području tržišnog natjecanja. Međutim, u nizu područja potrebna su poboljšanja.

**V.** Kad je riječ o utvrđivanju problema koji bi mogli utjecati na unutarnje tržište, Komisija je, kako se ne bi oslanjala isključivo na primljene pritužbe, djelovala na vlastitu inicijativu. Međutim, nije uložila odgovarajuće resurse u praćenje tržišta. Inicijative uspostavljene radi poticanja samoprijavljivanja slučajeva povrede pravila bile su

uspješne, no od 2015. godine njihov se broj smanjio. Pri dodjeli resursa relevantnim ispitnim postupcima Komisija je davala prednost određenim predmetima, no to se nije temeljilo na jasnom ponderiranju kriterija, čime bi se omogućio odabir predmeta s najvišim rizikom.

**VI.** Znatni udio dostupnih resursa dodijeljen je kontroli koncentracija. Komisija je uspješno primijenila pojednostavnjen postupak, no treba nastaviti raditi na mjerama za daljnje pojednostavnjenje. Sud je također utvrdio da postoji mogućnost da pragovima temeljenima na prometu koji se upotrebljavaju kako bi se utvrdilo hoće li određena transakcija utjecati na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu nije zajamčeno da su sve relevantne transakcije obuhvaćene preispitivanjem Komisije.

**VII.** Odlukama Komisije u području borbe protiv monopola rješavani su problemi u pogledu tržišnog natjecanja, ali ispitni postupci općenito su bili dugotrajni. Budući da se protumonopolska pravila provode tek nakon što se pojavi problem u vezi s tržišnim natjecanjem, trajanje postupaka moglo bi negativno utjecati na djelotvornost odluka. Komisija je poduzimala mjere radi ubrzavanja svojih protumonopolskih postupaka, no istodobno se suočavala s problemom složenih ispitnih postupaka. To se osobito odnosilo na nova digitalna tržišta za koja je bilo potrebno prilagoditi tradicionalne pretpostavke o djelotvornom tržišnom natjecanju i obaviti evaluaciju djelotvornosti postojećih pravnih instrumenata za intervenciju. Nadalje, Komisija još nije ažurirala svoje smjernice i obavijesti namijenjene poboljšanju pravne sigurnosti za društva koja posluju na tim tržištima i potpori nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje u donošenju odluka.

**VIII.** Za djelotvornu provedbu potrebne su odvraćajuće kazne. Razina novčanih kazni koje Komisija izriče za povredu pravila o tržišnom natjecanju među najvišima je u svijetu. Međutim, učinak visokih novčanih kazni ovisi o veličini predmetnih društava, vjerojatnosti otkrivanja povreda pravila, mogućoj dobiti povezanoj s povredama pravila te trajanju Komisijinih ispitnih postupaka. Komisija dosad nije provela evaluaciju odvraćajućeg učinka izrečenih novčanih kazni.

**IX.** Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje donose većinu odluka u predmetima u kojima se primjenjuju protumonopolska pravila EU-a. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija dobro su surađivali u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje, osim kad je riječ o praćenju tržišta i prioritetima provedbe, koji nisu bili temeljito usklađeni. Mehanizam za učinkovitu raspodjelu protumonopolskih predmeta između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje nije se upotrebljavao na najbolji način.

**X.** Komisija je ciljeve koje namjerava postići utvrdila vrlo općenito. Uz nedostatak odgovarajućih podataka za praćenje rezultata, to je otežalo procjenu uspješnosti provedbenih aktivnosti. Iako bi *ex post* evaluacijama djelotvornosti svojeg rada pridonijela boljem donošenju odluka i boljoj raspodjeli resursa, Komisija ih nije redovito provodila. Pri izvješćivanju o rezultatima svojih provedbenih aktivnosti Komisija je i dalje usmjerena na aktivnosti umjesto na učinak, a trenutačno ne postoji redovita neovisna procjena uspješnosti tijela nadležnih za tržišno natjecanje u EU-u.

**XI.** Sud iznosi niz preporuka Komisiji usmjerenih na jačanje njezinih kapaciteta za:

- povećanje vjerojatnosti otkrivanja povreda pravila;
- povećanje djelotvornosti provedbe pravila o tržišnom natjecanju;
- bolje iskorištavanje potencijala Europske mreže za tržišno natjecanje; te
- poboljšanje izvješćivanja o uspješnosti.

# Uvod

## Pravila o tržišnom natjecanju u EU-u

**01.** Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) zabranjuju se određene prakse koje nisu u skladu s unutarnjim tržištem<sup>1</sup>. Te prakse obuhvaćaju bilo kakve tajne sporazume između društava koji imaju za cilj ili posljedicu ograničavanje ili narušavanje prekograničnog tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Najjasniji primjer takvog nezakonitog postupanja tajni je sporazum između konkurenata u obliku tajnih kartela, pri čemu društva dogovaraju cijene ili tržišne udjele i tako neopravdano povećavaju svoju dobit na štetu potrošača. Suradnja može biti dopuštena ako se odvija s ciljem poboljšanja proizvodnje ili distribucije robe ili promicanja tehničkog ili gospodarskog napretka. Uvjet za to je da potrošači dobiju pravedan udio u koristima koje iz toga proizlaze i da je učinak na tržišno natjecanje razmjeran te da se tržišno natjecanje time ne uklanja<sup>2</sup>.

**02.** Nadalje, UFEU-om se društvima koja se nalaze u vladajućem položaju na određenom tržištu zabranjuje zlouporaba tog položaja radi isključivanja ili smanjenja tržišnog natjecanja<sup>3</sup>. Primjeri takvog ponašanja obuhvaćaju:

- zahtijevanje od kupaca da kupe određeni proizvod samo od poduzetnika u vladajućem položaju (isključiva kupnja);
- utvrđivanje cijena na razini ostvarivanja gubitka (predatorske cijene);
- postavljanje nepoštenih uvjeta kako bi se spriječio ulazak konkurenata na tržište (uskraćivanje pristupa);
- zaračunavanje nepoštenih (prekomjernih) cijena kupcima; te
- ograničavanje proizvodnje ili tehničkog napretka, što dovodi do smanjenja mogućnosti izbora za potrošače.

---

<sup>1</sup> Članak 101. stavak 1. UFEU-a, SL C 326, 26.10.2012., str. 47.

<sup>2</sup> Članak 101. stavak 3. UFEU-a. Komisija načelno može priznati određene vrste sporazuma ili poslovnih praksi kao povoljne za tržišno natjecanje te ih izuzeti iz opće zabrane („uredbe o skupnim izuzećima“) ili procijeniti pojedinačne slučajeve kako bi utvrdila nadilazi li povoljan učinak sporazuma na tržišno natjecanje učinke protivne tržišnom natjecanju.

<sup>3</sup> Članak 102. UFEU-a.

## Uloga Komisije kao tijela zaduženog za provedbu pravila o tržišnom natjecanju

**03.** Na temelju Ugovora EU ima isključivu nadležnost za uspostavljanje pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Komisija je odgovorna za ujednačenu provedbu tih pravila. To je neophodno za funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a jer Komisija ispravlja nedostatke u funkcioniranju tržišta i poduzima mjere kada društva ne poštuju pravila<sup>4</sup>.

**04.** Neovisnost nadležnih tijela preduvjet je za djelotvornu provedbu. Drugim riječima, nadležno tijelo trebalo bi odlučivati o tome koje će slučajeve ispitati i obuhvatiti mjerama provedbe neovisno o gospodarskim subjektima, vladama i njihovim političkim prioritetima. Neovisnost ujedno znači da su nadležnim tijelima potrebni dostatni resursi (ljudski i tehnički) kako bi mogla djelotvorno provoditi pravila.

**05.** U okviru zakonodavstva EU-a<sup>5</sup> Komisiji je dodijeljeno nekoliko važnih ispitnih ovlasti i ovlasti za donošenje odluka, kao što su provođenje inspekcije društava, zabrana kartela i ostalog postupanja protivnog tržišnom natjecanju ili izricanje novčanih kazni za društva koja krše pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Takvi ispitni postupci poznati su pod nazivom „protumonopolski postupci”. Odluke Komisije kojima se zabranjuju određene prakse protivne tržišnom natjecanju obvezujuće su za uključena društva, no njima se ujedno uspostavlja presedan za slične predmete. U okviru UFEU-a, Uredbe br. 1/2003 i sudske prakse sudova EU-a, Komisija ima diskrecijske ovlasti u sljedećim područjima:

- utvrđivanje ciljeva i temeljnih gospodarskih načela „djelotvornog tržišnog natjecanja”;
- odlučivanje o tome kako se koristiti svojim ispitnim ovlastima i provoditi ispitne postupke; te
- utvrđivanje pravnih lijekova potrebnih za okončanje praksi protivnih tržišnom natjecanju ili problematičnih koncentracija.

**06.** Komisija nastoji zaštititi djelotvornu konkurentsku strukturu tržišta radi povećanja dobrobiti potrošača i doprinošenja postizanju integriranog unutarnjeg

<sup>4</sup> Pravni ciljevi provedbe pravila o tržišnom natjecanju u EU-u navedeni su u [Prilogu I](#).

<sup>5</sup> Članak 105. UFEU-a i 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 L 1, 4.1.2003., str. 1.



tržišta EU-a<sup>6</sup>. Ne postoji općeprihvaćena definicija dobrobiti potrošača, no jednostavno rečeno, to znači da Komisija iz gospodarske perspektive ispituje kako tržišno natjecanje na tržištima EU-a djeluje u interesu potrošača u smislu cijene, kvalitete i izbora robe ili usluga te inovacija.

**07.** Komisija je također odgovorna za praćenje restrukturiranja industrije kada ono može imati učinak na unutarnje tržište koji je protivan tržišnom natjecanju: na primjer, kada se dva neovisna društva spajaju ili uspostavljaju samostalan zajednički gospodarski subjekt (poznat kao „zajednički pothvat sa značenjem koncentracije”). Te konsolidacije, koje su uobičajena značajka tržišnoga gospodarstva, mogu promicati učinkovitu raspodjelu proizvodne imovine, ali i negativno utjecati na tržišno natjecanje. U tom će slučaju Komisija možda trebati intervenirati kako bi zaštitila funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Taj je postupak poznat pod nazivom „kontrola koncentracija EU-a” i reguliran je relevantnom uredbom Vijeća<sup>7</sup>.

**08.** Iako se kontrola koncentracija odvija prije provedbe transakcije i u kratkim rokovima (sustav *ex ante* kontrola), Komisija ima pravo pokretati protumonopolske postupke tek nakon što se posumnja da je društvo prekršilo pravila o tržišnom natjecanju (sustav *ex post* kontrola). Tijekom proteklih deset godina Komisija je u prosjeku ispitivala više od 300 prijava koncentracija i otprilike 200 protumonopolskih predmeta godišnje.

**09.** U okviru Komisije sve ključne odluke o predmetima u području tržišnog natjecanja i pitanjima povezanim s relevantnom politikom, kao što su zakonodavni prijedlozi, obavijesti i smjernice, zajednička su odgovornost kolegija povjerenika. Kolegij je članu Komisije odgovornom za tržišno natjecanje dodijelio ovlast da jednostrano donosi određene vrste manje važnih odluka kojima se ne otvaraju posebna pitanja povezana s relevantnom politikom. Povjerenik za tržišno natjecanje nadzire Glavnu upravu za tržišno natjecanje (GU COMP), koja preispituje prijave koncentracija, provodi protumonopolske ispitne postupke i ispitne postupke nad koncentracijama te, u suradnji s ostalim odjelima Komisije, izrađuje odluke i dokumente o relevantnoj politici, uključujući zakonodavne prijedloge, koje donosi Komisija.

---

<sup>6</sup> Strateški plan Glavne uprave za tržišno natjecanje za razdoblje 2016. – 2020.  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp\\_sp\\_2016\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf).

<sup>7</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba o koncentracijama); SL L 24, 29.1.2004., str. 1.

## Uloga tijela država članica u protumonopolskim postupcima

**10.** Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u državama članicama EU-a imaju ovlasti za izravnu provedbu pravila o tržišnom natjecanju EU-a u protumonopolskim predmetima koji utječu na trgovinu među državama članicama (vidjeti [okvir 1.](#))<sup>8</sup>.

### Okvir 1.

#### Ovlasti tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje

Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje primjenjuju pravila EU-a o tržišnom natjecanju usporedno s nacionalnim pravilima u tom području. Djeluju na vlastitu inicijativu, a njihove su odluke obvezujuće u predmetnoj državi članici. Postupovna pravila i visina novčanih kazni i dalje su u potpunosti u nadležnosti država članica koje podliježu mjerama usklađivanja propisanim Direktivom 2019/1<sup>9</sup>. U skladu s nacionalnim zakonodavstvom države članice u određenim okolnostima mogu primijeniti stroža pravila o tržišnom natjecanju kako bi jednostrano provodila i izricala više ili niže novčane kazne od kazni Komisije.

**11.** Tim decentraliziranim pristupom „usporedne provedbe” znatno se proširilo područje primjene protumonopolskih pravila EU-a, no Komisija i dalje snosi krajnju odgovornost za to da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ujednačeno primjenjuju pravila<sup>10</sup>. Komisija je također nadležna za donošenje odluka koje se primjenjuju u cijelom Europskom gospodarskom prostoru (države članice EU-a, Island, Lihtenštajn i Norveška)<sup>11</sup>.

**12.** Usporedna provedba protumonopolskih pravila EU-a zahtijeva blisku suradnju Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. U tu su svrhu Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje osnovali Europsku mrežu za tržišno natjecanje (ECN)<sup>12</sup>, mehanizam u okviru kojeg (1) odlučuju koje će tijelo nadležno za

<sup>8</sup> Članak 5. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Članak 16. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

<sup>11</sup> Članci 53. – 65. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru; SL L 1, 3.1.1994., str. 3.

<sup>12</sup> Članak 11. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

tržišno natjecanje ispitati predmet i (2) razmjenjuju informacije o ispitnim mjerama i provedbenim odlukama koje namjeravaju donijeti. U okviru ECN-a također djeluje savjetodavni odbor, koji čine predstavnici nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i s kojim se Komisija mora savjetovati prije donošenja konačnih odluka u vezi s tržišnim natjecanjem.

**13.** Nacionalni sudovi imaju komplementarnu ulogu u provedbi jer se bave sporovima između privatnih stranaka koji obuhvaćaju pitanja o protumonopolskim pravilima EU-a. Odluka Komisije ne može se poništiti odlukama nacionalnih sudova<sup>13</sup>.

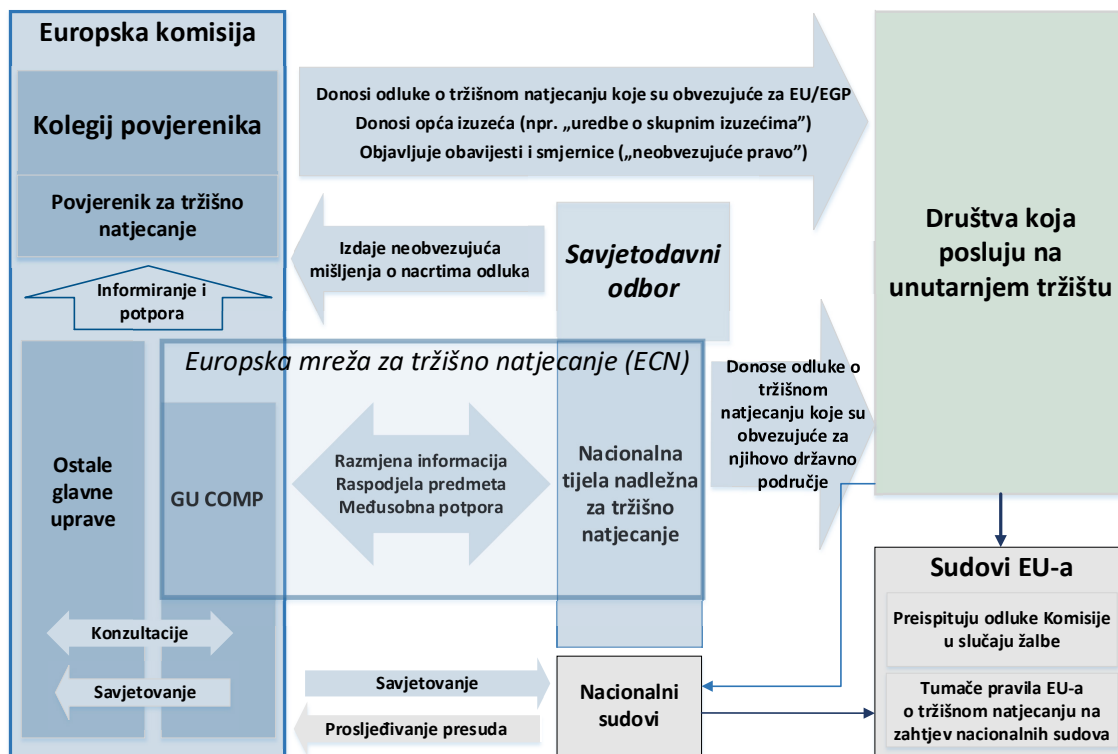
**14.** Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju znatne diskrecijske ovlasti pri odlučivanju o tome hoće li pokrenuti ispitni postupak o povredi pravila i koje će kazne izreći. U tim odlukama, koje su obvezujuće za državno područje predmetne države članice, moraju poštovati načela utvrđena u odlukama Komisije ili suda. Obavijesti i smjernice Komisije u području provedbe protumonopolskih pravila nisu obvezujuće za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, ali utječu na njihove odluke. Nacionalni sudovi od Komisije mogu zatražiti mišljenja o tumačenju pravila EU-a o tržišnom natjecanju i podnijeti zahtjeve za prethodnu odluku Sudu EU-a. Kad Komisija pokrene vlastiti ispitni postupak, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje više nisu uključena u konkretni predmet.

---

<sup>13</sup> Članak 16. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

**15.** Usporedna provedba protumonopolskih pravila EU-a prikazana je na *slici 1*.

**Slika 1. – Usporedna provedba protumonopolskih pravila EU-a**



Izvor: Sud.

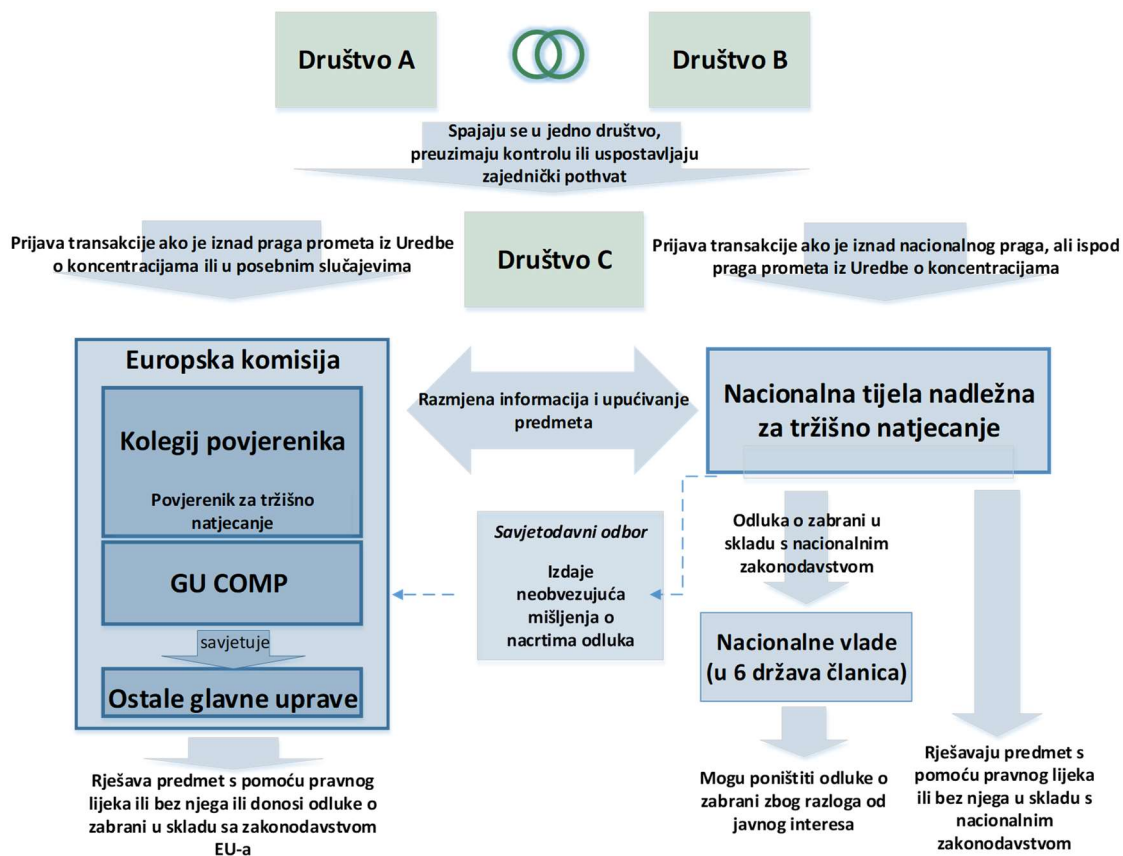
## Kontrola koncentracija na razini EU-a i nacionalnoj razini

**16.** Komisija je odgovorna za provođenje ispitnih postupaka nad koncentracijama društava kada promet društava u koncentraciji premašuje prag utvrđen zakonodavstvom EU-a<sup>14</sup>. Kada se vrijednosti nalaze ispod tog praga, države članice mogu biti odgovorne za procjenu koncentracija u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Predmeti se mogu prenositi između Komisije i država članica u okviru sustava upućivanja te je moguća određena fleksibilnost. Na primjer, Komisija u

<sup>14</sup> Članak 1. Uredbe o koncentracijama. U pravilu, to je (1) kombinirani promet na svjetskom tržištu svih društava u koncentraciji veći od 5 milijardi eura i (2) promet na razini EU-a svakog od najmanje dvaju društava veći od 250 milijuna eura. Transakcije također podliježu kontroli koncentracija EU-a kad društva u koncentraciji imaju (1) promet na svjetskom tržištu veći od 2,5 milijardi eura, (2) kombinirani promet veći od 100 milijuna eura u svakoj od najmanje triju država članica, (3) promet veći od 25 milijuna eura za svako od najmanje dvaju društava u svakoj državi članici pod točkom (2) te (4) promet na razini EU-a za svako od najmanje dvaju društava veći od 100 milijuna eura.

određenim uvjetima može ponovno dodijeliti predmet državi članici ili obratno (vidjeti [sliku 2.](#)).

## Slika 2. – Kontrola koncentracija na razini EU-a i nacionalnoj razini



Izvor: Sud.

**17.** Ako Komisija zaključi da bi predložena koncentracija znatno otežala djelotvorno tržišno natjecanje, može zabraniti koncentraciju ili je odobriti ovisno o ispunjavanju nužnih obveza koje predlažu stranke u koncentraciji i koje su usmjerene na sprječavanje problema u vezi s tržišnim natjecanjem na relevantnim tržištima.

**18.** Ako je koncentracija u nadležnosti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje, to tijelo samostalno odlučuje hoće li odobriti koncentraciju samo u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Međutim, u šest država članica nacionalne vlade, obično posredstvom ministara gospodarstva, mogu iznimno poništiti odluku o zabrani koncentracije ili izmijeniti obveze zbog razloga od javnog interesa, na primjer kada smatraju da potreba za očuvanjem radnih mjesta ili razvojem određene nacionalne industrije nadilazi učinak protivan tržišnom natjecanju na relevantnom tržištu<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija, Nizozemska i Portugal.

## Opseg revizije i revizijski pristup

**19.** Tijekom proteklih deset godina broj postupaka koncentracija relevantnih za EU povećao se za otprilike 40 %, a pojava novih digitalnih tržišta prouzročila je znatne izazove u provedbi pravila o tržišnom natjecanju. Sud dosad nije izvješćivao o aktivnostima Komisije u pogledu kontrole koncentracija i protumonopolskih postupaka. Pri provedbi ove revizije nastojao je objasniti kako Komisija provodi te aktivnosti i istaknuti pitanja koja bi mogla imati utjecaj na njihov sadašnji i budući uspjeh.

**20.** Sud je ispitao je li Komisija uspješno provodila pravila EU-a o tržišnom natjecanju kad je riječ o kontroli koncentracija i protumonopolskim postupcima. Konkretnije, Sud je ispitao je li Komisija:

- (a) imala odgovarajuće kapacitete za otkrivanje i ispitivanje;
- (b) dobro iskoristila svoje provedbene ovlasti u okviru kontrole koncentracija i protumonopolskih postupaka;
- (c) dobro surađivala s nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje; te
- (d) uspostavila okvir za izvješćivanje o rezultatima svojih provedbenih aktivnosti i primanje povratnih informacija.

**21.** Sud je za potrebe revizije ispitao dokumentaciju dostupnu u Komisiji i razgovarao s osobljem Komisije. Kad je riječ o kontroli koncentracija, Sud je proveo reviziju dokumenata o 13 predloženih koncentracija koje su od 2010. do 2017. godine prijavljene Komisiji u skladu s Uredbom o koncentracijama. Kad je riječ o borbi protiv monopola, Sud je proveo reviziju uzorka od 37 predmeta u kojima je Komisija počela provoditi ispitni postupak tijekom tog razdoblja, ali je pregledao i izvješća i ostalu dokumentaciju o aktivnostima za 2018. i 2019. godinu. Sud je na temelju uzorka od 38 predmeta ispitao i analizu prijave nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koju je izradila Komisija u skladu s člankom 11. Uredbe br. 1/2003, odnosno slučajeve u kojima je nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje službeno obavijestilo Komisiju o pokretanju nacionalnog protumonopolskog ispitnog postupka ili je podnijelo nacrt provedbene odluke. Sud je sve predmete odabrao na temelju kriterija rizika.

**22.** Osim toga, Sud je radi prikupljanja informacija posjetio nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u Bugarskoj, Francuskoj, Nizozemskoj i Poljskoj, i to zbog

njihovih poprilično različitih institucijskih značajki. Ujedno je održao sastanke s predstavnicima Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD).

**23.** U okviru ove revizije Sud nije ispitao kako Komisija provodi pravila o državnim potporama, koje su također područje Komisijinog nadzora u vezi s tržišnim natjecanjem<sup>16</sup>. Na djelotvornost tržišnog natjecanja mogu utjecati brojni čimbenici na razini EU-a ili država članica, uključujući patentno pravo, nacionalno porezno pravo, sektorske propise (primjerice, o prijevozu putnika ili telekomunikacijama), posebna pravila o zaštiti potrošača ili, kad je riječ o zemljama izvan EU-a, trgovinsku politiku. Te sastavnice nisu obuhvaćene posebnom ulogom Komisije kao tijela zaduženog za provedbu pravila o tržišnom natjecanju u skladu s Uredbom br. 1/2003 i Uredbom o koncentracijama te ih Sud stoga nije uvrstio u opseg revizije.

---

<sup>16</sup> Sud je nedavno ispitao Komisijinu kontrolu državne potpore financijskim institucijama. Vidjeti tematsko izvješće br. 21/2020 „Kontrola državne potpore financijskim institucijama u EU-u: potrebna je provjera prikladnosti”:

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_21/SR\\_state\\_aid\\_HR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_HR.pdf). Sud je 2016. godine proveo reviziju pravila o državnim potporama u kohezijskoj politici. Vidjeti tematsko izvješće br. 24/2016 „Potrebno je ulagati veće napore za podizanje razine osviještenosti o pravilima o državnim potporama u kohezijskoj politici i za osiguravanje usklađenosti s njima”:

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_24/SR\\_STATE\\_AIDS\\_HR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_HR.pdf).

## Opažanja

### Određena ograničenja kapaciteta Komisije u pogledu praćenja tržišta, otkrivanja i ispitivanja

**24.** Komisija od sudionika na tržištu i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje zaprima brojne više ili manje službene informacije o mogućim problemima u vezi s tržišnim natjecanjem ili mogućim povredama protumonopolskih pravila. Kad je riječ o službenim pritužbama u području borbe protiv monopola, Komisija ima pravnu obvezu pomno razmotriti probleme na koje je upozorena. Međutim, kvaliteta tih informacija znatno se razlikuje i one se možda ne odnose na najvažnije probleme u pogledu tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Stoga, kako bi bilo potpuno djelotvorno, tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne bi trebalo reagirati samo na pritužbe koje je primilo, nego i poticati prijavljivanje slučajeva te bi na vlastitu inicijativu trebalo moći otkrivati slučajeve povrede protumonopolskih pravila koji imaju veliki učinak.

**25.** Iako GU COMP mora ispitati sve prijavljene koncentracije (vidjeti odlomak [16.](#)), on ima diskrecijsku ovlast odlučiti hoće li ispitati navodne povrede protumonopolskih pravila. Budući da GU COMP obično zaprima više informacija o problemima u vezi s tržišnim natjecanjem nego što ih zaista može ispitati s pomoću resursa kojima raspolaze, on mora utvrditi prioritete.

**26.** Sud je procijenio je li Komisija:

- (a) imala odgovarajuće kapacitete za otkrivanje praksi protivnih tržišnom natjecanju;
- (b) utvrdila prioritete u pogledu provedbe protumonopolskih pravila u skladu s objektivnim kriterijima kako bi vlastite resurse usmjerila na predmete koji bi mogli imati najveći učinak.

### Ograničeni resursi utječu na Komisijine kapacitete za otkrivanje

**27.** Kako bi na vlastitu inicijativu mogla pokrenuti protumonopolske ispitne postupke, Komisiji je potrebno stručno znanje o gospodarskim sektorima relevantnim za unutarnje tržište u kombinaciji s ciljanim podacima. U tu svrhu Komisija se može koristiti određenim brojem instrumenata za praćenje tržišta i otkrivanje povreda pravila. Na primjer, može prikupljati i analizirati javno dostupne informacije ili tržišne podatke ili procjenjivati određene teme ili slučajeve (što se naziva pripremnim



radnjama ili analitičkim pregledom). Može provoditi i detaljnije analize ograničenja u vezi s tržišnim natjecanjem u obliku tržišnih studija ili formalnih sektorskih istraživanja<sup>17</sup>.

**28.** Kad je riječ o raspodjeli resursa za provedbu pravila o tržišnom natjecanju, GU COMP ovisi o godišnjoj raspodjeli proračunskih sredstava Komisije i stoga se mora nadmetati za resurse s ostalim glavnim upravama Komisije. Ukupan broj članova osoblja u proteklih je deset godina relativno stabilan<sup>18</sup>, a prijenos među trima instrumentima (kontrola koncentracija, protumonopolski ispitni postupci i državna potpora) bio je ograničen. Sud je uočio da je od 2010. godine broj novih protumonopolskih predmeta koje je GU COMP registrirao ostao razmjerno stabilan, dok se broj novih predmeta u području koncentracija u tom razdoblju stalno povećavao. Budući da je kontrola koncentracija pravna obveza Komisije, GU COMP mora namijeniti znatne resurse za to područje (vidjeti odlomak 41.). S pomoću preostalog osoblja koje mu je na raspolaganju, GU COMP ne može postupati po svim primljenim pritužbama, nego mora utvrditi prioritete.

**29.** Stoga su resursi za praćenje tržišta i kapaciteti za proaktivno otkrivanje novih slučajeva, primjerice na osnovi sektorskih istraživanja, ograničeni. Razina, dosljednost i kvaliteta praćenja tržišta uvelike ovise o inicijativi, dostupnosti i iskustvu pojedinačnih članova osoblja GU-a COMP. Komisija je od 2005. godine zbog ograničenih resursa provela samo četiri sektorska istraživanja, koja su omogućila otkrivanje povreda pravila o tržišnom natjecanju<sup>19</sup>. Za istraživanje u području e-trgovine iz 2015. godine bio je potreban tim od oko 15 ekvivalenata punog radnog vremena tijekom razdoblja od 18 do 24 mjeseca.

---

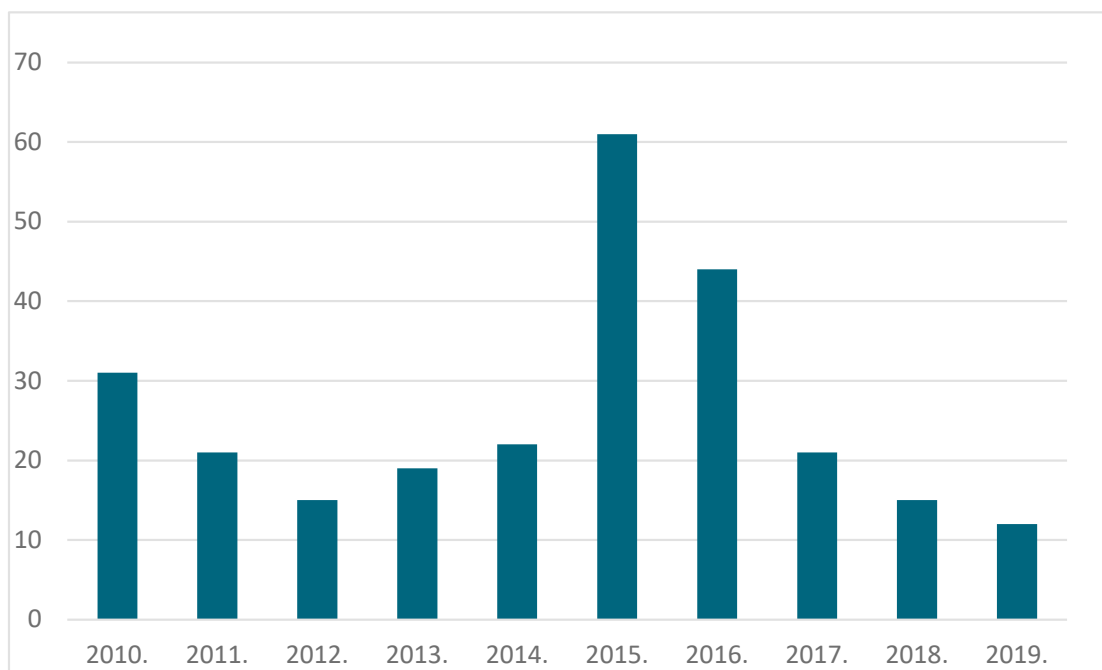
<sup>17</sup> Članak 17. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

<sup>18</sup> U razdoblju 2010. – 2018. broj radnih mjesta u GU-u COMP blago se smanjio: s 830 pao je na 804. Na dan 31. prosinca 2018. u okviru GU-a COMP bilo je 77 radnih mjesta u odjelima nadležnima za kartele, 171 radno mjesto u operativnim odjelima nadležnima za protumonopolske postupke koji nisu povezani s kartelima te 117 radnih mjesta u operativnim odjelima nadležnima za koncentracije.

<sup>19</sup> Komisija je od 2005. godine provela sektorska istraživanja u području financijskih usluga (2005.), u energetske sektoru (2005. – 2007.), u farmaceutskom sektoru (2008.) i u području e-trgovine (2015.); [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector\\_inquiries.html](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html)

**30.** Unatoč tomu što su pokrenuti novi ispitni postupci o e-trgovini, nakon vrhunca dosegnutog 2015. godine ukupni broj predmeta koje je GU COMP utvrdio na vlastitu inicijativu neprestano je u padu (vidjeti [sliku 3.](#)).

### Slika 3. – Kretanje broja novih ispitnih postupaka pokrenutih na vlastitu inicijativu



Izvor: Europska komisija.

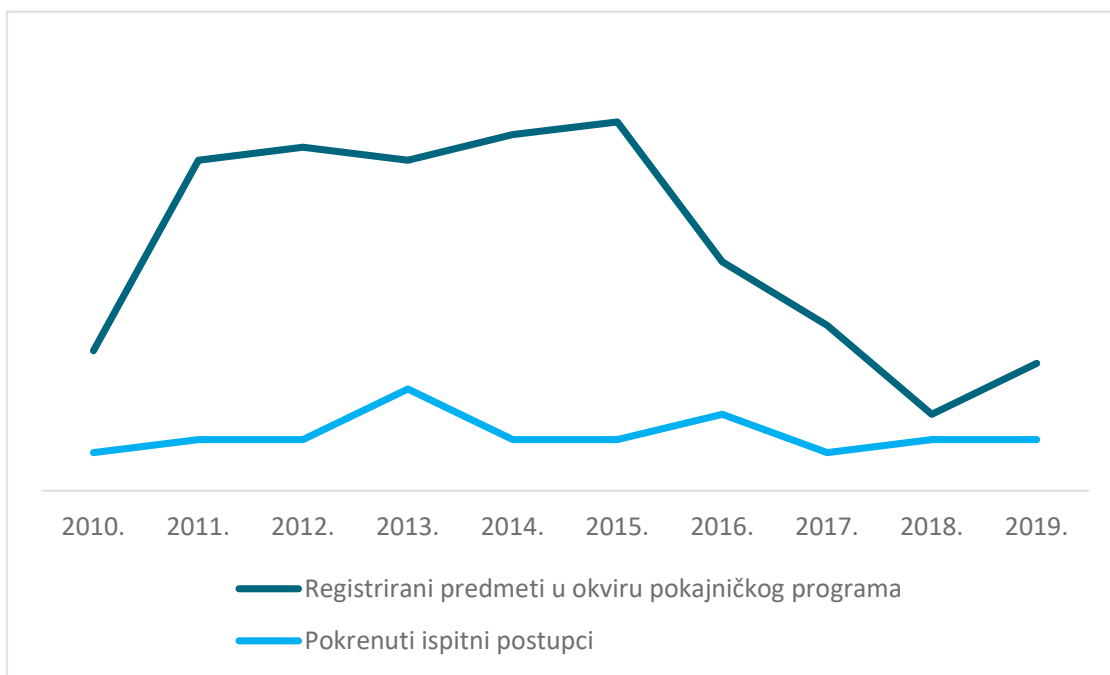
**31.** Komisija je još 1996. godine odlučila uvesti poticaje („pokajnički program”) kako bi joj društva uključena u kartele prijavljivala povlaštene informacije. Prvo društvo uključeno u kartel koje prijavi takve informacije može biti potpuno oslobođeno od novčanih kazni. Ostala društva koja slijede taj primjer mogu dobiti smanjenje novčane kazne.

**32.** Komisija se uvelike oslanja na taj mehanizam za otkrivanje kartela. U razdoblju 2010. – 2017. od 25 predmeta kojima je obuhvaćeno ispitivanje kartela njih 23 bila su potaknuta zahtjevima za primjenu pokajničkog programa, dok su samo dva takva predmeta proizašla iz aktivnosti otkrivanja koje je provela sama Komisija.

**33.** Kad je riječ o ukupnom broju protumonopolskih odluka Komisije koje se odnose na predmete registrirane u razdoblju 2010. – 2017., uključujući predmete koji se odnose na kartele, 50 % odluka donesenih do 31. prosinca 2018. proizašlo je iz zahtjeva za primjenu pokajničkog programa.

**34.** Otprilike 15 % zahtjeva za primjenu pokajničkog programa dovelo je do službenog ispitnog postupka koji provodi Komisija. U 60 % tih predmeta ispitni postupak doveo je do odluka o zabrani i novčanih kazni. Nizak postotak od 15 % proizlazi iz činjenice da podnositelji zahtjeva često nisu ispunjavali uvjete, da nije bilo *prima facie* dokaza o povredama pravila ili da ti predmeti nisu bili prioritet Komisije, ili Komisija nije bila tijelo u okviru ECN-a koje je u najboljem položaju za ispitivanje konkretnog predmeta. U takvim slučajevima nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu pokrenuti postupak na osnovi predmeta koji im je Komisija prenijela ili na vlastitu inicijativu. Osim toga, od 2015. godine godišnji broj predmeta u okviru pokajničkog programa prijavljenih Komisiji znatno se smanjio (vidjeti [sliku 4.](#)).

**Slika 4. – Kretanje broja predmeta u okviru pokajničkog programa u razdoblju 2010. – 2019.**



Izvor: Europska komisija.

**35.** Komisija još nije detaljno procijenila zašto se broj zahtjeva za primjenu pokajničkog programa ili broj zahtjeva za oslobađanje od kazni smanjuje. Zbog takvog trenda, za koji se čini da odražava kretanja i na širem području, teško je donijeti zaključke o tome je li se broj kartela na unutarnjem tržištu uistinu smanjio, što je teoretski moguće, ili se društva boje da bi zbog takvih zahtjeva mogla podlijetati privatnim tužbama za naknadu štete koje bi pokrenule žrtve povreda protumonopolskih pravila EU-a. Direktivom EU-a donesenom 2014. godine nastoji se

olakšati zahtjeve za takvu isplatu naknade štete<sup>20</sup>. Stoga se ne može isključiti mogućnost da se društva u kartelu suzdržavaju od podnošenja zahtjeva za primjenu pokajničkog programa: iako društva mogu izbjeći novčanu kaznu, žrtve kartela mogu od njih zahtijevati visoku naknadu štete koju su pretrpjele. S druge strane, postoji mogućnost da su društva jednostavno postala uspješnija u skrivanju kartela.

**36.** GU COMP je 2016. godine odlučio raditi na povećanju sredstava za otkrivanje slučajeva koji bi mogli imati velik učinak na unutarnje tržište. U okviru te inicijative Komisija je od 2017. godine na svojim internetskim stranicama stavila na raspolaganje alat za zviždače koji svatko može upotrijebiti kako bi anonimno dostavio informacije o kartelima i ostalim praksama protivnim tržišnom natjecanju. Zaprimiteljne informacije uključuju se u aktivnosti praćenja tržišta koje provodi Komisija, no u vrijeme provedbe revizije iz toga je proizašla samo jedna terenska inspekcija, koja nije dovela do pokretanja službenog postupka. Komisija još nije predložila druge inicijative kako bi se potaknulo izvješćivanje o povredama pravila, primjerice davanjem financijske nagrade zviždačima<sup>21</sup>.

### **Pristup pri određivanju prioritetnih predmeta nije bio optimalan**

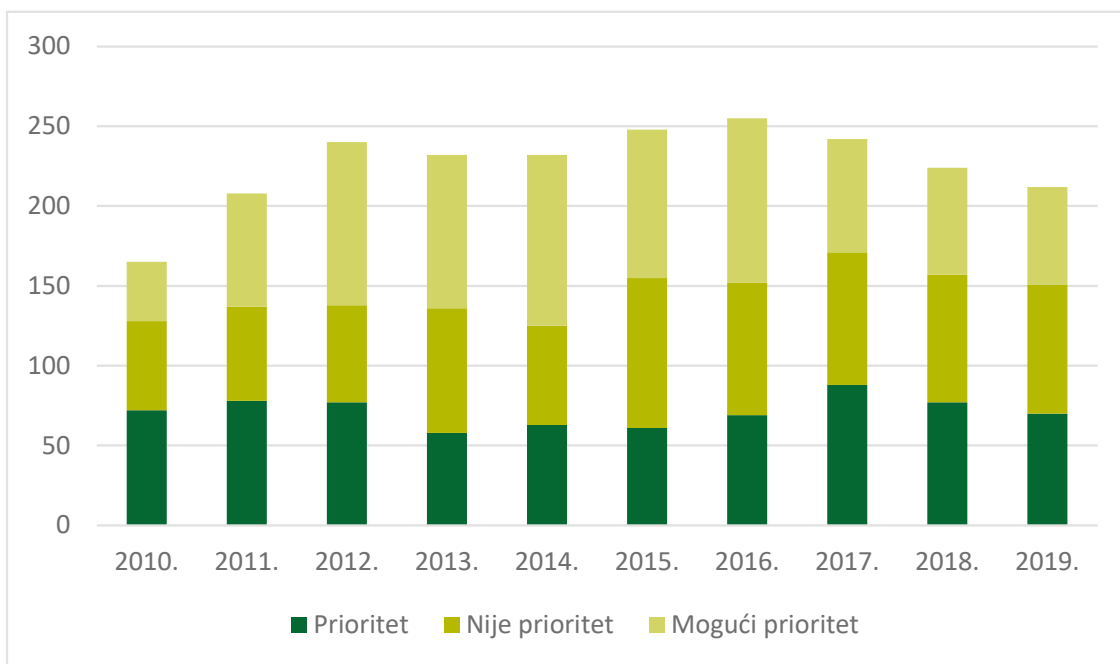
**37.** Kako je navedeno u odlomku **28.**, zbog velikog broja mogućih protumonopolskih predmeta („neriješeni predmeti”) koji su u pripremi za obradu (vidjeti **sliku 5.**), GU COMP mora odabrati predmete koje može ispitati. Kako bi djelotvorno iskoristio resurse, prednost bi trebao dati predmetima koji bi najviše mogli utjecati na unutarnje tržište i potrošače.

---

<sup>20</sup> Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije; SL L 349, 5.12.2014., str. 1.

<sup>21</sup>Kad je riječ o skupini EU-28, programi nagrađivanja za zviždače postoje u Mađarskoj, Litvi, Slovačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

**Slika 5. – Kretanje broja neriješenih protumonopolskih predmeta u razdoblju 2010. – 2019.**



Izvor: Europska komisija.

**38.** GU COMP upotrijebio je nekoliko kriterija za odabir predmeta koje će rješavati. Na primjer, u skladu sa smjernicama o mogućim povredama pravila iz članka 102. UFEU-a<sup>22</sup>, trebao bi se među ostalim usredotočiti na postupanje koje dovodi do istiskivanja konkurenata s tržišta i najviše šteti potrošačima. Međutim, Sud nije utvrdio da su uspostavljeni jasni ponderirani kriteriji kojima bi se zajamčio odabir predmeta s najvećim rizikom za tržišno natjecanje ili dobrobit potrošača na unutarnjem tržištu i u svim relevantnim gospodarskim sektorima.

<sup>22</sup> Uputa o provedbenim prioritetima Komisije u primjeni članka 82. Ugovora o EZ-u na postupanja poduzetnika u vladajućem položaju koja za posljedice mogu imati zlorabu u smislu istiskivanja konkurenata s tržišta (SL C 45, 24.2.2009., str. 7.).

## Komisija je dobro iskoristila svoje provedbene ovlasti, no i dalje je suočena s izazovima

**39.** U okviru djelotvorne provedbe pravila o koncentracijama i protumonopolskih pravila Komisija je obvezna djelovati u interesu građana EU-a i zajamčiti im mogućnost kupnje visokokvalitetne robe i usluga po pravednim cijenama. Stoga je Sud ispitao kako je Komisija:

- (a) provodila postupke kontrole koncentracija;
- (b) provodila protumonopolske ispitne postupke;
- (c) rješavala nove izazove u pogledu provedbe; te
- (d) izricala novčane kazne koje su imale odvraćajući učinak.

## Komisija je sve odluke o koncentracijama donosila u zakonskim rokovima, no činjenica da se njihov broj sve više povećava stvara pritisak na ograničene resurse Komisije

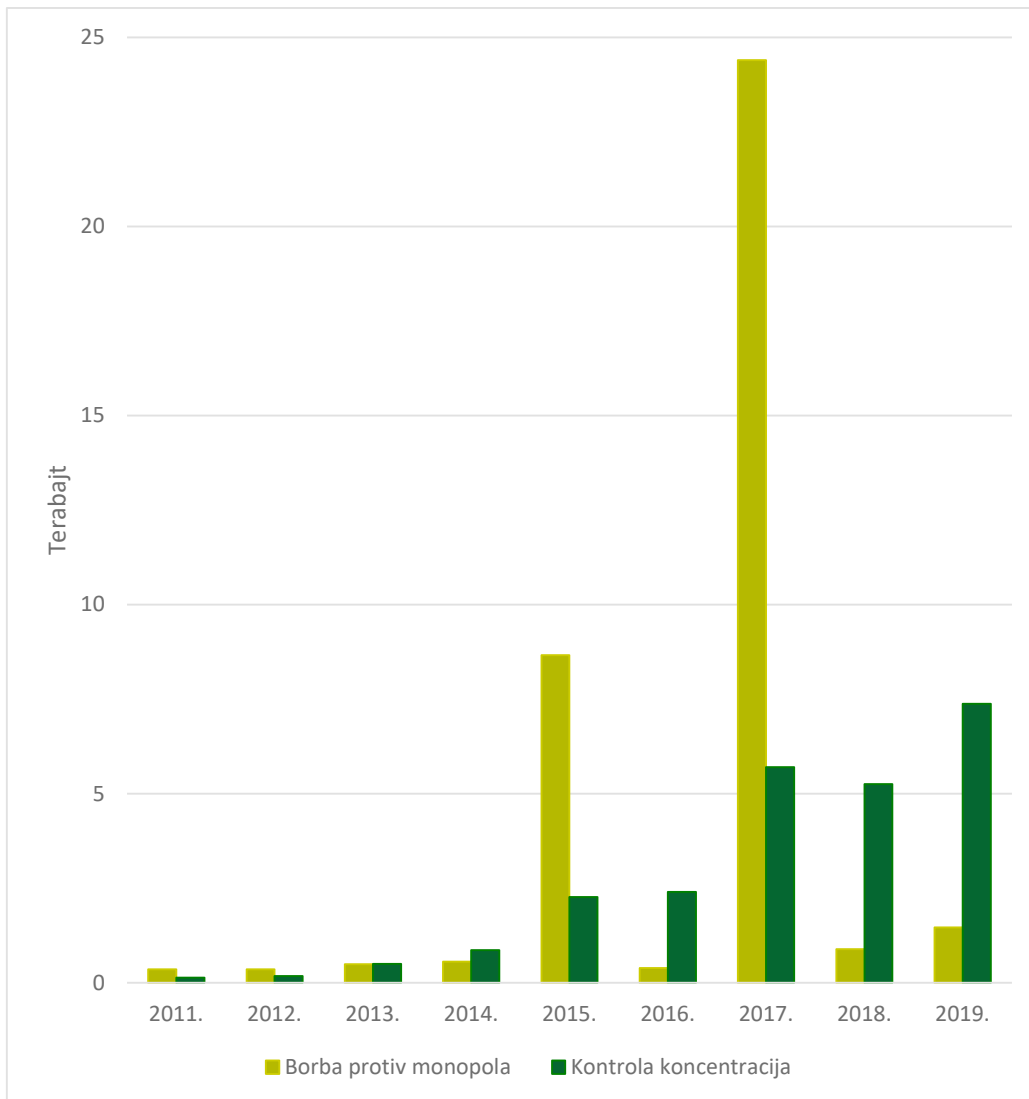
**40.** U skladu s važećim pravilima, Komisija mora procijeniti učinak koncentracije na relevantna tržišta u roku od 25 radnih dana („1. faza ispitnog postupka”) i odlučiti o njezinu odobrenju ili pokrenuti detaljnu „2. fazu ispitnog postupka”<sup>23</sup>. Sud je procijenio je li Komisija prije donošenja odluke, poštujući rokove, uzela u obzir sve relevantne aspekte prijavljene transakcije te je li provodila djelotvoran nadzor nad svim koncentracijama koje bi mogle znatno utjecati na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu EU-a.

**41.** Kontrola koncentracija izazvala je znatno radno opterećenje: prema podacima GU-a COMP u razdoblju 2012. – 2017. na kontrolu koncentracija izdvojeno je u prosjeku otprilike 28 % ukupnog vremena utrošenog na predmete u okviru triju instrumenata (kontrola koncentracija, protumonopolski postupci i državna potpora) te od 11 % do 14 % ukupnih dostupnih resursa GU-a COMP. Razina uključenih ljudskih resursa ostala je razmjerno stabilna, dok se posljednjih godina broj predmeta prijavljenih Komisiji povećao, kao i količina podataka koje je potrebno analizirati (vidjeti [sliku 6.](#)).

---

<sup>23</sup> Rok za dovršenje 2. faze ispitnog postupka iznosi 90 dana, uz određene mogućnosti produljenja do najviše 125 radnih dana.

**Slika 6. – Kretanje u pogledu količine podataka obrađenih u okviru ispitnih postupaka o koncentracijama i protumonopolskih ispitnih postupaka**



Izvor: Europska komisija.

**42.** Sud je utvrdio da u 18 država članica te zemljama koje nisu članice EU-a, kao što su Australija, Kanada i SAD, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje naplaćuju naknadu društvima koja prijave koncentraciju. Tako se u javne proračune može vratiti u najmanju ruku dio troškova nastalih zbog preispitivanja koncentracije. Komisija je odlučila da neće predložiti uvođenje naknada kao alternativan izvor financiranja svojih provedbenih aktivnosti, ali ta se odluka nije temeljila na detaljnoj analizi troškova i koristi. Umjesto toga, kao dio višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027., Komisija je predložila poseban proračun za provedbu pravila o tržišnom natjecanju u okviru općeg proračuna EU-a, kako je navedeno u njezinu prijedlogu

Programa jedinstvenog tržišta iz 2018. godine<sup>24</sup>. Prijedlogom se, među ostalim, Komisiji nastoji omogućiti da se bolje nosi s izazovima koji proizlaze iz stalnog povećanja opsega elektroničkih komunikacija, velike količine podataka, umjetne inteligencije i algoritama.

**43.** Pregledom uzorka prijava Sud je utvrdio da je Komisija u zakonskim rokovima procjenjivala relevantne aspekte transakcija i provodila preispitivanje koncentracija u svim predmetima. Za veliku većinu prijava (njih 94 % u razdoblju 2010. – 2017.) Komisija nije utvrdila probleme u vezi s tržišnim natjecanjem te je zaključila da su koncentracije u skladu s unutarnjim tržištem.

**44.** S obzirom na kratke zakonske rokove GU COMP u znatnoj se mjeri oslanjao na podatke i informacije stranaka koje sudjeluju u koncentraciji, javno dostupne informacije kao što su statistički podatci u okviru sektora ili trgovine te odgovore trećih strana (tj. sudionika na tržištu) na Komisijine upitnike u kontekstu ispitivanja tržišta. Komisija se suočava s izazovima u pogledu sustavne unakrsne provjere točnosti informacija, posebno u složenim ispitnim postupcima, s obzirom na nedostatak resursa i količinu informacija koje je potrebno provjeriti. Osim toga, treće strane od kojih je zatraženo mišljenje o planiranoj koncentraciji ne mogu nužno odgovoriti u zadanom kratkom roku, a u tom se slučaju njihovo mišljenje ne može uzeti u obzir.

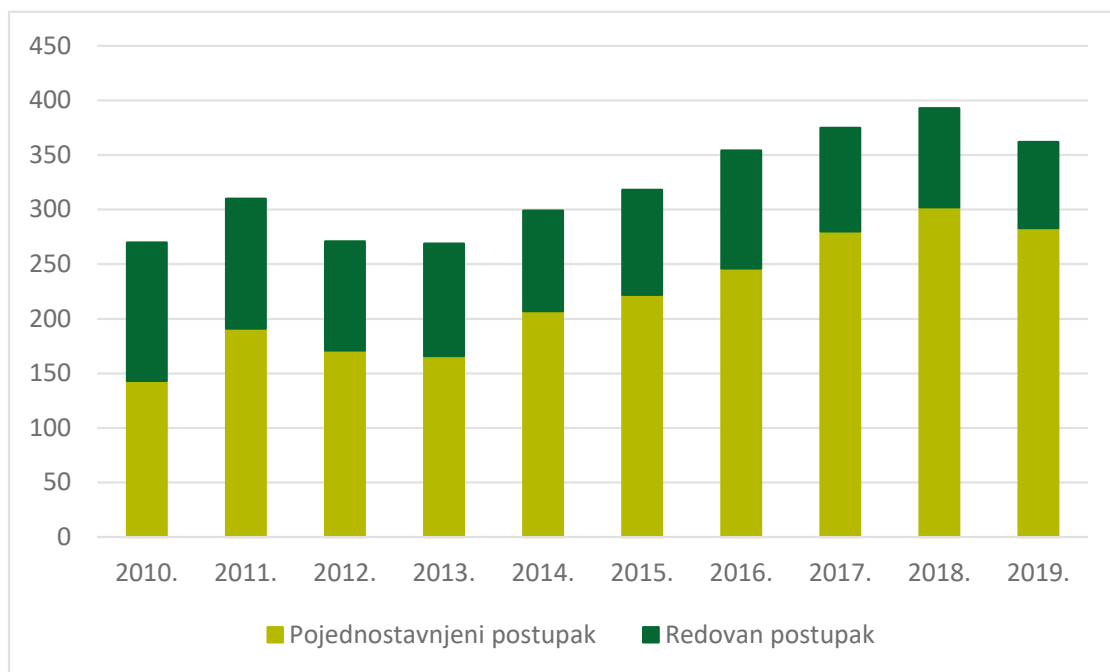
**45.** Kako bi smanjila svoje radno opterećenje, kao i opterećenje predmetnih društava, Komisija je 2013. godine odlučila proširiti kategorije obuhvaćene pojednostavnjenim postupkom, odnosno kategorije koncentracija koje obično nisu problematične (vidjeti [sliku 7.](#)). Do izbijanja pandemije bolesti COVID-19 društva koja sudjeluju u koncentraciji nisu imala mogućnost dostavljati prijave koncentracija u cijelosti na elektronički način, iako bi to bilo olakšalo obradu podataka.

---

<sup>24</sup> Zakonodavni prijedlog o uspostavi programa za jedinstveno tržište, konkurentnost poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća, te europsku statistiku i o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 99/2013, (EU) br. 1287/2013, (EU) br. 254/2014, (EU) br. 258/2014, (EU) br. 652/2014 i (EU) 2017/826; 18.6.2018.



## Slika 7. – Kretanje broja odluka EU-a o kontroli koncentracija u razdoblju 2010. – 2019.



Izvor: Europska komisija.

**46.** Komisija je 2016. započela evaluaciju odabranih aspekata sustava koncentracija u EU-u, uključujući mogućnosti dodatnog pojednostavnjenja postupaka koncentracija. Međutim, Sud je utvrdio da Komisija dosad nije poduzela konkretne mjere koje se odnose, primjerice, na sljedeće situacije:

- o društva trenutačno moraju prolaziti složen i dugotrajan postupak upućivanja ako žele da Komisija preispita transakciju čija je vrijednost ispod praga prometa (vidjeti odlomak 16.) kada obavljaju aktivnosti u nekoliko država članica u kojima bi nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje inače morala preispitati konkretni predmet.
- o Otprilike 25 % pojednostavnjenih prijava dostavljenih u razdoblju 2010. – 2017. odnosilo se na predmete u kojima su velika društva preuzela zajedničku kontrolu nad drugim društvom (zajednički pothvat) uz ograničene komercijalne aktivnosti u EU-u ili bez takvih aktualnih ili planiranih aktivnosti. Na primjer, veliko društvo iz EU-a uspostavilo je zajednički pothvat s društvom u Aziji, ali će zajednički pothvat biti aktivan samo na tržištima u Aziji. Međutim, takve transakcije obično ne izazivaju probleme u vezi s tržišnim natjecanjem na unutarnjem tržištu.

**47.** Kako je navedeno u odlomku **16.**, dimenzija EU-a u pogledu određene koncentracije društava definira se u odnosu na godišnji promet društava koja sudjeluju u koncentraciji. To je dobar pokazatelj veličine transakcije, a time i njezina mogućeg utjecaja na tržišta. Međutim, može se dogoditi da njime nisu obuhvaćene važne koncentracije. Na primjer, u farmaceutskoj industriji, na tržištima novih tehnologija ili u digitalnom sektoru, stjecanja društava visoke vrijednosti u kojima sudjeluju društva koja i dalje ostvaruju nizak promet mogu biti izvor rizika za djelotvorno tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. U takvim slučajevima kupac može na temelju stjecanja brzo zauzeti vladajući položaj na novom, ali i dalje malom tržištu ili može odlučiti prekinuti razvoj novih proizvoda kako bi zaštitio vlastiti portfelj. Sud je utvrdio da je Komisija upoznata s time da su, uz iznimku nekoliko predmeta koje su uputila nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, takve transakcije izvan njezine kontrole koncentracija. U izvješću iz 2019. godine naslovljenom „Politika tržišnog natjecanja za digitalno doba”<sup>25</sup> stručna skupina koju je osnovala Komisija zaključila je da je prerano za izmjenu zakonom propisanih pragova. Stoga, za razliku od nekih država članica, Komisija dosad nije poduzela radnje kako bi riješila to pitanje<sup>26</sup>.

### **Protumonopolskim odlukama Komisije rješavaju se problemi u vezi s tržišnim natjecanjem, ali postupci su i dalje dugotrajni**

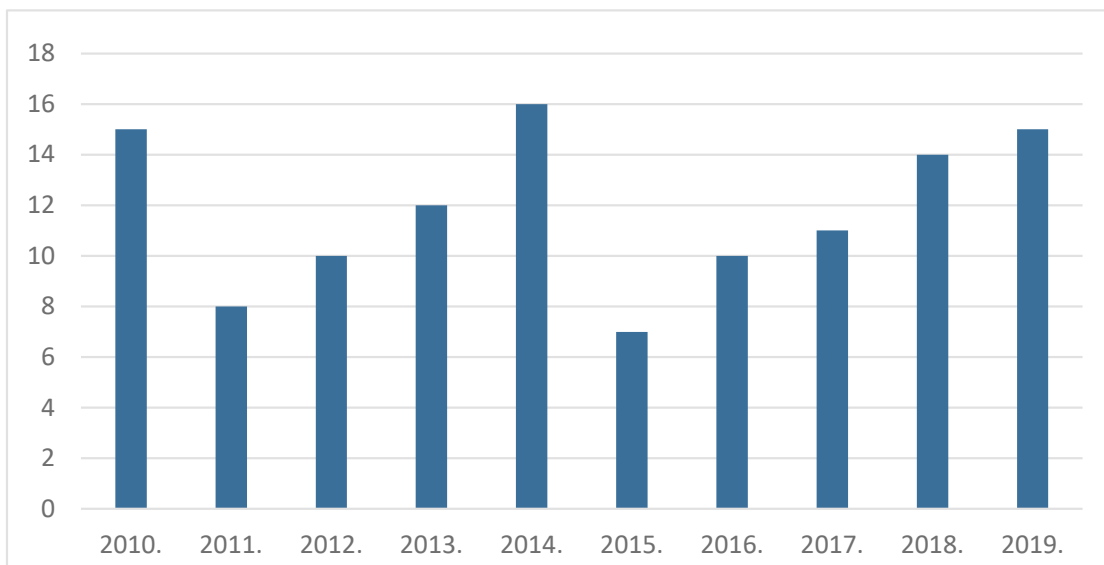
**48.** Komisija rješava razne protumonopolske predmete, koji u smislu tržišne vrijednosti ili zemljopisnih tržišta o kojima je riječ mogu uključivati velike i male predmete. U razdoblju 2010. – 2019. Komisija je donijela 118 službenih odluka o zabrani ili prihvatila izjave društava kojima se obvezuju da će okončati postupanje protivno tržišnom natjecanju obuhvaćeno protumonopolskim predmetima (vidjeti *sliku 8.*).

---

<sup>25</sup> Europska komisija, „Competition policy for the digital era”, izvješće koje su izradili Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye i Heike Schweitzer, 2019., [https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0\\_419\\_345enn.pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0_419_345enn.pdf).

<sup>26</sup> Njemačka i Austrija odlučile su 2017. godine izmijeniti svoje nacionalno zakonodavstvo te uzeti u obzir i vrijednost koncentracije.

**Slika 8. – Protumonopolske odluke Komisije u razdoblju 2010. – 2019.**



Izvor: Europska komisija.

**49.** Sud je procijenio je li Komisija na odgovarajući način i u razumnom roku provela svoje ispitne postupke. Utvrdio je da su razvojne promjene posljednjih godina sa sobom donijele niz izazova za resurse i tehničke kapacitete GU-a COMP, i to zbog:

- povećanja broja odluka posljednjih godina;
- povećanja količine informacija i podataka koje je potrebno obraditi i analizirati jer Komisija snosi „teret dokaza“; te
- sve veće složenosti pravnih pitanja koja je potrebno riješiti.

**50.** Cilj je intervencije Komisije u protumonopolskim predmetima zaustaviti svaku povredu pravila EU-a o tržišnom natjecanju i ponovno uspostaviti pošteno i djelotvorno tržišno natjecanje. Na temelju uzorka odluka Komisije Sud zaključuje da je Komisija, pri odlučivanju o pokretanju službenih postupaka, postigla ishod u smislu odluka o zabrani ili o prihvaćanju obveza kojima se rješavaju problemi u području tržišnog natjecanja.

**51.** Važan je čimbenik Komisijine djelotvornosti u provedbi pravila o tržišnom natjecanju njezina sposobnost da, u uskoj suradnji s nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje u državama članicama, mobilizira resurse i istodobno provodi terenske inspekcije u više država članica. Sud je uočio da je to omogućilo Komisiji da u većini predmeta nad kojima je provedena revizija prikupi dokaze potrebne za uspješno provođenje postupaka.

**52.** Mnoga društva obuhvaćena ispitnim postupcima Komisije podnose žalbe protiv donesenih odluka sudovima EU-a. S obzirom na to da se jedna odluka Komisije može odnositi na nekoliko društava, broj predmeta veći je od broja odluka o tržišnom natjecanju. Preispitivanje koje provode sudovi po svojoj je naravi ograničeno na pravnu osnovanost i kvalitetu upravljanja. Broj predmeta koji su u tijeku pred sudovima opada te je Komisija općenito mogla uspješno obraniti kontinuirano velik broj svojih odluka (vidjeti [tablicu 1.](#)).

**Tablica 1. – Kretanje broja predmeta u području tržišnog natjecanja na sudovima EU-a**

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Predmeti u području tržišnog natjecanja u kojima su donesene	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Ukupna stopa uspješnosti Komisije (potpuna ili djelomična)	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Žalbe u vezi s predmetima u području tržišnog natjecanja koje su u tijeku	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Nove žalbe u vezi s predmetima u području tržišnog natjecanja	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Izvor: Europska komisija.

**53.** U okviru djelotvorne provedbe pravila o tržišnom natjecanju od Komisije se zahtijeva da donosi odluke u razumnim vremenskim okvirima, i to na način da ekonomske troškove društava i potrošača koji su žrtve povreda pravila svede na najmanju mjeru.

**54.** Za razliku od odredbi o kontroli koncentracija (vidjeti odlomak [40.](#)), u zakonodavstvu EU-a nije propisan rok u kojemu Komisija treba provoditi ispitne postupke u području borbe protiv monopola. Od datuma registracije predmeta, tj. obično od trenutka u kojem se prikupi dovoljno dokaza za početak prethodnog ispitnog postupka, Komisiji su u prosjeku trebale otprilike četiri godine<sup>27</sup> da protumonopolski ispitni postupak okonča službenom odlukom. Postupci su bili osobito dugotrajni kad je riječ o ispitivanju kartela, za koje je u prosjeku trebalo više od četiri godine, te u složenim predmetima zlouporabe vladajućeg položaja u sektorima prometa i energije te u digitalnom sektoru. Za razdoblje obuhvaćeno revizijom Sud je utvrdio nekoliko predmeta u kojima je Komisiji trebalo do osam godina da donese odluku.

<sup>27</sup> Srednja vrijednost iznosi 3,8 godina.

**55.** Neka kašnjenja u okviru predmeta bila su pod izravnom kontrolom Komisije, no u ostalima je kašnjenje bilo izvan njezine kontrole. Na primjer, bilo je slučajeva u kojima su društva nad kojima se provodio ispitni postupak sustavno zahtijevala produljenje rokova te su na zahtjeve za dostavljanjem informacija odgovarala sa znatnim kašnjenjem, koje je iznosilo od četiri do osam mjeseci, pa i do jedne i pol godine ili su odugovlačila postupke podnošenjem bespredmetnih prijedloga o obvezama koje bi trebala preuzeti. Osim toga, s obzirom na to da stranke često podnose žalbe sudovima EU-a (vidjeti odlomak [52.](#)), to može prouzročiti znatna kašnjenja u stupanju na snagu odluka Komisije.

**56.** Od 2017. godine naovamo GU COMP poduzima znatne napore kako bi ubrzao postupke:

- o 2018. godine uveo je novi „postupak suradnje” za društva u protumonopolskim ispitnim postupcima koji nisu povezani s kartelima. To je slično „postupku nagodbe”, koji Komisija od 2008. primjenjuje u ispitnim postupcima o kartelima. Društva koja priznaju povredu pravila i svoju odgovornost za nju te tijekom ispitnog postupka usko surađuju s Komisijom mogu dobiti smanjenje novčane kazne.
- o Pojednostavnio je svoju organizaciju uvođenjem pojednostavnjenih lanaca odobrenja za dokumente koji nisu povezani s predmetima, boljih smjernica za osoblje zaduženo za predmete, fleksibilnije raspodjele osoblja u GU-u COMP i bolje koordinacije upravljanja predmetima među različitim uključenim odjelima. Usto je počeo razvijati novi sustav zajedničkog upravljanja predmetima usmjeren na postupak. Međutim, postoje znatna kašnjenja te sustav neće biti u cijelosti operativan za protumonopolske predmete i kontrolu koncentracija do kraja 2020. godine. Dotad će se postupak rješavanja predmeta i dalje nepotrebno temeljiti na uporabi brojnih resursa.
- o Tijekom 2018. godine GU COMP donio je strategiju o primjeni tehnika temeljenih na umjetnoj inteligenciji radi ubrzavanja pretrage informacija i pomoći pri analizi dokumenata. S obzirom na proračunska ograničenja i ograničenja u pogledu ljudskih resursa, očekuje se da će prvi niz stvarnih rezultata biti dostupan 2020. samo u probnom načinu rada, dok je šira uporaba predviđena za 2021. godinu.

## Komisija se još nije u cijelosti suočila s novim složenim provedbenim izazovima na digitalnim tržištima

**57.** U digitalnom dobu pojavili su se novi oblici tržišta, proizvoda i usluga u okviru kojih je potrebno prilagoditi tradicionalne pretpostavke i definicije o djelatnom tržišnom natjecanju (vidjeti **okvir 2.**). Proteklih godina tijela nadležna za tržišno natjecanje razmatraju na raznim forumima, kao što su okrugli stolovi OECD-a i ECN, načine na koje se mogu nositi s tim izazovima. Sud je na temelju pregleda dostupnih dokumenata i odluka Komisije procijenio jesu li trenutni instrumenti Komisije dostatni za suočavanje s izazovima koji proizlaze iz digitalnih tržišta.

### Okvir 2.

#### Digitalna tržišta sa sobom donose nove izazove za provedbu pravila o tržišnom natjecanju

Provedba pravila o tržišnom natjecanju prema tradicionalnom shvaćanju odnosi se na tržišne udjele društava, cijene robe ili usluga na relevantnim tržištima i profitne marže društava. Međutim, klasični koncepti nisu dostatni za definiranje tržišne snage i evaluaciju tržišnog natjecanja na digitalnim tržištima. Ta su tržišta često „višestrana”, odnosno na njima određeno društvo djeluje kao posrednik između drugih pružatelja usluga ili proizvoda i potrošača koji se mogu besplatno koristiti uslugama koje to društvo nudi („tržišta na kojima je cijena jednaka nuli”). Društvo može upotrijebiti svoju tržišnu snagu na jednoj strani tržišta (npr. velik broj potrošača) kako bi naštetilo sudionicima na tržištu na drugoj strani (npr. postavljanjem nepoštenih uvjeta).

Društva mogu brzo prijeći „prijelomnu točku”, pri čemu zbog mrežnih učinaka gotovo automatski dobivaju sve više korisnika i prikupljaju goleme količine podataka zahvaljujući kojima mogu dodatno ojačati svoju tržišnu snagu i učvrstiti vladajući položaj. Takvi podatci mogu obuhvaćati osjetljive osobne podatke pojedinačnih korisnika, zbog čega su pravila EU-a o zaštiti podataka relevantna za provedbu politike tržišnog natjecanja. Društva mogu upotrijebiti svoju tržišnu snagu kako bi smanjila tržišno natjecanje, kao i mogućnost odabira potrošačima. Europski odbor za zaštitu podataka, tijelo koje predstavlja tijela EU-a nadležna za zaštitu podataka, od Komisije i ostalih tijela nadležnih za tržišno natjecanje zatražilo je da u svoje procjene uključe pitanja zaštite podataka i privatnosti pojedinaca koja bi mogla utjecati na tržišno natjecanje<sup>28</sup>. Posebna je značajka

<sup>28</sup> Izjava Europskog odbora za zaštitu podataka od 27. kolovoza 2018., [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb\\_statement\\_economic\\_concentration\\_hr.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentration_hr.pdf)

digitalnog doba činjenica da se društva natječu za tržište, a ne na tržištu, a to dovodi do ishoda u kojima „pobjednik dobiva sve”<sup>29</sup>.

Društva ujedno mogu s pomoću algoritama sklapati tajne sporazume ili jednostrano povećavati cijene na štetu potrošača (brzom prilagodbom cijena kako bi ih se uskladilo s cijenama konkurenata ili brzom intervencijom proizvođača kada trgovci na malo smanjuju cijene).

**58.** Iako je Komisija donijela nekoliko odluka u predmetima u kojima se suočila s izazovima koji proizlaze iz digitalnoga gospodarstva, i dalje postoje značajni problemi koje je potrebno riješiti. Na primjer, prakse na digitalnim tržištima mogu naštetiti potrošačima. Međutim, Komisija teško može pronaći odgovarajuće mjere za rješavanje takvih problema u pogledu tržišnog natjecanja jer utvrđivanje štete za potrošače može biti posebno složeno<sup>30</sup>. To se ne odnosi samo na internetska poduzeća nego i na sve ostale gospodarske sektore koji primjenjuju digitalne inovacije, primjerice sektori energetike, telekomunikacija, financijskih usluga i prometa.

**59.** U skladu s važećim zakonodavstvom EU-a Komisija može provoditi protumonopolska pravila samo *ex post*, odnosno nakon što se pojavi problem u vezi s tržišnim natjecanjem (vidjeti odlomak **08.**). To bi moglo biti prekasno za rješavanje problema u vezi s tržišnim natjecanjem, osobito u digitalnom gospodarstvu. Međutim, osim kontrole koncentracija, Komisija trenutačno ne raspolaže instrumentima koji bi joj omogućili da intervenira *ex ante*, odnosno prije nego što se pojave problemi u vezi s tržišnim natjecanjem. Sud u tom pogledu napominje da su dvije države članice već pokrenule inicijative radi izmjene svojeg nacionalnog zakonodavstva.

**60.** Ostalim društvima pogođenima povredama pravila o tržišnom natjecanju koje su počinili konkurenti možda je znatno smanjen promet ili su čak morala napustiti tržište tijekom godina koje su Komisiji bile potrebne za donošenje odluke u konkretnom predmetu. U skladu sa zakonodavstvom EU-a Komisija ima ovlast za uvođenje privremenih mjera prije nego što donese konačnu odluku o osnovanosti predmeta. Time se u odgovarajućim slučajevima može ograničiti šteta. Međutim, od stupanja na snagu Uredbe br. 1/2003 do 2019. godine Komisija nije upotrijebila taj instrument jer je u skladu s uredbom obvezna dokazati da društvo nanosi „nepopravljivu štetu za tržišno natjecanje”<sup>31</sup>. Slijedom toga, Komisija je smatrala da postoji rizik da bi takve

<sup>29</sup> „Big data: Bringing competition policy to the digital era”, DAF/COMP(2016)14, OECD, 2016.

<sup>30</sup> Vidjeti završno izvješće stručne skupine koju je osnovala Komisija naslovljeno „Politika tržišnog natjecanja za digitalno doba”, u kojemu su utvrđeni izazovi i iznesene preporuke.

<sup>31</sup> Članak 8. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

mjere mogle dodatno usporiti postupke te da bi preuranjene ili neprimjerene privremene mjere mogle dodatno naštetiti tržišnom natjecanju. Komisija je prvi put upotrijebila taj instrument protiv jednog društva u listopadu 2019.

**61.** Komisija zauzima stajališta o problemima u vezi s tržišnim natjecanjem ovisno o slučaju na temelju općih načela djelotvornog tržišnog natjecanja i dobrobiti potrošača (vidjeti odlomak **06.**). Kako bi poboljšala predvidljivost svojih provedbenih odluka, Komisija je objavila složen skup smjernica, obavijesti, odluka, uredbi o izuzeću i ostalih komunikacijskih dokumenata (vidjeti *Prilog II.*).

**62.** Sud je utvrdio da se smjernicama i obavijestima Komisije daje dobar uvid u to kako Komisija shvaća određena pitanja u vezi s tržišnim natjecanjem. Međutim, Komisija još nije ažurirala smjernice i obavijesti kako bi u obzir uzela nove izazove, iako bi time razjasnila svoje stajalište, pružila bolji uvid u postupak donošenja odluka i povećala predvidljivost za društva. Na primjer, obavijest Komisije o utvrđivanju mjerodavnog tržišta<sup>32</sup> objavljena je 1997. godine, kad je digitalni svijet još bio u povojima. Slično tomu, u uputi Komisije o provedbenim prioritetima o postupanjima poduzetnika u vladajućem položaju koja za posljedicu mogu imati zlorabu u smislu istiskivanja konkurenata s tržišta iz 2009. godine<sup>33</sup> ili u uredbi o skupnim izuzećima o kategorijama vertikalnih sporazuma i usklađenih djelovanja ne navodi se nijedno obilježje svojstveno digitalnom dobu<sup>34</sup>.

**63.** Potreba za pružanjem smjernica, uključujući *ex ante*, prije uspostavljanja sudske prakse (vidjeti odlomak **61.**) nedavno je istaknuta i u, primjerice, (1) završnom izvješću stručne skupine naslovljenom „Politika tržišnog natjecanja za digitalno doba” koje je financirala Komisija te (2) „Zajedničkom memorandumu tijela nadležnih za tržišno natjecanje u Belgiji, Nizozemskoj i Luksemburgu o izazovima s kojima se tijela nadležna za tržišno natjecanje suočavaju u digitalnom svijetu”<sup>35</sup>. Takve smjernice pomogle bi

---

<sup>32</sup> Obavijest Komisije o utvrđivanju mjerodavnog tržišta za potrebe prava tržišnog natjecanja Zajednice (SL C 372, 9.12.1997., str. 5.).

<sup>33</sup> Uputa Komisije o provedbenim prioritetima Komisije u primjeni članka 82. Ugovora o EZ-u na postupanja poduzetnika u vladajućem položaju koja za posljedicu mogu imati zlorabu u smislu istiskivanja konkurenata s tržišta (SL C 45, 24.2.2009., str. 7.).

<sup>34</sup> Uredba Komisije (EU) br. 330/2010 od 20. travnja 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. UFEU-a, SL L 102, 23.4.2010., str. 1. Uredba istječe 31. svibnja 2022.

<sup>35</sup> Memorandum iz listopada 2019., <https://www.belgiancompetition.be/en/about-us/publications/joint-memorandum-belgian-dutch-and-luxembourg-competition-authorities>.



nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje da smanje rizik od nesigurnosti i nedosljednih odluka kada zaprimaju nove predmete u području tržišnog natjecanja.

### **Komisija je izricala visoke novčane kazne, ali nema jamstva u pogledu njihova odvraćajućeg učinka**

**64.** Komisija ima znatne diskrecijske ovlasti kada odlučuje o tome hoće li društvima izreći novčanu kaznu za povredu pravila o tržišnom natjecanju. Ujedno odlučuje o iznosu novčanih kazni u protumonopolskim predmetima uz uvjet da je taj iznos ispod zakonski utvrđene gornje granice od 10 % godišnjeg prometa društva na svjetskom tržištu u godini prije odluke Komisije<sup>36</sup>. Svrha je novčanih kazni odvratiti društva od primjene praksi protivnih tržišnom natjecanju.

**65.** Kao alternativu zabrani postupanja protivnog tržišnom natjecanju i izricanju kazne, Komisija može donijeti i obvezujuću „odluku o izricanju obveze”. Društva u takvim slučajevima preuzimaju obveze s ciljem rješavanja problema u vezi s tržišnim natjecanjem koje je utvrdila Komisija, pri čemu se, međutim, službeno ne utvrđuje povreda pravila. Komisija može izreći novčane kazne ako društva ne poštuju te obveze.

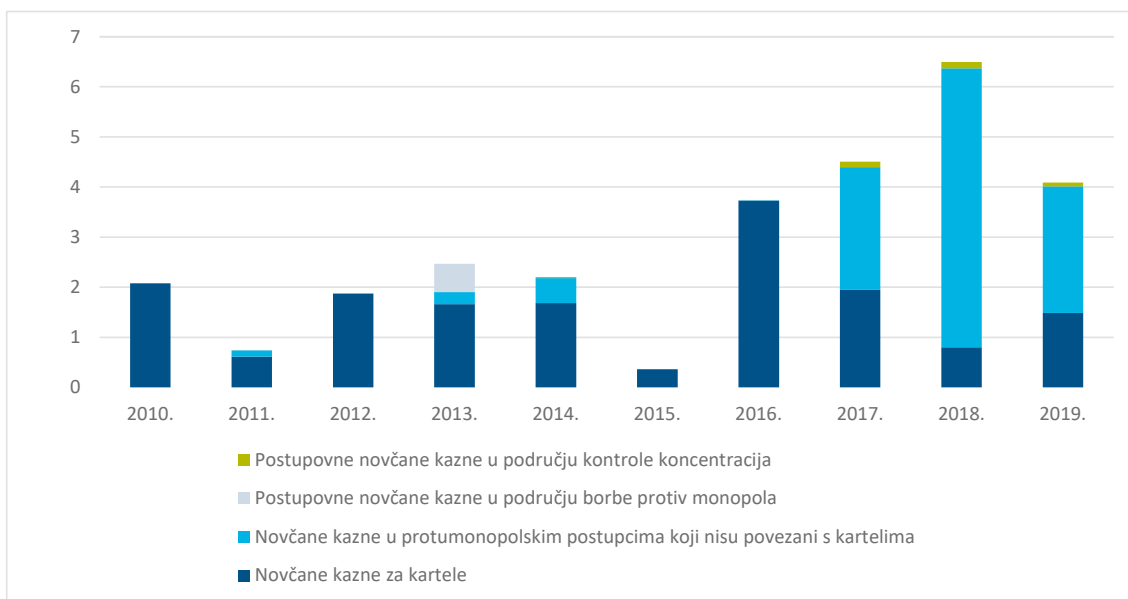
**66.** Kazne se mogu izreći i kako bi se zajamčilo da društva poštuju postupovna pravila, na primjer, kada društva ne dostave točne i potpune informacije u vezi s kontrolom koncentracija i protumonopolskim postupcima.

**67.** U razdoblju 2010. – 2019. Komisija je izrekla novčane kazne u iznosu od ukupno 28,5 milijardi eura za povrede pravila iz članaka 101. i 102. UFEU-a ili drugih pravila u skladu s uredbama br. 1/2003 i br. 139/2004 (vidjeti [sliku 9.](#)). Novčane kazne u nekim su slučajevima bile rekordne.

---

<sup>36</sup> Članak 23. stavak 4. Uredbe (EZ) br. 1/2003.

**Slika 9. – Novčane kazne koje je Komisija izrekla u razdoblju 2010. – 2019. (u milijardama eura)**



Izvor: Europska komisija.

**68.** U protumonopolskim predmetima Komisija određuje razinu novčanih kazni za svako društvo koje je sudjelovalo u povredi pravila o tržišnom natjecanju kao postotak prodaje na koju je utjecala praksa protivna tržišnom natjecanju. Ostale kriterije za utvrđivanje konačnog iznosa novčane kazne čine trajanje i stupanj ozbiljnosti povrede pravila. Komisija može uzeti u obzir i otegotne okolnosti, primjerice kada društva ponavljaju slučajevne povrede pravila, ili olakotne okolnosti kao što je ograničeno sudjelovanje u povredi pravila, ili može propisati manju kaznu ako društva surađuju u postupku.

**69.** Razina novčanih kazni koje Komisija izriče među najvišima je u svijetu, no njihov iznos sam po sebi nije dovoljan za donošenje zaključaka o tome imaju li te novčane kazne odvraćajući učinak. Kako bi se donio informiran zaključak, iznose bi trebalo razmotriti u kontekstu prometa predmetnih društava, trajanja povreda pravila, mogućnosti za otkrivanje kad je riječ o tajnim kartelima, moguće neopravdane dobiti koju je društvo ostvarilo od povrede pravila i vremena koje je prošlo od povrede pravila do odluke Komisije o novčanoj kazni.

**70.** Kad je riječ o mogućoj neopravdanoj dobiti, Sud je zaključio da ni Komisija ni četiri nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje koje je Sud posjetio tu dobit nisu uzela u obzir u svojim izračunima novčanih kazni. Razlog su tomu poteškoće utvrđene u kvantificiranju cjenovnih učinaka za pojedinačne predmete i znatni resursi koji bi bili potrebni za tu zadaću.

**71.** Gotovo dvije trećine novčanih kazni u predmetima koji se odnose na kartele koje je Komisija izrekla od 2006. godine bile su ispod 0,99 % godišnjeg prometa na svjetskom tržištu, znatno ispod gornje granice od 10 % godišnjeg prometa društva na svjetskom tržištu (vidjeti odlomak [64.](#)). U predmetima sa znatnim učinkom i sama gornja granica može ograničiti odvratajući učinak. Na primjer, Sud je utvrdio da je Nizozemska još 2014. godine izmijenila svoje nacionalno zakonodavstvo kako bi nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje omogućila da u predmetima sa znatnim učinkom koji se odnose na kartele izriče novčane kazne koje čine i do 40 % godišnjeg prometa društva na svjetskom tržištu.

**72.** Do vremena u kojem je obavljena ova revizija Komisija nije provela sveobuhvatnu evaluaciju odvratajućeg učinka novčanih kazni. Osim toga, iako djelotvornost odvratajanja ovisi o visini novčanih kazni i vjerojatnosti otkrivanja, Komisijinom metodologijom za određivanje novčanih kazni nije uzeta u obzir vjerojatnost otkrivanja.

### **Komisija je usko surađivala s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, ali ima prostora za poboljšanje**

**73.** Otkako je Uredbom br. 1/2003 nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dodijeljena ovlast za procjenu protumonopolskih predmeta u prekograničnom kontekstu u skladu s pravilima EU-a o tržišnom natjecanju, ta su tijela provela više od 85 % protumonopolskih ispitnih postupaka u EU-u i donijela gotovo 90 % odluka (vidjeti [Prilog III.](#)). Direktivom (EU) 2019/1, donesenom u siječnju 2019. godine, nastojalo se ojačati ulogu nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje radi djelotvornije provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju.

**74.** Na temelju dostupnih dokumenata i podataka ECN-a, kao i razgovora s osobljem četiriju nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koje je posjetio u okviru ove revizije, Sud je procijenio jesu li Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje djelotvorno surađivali u pogledu raznih aspekata relevantnih za provedbu pravila o tržišnom natjecanju.

**75.** Kad je riječ o suradnji s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, GU COMP ostvario je blisku suradnju s tim tijelima u raznim radnim skupinama u okviru ECN-a (vidjeti odlomak [12.](#)). Međutim, unatoč brojnim kontaktima, u razdoblju obuhvaćenom revizijom GU COMP i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nisu blisko uskladila praćenje tržišta i sektorska istraživanja. GU COMP nije imao jasne informacije o tome koja su tržišta nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje

konkretno pratila ni o tome je li umjesto komplementarnosti s njegovim aktivnostima praćenja bilo preklapanja ili praznina. Osim toga, GU COMP nije imao dovoljno saznanja o provedbenim prioritetima država članica i nije pokušao uskladiti svoje utvrđivanje prioriteta s njihovima. Razlog tomu djelomično je činjenica da neka nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nisu imala ovlasti za utvrđivanje prioriteta, iako im Direktiva (EU) 2019/1 omogućuje da to čine u budućnosti.

**76.** Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje moraju obavijestiti Komisiju kada pokrenu „službenu ispitnu mjeru” kako bi se omogućila dodjela predmeta tijelu nadležnom za tržišno natjecanje koje je u dobrom položaju za njegovo rješavanje (vidjeti odlomak 12.). Komisija smatra da se nalazi u osobito dobrom položaju ako prakse protivne tržišnom natjecanju utječu na tržišno natjecanje u više od trima državama članicama, ako su te prakse povezane sa zakonodavstvom EU-a u ostalim područjima politike ili ako je riječ o novim mogućim problemima u vezi s tržišnim natjecanjem<sup>37</sup>. Međutim, u praksi je svako tijelo nadležno za tržišno natjecanje provodilo ispitni postupak u predmetu pokrenutom na temelju povrede pravila koju je samo otkrilo, a do raspodjele predmeta između tih tijela i Komisije dolazilo je samo u iznimnim slučajevima. Odluka o tome hoće li protumonopolski predmet ispitivati Komisija ili nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje može znatno utjecati na ishod postupka jer postupovna pravila i pravila o utvrđivanju novčanih kazni nisu usklađena. Međutim, Direktivom (EU) 2019/1 uvedeni su zajednički minimalni instrumenti za utvrđivanje novčanih kazni.

**77.** Sud je utvrdio da je u jednom predmetu 11 nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje te u drugom četiri tijela nadležna za tržišno natjecanje rješavalo slične probleme u vezi s tržišnim natjecanjem koji su se odnosili na ista društva koja posluju na digitalnim tržištima. Ta nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje predmete nisu uputila Komisiji, iako bi ona djelotvornije i uvjerljivije riješila to pitanje (osobito ako se slični predmeti rješavaju u nekoliko država članica: presuda u korist društva u jednoj državi članici može se iskoristiti u drugima kao pozivanje na presedan). Ispitni postupci u takvim predmetima bili su posebno izazovni za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje u manjim državama članicama kojima nedostaju resursi i iskustvo za provođenje ispitnih postupaka na tim tržištima. Kao odgovor Komisija je 2016. godine uspostavila mehanizam za rano upozoravanje u okviru kojeg se nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i Komisija mogu međusobno obavješćivati o novim problemima u vezi s tržišnim natjecanjem u predmetima koji su

---

<sup>37</sup> Obavijest Komisije o suradnji unutar Mreže tijela nadležnih za tržišno natjecanje (Obavijest o ECN-u), SL C 101, 27.4.2004., str. 43.

u tijeku. Međutim, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje taj mehanizam još nisu u velikoj mjeri upotrebljavala za ranije prijavljivanje mogućih slučajeva.

## **Komisija pruža samo ograničene informacije o postizanju ciljeva kao što je dobrobit potrošača**

**78.** Procjenjivanjem Komisijine uspješnosti u provedbi pravila o tržišnom natjecanju na unutarnjem tržištu povećava se transparentnost i odgovornost prema Europskom parlamentu i ostalim dionicima te im omogućuje da daju povratne informacije. U tu je svrhu potrebno jasno definirati ciljeve koje treba postići te bi se time trebale utvrditi prilike za poboljšanje donošenja odluka u budućnosti.

**79.** Sud je ispitao je li Komisija:

- (a) uspostavila okvir za procjenjivanje uspješnosti svojih aktivnosti;
- (b) zajamčila transparentnost i odgovornost prema svojim dionicima odgovarajućim izvješćivanjem o uspješnosti.

## **Komisija se suočavala s izazovima pri procjenjivanju uspješnosti svojih provedbenih aktivnosti**

**80.** Trenutačno ne postoje međunarodno priznati standardi za mjerenje uspješnosti tijela nadležnih za tržišno natjecanje. GU COMP mjeri uspješnost svojih provedbenih aktivnosti u pogledu kontrole koncentracija i borbe protiv monopola u okviru općeg pristupa Komisije procjeni uspješnosti.

**81.** Procjena uspješnosti koju provodi Komisija temelji se na određenim, mjerljivim, dostižnim, odgovarajućim i vremenski utvrđenim ciljevima te obuhvaća obvezne pokazatelje za mjerenje doprinosa općim ciljevima Komisije<sup>38</sup>. Međutim, taj okvir nije u cijelosti prikladan za procjenu uspješnosti provedbenih aktivnosti GU-a COMP.

- Budući da na provedbu pravila o tržišnom natjecanju ponajprije utječu čimbenici koji nisu pod kontrolom Komisije (npr. prijave koncentracija, službene pritužbe i zahtjevi za primjenu pokajničkog programa), radno opterećenje GU-a COMP i broj donesenih odluka mogu se znatno razlikovati iz godine u godinu. To je od početka otežavalo GU-u COMP da definira polazne vrijednosti u skladu s kojima bi mogao

---

<sup>38</sup> Popis pokazatelja uspješnosti GU-a COMP u pogledu kontrole koncentracija i borbe protiv monopola prikazan je u [Prilogu IV](#).

mjeriti uspješnost, utvrditi korisne pokazatelje i ciljne vrijednosti te uspoređivati uspješnost tijekom vremena.

- o Bruto domaći proizvod EU-a (BDP) pokazatelj je koji je Komisija utvrdila za opći cilj „djelotvorne provedbe protumonopolskih pravila radi zaštite dobrobiti potrošača” (vidjeti *Prilog IV.*) i za koji se smatra da doprinosi širem cilju Komisije koji obuhvaća poticanje otvaranja radnih mjesta, rasta i ulaganja. Utvrđivanje učinka aktivnosti Komisije u području tržišnog natjecanja na BDP zahtjevna je zadaća. Komisija je provela simulacije modela kako bi procijenila učinak na rast koji su imale odluke o kartelima i koncentracijama tijekom razdoblja 2012. – 2018., no do završetka ove revizije rezultati nisu bili službeno objavljeni. Nadalje, tim se pokazateljem ne daju informacije o dobrobiti potrošača. Nije moguće ni utvrditi bi li odluka Komisije da intervenira u jednom sektoru gospodarstva dovela do većeg učinka na rast BDP-a nego da je intervenirala u drugom sektoru. Međutim, takve bi informacije bile korisne za učinkovitu raspodjelu resursa Komisije usmjerenu na uspješnost.

**82.** GU COMP procjenjuje razinu izravnih prednosti koje bi potrošači trebali ostvariti na temelju njegovih odluka o zabrani kartela i koncentracija. Taj pristup, koji je osmislio OECD<sup>39</sup>, obuhvaća samo djelomičan pregled učinka rada Komisije jer je dobrobit potrošača mnogo složenije pitanje nego što je to prikazano u tom procesu. I sam GU COMP priznaje ograničenja pristupa koji upotrebljava, osobito činjenicu da je teško kvantificirati (1) moguće uštede za potrošače koje proizlaze iz provedbe protumonopolskih pravila (osim kartela) te (2), djelomice i zbog nepostojanja metodologije, dinamičke učinke odluka Komisije na inovacije, kvalitetu i produktivnost.

**83.** Nema dostupnih informacija o postizanju drugih relevantnih ciljeva Komisijine provedbe koji proizlaze ili iz UFEU-a ili iz strateškog plana, a koji su definirani vrlo općenito, primjerice „uspostavljanje jednakih uvjeta za društva na unutarnjem tržištu”, „pravna sigurnost”, „veća integracija tržišta” ili „jamčenje pravednog udjela u koristima od rasta između potrošača i društava”.

**84.** Osim toga, dostupno je vrlo malo informacija o uspješnosti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u pogledu provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju jer ne postoji zajednički pristup procjeni uspješnosti tih tijela. Slijedom toga, nijedno tijelo nema pregled učinka provedbe pravila o tržišnom natjecanju u EU-u.

---

<sup>39</sup> „Guide helping competition authorities assess the expected impact of their activities”, OECD, travanj 2014.;  
<http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

**85.** Periodične *ex post* analize provedbenih odluka ključan su instrument za procjenu opće djelotvornosti rada Komisije (vidjeti [sliku 10.](#)). Na primjer, njima se omogućuje procjena točnosti pretpostavki o razvoju tržišta nakon intervencije u postupku koncentracije te je li zabrana određene prakse protivne tržišnom natjecanju koju je primjenjivalo društvo u vladajućem položaju uistinu dovela do konkurentnije strukture tržišta i donijela dugoročne koristi za potrošače u smislu cijene, količine, kvalitete, mogućnosti odabira ili inovacija. Takve procjene, uključujući stečena iskustva, mogu doprinijeti poboljšanju donošenja odluka i povećanju odgovornosti Komisije u budućnosti<sup>40</sup>. Sud je uočio da je nizozemsko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje provelo *ex post* evaluacije u nekoliko odabranih predmeta. Kad je riječ o ostala tri nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, te su aktivnosti bile vrlo ograničene ili ih čak nije ni bilo.

---

<sup>40</sup> OECD (2016.), „Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions”,  
<http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>.

Slika 10. – Uloga *ex post* evaluacija u donošenju odluka



© OECD (2016.), „Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions”.

**86.** U razdoblju obuhvaćenom revizijom Komisija je provela ograničen broj *ex post* evaluacija: o učincima intervencija na odabranim energetske tržištima i tržištima telekomunikacija te jednu na tržištu tvrdih diskova<sup>41</sup>. Međutim, ti predmeti nisu odabrani u okviru strateškog pristupa izradi evaluacija. Budući da se evaluacija nije temeljila na preispitivanju reprezentativnog uzorka odluka Komisije, nije bilo moguće izvući pouke koje bi trebalo uzeti u obzir u budućem radu na predmetima.

#### Izvešća Komisije usmjerena su na aktivnosti umjesto na učinak

**87.** Komisija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija podnosi godišnje izvješće o svojim aktivnostima u okviru

<sup>41</sup> Za pojedinosti vidjeti [http://ec.europa.eu/competition/publications/reports\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html).



politike tržišnog natjecanja<sup>42</sup>. U okviru posebne zadaće, kao dio izvješćivanja Komisije o cjelokupnoj uspješnosti, GU COMP u svoja godišnja izvješća o radu uvrštava informacije o ključnim rezultatima svojeg rada<sup>43</sup>.

**88.** Oba izvješća pružaju informativan (no ne i sveobuhvatan) sažetak aktivnosti koje je Komisija provela u okviru politike tržišnog natjecanja. Sadržavaju detaljne informacije o najvažnijim promjenama u relevantnoj politici te o važnim provedbenim odlukama donesenima tijekom prethodne godine ili ispitnim postupcima pokrenutima tijekom prethodne godine. Međutim, ta izvješća ne uključuju druge važne informacije kao što su (1) broj protumonopolskih ispitnih postupaka koji su u tijeku na kraju izvještajne godine i (2) broj neriješenih protumonopolskih predmeta. Osim toga, sadržavaju vrlo malo informacija o učinku odluka, a samim time i postizanju općih ciljeva relevantne politike, kao što je učinak na cijene ili kvalitetu proizvoda ili usluga.

**89.** Kako je prethodno istaknuto (odlomak 73.), nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje donose većinu provedbenih odluka na temelju pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Međutim, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje na različite načine izvješćuju o svojim aktivnostima jer Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje nisu dogovorila standarde za predstavljanje aktivnosti ili opisivanje uspješnosti. Slijedom toga, dionici imaju vrlo malo informacija o razmjeru i uspješnosti te suradnje.

**90.** Sud je utvrdio i da nepostojanje okvira za neovisne procjene uspješnosti tijela nadležnih za tržišno natjecanje u EU-u znači da ne postoji neovisna i redovita procjena Komisijine djelotvornosti kad je riječ o doprinosu postizanju strateških provedbenih ciljeva. OECD je 2005. godine proveo stručni pregled u Komisiji, u okviru kojeg su stručnjaci procijenili kako je Komisija rješavala pitanja u području tržišnog natjecanja te regulatorna pitanja<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> [https://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/index.html](https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-competition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-competition_en)

<sup>44</sup> Studije OECD-a po zemljama – Europska komisija – Stručni pregled u pogledu prava i politike tržišnog natjecanja, [http://www.oecd.org/eu/35\\_908\\_641.pdf](http://www.oecd.org/eu/35_908_641.pdf)

## Zaključci i preporuke

**91.** Komisija se općenito dobro koristila svojim provedbenim ovlastima kad je riječ o kontroli koncentracija i protumonopolskim postupcima i svojim je odlukama rješavala probleme u području tržišnog natjecanja. Međutim, njezini kapaciteti za praćenje tržišta i utvrđivanje novih protumonopolskih predmeta bili su ograničeni. Pitanja povećanja količine podataka koje je potrebno obraditi u postupcima, pojave digitalnih tržišta i ograničenja u pogledu dostupnih provedbenih instrumenata izvor su izazova za provedbene kapacitete Komisije te dosad nisu u cijelosti riješena. Osim toga, unatoč općenito bliskoj suradnji s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, ima prostora za bolju koordinaciju. Kako bi građanima objasnila i prikazala prednosti, Komisija se u okviru javnog izvješćivanja više usredotočila na aktivnosti nego na učinak.

**92.** Kako bi utvrdila povrede protumonopolskih pravila, Komisija nije samo reagirala na pritužbe ili tržišne informacije koje je zaprimila, nego je djelovala i na vlastitu inicijativu. Međutim, s obzirom na velik broj primljenih pritužbi i ostalih informacija, količina resursa dostupnih za samostalno otkrivanje slučajeva povrede protumonopolskih pravila bila je relativno ograničena. Broj novih protumonopolskih predmeta pokrenutih na vlastitu inicijativu smanjio se od 2015. godine naovamo. Komisija nije pokazala da primjenjuje dosljedan pristup praćenju tržišta (odlomci [24.](#) – [30.](#)).

**93.** Komisija je uspostavila inicijative za poboljšanje izvješćivanja koje provode vanjske stranke (tj. sudionici na tržištu ili potrošači) u pogledu mogućih povreda protumonopolskih pravila, no uporaba najvažnijeg instrumenta („pokajnički program”) smanjila se od 2015. godine naovamo (odlomci [31.](#) – [36.](#)).

**94.** S obzirom na velik broj mogućih protumonopolskih predmeta i ograničenja u pogledu resursa, Komisija odabire predmete koje može ispitati. Komisija primjenjuje kriterije za utvrđivanje prioritetnih predmeta, no oni nisu jasno ponderirani za jamčenje odabira protumonopolskih predmeta s najvećim rizikom za tržišno natjecanje ili dobrobit potrošača na unutarnjem tržištu (odlomci [37.](#) i [38.](#)).

## 1. preporuka – Potrebno je povećati vjerojatnost otkrivanja povreda pravila

---

Primjereno otkrivanje povreda pravila nužan je prvi korak kako bi se zajamčila visoka razina provedbe. Stoga bi Komisija trebala primjenjivati proaktivniji pristup, i to tako što će na dosljedan i isplativ način prikupljati i obrađivati informacije relevantne za tržište i birati predmete na temelju jasnih ponderiranih kriterija, na primjer primjenom sustava bodovanja.

**Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022. godine**

**95.** Komisija je pojednostavnila kontrolu koncentracija za manje riskantne transakcije (tj. za većinu transakcija) i utvrdila prostor za daljnje pojednostavnjenje postupaka. Međutim, još nije poduzela mjere u vezi s tim. Komisija je u zakonskim rokovima dovršila preispitivanje koncentracija. Međutim, s obzirom na to da je morala rješavati sve veći broj koncentracija društava i analizirati sve više podataka, nije uvijek mogla provjeravati točnost svih dostavljenih informacija, i to zbog nedostatnih resursa i količine informacija koje je trebalo provjeriti. Komisija do danas nije detaljno razmotrila troškove i koristi uvođenja naknada za prijavu koncentracija koje bi bile samostalan izvor financiranja njezinih aktivnosti u području kontrole koncentracija (odlomci [40.](#) – [46.](#)).

**96.** Budući da se u zakonodavstvu EU-a dimenzija EU-a u pogledu određene transakcije definira samo u odnosu na godišnji promet stranaka koje sudjeluju u koncentraciji, određene transakcije relevantne za unutarnje tržište nisu bile obuhvaćene nadzorom Komisije (odlomek [47.](#)).

**97.** Provedba protumonopolskih pravila obično se odvija tek nakon pojave problema u vezi s tržišnim natjecanjem. Iako je Komisija u protumonopolskim odlukama obuhvaćenima revizijom Suda rješavala probleme u vezi s tržišnim natjecanjem, postupci Komisije općenito su bili dugotrajni. Dugotrajni postupci mogu negativno utjecati na djelotvornost provedbe pravila o tržišnom natjecanju, osobito na digitalnim tržištima koja brzo rastu, na kojima je potrebna brza reakcija kako bi se izbjegla moguća šteta. Za kašnjenja nije bila odgovorna samo Komisija nego i društva nad kojima se provodio ispitni postupak. Iako je Komisija uložila znatne napore kako bi ubrzala postupke i nosila se sa sve većom količinom informacija i podataka, ti se napori dosad nisu pokazali sasvim uspješnima (odlomci [48.](#) – [56.](#)).

**98.** U skladu s važećim protumonopolskim pravilima *ex ante* intervencije nisu dopuštene, a uvjeti za primjenu privremenih mjera (odnosno zahtijevanje od društava da okončaju sumnjivo postupanje dok traje ispitivanje predmeta) otežavaju njihovu primjenu. Osim toga, iako je pojava digitalnih tržišta dovela do novih izazova u pogledu tržišnog natjecanja te je za ta tržišta potrebno prilagoditi tradicionalne pretpostavke o tržištima i djelotvornom tržišnom natjecanju, Komisija još nije ažurirala svoje smjernice, obavijesti i uredbe o skupnim izuzećima kako bi se pružio odgovor u pogledu tih novih značajki, poboljšala pravna sigurnost za društva i poduprlo donošenje odluka nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje (odlomci [57.](#) – [63.](#)).

**99.** Konačno, djelotvorna provedba ovisi o odvraćajućem učinku izrečenih novčanih kazni. Iako je apsolutna razina novčanih kazni koje Komisija izriče među najvišima na svijetu, Komisija još nije provela evaluaciju njihova odvraćajućeg učinka (odlomci [64.](#) – [72.](#)).

## **2. preporuka – Potrebno je povećati djelotvornost provedbe pravila o tržišnom natjecanju**

---

Kako bi se učinkovito riješili svi problemi u vezi s tržišnim natjecanjem u području kontrole koncentracija EU-a i brže odgovorilo na razvoj tržišta, osobito digitalnih, Komisija bi trebala poduzeti sljedeće mjere:

- (a) dodatno optimizirati postupke kontrole koncentracija i upravljanje predmetima kako bi se obuhvatile sve transakcije relevantne za unutarnje tržište i provela detaljna analiza troškova i koristi u vezi s naknadom za prijavljivanje koncentracija;
- (b) poboljšati instrumente za protumonopolske intervencije i ažurirati obavijesti i smjernice te uredbe o skupnim izuzećima nakon njihova isteka kako bi obuhvatile situaciju na novim tržištima (uglavnom situacije koje proizlaze iz digitalnih tržišta);
- (c) provesti studiju o odvraćajućem učinku novčanih kazni i prema potrebi ažurirati svoju metodologiju za određivanje novčanih kazni.

**Preporučeni rok provedbe: do sredine 2024. godine ili nakon isteka relevantne uredbe o skupnim izuzećima za točku (b)**

**100.** Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje donose većinu odluka u predmetima u kojima se primjenjuju pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Komisija je dobro surađivala s tim tijelima, no praćenje tržišta nije bilo temeljito usklađeno, a Komisija je imala vrlo mala saznanja o provedbenim prioritetima nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Preraspodjela predmeta bila je vrlo rijetka, a nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje dosad nisu u velikoj mjeri upotrebljavala mehanizam za rano upozoravanje, uveden 2016. godine radi međusobnog obavješćivanja o predmetima koji su u tijeku, te ga se stoga nije moglo upotrebljavati u svrhu bolje preraspodjele predmeta (odlomci [73.](#) – [77.](#)).

### **3. preporuka – Potrebno je poboljšati iskorištavanje potencijala Europske mreže za tržišno natjecanje**

---

Kako bi u cijelosti iskoristila potencijal ECN-a, Komisija bi s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje trebala bolje koordinirati praćenje tržišta i poboljšati razmjenu informacija o prioritetima u okviru ECN-a radi postizanja veće transparentnosti i komplementarnosti te promicati (1) bolju uporabu mehanizma za rano upozoravanje te (2) raspodjelu predmeta (osobito na složenim digitalnim tržištima) kojom bi se izbjeglo da više tijela nadležnih za tržišno natjecanje preispituje slična ponašanja istog društva.

**Preporučeni rok provedbe: 2022.**

**101.** Zakonodavstvom EU-a utvrđeni su samo opći ciljevi politike tržišnog natjecanja u EU-u. GU COMP mora mjeriti uspješnost svojih provedbenih aktivnosti u skladu s općim pristupom procjeni uspješnosti koji primjenjuje Komisija. Međutim, narav provedbe pravila o tržišnom natjecanju i nedostatak odgovarajućih podataka otežavali su GU-u COMP da definira polazne vrijednosti u skladu s kojima bi mogao mjeriti uspješnost, utvrditi korisne pokazatelje i ciljne vrijednosti te uspoređivati uspješnost tijekom vremena (odlomci [78.](#) – [84.](#)).

**102.** Komisija nije redovito provodila *ex post* evaluacije djelotvornosti svojih odluka iako bi time doprinijela poboljšanju donošenja odluka i boljoj raspodjeli resursa u budućnosti (odlomci [85.](#) i [86.](#)).

**103.** Komisija izvješćuje o rezultatima svojeg provedbenog rada u svojem godišnjem izvješću o politici tržišnog natjecanja i, zasebno, u godišnjem izvješću o radu GU-a COMP. Međutim, oba izvješća u većoj su mjeri usmjerena na aktivnosti nego na učinak, no čak i o tim aktivnostima nedostaju važne informacije (na primjer, ispitni postupci koji su u tijeku na kraju godine za koju se podnosi izvješće, broj neriješenih predmeta itd.). Konačno, ne postoje redovite neovisne procjene uspješnosti tijela nadležnih za tržišno natjecanje u EU-u, primjerice stručni pregledi (odlomci [87.](#) – [90.](#)).

#### 4. preporuka – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o uspješnosti

---

Kako bi povećala transparentnost i odgovornost prema Europskom parlamentu i građanima, Komisija bi trebala:

- (a) redovito provoditi *ex post* evaluacije uspješnosti svojih provedbenih odluka, uključujući evaluacije njihova učinka;
- (b) u suradnji s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje uspostaviti pristup za redovite neovisne procjene postizanja strateških provedbenih ciljeva, primjerice u obliku stručnih pregleda.

**Preporučeni rok provedbe: 2023. za (a) te 2024. za (b)**

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Alex Brenninkmeijer, na sastanku održanom u Luxembourg u 6. listopada 2020.

*Za Revizorski sud*

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik Suda*

# Prilozi

## Prilog I. – Pravni ciljevi provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju

Članak 101. UFEU-a	Članak 102. UFEU-a	Uredba o koncentracijama
<p>Zabraniti sporazume između društava kojima se može spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje općenito</p>	<p>Zaštititi strukturu tržišta, a time i tržišnog natjecanja</p> <p>Sprječavati društva da zloupotrebjavaju svoj vladajući položaj utvrđivanjem nepoštenih cijena, postavljanjem drugih trgovinskih uvjeta ili ograničavanjem proizvodnje, tržišta ili tehničkog napretka na štetu potrošača</p>	<p>Zajamčiti usklađenost koncentracija s unutarnjim tržištem u smislu potrebe za održavanjem i razvijanjem djelotvornog tržišnog natjecanja</p>
<p>Uspostaviti integrirano unutarnje tržište u EU-u</p>		

## Prilog II. – Ključna upućivanja na pravila EU-a o tržišnom natjecanju

Borba protiv monopola (čl. 101. i 102. UFEU-a)	Karteli (čl. 101. UFEU-a)	Kontrola koncentracija
Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003		Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004
Uredba Komisije (EZ) br. 773/2004		Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004
Obavijest o utvrđivanju mjerodavnog tržišta		
Obavijest o sporazumima male vrijednosti kojima se tržišno natjecanje ne ograničava u znatnoj mjeri (obavijest „de minimis“)		Smjernice za ocjenu horizontalnih koncentracija
Uredba Komisije (EU) br. 1217/2010 o određenim kategorijama sporazuma o istraživanju i razvoju	Obavijest Komisije o vođenju postupaka nagodbe	Smjernice za ocjenu nehorizontalnih koncentracija
Uredba Komisije (EU) br. 1218/2010 o sporazumima o specijalizaciji	Uredba Komisije (EZ) br. 622/2008 o provođenju postupaka nagodbe	Obavijest Komisije o mjerama
Smjernice za horizontalne sporazume o suradnji		Obavijest Komisije o ograničenjima
Uredba Komisije (EU) br. 330/2010 o vertikalnim sporazumima	Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela („obavijest o pokajničkom programu“)	Obavijest Komisije o pojednostavnjenom postupku
Smjernice za vertikalna ograničenja		Obavijest Komisije o upućivanju predmeta
Uredba Komisije (EU) br. 316/2014 o prijenosu tehnologije		
Smjernice za o prijenos tehnologije		
Obavijest: Smjernice o načelu utjecaja na trgovinu		
Obavijest: Smjernice za primjenu članka 81. stavka 3. Ugovora		
Uputa o provedbenim prioritetima Komisije u primjeni članka 82. Ugovora		
Smjernice o metodi za utvrđivanje kazni		
Informativna obavijest o nemogućnosti plaćanja		
Komunikacija o kvantificiranju štete u postupcima za naknadu štete		
Obavijest o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja		
Obavijest o suradnji između Komisije i sudova država članica EU-a		
Direktiva 2014/104/EU o postupcima za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja		
Direktiva (EU) 2019/1 o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta („ECN plus“)		
Obavijest o pravilima uvida u spis Komisije		
Odluka o funkciji i opisu posla službenika za usmene rasprave u određenim postupcima tržišnog natjecanja		



### Prilog III. – Ispitni postupci i nacrti odluka prijavljeni preko ECN-a u razdoblju 2010. – 2019.

Država članica	Ispitni postupci	u %	Nacrti odluka	u %
Belgija	40	2,6 %	15	1,7 %
Bugarska	13	0,8 %	4	0,4 %
Češka	28	1,8 %	14	1,6 %
Danska	33	2,1 %	35	3,9 %
Njemačka	117	7,6 %	77	8,5 %
Irska	13	0,8 %	1	0,1 %
Grčka	38	2,5 %	32	3,5 %
Španjolska	112	7,3 %	100	11,1 %
Estonija	3	0,2 %	1	0,1 %
Francuska	120	7,8 %	100	11,1 %
Hrvatska	9	0,6 %	2	0,2 %
Italija	124	8,1 %	117	13,0 %
Cipar	28	1,8 %	10	1,1 %
Latvija	14	0,9 %	2	0,2 %
Litva	21	1,4 %	12	1,3 %
Luksemburg	28	1,8 %	7	0,8 %
Mađarska	66	4,3 %	32	3,5 %
Malta	7	0,5 %	3	0,3 %
Nizozemska	51	3,3 %	25	2,8 %
Austrija	105	6,8 %	35	3,9 %
Poljska	21	1,4 %	8	0,9 %
Portugal	69	4,5 %	26	2,9 %
Rumunjska	65	4,2 %	54	6,0 %
Slovačka	32	2,1 %	20	2,2 %
Slovenija	21	1,4 %	19	2,1 %
Švedska	52	3,4 %	12	1,3 %
Finska	23	1,5 %	11	1,2 %
Ujedinjena Kraljevina	69	4,5 %	33	3,7 %
<b>Ukupno</b>	<b>1 322</b>	<b>86,1 %</b>	<b>807</b>	<b>89,5 %</b>
<b>Komisija</b>	<b>213</b>	<b>13,9 %</b>	<b>95</b>	<b>10,5 %</b>
<b>Sveukupno</b>	<b>1 535</b>	<b>100 %</b>	<b>902</b>	<b>100 %</b>

## Prilog IV. – Pokazatelji uspješnosti GU-a COMP u području kontrole koncentracija i protumonopolskih postupaka

Broj	Relevantni opći cilj	Pokazatelj rezultata	Obrazloženje	Izvor podataka
1	Djelotvorna provedba protumonopolskih pravila radi zaštite dobrobiti potrošača	Rast BDP-a	Povećanje BDP-a provedbenim intervencijama	Eurostat
<b>Posebni ciljevi u pogledu borbe protiv monopola (uključujući kartele)</b>				
1	Djelotvorna provedba protumonopolskih pravila radi zaštite dobrobiti potrošača	Procjena koristi za korisnike koje proizlaze iz odluka Komisije o zabrani kartela	Kvantitativni pokazatelj kojim se jamči pozitivan učinak provedbe pravila o tržišnom natjecanju na dobrobit potrošača	Izračun GU-a za tržišno natjecanje
		Odvraćajući učinak Komisijinih novčanih kazni	Kvalitativni pokazatelj kojim se mjeri percepcija dionika o odvrćajućem učinku novčanih kazni u protumonopolskim i kartelnim predmetima	Anketa dionika
2	A. Djelotvorna i dosljedna primjena prava tržišnog natjecanja EU-a u okviru nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje  B. Djelotvorna i dosljedna primjena prava tržišnog natjecanja EU-a u okviru nacionalnih sudova	Broj predmeta prijavljenih Europskoj mreži za tržišno natjecanje (ECN) Broj predviđenih provedbenih odluka i savjetovanja o sličnim predmetima u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje (ECN)	Referentna vrijednost za razinu aktivnosti ECN-a kako bi se zajamčila dosljedna primjena prava tržišnog natjecanja EU-a	Sustav vođenja predmeta ECN-a
		Stopa usklađenosti nacionalnih presuda s odgovorima Komisije na zahtjeve za mišljenje (članak 15. stavak 1. Uredbe br. 1/2003) Stopa usklađenosti nacionalnih presuda s podnescima Komisije <i>amicus curiae</i> (članak 15. stavak 3. Uredbe br. 1/2003)	Referentna vrijednost za dosljednost aktivnosti sudova i Komisije kako bi se zajamčila dosljedna privatna provedba prava tržišnog natjecanja EU-a	Statistički podatci GU-a za tržišno natjecanje na temelju dostavljenih nacionalnih presuda
		Broj država članica koje su u cijelosti provele direktivu kojom se jamči pravo žrtava povrede prava tržišnog natjecanja EU-a da zahtijevaju naknadu na nacionalnim sudovima	Referentna vrijednost za jamčenje jednakih mogućnosti dobivanja naknade za povredu prava tržišnog natjecanja u svim državama članicama	Statistički podatci GU-a za tržišno natjecanje na temelju evaluacije
<b>Posebni ciljevi u pogledu kontrole koncentracija</b>				
4	Olakšavanje neometanog restrukturiranja tržišta pojednostavnjenom procjenom koncentracija koje nisu štetne	Omjer odluka o koncentracijama donesenih u okviru pojednostavnjenog postupka	Kvantitativni pokazatelj smanjenog regulatornog opterećenja koje olakšava neometano restrukturiranje tržišta	Izračun GU-a za tržišno natjecanje
5	Sprječavanje učinaka protivnih tržišnog natjecanja kad je riječ o koncentracijama radi zaštite dobrobiti potrošača	Procjena koristi za korisnike koje proizlaze iz intervencija u području koncentracija ( <i>prije 2017. godine samo koristi koje proizlaze iz horizontalnih intervencija u području koncentracija</i> )	Kvantitativni pokazatelj kojim se jamči pozitivan učinak provedbe pravila o tržišnom natjecanju na dobrobit potrošača	
<b>Posebni ciljevi u pogledu borbe protiv monopola i kontrole koncentracija</b>				
br. 3 i br. 6	Instrumenti prava tržišnog natjecanja EU-a usklađeni sa stvarnom situacijom na tržištu i suvremenim ekonomskim i pravnim stajalištima	Savjetovanje s dionicima o novim pravilima	Referentne vrijednosti ključnih parametara kvalitete povezanih s radom GU-a za tržišno natjecanje	Standardno kvalitativno ispitivanje Eurobarometra  Anketa dionika koju je izradio GU za tržišno natjecanje
15	Promicanje međunarodne suradnje i konvergencije u području politike tržišnog natjecanja i veće transparentnosti i temeljnih disciplina u vezi s međunarodnom kontrolom subvencija	Promicanje kulture tržišnog natjecanja i konvergencije politike na međunarodnoj razini		
16	Jamčenje najviših standarda u provedbi politike tržišnog natjecanja	Pravna osnovanost odluka Komisije u predmetima u vezi s tržišnim natjecanjem		
		Kvaliteta ekonomske analize		
		Poznavanje tržišta		
		Učinak na tržišta		
		Pravodobnost odluka		
		Pravodobno obavješćivanje		

## Pokrate i skraćeni nazivi

**BDP:** bruto domaći proizvod

**ECN:** Europska mreža za tržišno natjecanje (mreža Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u državama članicama)

**GU COMP:** Europska komisija – Glavna uprava za tržišno natjecanje

**OECD:** Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

**UFEU:** Ugovor o funkcioniranju Europske unije

# Pojmovnik

**Borba protiv monopola:** područje prava tržišnog natjecanja i politike tržišnog natjecanja u kojemu se rješavaju pitanja u vezi s praksama protivnima tržišnom natjecanju (kao što su karteli) i zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu.

**Bruto domaći proizvod:** uobičajeno mjerilo bogatstva određene zemlje – novčana vrijednost svih proizvedenih dobara i usluga u određenom razdoblju unutar određenoga gospodarstva.

**Kartel:** skupina proizvođača ili dobavljača koja poduzima koordinirane mjere kako bi tržišne cijene zadržala na određenoj razini ili na druge načine ograničila tržišno natjecanje, primjerice, ograničavanjem proizvodnje ili dijeljenjem tržišta ili kupaca.

**Koncentracija:** udruživanje društava pri kojemu jedno društvo preuzima drugo ili se uspostavlja novi subjekt s učinkom koncentracije tržišta.

**Poduzetnik:** subjekt, primjerice društvo, koji pruža robu ili usluge na predmetnom tržištu.

**Pokajnički program:** načelo u skladu s kojim se novčane kazne koje se izriču društvima u kartelu pod određenim uvjetima mogu ukinuti ili smanjiti ako društva tijekom ispitnog postupka surađuju s tijelima nadležnima za borbu protiv monopola.

**Potrošač:** krajnji korisnik robe ili usluge ili neizravni korisnik, primjerice proizvođač ili trgovac na malo.

**Pravni lijek:** sredstvo kojim se rješava problem u vezi s tržišnim natjecanjem koji proizlazi iz određenog predmeta u vezi s koncentracijama ili borbom protiv monopola.

**Privatna tužba za naknadu štete:** pravne radnje koje poduzima pojedinac ili društvo u pogledu štete koja proizlazi iz povrede pravila o tržišnom natjecanju.

**Privremene mjere:** mjere koje omogućuju Komisiji da naloži društvu da okonča ponašanje koje na prvi pogled smatra nezakonitim.

**Tržišno natjecanje:** situacija na tržištu u kojoj se više samostalnih dobavljača robe ili pružatelja usluga natječe kako bi privuklo kupce.

**Uredbe o skupnim izuzećima:** uredbe EU-a kojima se odobravaju određene vrste ograničavajućih sporazuma koji su inače zabranjeni. Uredbe o skupnim izuzećima imaju ograničeno razdoblje valjanosti, a Komisija ih preispituje u redovitim vremenskim razmacima.

## **ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA**

### **„KONTROLA KONCENTRACIJA I PROTUMONOPOLSKI POSTUPCI U EU-U KOJE PROVODI KOMISIJA: POTREBNO JE POVEĆATI NADZOR TRŽIŠTA”**

#### **SAŽETAK**

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od I. do XI.

Pravila EU-a o tržišnom natjecanju i dalje su jednako relevantna kao i kada su utvrđena Ugovorom prije više od 60 godina. Te odredbe kojima se utvrđuju ovlasti i odgovornosti Europske komisije u području politike tržišnog natjecanja EU-a ostale su izrazito stabilne, dok se gospodarsko i političko okruženje ponekad znatno mijenjalo.

Komisija je više desetljeća razvijala i primjenjivala pravo EU-a o tržišnom natjecanju kako bi odražavalo stvarnu situaciju na tržištima, pod nadzorom sudova EU-a i u skladu s razvojem sudske prakse. Redovito prilagođava pravila i postupke tržišnog natjecanja kako bi bili u skladu s kretanjima na tržištima i kako bi ih se uskladilo sa suvremenim ekonomskim i pravnim razmišljanjima.

Komisija zajedno s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dijeli nadležnost za izravnu provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju (članci 101.–109. UFEU-a) kako bi se funkcioniranje tržišta EU-a poboljšalo osiguravanjem ravnopravnog i poštenog tržišnog natjecanja svih poduzeća na osnovi njihovih zasluga. Svrha je pravila tržišnog natjecanja pomoći u uspostavi i pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta. U području kontrole koncentracija Komisija čuva konkurentne tržišne strukture tako što velike koncentracije sprječava da nanose štetu tržišnom natjecanju. Od toga korist imaju potrošači, poduzeća i cjelokupno europsko gospodarstvo. U Komisiji su za te izravne provedbene ovlasti prvenstveno odgovorni povjerenik za tržišno natjecanje i Glavna uprava za tržišno natjecanje.

Protumonopolska kontrola i kontrola koncentracija podrazumijevaju djelovanje Komisije koje podliježe pravnim obvezama. Te se pravne obveze, unatoč ograničenjima resursa, moraju prije svega ispuniti, a provedba se mora provoditi na pravedan način, na temelju činjenica, dokaza i temeljite analize, uz poštovanje zakonitog postupanja. Valja naglasiti da sudovi Unije imaju neograničenu nadležnost za preispitivanje Komisijinih odluka o provedbi koje im podnesu stranke u pogledu sadržaja, postupka i, ovisno o slučaju, iznosa novčane kazne.

Komisija napominje da za utvrđivanje povrede pravila tržišnog natjecanja ima različite izvore: službene pritužbe, zahtjeve za oslobođenje od novčanih kazni i zahtjeve za oslobođenje ili umanjenje, sastanke s dionicima, alat za zviždače, suradnju unutar Komisije, s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje i drugim nacionalnim regulatornim tijelima i tijelima, tržišne studije, specijalizirane i opće objave te druge javno dostupne izvore i baze podataka, između ostalog. Proaktivno praćenje tržišta sastavni je dio rada Komisije na otkrivanju povreda, a kapacitet za to se stalno razvija.

Kad je riječ o mogućim povredama na koje joj je skrenuta pozornost, Komisija zbog ograničenih resursa ne može istražiti sve potencijalne povrede protumonopolskih pravila EU-a; svaka predložena nova istraga podliježe detaljnoj unutarnjoj procjeni prioriteta u nekoliko faza. Određivanje prioriteta primjenjuje kvantitativne i kvalitativne kriterije (uključujući moguću štetu za tržište i potrošače, presedan predmeta itd.) i pruža dobru osnovu za utvrđivanje prioriteta Komisije, odnosno predmeta koje treba istražiti. Komisija je posebno transparentna u objavljivanju pokretanja protumonopolskih postupaka i pružanju dostatnih podataka kako bi mediji i šira javnost mogli saznati razloge za

određenu istragu. Kad je riječ o provođenju protumonopolskih istraga, Komisija naglašava da su kvaliteta, relevantnost i brzina istraga vrlo važni čimbenici pri provođenju pravila o tržišnom natjecanju. Istrage bi trebale biti brze, osobito s obzirom na brzinu kojom se gospodarstva i društva razvijaju. Međutim istrage postaju sve složenije. Brzina je ključna dopuna kvaliteti i relevantnosti, ali ih ne može zamijeniti ili ugroziti. Komisija ipak stalno traži načine za povećanje učinkovitosti svojih postupaka. Osiguravanje kvalitete odluka Komisije i potpuno poštovanje prava na obranu od ključne su važnosti u Uniji koja se temelji i upravlja na osnovi vladavine prava.

Komisija preispituje i svoj politički okvir za različite uredbe, obavijesti i smjernice te je u tijeku znatan program preispitivanja politika u području borbe protiv monopola kako bi se osiguralo da nova i ažurirana pravila odražavaju stvarno stanje na tržištu, osobito uključujući učinak digitalizacije. Preispitivanja koja su u tijeku uključuju i veliku evaluaciju u području kontrole koncentracija, u kojoj se razmatraju moguća pojednostavnjenja i pitanja nadležnosti, a čiji se ishod ne može prejudicirati. Preispitivanje politika opsežan je proces koji uključuje javna savjetovanja, evaluacije i procjene učinka u skladu s Komisijinom agendom za bolju regulativu i može potrajati nekoliko godina.

Komisija ističe očiti učinak zajedničke provedbe protumonopolskih pravila EU-a od strane Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Komisija organizira i vodi brojne sastanke s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišnom natjecanje o pitanjima politike i predmetima s ciljem povećanja zajedničkog stručnog znanja i osiguravanja prihvatanja zajedničkih rješenja. Međutim, na temelju Uredbe 1/2003 Komisija nema ulogu ni ovlast za koordiniranje praćenja tržišta ili prioriteta provedbe u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje (ECN).

Komisija aktivno sudjeluje i pridonosi radu OECD-a i Međunarodne mreže za tržišno natjecanje (ICN) kako bi se poboljšalo mjerenje uspješnosti i djelotvornost agencija među tijelima nadležnima za tržišno natjecanje u cijelom svijetu. Komisija se slaže s Revizorskim sudom da više ulaganja u *ex post* evaluaciju koristi njezinoj budućoj provedbi, ali i da je za tu funkciju potrebno osigurati dostatne resurse (i ljudske i tehničke). Komisija se slaže sa stavom Revizorskog suda da su tijelima nadležnima za tržišno natjecanje potrebni dostatni resursi (ljudski i tehnički) za učinkovitu provedbu.

Komisija prihvaća preporuke 2.b, 2.c, 3. i 4.a, djelomično prihvaća preporuke 1. i 2.a te ne prihvaća preporuku 4.b.

## **UVOD**

06. Komisija upućuje na Protokol 26. UFEU-a i sudsku praksu Suda Europske unije (predmet C-501/06 GlaxoSmithKline, točke 61.–63.) i ističe da dobrobit potrošača nije zaseban, samostalan standard koji se mora ispuniti provedbenim mjerama u skladu s pravilima tržišnog natjecanja.

08. Komisija napominje da je od 2016. broj preispitanih koncentracija bio bliže 400 nego 300 godišnje (ili čak viši od 400 kao 2018.).

## **Okvir1**

### **Ovlasti nacionalnih tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje**

Komisija napominje da su Direktivom 2019/1<sup>1</sup> uvedene zajedničke minimalne ovlasti za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje te pravila kojima se osigurava da ona mogu izreći odvratajuće

---

<sup>1</sup> 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 (Tekst značajan za EGP.) PE/42/2018/REV/1,SL L 11, 14.1.2019., str. 3.–33.

novčane kazne. Osim toga, njome je uveden gotovo potpuno usklađen postupak za zahtjeve za oslobođenje ili umanj enje.

## **OPAŽANJA**

### **Određena ograničenja kapaciteta Komisije u pogledu praćenja tržišta, otkrivanja i istraga**

24. Komisija naglašava da je proaktivno praćenje tržišta sastavni dio njezina rada na otkrivanju te da stalno razvija tu sposobnost, oslanjajući se na mnoštvo različitih izvora. To uključuje, na primjer, pripremne radnje, sektorska istraživanja, istrage po službenoj dužnosti i alat za zviždače. Način utvrđivanja povreda nužno se razlikuje među sektorima; u nekim su sektorima službene pritužbe pravilo, dok se drugi sektori više oslanjaju na neformalne kontakte i izvore informacija specifične za sektor. Komisija se oslanja na alate i izvore za koje smatra da su najkorisniji za pronalazak informacija i otkrivanje mogućih povreda, uspostavljajući ravnotežu između troškova dodatnih aktivnosti praćenja tržišta i potencijalnih koristi takvih aktivnosti.

Komisija smatra da njezini postupci i prakse pružaju dobru osnovu za nastavak rada na proaktivnom otkrivanju povreda tržišnog natjecanja, ovisno o raspoloživosti dovoljno sredstava.

#### **Ograničeni resursi utječu na kapacitet Komisije za otkrivanje**

29. Sektorska istraživanja samo su jedan (resursno najintenzivniji) od mnogih alata koji se upotrebljavaju za provođenje pregleda u svrhu praćenja/otkrivanja. Komisija ističe da je GU za tržišno natjecanje u svakom trenutku imao (i ima) osoblje koje je kvalificirano i sposobno za obavljanje svojih zadaća, ali se slaže da su dodatna sredstva ključna za dodatno otkrivanje i provedbu.

30. Komisija napominje da se godišnji broj novoregistriranih predmeta na vlastitu inicijativu može znatno razlikovati i mora se promatrati i u odnosu na predmete koji su već u tijeku i na broj novih pritužbi koje se rješavaju (nakon porasta broja novih predmeta, naglasak je na unapređenju tih istraga). Pokazatelj djelotvornosti istraga koje je Komisije pokrenula na vlastitu inicijativu jest da one predstavljaju veliku većinu svih protumonopolskih odluka koje se ne odnose na karte le.

#### **Pristup određivanja prioritetnih predmeta nije bio optimalan**

38. Svaka nova istraga podliježe detaljnoj unutarnjoj procjeni prioriteta u nekoliko koraka na temelju dobro utvrđenih kriterija. Pitanja koja treba procijeniti uključuju naznake moguće štete za tržište i potrošače, kao i pitanja poput presedana i pitanje je li pravo tržišnog natjecanja – i ako jest, na razini EU-a ili na nacionalnoj razini – najučinkovitiji odgovor. Slično tome, provedba u prioritetnim područjima, kako je utvrđeno u Komisijinu godišnjem planu upravljanja, mora se uskladiti s potrebom za provedbom u širokom rasponu sektora. Riječ je o pitanjima koja ne mogu biti brojčano uravnotežena, ali za koja su postojeća pravila i postupak određivanja prioriteta čvrsti temelj.

44. Komisija se pri procjeni koncentracija, uz informacije koje su dostavili podnositelji prijave koncentracije, oslanja na različite skupove podataka i informacije. Oslanjajući se na te različite izvore dokaza, Komisija može provesti vlastitu procjenu (uključujući prema potrebi rekonstrukciju tržišta kada postoji rizik da su podaci koje je dostavio „podnositelj prijave” nepotpuni ili netočni) te unakrsno provjeriti dostavljene informacije i izjave podnositelja prijave (i prema potrebi dokazati da nisu potkrijepljeni dokazima).

Uredbom o koncentracijama predviđa se i mogućnost izricanja novčanih kazni ako trgovačka društva dostave netočne, obmanjujuće ili nepotpune informacije, a nedavno je upotrijebljena u dva slučaja (Facebook/WhatsApp i GE/LM Wind).

Komisija ističe da će treće strane koje imaju važne primjedbe o predloženoj transakciji vjerojatno odgovoriti na vrijeme ili zatražiti produljenje roka za odgovor. Produljenja se često odobravaju.

45. Komisija napominje da je u kontekstu mjera donesenih tijekom pandemije bolesti COVID-19 odlučila poduzećima privremeno dopustiti prijavu koncentracija elektroničkim putem.

46. Druga alineja – Komisija napominje da se u stavku 5. točki (a) Pojednostavljene obavijesti razmatraju dvije kategorije slučajeva: i. zajednički pothvati bez djelatnosti u EGP-u (zajednički pothvati izvan EGP-a) i ii. zajednički pothvati s malim opsegom djelatnosti u EGP-u (koji ostvaruju promet manji od 100 milijuna u EGP-u).

47. Od 2016. u tijeku je evaluacija odabranih aspekata kontrole koncentracija u EU-u koju provodi Komisija koja, među ostalim temama, obuhvaća djelotvornost pragova koji se temelje na prihodu kako bi se dostatno obuhvatile sve relevantne transakcije u skladu s Uredbom EU-a o koncentracijama.

Evaluacijom se posebno nastoji ocijeniti postoji li trenutačno nedostatak u provedbi (i ako postoji koliko je velik) koji je posljedica Uredbe o koncentracijama ili omogućuju li postojeći alati (primjerice sustav upućivanja) da se relevantne transakcije dostatno obuhvate i preispitaju čak i ako nisu obuhvaćene pravilima koji se temelje na prihodu iz Uredbe o koncentracijama.

Odlukama Komisije u području borbe protiv monopola riješeni su problemi u pogledu tržišnog natjecanja, ali postupci su i dalje dugotrajni

52. Komisija ističe da sudovi Unije imaju punu nadležnost za preispitivanje Komisijinih odluka o provedbi koje im podnesu stranke u pogledu sadržaja, postupka i, ovisno o slučaju, imaju neograničenu nadležnost u pogledu iznosa novčane kazne.

58. Komisija ističe da u skladu s primjenjivim pravnim standardom ni pri utvrđivanju povreda protumonopolskih pravila poduzetnika u području digitalnog gospodarstva Komisija nije dužna utvrditi štetu za potrošače.

59. Komisija napominje da je jedan od razloga za procjenu učinka mogućeg uvođenja novog alata za tržišno natjecanje, koju je pokrenula 2. lipnja 2020.<sup>2</sup>, uklanjanje strukturnih rizika za tržišno natjecanje koji bi mogli zahtijevati ranu intervenciju kako bi se spriječilo stvaranje moćnih sudionika na tržištu s čvrstim položajem na tržištu i/ili značajnim utjecajem. Takvi se scenariji ne mogu riješiti u okviru postojećih pravila o tržišnom natjecanju, ali bi se mogli riješiti novim instrumentom za istraživanje tržišta kojim bi se Komisiji omogućilo da ukloni sve negativne učinke na tržišno natjecanje koji su nastali zbog takvih strukturnih problema u tržišnom natjecanju.

60. Komisija pojašnjava da je nakon uspješnog donošenja odluke o privremenim mjerama 2019. spremna nastaviti primjenjivati privremene mjere u odgovarajućim slučajevima.

62. Komisija je proaktivno rješavala nove izazove koje donosi razvoj digitalnih tržišta. U 2019. organizirala je konferenciju „*Oblikovanje politike tržišnog natjecanja u doba digitalizacije*” s velikim brojem dionika i članova akademske zajednice te je objavila izvješće triju vanjskih savjetnika povjerenice za tržišno natjecanje<sup>3</sup>.

Komisija je od 2018. do 2020. pokrenula opsežan program evaluacije i preispitivanja politika koji uključuje niz uredbi, smjernica i obavijesti u području borbe protiv monopola i koncentracija kako bi se osiguralo da pravila odražavaju aktualnu poslovnu stvarnost, posebno uključujući učinak

---

<sup>2</sup> Vidjeti <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>.

<sup>3</sup> Vidjeti [https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference_en.html).



digitalizacije<sup>4</sup>. Preispitivanja se provode u skladu s načelima Komisije za bolju regulativu i u skladu s mandatnim pismom izvršne potpredsjednice Vestager<sup>5</sup> i programom rada Komisije<sup>6</sup>.

Riječ je o uključivom procesu koji obuhvaća javna savjetovanja, a može trajati nekoliko godina. Na primjer, Uredba i smjernice o vertikalnom skupnom izuzeću<sup>7</sup> te Uredba i smjernice o horizontalnom skupnom izuzeću<sup>8</sup> trenutačno se preispituju zbog njihova isteka 2022. Preispituje se i Obavijest o mjerodavnom tržištu. Raspored postupovnih koraka različitih preispitivanja objavljen je na internetskoj stranici GU-a za tržišno natjecanje kako bi se javnosti osigurala transparentnost<sup>9</sup>.

#### Komisija je uvela visoke novčane kazne, ali nema jamstva u pogledu njihova odvrćajućeg učinka

64. Komisija napominje da, iako ima određeno diskrecijsko pravo pri određivanju novčane kazne za povredu pravila tržišnog natjecanja, mora poštovati sudsku praksu sudova EU-a te je obvezna poštovati svoje smjernice o novčanim kaznama.

70. Iskustvo koje je steklo nekoliko nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja su imala pravila kojima ih se obvezuje na kvantificiranje nezakonitih dobitaka radi izricanja novčanih kazni pokazalo je da taj zadatak dolazi s golemim praktičnim poteškoćama, uključujući poteškoće u utvrđivanju hipotetske „konkurentne cijene” s kojom bi se točno usporedila prekomjerna cijena. Pod pretpostavkom da je to moguće točno učiniti, izračun neopravdane dobiti za potrebe izricanja novčanih kazni zahtijevao bi ne samo znatna sredstva (kako je potvrdio Revizorski sud), nego bi vjerojatno i znatno produljio mnoge istrage te povećao broj i složenost žalbi. To bi pak utjecalo na sposobnost Komisije da u određenom trenutku obrađuje veći broj predmeta, što bi smanjilo odvrćajućí učinak. Nadalje, obrazac vrlo dugih istraga može sam po sebi negativno utjecati na odvrćanje.

72. Kad je riječ o općoj evaluaciji učinaka odvrćanja njezinih novčanih kazni, Komisija ističe da doista nije provela sveobuhvatnu evaluaciju, ali je već preispitala alternativne pristupe predložene u literaturi za procjenu odvrćajućih učinaka provedbe politika suzbijanja kartela i koncentracija.

#### **Komisija je blisko surađivala s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, ali postoje mogućnosti za poboljšanje**

75. Komisija ističe da na temelju Uredbe 1/2003 nema ovlasti za koordinaciju praćenja tržišta ili prioriteta provedbe u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje. Osim toga, kako je utvrđeno u ovom izvješću, trenutačno nemaju sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ovlasti za određivanje prioriteta među svojim predmetima. Te će se ovlasti dodijeliti provedbom Direktive

---

<sup>4</sup> To među ostalim uključuje obavijest Komisije o utvrđivanju tržišta za predmete koji se odnose na protumonopolsku politiku i koncentracije u različitim sektorima; Komisijinu Uredbu o skupnom izuzeću vertikalnih sporazuma i priložene vertikalne smjernice, Komisijinu Uredbu o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju i o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji i priložene horizontalne smjernice; Komisijinu Uredbu o skupnom izuzeću za motorna vozila, novi alat za tržišno natjecanje, evaluaciju proceduralnih i jurisdikcijskih aspekata kontrole koncentracija u EU-u, bijelu knjigu o inozemnim subvencijama.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-margrethe-vestager\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf).

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en).

<sup>7</sup> Vidjeti <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1936-Evaluation-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation>.

<sup>8</sup> Vidjeti <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11886-Evaluation-of-EU-competition-rules-on-horizontal-agreements/public-consultation>.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline\\_table\\_M\\_AT\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf).

2019/1 koja je predviđena za veljaču 2021. Međutim, čak i nakon početka provedbe Direktive 2019/1 svaka bi takva koordinacija bila ovisna o pristanku nacionalnih tijela nadležna za tržišno natjecanje. Većina nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje određuje prioritete pod utjecajem posebnosti nacionalnog konteksta, a nacionalni prioriteti ne podudaraju se nužno s prioritetima Komisije.

Komisija ističe da je povećala dobrovoljnu razmjenu informacija o sektorskim istraživanjima s nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje i da za to koristi posebnu informatičku aplikaciju. Od 1. studenoga 2018. (datum izdanja alata) do 29. lipnja 2020. Europskoj mreži za tržišno natjecanje poslana su 22 sektorska istraživanja. Čak i prije toga o planiranim ili tekućim sektorskim istraživanjima često se raspravljalo i na sastancima sektorskih podskupina i u radnoj skupini za vertikalne sporazume, radnoj skupini za horizontalne sporazume i zlouporabe te radnoj skupini za digitalna tržišta.

76. Komisija ističe da su Direktivom 2019/1 uvedeni zajednički minimalni alati i za sva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje osigurane mogućnosti izricanja odvraćajućih novčanih kazni.

77. Komisija ističe da u slučajevima kada je zemljopisno tržište nacionalno, kao u predmetima na koje se upućuje, nije sigurno da bi se istragom Komisije mogao učinkovitije riješiti taj predmet.

### **Komisija pruža samo ograničene informacije o postizanju ciljeva kao što je dobrobit potrošača**

80. Komisija se slaže s tvrdnjom da trenutačno ne postoje međunarodno priznati standardi za mjerenje uspješnosti tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Međutim, treba istaknuti važan rad koji u tom području obavljaju OECD i Međunarodna mreža za tržišno natjecanje (ICN) kojem pridonosi i Komisija.

Komisija ističe da je OECD izradio pokazatelje za mjerenje jačine i opsega sustava politike tržišnog natjecanja u 34 države OECD-a i 15 jurisdikcija koje nisu članice OECD-a.<sup>10</sup>

Osim toga, mjerenje uspješnosti Komisijine provedbe u području kontrole koncentracija i protumonopolskih postupaka (kao dio općeg okvira Komisije) uključuje i izvješćivanje o pokazateljima uspješnosti u skladu sa smjernicama koje je izradio OECD tijelima nadležnim za tržišno natjecanje da im se pomogne pri ocjeni očekivanog učinka njihovih aktivnosti<sup>11</sup>.

Komisija ističe i da je misija radne skupine za djelotvornost agencija (AEWG) Međunarodne mreže za tržišno natjecanje utvrditi ključne elemente agencija za tržišno natjecanje koje dobro funkcioniraju te dobre prakse za strategiju i planiranje, operacije te alate i postupke provedbe. Mandat AEWG-a je razmjena iskustava među članovima Međunarodne mreže za tržišno natjecanje i nevladinim savjetnicima (> 130 članova u cijelom svijetu) te razvoj i širenje dobrih praksi za djelotvornost agencija<sup>12</sup>.

81. Druga alineja – Komisija ističe da su 2020. objavljene modelske simulacije kojima se ocjenjuje učinak Komisijinih intervencija u području koncentracija i zabrana kartela u razdoblju 2012.–2018. U tim se modelskim simulacijama ne razmatraju samo makroekonomski učinak na rast BDP-a, otvaranje radnih mjesta i ulaganja, već i međusektorska prelijevanja učinka smanjenja cijena povezanih s

---

<sup>10</sup> Vidjeti radni dokument: Alemani, E. i dr. (2013.), *New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries* (Novi pokazatelji prava i politike tržišnog natjecanja 2013. za OECD i države koje nisu članice OECD-a), OECD Economics Department Working Papers, br. 1104, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>.

<sup>11</sup> OECD 2014, <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

<sup>12</sup> Njezino zadnje izvješće o djelotvornosti agencija objavljeno je 2019.: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf>.

intervencijama politike tržišnog natjecanja. Pet sektora (motorna vozila, financije, telekomunikacije, osnovni metali i elektronika) prouzročilo je dvije trećine ukupnih prelijevanja<sup>13</sup>.

82. Komisija ističe da pristup koji je razvio OECD osigurava metodologiju najbolje prakse koju OECD preporučuje svojim članicama i stoga je prihvatljiv za tijela nadležna za tržišno natjecanje. Komisija je nedavno nastavila raditi na odvrćućem učinku politike tržišnog natjecanja, kako je već navedeno.

83. Komisija ističe da GU za tržišno natjecanje svake godine izvješćuje o svojim ostvarenjima i rezultatima unutar okvira uspješnosti Komisije u skladu sa svojim specifičnim ciljevima i doprinosom općim ciljevima na razini Komisije, koji su definirani kao dugoročniji učinci na društvo. Budući da definiranje doprinosa ostvarenja i rezultata učincima Komisije može biti zahtjevno, treba ga povezati s planom upravljanja i godišnjim izvješćem o radu, a od 2016. i strateškim planom. GU za tržišno natjecanje je to učinila.

84. Komisija ističe da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje sudjeluju u radu koji u tom području obavljaju OECD i Međunarodna mreža za tržišno natjecanje (ICN).

Komisija je u radnoj skupini za zagovaranje i komunikaciju Europske mreže za tržišno natjecanje predstavila rezultate brzinskih anketa Flash Eurobarometer (2009., 2014. i 2019.) o tome kako građani EU-a vide ključne ciljeve politike tržišnog natjecanja i probleme u vezi s tržišnim natjecanjem u državama članicama i u EU-u te o njima raspravljala. Komisija je s radnom skupinom podijelila i razmijenila i svoje rezultate iz istraživanja među dionicima koje je proveo Eurobarometer (2009. i 2014.), koje je koristila pri mjerenju uspješnosti.

Radna skupina razmijenila je i mišljenja o strukturnim reformama na razini država članica (uključujući poticanje tržišnog natjecanja na tržištima proizvoda i usluga te u određenim sektorima) u kontekstu ciklusa europskog semestra za koordinaciju gospodarske i fiskalne politike.

Osim toga, Komisija je s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje pripremila i objavila izvješća o pitanjima tržišnog natjecanja i mjerama provedbe u području hrane i farmaceutskih proizvoda, na razini EU-a i na razini država članica.

85. Evaluacije su ključni element postupka odlučivanja Komisije o politikama i zakonodavnim inicijativama (agenda za bolju regulativu). Važni prijedlozi za opsežnu reviziju propisa/smjernica trebali bi se temeljiti na evaluaciji već postojećeg okvira politike. *Ex-post* analizom pojedinačnih odluka o provedbi dopunjuju se evaluacije povezane s preispitivanjem okvira politike u kontekstu bolje regulative.

Komisija je provela i *ex-post* preispitivanja svojih mjera provedbe, ali napominje da su za redovite *ex-post* analize intervencija politike tržišnog natjecanja u određenim sektorima, ili *ex-post* analize određenih odluka, potrebna dodatna ulaganja i više namjenskih sredstava koje GU za tržišno natjecanje trenutačno nema na raspolaganju.

86. Komisija priznaje da uglavnom zbog manjka resursa ne provodi *ex-post* evaluacije sustavno ili redovito.

Međutim, kada se preispituju instrumenti politike Komisija primjenjuje okvir za evaluaciju na temelju načela bolje regulative Komisije.

---

<sup>13</sup> Vidjeti Ilzkovitz i dr. (2020.) *The macroeconomic and sectoral impact of competition policy* (Makroekonomski i sektorski učinak politike tržišnog natjecanja), poglavlje 12. u *Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience* (*Ex post* ekonomska evaluacija politike tržišnog natjecanja: iskustvo EU-a), Wolters Kluwer.

Osim toga, ocijenila je brojne protumonopolske intervencije i intervencije u području koncentracija u ciljanim sektorima, kao što su energetika i telekomunikacije. Ti su sektori u programu rada Komisije utvrđeni kao prioritetni. Unatoč činjenici da se te evaluacije nisu nužno temeljile na reprezentativnom uzorku predmeta, neke se pouke mogu izvući za buduću provedbu.

Komisija je provela niz *ex post* evaluacija: 1. dviju koncentracija na tržištu HDD-a (u studiji izvedivosti iz 2017.); 2. jednog predmeta koncentracija i jednog protumonopolskog predmeta u studiji telekomunikacijskog tržišta iz 2017.; 3. jednog predmeta koncentracija i jednog protumonopolskog predmeta u studiji energetskog tržišta iz 2016.; i 4. dviju koncentracija u studiji tržišta telekomunikacija iz 2015.

### **Komisijino izvješćivanje bilo je usmjereno na aktivnosti, a ne na učinak**

88. S obzirom da Komisija svake godine donosi brojne odluke, u ta se izvješća ne mogu u potpunosti uključiti sve informacije povezane s predmetima. Međutim, transparentnost je osigurana i time što Komisija početak ili završetak postupka istrage objavljuje u priopćenjima za medije. Ako se Komisija uglavnom bavila pitanjima cijene ili kvalitete proizvoda ili usluga to se općenito navodi, a upućivanja na više pojedinosti u odlukama nalaze se u bilješkama.

Češće izvješćivanje o učincima Komisijinih odluka može se postići samo brojnijim *ex post* evaluacijama pojedinačnih odluka o provedbi, koje mogu uslijediti nekoliko godina nakon Komisijine odluke i stoga su manje primjerene za ta dva godišnja izvješća, a više osiguravaju smjernice za buduću provedbu.

89. Komisija ističe da se o suradnji u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje svake godine izvješćuje u godišnjem izvješću o kontroli i godišnjem izvješću o radu.

Unatoč tome, Komisija može pitanje utvrđivanja najboljih praksi za izvješćivanje Europske mreže za tržišno natjecanje i uspješnost u primjeni prava EU-a o tržišnom natjecanju predložiti za raspravu u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje. Ističe, međutim, da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje izvješćuju o svojim aktivnostima i uspješnosti u skladu sa svojim preferencijama i da Komisija pri tom nema ulogu ni mogućnost odlučivanja.

## **ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

91. Komisija prima na znanje zaključak Revizorskog suda i spremna je i dalje razvijati svoju već dobro utvrđenu sposobnost otkrivanja povreda. Istovremeno, kako je istaknuo i Revizorski sud, neke vrste praćenja zahtijevaju velike resurse i moguće ih je poboljšati samo ako su odgovarajući resursi na raspolaganju. Komisija ističe da se aktivno bavi izazovima koji se odnose na pitanja kao što su digitalna tržišta te provodi znatan broj evaluacija i preispitivanja<sup>14</sup> kako bi se osigurala da njezini alati odgovarajući, no pri brojnim postupcima (zakonodavstvo, IT itd.) potrebno se držati obaveznog vremenskog okvira. GU za tržišno natjecanje mora u svojim godišnjim izvješćima (o ostvarenjima i rezultatima) izvješćivati o važnim promjenama politike i ključnim postignućima. Komisija ističe da je pri donošenju svake veće intervencije Komisije u području protumonopolske politike i kontrole

---

<sup>14</sup> To među ostalim uključuje obavijest Komisije o utvrđivanju tržišta za predmete koji se odnose na protumonopolsku politiku i koncentracije u različitim sektorima; Komisijinu Uredbu o skupnom izuzeću vertikalnih sporazuma i priložene vertikalne smjernice, Komisijinu Uredbu o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju i o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji i priložene horizontalne smjernice; Komisijinu Uredbu o skupnom izuzeću za motorna vozila, novi alat za tržišno natjecanje, evaluaciju proceduralnih i jurisdikcijskih aspekata kontrole koncentracija u EU-u, bijelu knjigu o inozemnim subvencijama.

koncentracija učinak te intervencije na građane EU-a objašnjen u priopćenju za medije. Komisija je u svoje godišnje izvješće o radu uključila procijenjene uštede potrošača kao pokazatelje rezultata.

92. Komisija ističe da istrage na vlastitu inicijativu predstavljaju veliku većinu svih protumonopolskih odluka koje se ne odnose na karte. Godišnji broj novoregistriranih predmeta na vlastitu inicijativu može se znatno razlikovati i mora se promatrati i u odnosu na predmete koji su već u tijeku i na broj novih pritužbi koje se rješavaju.

93. Smanjenje zahtjeva za oslobođenje ili umanjenje primijetila su i druga tijela nadležna za tržišno natjecanje u cijelom svijetu.

94. Komisija detaljno određuje prioritete pri čemu poštuje brojne kriterije. Ti kriteriji nisu prikladni za matematičko ponderiranje jer uključuju i elemente poput presedana i pitanje je li pravo tržišno natjecanje – i ako jest, na razini EU-a ili na nacionalnoj razini – najučinkovitiji odgovor.

## **1. preporuka – Povećanje vjerojatnosti otkrivanja povreda**

### **Komisija djelomično prihvaća preporuku.**

Prvi dio preporuke se prihvaća iako Komisija napominje da je za daljnja ulaganja u proaktivno informiranje po službenoj dužnosti i kapacitete za obradu potrebno osigurati dovoljno raspoloživih resursa.

Komisija ne prihvaća drugi dio preporuke. Smatra da je njezina metodologija za određivanje prioriteta u području protumonopolske politike, uključujući preispitivanje brojnih ključnih kriterija, dobro uravnotežena da se prednost može dati onim potencijalnim povredama koje znatno utječu na unutarnje tržište. Smatra i da nije primjereno uvrstiti brojčano ponderiranje u metodologiju određivanja prioriteta.

95. Kad je riječ o opsegu daljnjeg pojednostavnjenja, Komisija ističe da je trenutačno u tijeku evaluacija odabranih aspekata Uredbe o koncentracijama. Rezultati te evaluacije očekuju se početkom 2021.

Kad je riječ o točnosti dostavljenih informacija, Komisija napominje da se pri tom oslanja na različite skupove podataka i informacija. Komisija je 2018. razmatrala opciju uvođenja naknada za prijavu koncentracija. Kako se ta opcija nije činila obećavajućim izvorom znatnih financijskih sredstava, Komisija se odlučila za Program tržišnog natjecanja unutar Programa jedinstvenog tržišta u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027.

96. Trenutačno je u tijeku Komisijina evaluacija odabranih aspekata kontrole koncentracija u EU-u koja, među ostalim temama, obuhvaća djelotvornost pragova koji se temelje na prihodu, kako bi se obuhvatile sve relevantne transakcije u skladu s Uredbom EU-a o koncentracijama.

97. Komisija ističe da su kvaliteta, relevantnost i brzina istraga vrlo važni čimbenici pri provođenju pravila o tržišnom natjecanju. Istrage moraju biti brze, ali i temeljite te u cijelosti poštovati pravo na obranu. Komisija neprestano nastoji povećati učinkovitost postupaka (npr. nova praksa suradnje), no istrage istovremeno postaju sve složenije. Sudovi EU-a od Komisije očekuju vrlo visoke standarde u pogledu sadržaja i postupka.

98. Kako je detaljnije objašnjeno u odgovoru na odlomak 62., Komisija trenutačno preispituje brojne razne uredbe, obavijesti i smjernice. Preispitivanja se provode u skladu s Komisijinim načelima bolje regulative, a vremenski okvir postupovnih koraka objavljen je na internetskoj stranici GU COMP-a. Komisija je 2. lipnja 2020. započela i procjenu učinka mogućeg uvođenja novog alata za tržišno

natjecanje za uklanjanje određenih strukturnih rizika za tržišno natjecanje koji bi mogli zahtijevati ranu intervenciju<sup>15</sup>.

99. Komisijina metodologija za izricanje novčanih kazni u osnovi je namijenjena sankcioniranju povreda i odvracanju od budućih povreda. Komisija je već provela preispitivanje alternativnih pristupa za procjenu odvracajućih učinaka provedbe politika u području kartela i koncentracija.

## **2. preporuka – Jačanje djelotvornosti provedbe tržišnog natjecanja**

### **Komisija djelomično prihvaća točku (a) 2. preporuke.**

Komisija je spremna razmotriti moguće načine za optimizaciju postupaka o koncentraciji i upravljanje predmetima, ali ne može prejudicirati ishod evaluacije odabranih aspekata kontrole koncentracija u EU-u koju trenutačno provodi Komisija. Komisija ne prihvaća drugi dio preporuke o naknadama za prijavu koncentracija.

### **Komisija prihvaća točku (b) 2. preporuke.**

Komisija će nastaviti već pokrenuta preispitivanja niza uredbi, smjernica i obavijesti, u skladu s koracima navedenima u vremenskom rasporedu navedenom u odgovoru na odlomke 62. i 98. Nastavit će i utvrđivati jesu li daljnja preispitivanja potrebna.

### **Komisija prihvaća točku (c) 2. preporuke.**

## **3. preporuka – Bolje iskorištavanje potencijala Europske mreže za tržišno natjecanje**

### **Komisija prihvaća 3. preporuku.**

Komisija ipak ističe da određeni broj nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje još nema ovlasti za određivanje prioriteta svojih predmeta jer ih obvezuje načelo zakonitosti. Te će se ovlasti, međutim, dati Direktivom 2019/1.

Komisija primjećuje da u slučajevima u kojima je zemljopisno tržište nacionalno nije sigurno da bi istraga Komisije bila najučinkovitije rješenje.

101. Kao i druga tijela nadležna za tržišno natjecanje, Komisija javno objavljuje informacije, među ostalim, o odlukama, novčanim kaznama, prigovorima i pokretanju postupaka, uz gotovo svakodnevna priopćenja za medije o važnim mjerama provedbe. To je važno jer aktivnosti i mjere provedbe, uključujući novčane kazne, imaju odvracajućí učinak na postupanje gospodarskih subjekata. GU za tržišno natjecanje za svoju aktivnost provedbe ne određuje kvantitativne ciljeve jer provedba po definiciji ovisi o situaciji na tržištu i zato se broj predmeta ili odluka ne može planirati.

## **4. preporuka – Poboljšanje izvješća o uspješnosti**

### **Komisija prihvaća točku (a) preporuke 4.**

Komisija napominje da su za redovitije *ex post* evaluacije odluka o provedbi ključni dodatni resursi. Stoga provedba te preporuke ovisi o raspoloživosti dovoljno resursa.

### **Komisija ne prihvaća točku (b) 4. preporuke.**

Komisija napominje da OECD od 1998. provodi detaljna preispitivanja prava i politika tržišnog natjecanja u različitim jurisdikcijama (uključujući Europsku uniju). OECD je primjerena organizacija za provedbu takvih istorazinskih ocjena i u budućnosti jer djeluje neovisno i ima potrebno stručno znanje. Komisija nema ovlasti da od nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje zahtijeva

---

<sup>15</sup> Vidjeti priopćenje za medije na stranici [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_977](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_977).

sudjelovanje u takvim istorazinskim ocjenama. Međutim napominje da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje sudjeluju u radu radne skupine Međunarodne mreže za tržišno natjecanje za djelotvornost agencija.

## Revizorski tim



### **Alex Brenninkmeijer, član Suda**

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovo izvješće izradilo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Alex Brenninkmeijer i koje je specijalizirano za područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Alex Brenninkmeijer, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Raphael Debets, ataše u njegovu uredu Di Hai i rukovoditeljica Marion Colonerus.

Voditelj radnog zadatka bio je Sven Kölling. Revizorski tim činili su Agnieszka Plebanowicz, Aleksandar Latinov i Giorgos Tsikkos. Jezičnu podršku pružao je Richard Moore.



# Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	24.4.2018.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	17.6.2020.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	6.10.2020.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	26.10.2020

## AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2020.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

**Slika 10.:** © OECD (2016.), „Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions” (Referentni vodič o *ex post* evaluaciji provedbenih odluka agencija za tržišno natjecanje), <http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>  
OECD nije izradio taj prijevod i ne bi ga se trebalo smatrati službenim prijevodom OECD-a. OECD nije odgovoran za sadržaj ili pogreške u tom prijevodu.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

## **Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda**

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-5381-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/66557	QJ-AB-20-022-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-5367-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/92819	QJ-AB-20-022-HR-Q

Komisija u okviru svojih protumonopolskih postupaka jamči provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju, i to u suradnji s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Komisija je odgovorna i za preispitivanje spajanja društava koja su važna za unutarnje tržište EU-a.

Sud je u okviru ove revizije ispitao koliko je Komisija bila djelotvorna u otkrivanju povreda pravila EU-a o tržišnom natjecanju u pogledu koncentracija i borbe protiv monopola, kao i u provođenju tih pravila, te na koji je način surađivala s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Ispitao je i način na koji Komisija procjenjuje svoju uspješnost i izvješćuje o njoj.

Utvrдио je da se Komisija u svojim odlukama bavila problemima u vezi s tržišnim natjecanjem. Međutim, zbog ograničenih resursa njezini kapaciteti za praćenje tržišta i otkrivanje povreda protumonopolskih pravila bili su ograničeni. Zbog sve veće količine podataka koje treba obraditi i pojave digitalnih tržišta ispitni postupci (poznati i kao istražne radnje) postali su složenima te još nisu pruženi odgovori na sve izazove. Suradnja s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje bila je dobra, ali u određenim aspektima postoji potreba za boljom koordinacijom. Osim toga, potrebno je poboljšati način na koji Komisija procjenjuje uspješnost svojih aktivnosti i izvješćuje o njoj.

Sud iznosi preporuke čiji je cilj pomoći Komisiji da poboljša svoje kapacitete za otkrivanje povreda pravila o tržišnom natjecanju, kao i za provođenje tih pravila, da pojača suradnju s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje i da poboljša izvješćivanje o uspješnosti.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije  
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors