

**Bruxelles, 18. rujna 2026.
(OR. en)**

13402/26

**Međuinstitucijski predmet:
2023/0076 (COD)**

**ENER 584
ENV 1101
CLIMA 464
COMPET 1092
CONSOM 265
FISC 309**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	18. rujna 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 488 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o djelotvornosti uvođenja kaznenih sankcija država članica za namjerne i ozbiljne slučajeve zlouporabe tržišta na Unijinim veleprodajnim tržištima energije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 488 final.

Priloženo: COM(2026) 488 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.9.2026.
COM(2026) 488 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o djelotvornosti uvođenja kaznenih sankcija država članica za namjerne i ozbiljne slučajeve zlouporabe tržišta na Unijanim veleprodajnim tržištima energije

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o djelotvornosti uvođenja kaznenih sankcija država članica za namjerne i ozbiljne slučajeve zlouporabe tržišta na Unijinim veleprodajnim tržištima energije

Sadržaj

I.	Uvod: kršenja Uredbe REMIT	2
II.	Metodologija	5
III.	Okvir EU-a za kaznena djela i kaznene sankcije.....	6
IV.	Trenutačno stanje kršenja Uredbe REMIT i glavne stečene pouke.....	6
V.	Nalazi	12

I. Uvod: kršenja Uredbe REMIT

Uredba (EU) br. 1227/2011 o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije („REMIT”)¹ izmijenjena je Uredbom (EU) 2024/1106 („REMIT II”)², koja je stupila na snagu 7. svibnja 2024. (Uredba REMIT izmijenjena Uredbom REMIT II za potrebe ovog izvješća naziva se „izmijenjena Uredba REMIT”).

Uredba REMIT ključni je dio zakonodavstva EU-a. Svrha je te uredbe postići cjelovitost i transparentnost veleprodajnih tržišta energije uvođenjem okvira za sprečavanje i otkrivanje zlouporaba tržišta.

U članku 21.a stavku 2. izmijenjene Uredbe REMIT propisano je sljedeće:

„2. Komisija do 1. lipnja 2025. procjenjuje djelotvornost uvođenja kaznenih sankcija od strane država članica za namjerne i ozbiljne slučajeve zlouporabe tržišta na Unijanim veleprodajnim tržištima energije i podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću. U tom izvješću mogu se predložiti odgovarajuće mjere koje mogu uključivati podnošenje zakonodavnog prijedloga.”

Ovim se izvješćem („izvješće”) nastoji ispuniti obveza Europske komisije iz članka 21.a stavka 2. izmijenjene Uredbe REMIT. Odjeljak I. izvješća sadržava osnovne informacije o izmijenjenoj Uredbi REMIT i relevantnim obvezama za države članice uvedenima Uredbom REMIT II koje se odnose na provedbu u slučaju kršenja Uredbe REMIT. U odjeljku II. objašnjava se metodologija koju je Komisija primijenila za sastavljanje ovog izvješća. U odjeljku III. opisuje se pravni okvir unutar kojeg Unija ima nadležnosti za usklađivanje kaznenih zakona i propisa država članica. U odjeljku IV. daje se pregled mjera koje su države članice uvele radi poduzimanja provedbenih mjera protiv kršenja Uredbe REMIT, kao i pregled provedbe Uredbe REMIT općenito u cijelom EU-u. Naposljetku, u odjeljku V. navode se nalazi Komisije. Izvješće se podnosi Europskom parlamentu i Vijeću.

Radi konteksta, prema članku 18. Uredbe REMIT, kako je izvorno sročeno, države članice obvezne su utvrditi pravila o sankcijama koja se primjenjuju na kršenja Uredbe REMIT i poduzeti sve potrebne mjere za njihovu provedbu. Odredbom je predviđeno i da te sankcije moraju biti koncipirane tako da budu učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne te da odražavaju narav, trajanje i ozbiljnost povrede, štetu koja je prouzročena potrošačima i potencijalnu zaradu

¹ Uredba (EU) br. 1227/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije, SL L 326, 8.12.2011., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1227/oj>.

² Uredba (EU) 2024/1106 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o izmjeni uredbi (EU) br. 1227/2011 i (EU) 2019/942 u pogledu poboljšanja zaštite Unije od manipulacije tržištem na veleprodajnom tržištu energije, SL L, 2024/1106, 17.4.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1106/oj>.

koja je proizašla iz trgovanja na temelju povlaštenih informacija i manipulacije tržištem. U članku 18. Uredbe REMIT nije utvrđen poseban okvir za sankcije koji bi države članice primjenjivale.

Tijekom revizije Uredbe REMIT u razdoblju od 2023. do 2024. primijećeno je da se provedba pravila iz te uredbe znatno razlikovala među jurisdikcijama EU-a. Neke države članice izvijestile su o neuobičajeno niskom stupnju provedbe. U drugima novčane kazne nisu bile dovoljne za odvratanje od budućih kršenja.

Uredbom REMIT II uvedeno je nekoliko bitnih izmjena kako bi se uklonile te nedosljednosti, osigurale djelotvorne provedbene mjere protiv kršenja Uredbe REMIT i time dodatno ojačao integritet tržišta.

Konkretnije, Uredba REMIT II odgovor je na prijeku potrebu za uspostavom ujednačenijeg i stabilnijeg okvira za sprečavanje manipulacija tržištem na veleprodajnim tržištima energije. Uredba REMIT stoga je izmijenjena kako bi se zadao specifičan popis mjera koje bi trebale biti dostupne nacionalnim regulatornim tijelima („NRT”) pri provedbi mjera protiv kršenja Uredbe REMIT. Posebice, u Uredbi REMIT II ističe se koliko je važno da NRT-i imaju potrebne istražne i izvršne ovlasti koje su već utvrđene u članku 13. stavku 2. Uredbe REMIT, odnosno ovlasti za: (a) pristup svim odgovarajućim ispravama u bilo kojem obliku i dobivanje njihove preslike, (b) traženje informacija od svih odgovarajućih osoba, uključujući one koje su naknadno uključene u prijenos naloga ili provođenje dotičnih transakcija, kao i njihove naručitelje te, ako je potrebno, pravo da se svaka takva osoba ili naručitelj pozove i sasluša, (c) izvršavanje nadzora na terenu, (d) traženje postojećih telefonskih zapisa i postojećih zapisa prometa podataka, (e) traženje prestanka svake prakse koja se protivi Uredbi REMIT ili bilo kojim delegiranim ili provedbenim aktima koji su doneseni na temelju nje, (f) traženje od suda da blokira ili privremeno zaplijeni imovinu i (g) traženje od suda ili bilo kojeg nadležnog tijela da naloži privremenu zabranu bavljenja zvanjem.

Nadalje, u novom članku 18. stavku 3. Uredbe REMIT II uvedene su obveze država članica da osiguraju da NRT-i imaju ovlast izricanja barem sljedećih upravnih novčanih kazni i drugih upravnih mjera u odnosu na kršenja Uredbe REMIT: (a) zahtijevanja da se otkloni kršenje, (b) nalaganja povrata ostvarene dobiti ili izbjegnuto gubitka zbog kršenja, u mjeri u kojoj ih je moguće utvrditi, (c) izdavanja javnih upozorenja ili obavijesti, (d) izricanja periodičnih penala i (e) izricanja upravnih novčanih kazni.

Novim člankom 18. stavkom 4. Uredbe REMIT II uveden je okvir za minimalno usklađivanje upravnih novčanih kazni kojim se utvrđuje način određivanja najviših upravnih novčanih kazni na nacionalnoj razini³. Cilj tih izmjena bio je da svaka država članica izriče novčane kazne koje su učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne.

Točnije, novim člankom 18. stavcima 4. i 5. Uredbe REMIT II uvodi se okvir za minimalno usklađivanje prema kojem države članice moraju odrediti najviše upravne novčane kazne koje su barem jednake iznosima navedenima u tom članku. To se usklađivanje primjenjuje na kršenja sljedećih članaka izmijenjene Uredbe REMIT:

- članka 3., u kojem se zabranjuje trgovanje na temelju povlaštenih informacija,
- članka 4., u kojem se uvodi obveza sudionika na tržištu da objavljuju povlaštene informacije,
- članka 5., u kojem se zabranjuju manipulacije tržištem,
- članka 8., u kojem se sudionike na tržištu obvezuje da Agenciji Europske unije za suradnju energetske regulatora („ACER”) dostavljaju podatke povezane s veleprodajnim energetske proizvodima⁴, kao i temeljne podatke⁵ i podatke povezane s izloženosti sudionika na tržištu. Pojediniosti o obvezi izvješćivanja sudionika na tržištu utvrđene su u Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2026/256⁶,
- članka 9., u kojem se sudionicima na tržištu nameće obveza registracije pri NRT-u u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan ili boravište. Člankom 9. uvedena je i obveza za sudionike na tržištu s poslovnim nastanom ili boravištem u trećoj zemlji koji stupaju u transakcije o kojima treba izvijestiti ACER u skladu s člankom 8. stavkom 1. izmijenjene Uredbe REMIT da imenuju predstavnika u EU-u. Članka 15., u kojem se propisuju obveze obavješćivanja za osobe koje u okviru svojeg posla dogovaraju ili izvršavaju transakcije veleprodajnim energetske proizvodima, kako su uvedene Uredbom REMIT II. Te se obveze obavješćivanja odnose na određena kršenja Uredbe REMIT i upućuju se ACER-u i relevantnim NRT-ima.

³ Naime, stvarni iznos upravnih novčanih kazni koje se izriču u određenom slučaju može dosegnuti najvišu razinu predviđenu Uredbom REMIT II ili višu razinu predviđenu nacionalnim pravom.

⁴ „Veleprodajni energetske proizvodi” definirani su u članku 2. točki 4. Uredbe REMIT.

⁵ „Temeljni podaci” definirani su u članku 2. točki 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 1348/2014.

⁶ Provedbena uredba Komisije (EU) 2026/256 od 30. siječnja 2026. o izvješćivanju o podacima i provedbi članka 7.c stavka 2., članka 8. stavka 1. točke (a) te članka 8. stavaka 2. i 6. Uredbe (EU) br. 1227/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 1348/2014, SL L, 2026/256, 9.4.2026., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/256/oj.

U okviru Uredbe REMIT II državama članicama pružaju se mjere za djelotvorniju provedbu u slučaju kršenja Uredbe REMIT. Činjenica da je Uredbom REMIT II uveden pojačani okvir upravnih novčanih kazni i drugih upravnih mjera ne sprečava države članice u uvođenju kaznenih sankcija za kršenja Uredbe REMIT.

II. Metodologija

Kako bi ispunila svoju obvezu iz članka 21.a stavka 2. izmijenjene Uredbe REMIT i stekla uvid u djelotvornost sankcija za kršenja Uredbe REMIT koje se trenutačno primjenjuju u državama članicama, Komisija je pripremila upitnik za NRT-e, koji im je u rujnu 2024. dostavilo Vijeće europskih energetske regulatora („CEER”).

Taj upitnik, u kojem je težište bilo samo na provedbi zakonodavstva koje se temelji na Uredbi REMIT, uključivao je pitanja o postojećim nacionalnim okvirima, pogotovo o upravnim novčanim kaznama i drugim upravnim mjerama, broju tekućih i prošlih postupaka zbog povrede po državi članici (uključujući donošenje svih konačnih odluka i sudskih presuda) i relevantnih izrečenih sankcija, popratnim statističkim podacima koji obuhvaćaju provedbene mjere poduzete u svakoj državi članici i pregledu uspješnih i neuspješnih osporavanja pred nadležnim nacionalnim sudovima. Upitnik je sadržavao dodatna pitanja upućena državama članicama u kojima okvir sankcija za kršenja Uredbe REMIT osim upravnih sankcija i drugih upravnih mjera uključuje i kaznene sankcije i druge mjere kaznenog pravosuđa.

Komisija je od NRT-a („ispitanika”) primila 26 odgovora iz 26 država članica, od kojih je 21 zaprimljen u studenom 2024., a preostalih pet krajem lipnja 2025. Jedan NRT nije odgovorio na upitnik. Ovo se izvješće stoga temelji na informacijama koje je dostavilo 26 NRT-a.

III. Okvir EU-a za kaznena djela i kaznene sankcije

U ovom se odjeljku utvrđuje kontekst nadležnosti EU-a za donošenje propisa u području materijalnog kaznenog prava koja je uređena člankom 83. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).

U skladu s člankom 21.a stavkom 2. izmijenjene Uredbe REMIT Komisija može uputiti zakonodavni prijedlog ako smatra da je potreban kako bi države članice uvele kaznene sankcije za kršenja Uredbe REMIT.

U skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a Unija može utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u određenim područjima osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima. Ta su područja kriminaliteta, koja su taksativno navedena u UFEU-u: terorizam, trgovina ljudima, seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogom i oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminalitet i organizirani kriminal („teški prekogranični kriminalitet u EU-u”). Vijeće može jednoglasno proširiti taj popis na druga područja kriminaliteta koja ispunjavaju kriterije ozbiljnosti i prekogranične važnosti, za što je potrebna suglasnost Europskog parlamenta.

Dosad je to učinjeno jednom, Odlukom Vijeća (EU) br. 2022/2332⁷, kojom je kršenje Unijinih mjera ograničavanja dodano na popis teškog prekograničnog kriminaliteta u EU-u.

U skladu s člankom 83. stavkom 2. UFEU-a Unija može donijeti i minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u područjima koja podliježu mjerama usklađivanja u okviru drugih politika Unije. Ta nadležnost u načelu obuhvaća širok i raznolik skup područja politika. Međutim, može se provoditi samo ako se provedba kaznenopravnih mjera **pokaže ključnom** za postizanje djelotvorne provedbe predmetne politike Unije, što se posebno odnosi na ozbiljne slučajeve zlouporabe tržišta financijskih usluga⁸.

IV. Trenutačno stanje kršenja Uredbe REMIT i glavne stečene pouke

Upravne i kaznene sankcije koje se trenutačno primjenjuju u državama članicama EU-a

Na temelju informacija dostavljenih Komisiji neke države članice primjenjuju samo upravne mjere za osiguravanje provedbe u slučaju kršenja Uredbe REMIT, dok druge uz upravne mjere

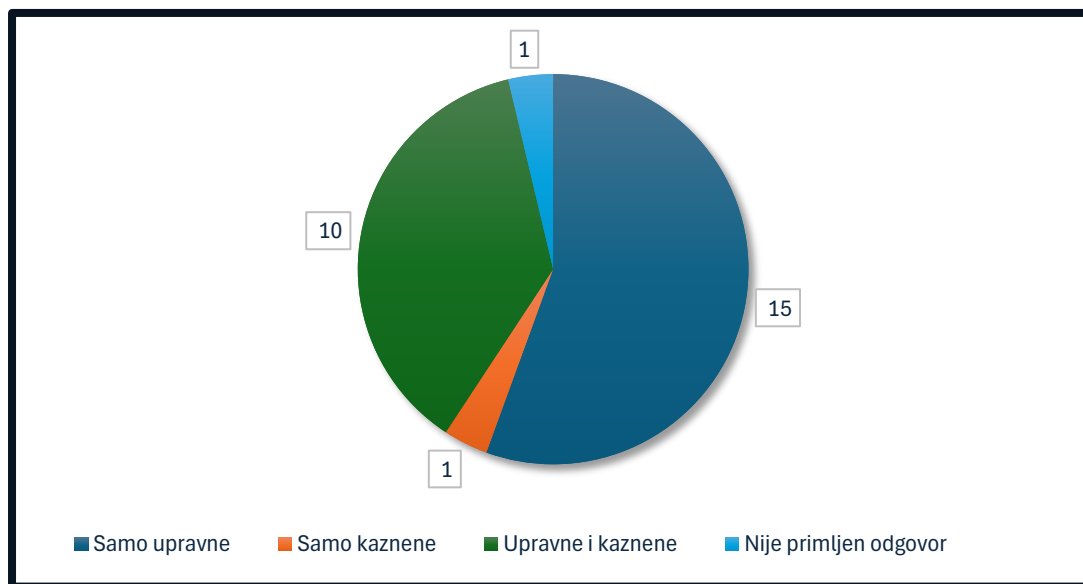
⁷ Odluka Vijeća (EU) 2022/2332 od 28. studenog 2022. o utvrđivanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja kao područja kriminaliteta koje ispunjava kriterije iz članka 83. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL L 308, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2332/oj>.

⁸ Na primjer, kad je riječ o Direktivi 2014/57/EU o zlouporabi tržišta, Direktivi (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije i Direktivi (EU) 2024/1203 o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, SL L 173, 12.6.2014., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/57/oj>.

propisuju i kaznene sankcije. Jedna država članica ima okvir koji se sastoji isključivo od kaznenih sankcija.

Na slici u nastavku prikazan je broj država članica koje primjenjuju: (i) samo upravne mjere, (ii) kombinaciju upravnih i kaznenih mjera te (iii) samo kaznene mjere za osiguravanje provedbe u slučaju kršenja Uredbe REMIT.

Slika 1: Sankcije za kršenja Uredbe REMIT (broj država članica)



**Izvor: odgovori 26 država članica na upitnik Komisije*

Prema slici 1 većina, odnosno **15 od 26 država članica koje su odgovorile na upitnik**, odabrala je upravne sankcije, uključujući novčane kazne, kao primarnu provedbenu mjeru za sankcioniranje kršenja Uredbe REMIT i sprečavanje neusklađenosti. S druge strane, **jedna država članica** (Irska) uvela je okvir koji se temelji isključivo na kaznenim sankcijama, dok je preostalih **10 država članica koje su odgovorile na upitnik** (Austrija, Cipar, Njemačka, Danska, Mađarska, Estonija, Malta, Nizozemska, Poljska i Švedska) uvelo dvojni pristup prema kojem se upravne i kaznene sankcije kombiniraju kao sredstvo odvraćanja od kršenja Uredbe REMIT.

Jedan NRT obavijestio je Komisiju da njegova država članica razmatra dopunu postojećeg okvira, koji se sastoji samo od upravnih sankcija, kaznenim sankcijama. Konkretno, taj je NRT 2022. i 2023. Ministarstvu pravosuđa dostavio prijedloge da se određena kršenja Uredbe REMIT, odnosno kršenja članaka 3. i 5., klasificiraju kao kaznena djela. Ta država članica želi uskladiti svoj nacionalni okvir s postojećim odredbama za kaznena djela ponašanja na tržištu iz Uredbe (EU) br. 596/2014⁹.

S druge strane, država članica koja trenutačno ima samo kaznene sankcije koje se provode u slučaju kršenja Uredbe REMIT razmatra uvođenje upravnih novčanih kazni umjesto kaznenih kako bi osigurala djelotvorniju provedbu.

Postojeća pravila u nacionalnim pravnim porecima o upravnim novčanim kaznama

Ispitanici su u upitniku dostavili informacije o razinama upravnih novčanih kazni izrečenih za kršenja Uredbe REMIT. Te se razine znatno razlikuju među državama članicama, pri čemu se u nekim okvirima upravne novčane kazne izražavaju u postocima, u drugima se određuju samo iznosi, a u ostalima se kombiniraju postoci i iznosi. Na primjer, neki su ispitanici naveli da se primjenjivim okvirima propisuju novčane kazne u iznosu do 8 % godišnjeg prometa dotičnog subjekta, do 20 % za ponovljena kaznena djela ili se u obzir uzima financijska dobit. Drugi su objasnili da se upravne novčane kazne kreću od 20 000 EUR do 50 000 EUR, uz odredbe o povećanju novčanih kazni na temelju težine kršenja. U drugim nacionalnim sustavima predviđene su novčane kazne u iznosu od otprilike 300 EUR, uz mogućnost izricanja novčanih kazni u iznosu do 10 % godišnjeg prihoda dotičnog subjekta, uz privremena ograničenja aktivnosti trgovanja. Nekoliko država članica propisuje novčane kazne u iznosu do 6 milijuna EUR.

Pravila u nacionalnim pravnim porecima o kaznenim sankcijama

Kako je prethodno navedeno, 11 ispitanika navelo je da su njihovim regulatornim okvirima propisane kaznene sankcije. Te sankcije uključuju kaznene novčane kazne i, u nekim slučajevima, kaznu zatvora u trajanju od najviše 10 godina. U nekim su slučajevima okvirom propisani i zamrzavanje ili oduzimanje imovine i privremene zabrane profesionalnih aktivnosti.

⁹ Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/596/2026-06-05>.

Na primjer, jedan je ispitanik dostavio detaljan okvir kaznenih sankcija koje se primjenjuju u njegovoj državi članici:

- manipulacija tržištem: novčana kazna do 5000 dnevnica ili kazna zatvora u trajanju od jedne do 10 godina ili oboje,
- sklapanje sporazuma s ciljem manipulacije tržištem: novčana kazna do 2500 dnevnica,
- upotreba povlaštenih informacija kojom se krši članak 3. stavak 1. točka (a) izmijenjene Uredbe REMIT: novčana kazna do 5000 dnevnica ili kazna zatvora u trajanju od jedne do 10 godina ili oboje. Ako je počinitelj osoba iz članka 3. stavka 2. točke (a) ili (c) izmijenjene Uredbe REMIT: novčana kazna do 5000 dnevnica ili kazna zatvora u trajanju od dvije do 12 godina ili oboje,
- nezakonito objavljivanje povlaštenih informacija kojim se krši članak 3. stavak 1. točka (b) izmijenjene Uredbe REMIT: novčana kazna do 2500 dnevnica, ograničenje slobode ili kazna zatvora u trajanju od tri mjeseca do pet godina,
- preporučivanje ili poticanje kupnje ili prodaje veleprodajnih energetske proizvoda na temelju povlaštenih informacija kojim se krši članak 3. stavak 1. točka (c) izmijenjene Uredbe REMIT: novčana kazna u iznosu do 2500 dnevnica, ograničenje slobode ili kazna zatvora u trajanju od tri mjeseca do pet godina,
- otkrivanje poslovne tajne kojim se krši članak 17. izmijenjene Uredbe REMIT: novčana kazna, ograničenje slobode ili kazna zatvora u trajanju od tri mjeseca do pet godina,
- propust osobe koja u okviru svojeg posla dogovara transakcije da obavijesti predsjednika NRT-a o opravdanim sumnjama na manipulaciju tržištem, pokušaj manipulacije tržištem ili neprimjerenu upotrebu povlaštenih informacija kojim se krši novi članak 15. izmijenjene Uredbe REMIT: novčana kazna, ograničenje slobode ili kazna zatvora u trajanju od tri mjeseca do pet godina.

Iz odgovora na upitnik proizlazi da su države članice s okvirom koji se sastoji od kombinacije upravnih i kaznenih sankcija za kršenja Uredbe REMIT uvele višerazinski pristup u kojem se upravne sankcije primjenjuju na manje ozbiljna kršenja Uredbe REMIT, a kaznene sankcije na teža kaznena djela. Prema mišljenju ispitanika taj pristup omogućava razrađeniju provedbenu strategiju prilagođenu ozbiljnosti predmetnog kršenja.

Na primjer, jedan je ispitanik objasnio da povreda članka 5. izmijenjene Uredbe REMIT (zabrana manipulacije tržištem) može biti i kazneno djelo i prekršaj, ovisno o tome utječe li predmetno postupanje na cijenu veleprodajnih energetske proizvoda. Ako ne utječe na cijenu relevantnih veleprodajnih energetske proizvoda, postupanje se smatra manje ozbiljnim i primjenjuju se samo upravne sankcije i obrnuto.

Poteškoće u provedbi u slučaju kršenja Uredbe REMIT

Tri ispitanika navela su da kaznene sankcije mogu imati veći odvraćajući učinak od upravnih provedbenih mjera. Međutim, prema dostavljenim odgovorima države članice koje primjenjuju kaznene sankcije, isključivo ili u kombinaciji s upravnim mjerama, naišle su na znatne poteškoće u provedbi u slučaju kršenja Uredbe REMIT. To je dovelo do nižih razina provedbe u tim državama članicama zbog razloga objašnjenih u nastavku.

Neki su ispitanici objasnili, na primjer, da provedba kaznenih sankcija, koja od NRT-a zahtijeva da pokrene postupak pred sudom i/ili državnim odvjetništvom nakon kojeg, ako je uspješan, slijedi suđenje, može predstavljati prepreku za djelotvornu provedbu Uredbe REMIT. Razlozi za to navedeni su u nastavku.

Prvo, cijeli postupak utječe na rokove. U pravilu je potrebno više vremena da se zaključi kazneni predmet, uključujući fazu izricanja kaznenih sankcija, nego da se zaključi predmet koji uključuje upravne sankcije. Razlog je tomu i činjenica da NRT-i u okviru upravnih sankcija imaju ovlasti za izravno izricanje novčanih kazni osobama uključenima u predmetno postupanje. Komisija razumije da se trajanje postupka može pripisati i složenosti zlouporabe tržišta energije.

Drugo, iz odgovora na upitnik proizlazi da je kazneni progon kršenja Uredbe REMIT složeniji postupak od slučajeva na koje se primjenjuju upravne sankcije. Ta je složenost povezana s kaznenopravnom prirodom sankcije, npr. teretom dokazivanja koji je potreban da bi NRT uspješno pokrenuo kazneni progon. Prikupljanje dostatnih dokaza kako bi nadležno nacionalno tijelo postiglo potreban standard dokazivanja za kaznene postupke može biti komplicirano, posebno zato što prikupljanje uglavnom provode tužitelji koji nisu nužno upoznati s funkcioniranjem tržišta energije. To je pogotovo slučaj kad se predmetno kršenje Uredbe REMIT odnosi na postupanje koje predstavlja manipulaciju tržištem ili trgovanje na temelju povlaštenih informacija, što često uključuje visoku razinu sofisticiranosti dotičnih sudionika na tržištu. Iz odgovora na upitnik proizlazi da je zbog toga vrlo mali broj kaznenih progona bio

uspješan (ili nije ni bilo uspješnih kaznenih progona), pri čemu su mnogi predmeti bili odbačeni ili su zaključeni oslobađajućim presudama.

Provedba upravnih sankcija za kršenja Uredbe REMIT

Premda gotovo uopće nema pravomoćnih sudskih presuda kojima se izriču kaznene sankcije za kršenja Uredbe REMIT¹⁰, broj odluka i upravnih novčanih kazni koje su države članice izrekle sudionicima na tržištu upućuje na drukčije okruženje provedbe. Na primjer, dvije države članice s najvećim brojem odluka povezanih s Uredbom REMIT dostavile su sljedeće podatke:

- jedna od njih donijela je 43 odluke o kršenjima Uredbe REMIT od 2016. te su izrečene upravne novčane kazne u iznosu od približno 10 500 000 EUR,
- druga je provela 46 istraga uz povezane odluke o povredama od uvođenja Uredbe REMIT 2016. te je izrečena 61 kazna u iznosu od 115 060 096 EUR.

Druga država članica navodno je izrekla novčane kazne za razna kršenja Uredbe REMIT u ukupnom iznosu od 2 560 000 EUR.

Odgovori na upitnik pokazuju da su države članice s uspostavljenim okvirima za upravne novčane kazne za kršenja Uredbe REMIT uspjele uvesti bržu i djelotvorniju provedbenu strategiju te zaključiti veći broj istraga koje su rezultirale konačnim odlukama o upravnim novčanim kaznama ili drugim upravnim mjerama.

Odvraćajući učinak upravnih i kaznenih sankcija

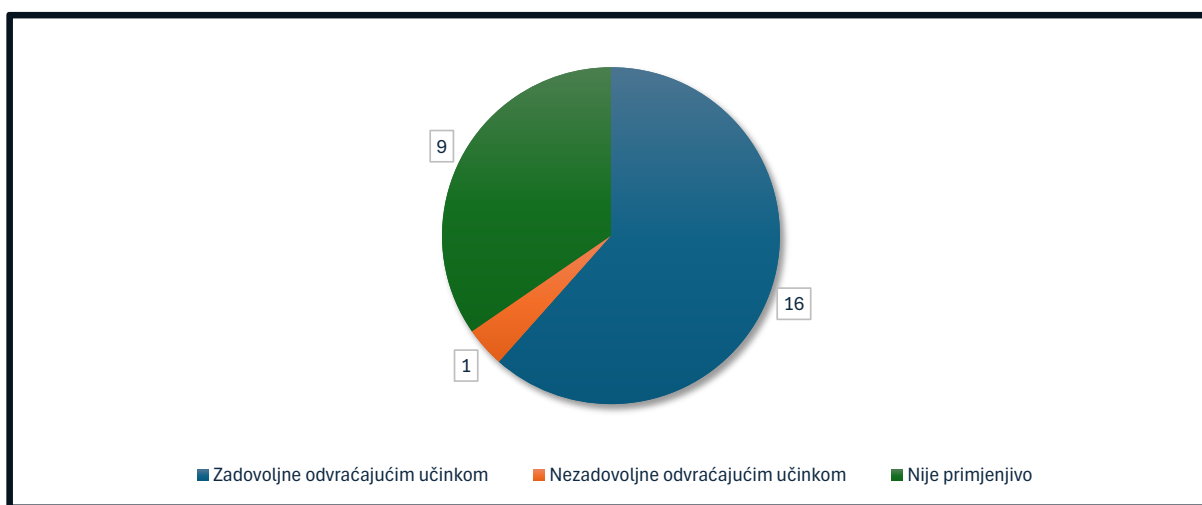
Upitnik je sadržavao i pitanje o odvraćajućim učincima sankcija koje se primjenjuju u državama članicama. Kako je prikazano na slici 2. u nastavku:

- većina ispitanika, njih 16 od 26, smatrala je da je odvraćajući učinak uspostavljenih mjera dostatan, što doprinosi djelotvornoj provedbi u slučaju kršenja Uredbe REMIT. U tim se jurisdikcijama provedbeni okvir temeljio na upravnim mjerama. Jedan od spomenutih 16 ispitanika naveo je primjer da su se od 2011. vodila četiri predmeta protiv kršenja Uredbe REMIT, u kojima su izrečene upravne sankcije u iznosu od 75 000 eura, a tri od četiri sudionika na tržištu kojima su izrečene te upravne sankcije nisu ponovno prekršila Uredbu REMIT,

¹⁰ Jedanaest država članica u kojima su na snazi kaznene sankcije dostavilo je sljedeće odgovore: u Austriji, Cipru, Danskoj, Mađarskoj, Irskoj, Malti, Nizozemskoj, Poljskoj i Švedskoj dosad nisu donesene odluke o izvršenju; u Njemačkoj su dva predmeta u tijeku, ali još nisu donesene nikakve odluke. Estonija nije dostavila sadržajan odgovor na relevantno pitanje.

- međutim, jedan je ispitanik spomenuo da su razine upravnih novčanih kazni primjenjivih u njegovoj nadležnosti zanemarive s obzirom na veličinu sudionika na tržištu uključenih u navodno nezakonito postupanje povezano s Uredbom REMIT,
- devet ispitanika odgovorilo je da nemaju dostupne podatke o kršenjima Uredbe REMIT ili da nijedna odluka o kršenju u njihovim nadležnostima nije rezultirala novčanim kaznama.

Slika 2: Trenutačna razina zadovoljstva odvrćajućim učinkom upravnih mjera za kršenja Uredbe REMIT (po broju zemalja)



V. Nalazi

Kako je prethodno navedeno, u skladu s člankom 83. stavkom 2. UFEU-a nadležnost Unije za donošenje kaznenih sankcija može se izvršavati samo ako se provedba kaznenopravnih mjera **pokaže ključnom** za postizanje djelotvorne provedbe predmetne politike Unije. Na temelju odgovora na upitnik, informacija kojima Komisija raspolaže u trenutku sastavljanja izvješća i članka 18. izmijenjene Uredbe REMIT **trenutačno nema naznaka** da je provedba kaznenopravnih mjera ključna za postizanje djelotvorne provedbe okvira Uredbe REMIT. Tim se nalazom ne dovode u pitanje druga područja, kao što je zlouporaba tržišta financijskih usluga, u kojima se provedba kaznenopravnih mjera smatrala ključnom za postizanje djelotvorne provedbe predmetne politike Unije.

Na temelju odgovora na upitnik Komisije i u ovoj fazi provedbe Uredbe REMIT čini se da se države članice s provedbenim okvirima koji se temelje na kaznenim sankcijama, isključivo ili u kombinaciji s upravnim sankcijama, nose sa znatnim poteškoćama u zaključivanju predmeta u okviru Uredbe REMIT ili donošenju uspješnih konačnih presuda. Usporedbe radi, države članice

s provedbenim okvirima za kršenja Uredbe REMIT na temelju upravnih mjera bilježe višu razinu provedbe.

Osim toga, očekuje se da će se provedba dodatno ojačati novouvedenim okvirom Uredbe REMIT II koji su države članice dužne provesti. Kako je prethodno objašnjeno, taj novi okvir ne podrazumijeva samo pojačane istražne i provedbene ovlasti NRT-a, već i obvezu država članica da poštuju okvir mjera minimalnog usklađivanja utvrđen u članku 18. izmijenjene Uredbe REMIT.

Provedbom nacionalnih okvira u skladu s člankom 18. izmijenjene Uredbe REMIT ojačat će se provedba Uredbe REMIT i jamčiti njezina djelotvornost i odvraćajući učinak. Komisija stoga predlaže da se fokus stavi na provedbu tih novih odredaba i okvira kako bi se u potpunosti iskoristile prednosti pojačane provedbe i procijenili učinci na terenu.

Komisija je obvezna do 8. svibnja 2027. i svake tri godine nakon toga podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću u kojem procjenjuje jesu li predviđene sankcije za kršenja Uredbe REMIT i primjenjuju li se dosljedno u svim državama članicama. Ako se nakon završetka postupka provedbe članka 18. izmijenjene Uredbe REMIT utvrdi da je usklađivanje kaznenih djela i sankcija za namjerne i ozbiljne slučajeve kršenja Uredbe REMIT potrebno da bi se postigla djelotvorna provedba Uredbe REMIT II, Komisija u tom kontekstu može ponovno razmotriti je li potrebno daljnje usklađivanje na razini EU-a.