KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.7.2014 r.
COM(2014) 453 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji: na podstawie rozporządzenia 1/2003 – osiągnięcia i perspektywy

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji: na podstawie rozporządzenia 1/2003 – osiągnięcia i perspektywy

WPROWADZENIE

1. Rozporządzenie 1/2003[1] stanowiło przełomową reformę, która całkowicie zmieniła procedury stosowania art. 101 i 102 TFUE („unijne reguły konkurencji"). Wprowadziło ono system egzekwowania prawa opartym na bezpośrednim stosowaniu wszystkich unijnych reguł konkurencji. Nadało ono organom ds. konkurencji państw członkowskich („krajowe organy ds. konkurencji") i sądom krajowym uprawnienia (przysługujące wówczas tylko Komisji Europejskiej) w zakresie stosowania unijnych reguł konkurencji we wszystkich ich aspektach. Wprowadziło również nowe, ścisłe formy współpracy między Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji w ramach europejskiej sieci konkurencji.

2. Z okazji dziesięciolecia egzekwowania rozporządzenia 1/2003 w niniejszym komunikacie: (1) przedstawiono oparty na faktach przegląd egzekwowania prawa przez Komisję i krajowe organy ds. konkurencji na drodze publicznoprawnej w tym okresie oraz (2) zbadano niektóre najważniejsze aspekty egzekwowania prawa przez krajowe organy ds. konkurencji, zwłaszcza kwestie instytucjonalne i proceduralne, z myślą o jego usprawnieniu w przyszłości. Komunikat należy interpretować w powiązaniu z towarzyszącym mu dokumentem roboczym służb Komisji, który zawiera bardziej szczegółowy przegląd.

3. Komunikat opiera się na sprawozdaniu z pięcioletniego funkcjonowania rozporządzenia 1/2003. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że nowy system przyczynił się do lepszego egzekwowania unijnych reguł konkurencji, lecz niektóre aspekty, takie jak rozbieżności w procedurach i uprawnieniach w zakresie nakładania grzywien, wymagają dodatkowej oceny[2].

1. DZIESIĘĆ LAT EGZEKWOWANIA PRAWA OCHRONY KONKURENCJI NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA 1/2003

4. Rozporządzenie 1/2003 dało Komisji większe możliwości ustalania priorytetów, ponieważ pozwoliło jej na przeznaczenie większych zasobów na badanie spraw oraz prowadzenie dochodzeń w najważniejszych sektorach gospodarki, w których występują zakłócenia rynku, a także w przypadku mniej konwencjonalnych form zachowań antykonkurencyjnych w nowych sektorach, co może mieć szczególne znaczenie dla konsumentów.

5. Rozporządzenie 1/2003 nadało również Komisji nowe uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa, w tym większe uprawnienia dochodzeniowe i uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie zobowiązań, z których regularnie korzystano.

6. Nowy system egzekwowania prawa w dużej mierze opiera się na dokonywanej przez podmioty rynkowe ocenie zgodności ich postępowania z unijnymi regułami konkurencji oraz na ukierunkowanych działaniach *ex post* w zakresie egzekwowania prawa podejmowanych przez organy ds. konkurencji. W celu wsparcia tych działań

---

[1] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L1 z 4.1.2003, s. 1).

[2] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, sprawozdanie z funkcjonowania rozporządzenia 1/2003 COM(2009) 206 final oraz towarzyszący dokument roboczy służb Komisji SEC(2009) 574 final („sprawozdanie z 2009 r.").

Komisja wydała obszerne ogólne wytyczne mające pomóc przedsiębiorstwom i krajowym organom egzekwującym prawo. Przed zastosowaniem rozporządzenia 1/2003 Komisja przyjęła już szereg zawiadomień dotyczących wielu różnorodnych spraw merytorycznych i proceduralnych. Następnie przyjęła zmienione przepisy w sprawie wyłączeń grupowych oraz towarzyszące im wytyczne dotyczące stosowania art. 101 TFUE do porozumień horyzontalnych, wertykalnych i porozumień o transferze technologii. Ten system samooceny, ukształtowany przez obszerne wytyczne podane przez Komisję, działał dobrze a zainteresowane strony dostosowały się do nowego systemu bez większych trudności. Komisja wydała ponadto wytyczne dotyczące jej priorytetów w stosowaniu art. 102 TFUE w sprawach nadużyć wykluczających. Przyjęła również nowe wytyczne dotyczące ustalania grzywien, nowe obwieszczenie w sprawie łagodzenia kar, zawiadomienie dotyczące postępowań ugodowych w sprawach karteli, notę informacyjną w sprawie niemożności zapłaty oraz zawiadomienie dotyczące najlepszych praktyk w sprawach związanych z ochroną konkurencji[3].

7. Rozporządzenie 1/2003 znacznie ulepszyło egzekwowanie unijnych reguł konkurencji przez krajowe organy ds. konkurencji i sądy krajowe. Krajowe organy ds. konkurencji i sądy krajowe nie tylko posiadają uprawnienia do pełnego stosowania unijnych reguł konkurencji, lecz są również do tego zobowiązane, jeśli porozumienia lub postępowanie mogą wpłynąć na handel między państwami członkowskimi. Zmiany te znacznie poprawiły egzekwowanie unijnych reguł konkurencji przez krajowe organy ds. konkurencji. Rozporządzenie wprowadziło również narzędzia współpracy, a także obowiązki zapewnienia efektywnego podziału prac i skutecznej współpracy w rozpatrywaniu spraw i rozwijania spójnego stosowania prawa. Dzięki tym mechanizmom europejska sieć konkurencji rozwinęła się w wielopłaszczyznowe forum wymiany doświadczeń w stosowaniu materialnego prawa konkurencji oraz konwergencji procedur i sankcji. Sądy krajowe pełnią istotną rolę w egzekwowaniu unijnych reguł konkurencji na drodze prywatnoprawnej. Komisja dążyła do zwiększenia skuteczności prywatnych roszczeń odszkodowawczych wnoszonych do sądów krajowych i wkrótce zostanie przyjęta dyrektywa w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej[4].

8. Obecnie istnieje wiele organów egzekwujących unijne reguły konkurencji, co skutkuje ich szerszym zastosowaniem. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r. stosowanie unijnych reguł konkurencji rozwijało się w nadzwyczajnym tempie – 780 spraw jest przedmiotem dochodzeń prowadzonych przez Komisję (122) i krajowe organy ds. konkurencji (665). Egzekwowanie prawa przez krajowe organy ds. konkurencji rozwijało się w ogólnie spójny sposób.

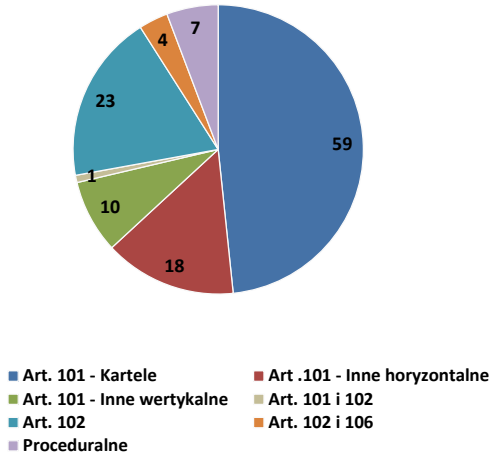
---

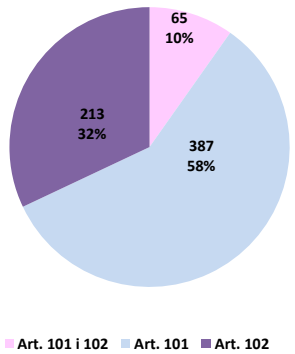
3 Zob. w internecie (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html).

4 Zob. w internecie (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html).

<u>Decyzje wykonawcze: od maja 2004 r. do grudnia 2013 r</u>.

Komisja: 122 **Krajowe organy ds. konkurencji: 665**





9. Komisja i krajowe organy ds. konkurencji priorytetowo traktowały najpoważniejsze i najbardziej szkodliwe praktyki antykonkurencyjne, zwłaszcza kartele, których dotyczy znaczna część ich dorobku w zakresie egzekwowania prawa. Duża część ich działań dotyczyła również nadużyć pozycji dominującej na rynkach zliberalizowanych, takich jak rynek energii, rynek telekomunikacyjny i rynek transportowy, zwłaszcza praktyk wykluczających konkurentów z rynku.

10. Znaczny wspólny dorobek Komisji i krajowych organów ds. konkurencji w zakresie egzekwowania prawa poddano analizie z kilku perspektyw: przeanalizowano je pod kątem (1) rodzajów rozpatrzonych naruszeń; (2) sektorów, na których koncentrowało się egzekwowanie prawa, oraz (3) rodzaju stosowanych procedur.

Egzekwowanie prawa w podziale na rodzaje naruszeń

11. Komisja priorytetowo potraktowała walkę z kartelami, które są najgroźniejszym naruszeniem antykonkurencyjnym. W przypadku Komisji stanowią one prawie 48% jej działalności w zakresie egzekwowania prawa. Komisja i krajowe organy ds. konkurencji opracowały i dostosowały programy łagodzenia kar, które są ważnym narzędziem służącym do wykrywania karteli. Zwiększyło to zdolności do prowadzenia dochodzeń w sprawie karteli, zwłaszcza dzięki nowym technologiom oraz sposobom skutecznego gromadzenia danych cyfrowych.

12. Inne porozumienia horyzontalne stanowią 15% dorobku Komisji w zakresie egzekwowania prawa. Komisja rozpatrywała praktyki mające znaczące konsekwencje dla konsumentów, takie jak klauzule o zakazie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym oraz horyzontalne ustalanie cen w sektorze płatności. Porozumienia wertykalne stanowią 9% działań Komisji i obejmują ograniczenia antykonkurencyjne między producentami samochodów a ich partnerami posprzedażowymi mające na celu wykluczenie niezależnych warsztatów z rynku usług posprzedażowych.

13. Podobnie jak Komisja, krajowe organy ds. konkurencji również koncentrowały działania w zakresie egzekwowania prawa na kartelach (27%). Ponadto krajowe

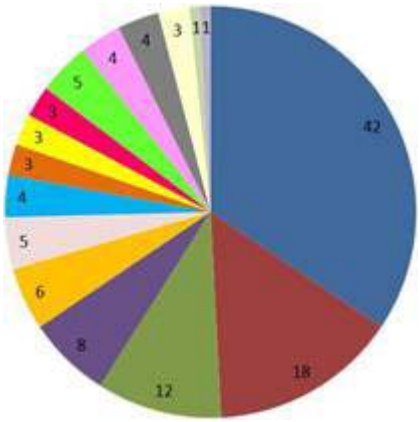
organy ds. konkurencji rozpatrzyły wiele innych praktyk horyzontalnych (19%), w tym samodzielną wymianę informacji, w którym to przypadku wymiana informacji nie stanowiła części bardziej ogólnego porozumienia kartelowego. Krajowe organy ds. konkurencji również bardzo aktywnie zajmowały się praktykami wertykalnymi (27%), zwłaszcza narzucaniem cen odsprzedaży, antykonkurencyjnymi formami dystrybucji wyłącznej i wyłącznego zakupu oraz ograniczeniami w handlu równoległym.

14. Stosowanie art. 102 TFUE stanowi 20% dorobku Komisji w zakresie egzekwowania prawa. Głównie koncentrowano się na praktykach wykluczających (84%), które wyłączają konkurentów lub ograniczają skuteczną konkurencję. Komisja rozpatrywała praktyki wykluczające, takie jak odmowa zawierania umów, rabaty, zobowiązanie do wiązania/łączenia, sztuczne zaniżanie marży i klauzule wyłączności, a także mniej konwencjonalne formy, takie jak dokonywanie płatności za odroczenie lub anulowanie wprowadzenia produktów konkurentów na rynek. Rzadziej zajmowano się sprawami związanymi z nadużyciami pozycji dominującej (16%), takimi jak wygórowane ceny. Podobnie wyniki prezentują krajowe organy ds. konkurencji – większość ich przewidywanych decyzji dotyczyła nadużyć wykluczających (65%). Rozpatrywały one również wiele spraw związanych zarówno z nadużyciami wykluczającymi, jak i z nadużyciami pozycji dominującej (22%) oraz spraw związanych wyłącznie z nadużyciami pozycji dominującej (15%). Praktyki wykluczające zbadane przez krajowe organy ds. konkurencji obejmują wszystkie klasyczne nadużycia, a także mniej typowe formy, takie jak szkalowanie produktów konkurentów. Sprawy wniesione przez krajowe organy ds. konkurencji w związku z nadużyciami pozycji dominującej obejmują ustalanie wygórowanych cen przez dominujących producentów energii i wygórowanych stawek narzucanych przez organizacje zbiorowego zarządzania.

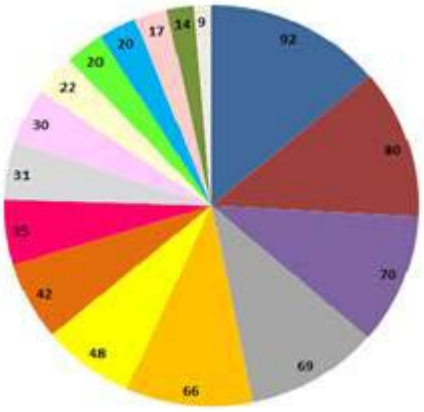
Egzekwowanie prawa w podziale na sektory

15. Podział działań Komisji i krajowych organów ds. konkurencji w zakresie egzekwowania prawa na sektory wskazuje, że na tle szerokiego zakresu uwzględnionych produktów i usług wyróżnia się kilka najważniejszych sektorów.

Komisja



Krajowe organy ds. konkurencji



- Sektor podstawowy i wytwórczy
- IT / internet /elektronika użytkowa
- Media (treść)
- Systemy płatnicze
- Telekomunikacja (infrastruktura)
- Usługi finansowe
- Transport
- Środowisko
- Energia
- Sektor spożywczy/detaliczny/produkty rolne
- Pojazdy mechaniczne
- Towary konsumpcyjne
- Inne usługi
- Usługi farmaceutyczne/zdrowotne
- Poczta
- Wolne zawody

16. Sektorami, w których Komisja i krajowe organy ds. konkurencji prowadzą najwięcej dochodzeń, są sektor podstawowy i sektor wytwórczy (odpowiednio 42 i 92 decyzje). W dużej mierze odzwierciedla to priorytetowe traktowanie walki z kartelami, które głównie wykrywano w tych sektorach.

17. Zarówno Komisja, jak i krajowe organy ds. konkurencji koncentrowały się na ostatnio zliberalizowanych sektorach lub sektorach będących w trakcie liberalizacji, takich jak sektor telekomunikacyjny, medialny, energetyczny oraz transportowy, które często charakteryzują się dużą koncentracją rynku i/lub obecnością podmiotów dominujących. Na przykład sektor energetyczny plasuje się na drugim miejscu pod względem liczby decyzji (odpowiednio 18 i 80 w przypadku Komisji i krajowych organów ds. konkurencji).

18. Krajowe organy ds. konkurencji podejmowały działania zwłaszcza w sektorze transportowym (69) i spożywczym (70). Innymi najważniejszymi obszarami egzekwowania prawa były media (66), telekomunikacja (48), towary konsumpcyjne (42), inne usługi (35) oraz wolne zawody (31). Komisja prowadziła wiele działań w sektorze informatycznym (12), który ma istotne znaczenie dla rozwoju gospodarki UE i w którym podmioty działają na skalę światową. 50 pozostałych decyzji Komisji dotyczy 13 innych sektorów, przy czym największa ich liczba (8) przypada na sektor spożywczy i detaliczny.

Egzekwowanie prawa w podziale na procedury

19. Zarówno dla Komisji, jak i krajowych organów ds. konkurencji najważniejszym sposobem egzekwowania unijnych reguł konkurencji są decyzje zakazujące. W stosowaniu przez Komisję decyzji zakazujących pomogło wprowadzenie

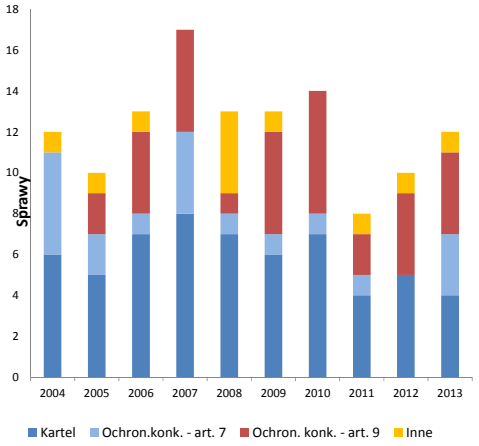
postępowania ugodowego w sprawach dotyczących karteli. Takie dogodne procedury istnieją również w kilku państwach członkowskich.

20. Rozporządzenie 1/2003 zapewniło Komisji lepszy zbiór narzędzi służących do egzekwowania prawa, przede wszystkim Komisja uzyskała możliwość podejmowania decyzji w sprawie nadania zobowiązaniom zaproponowanym przez strony mocy wiążącej i możliwość ich wyegzekwowania na mocy art. 9. Uprawnienie to zostało rozszerzone na praktycznie wszystkie krajowe organy ds. konkurencji, co oznacza, że decyzje zakazujące i decyzje w sprawie zobowiązań są głównymi narzędziami stosowanymi w europejskiej sieci konkurencji.

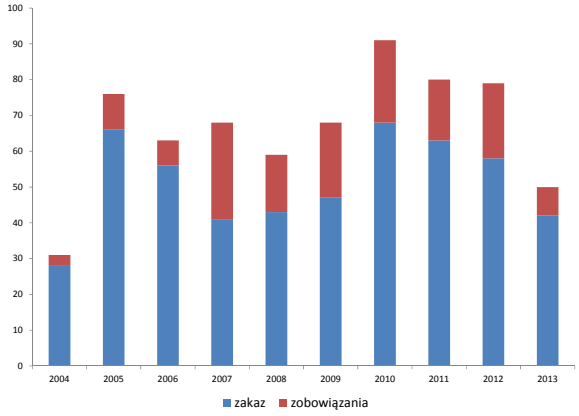
21. Głównym celem decyzji w sprawie zobowiązań jest ochrona skutecznej konkurencji poprzez wyeliminowanie potencjalnie antykonkurencyjnych praktyk oraz zapewnienie szybkich rezultatów na rynku. Decyzje w sprawie zobowiązań pozwalają na szybsze rozwiązywanie problemów w zakresie konkurencji przy szerszej współpracy. Decyzje takie były często podejmowane na dynamicznie rozwijających się rynkach i/lub rynkach, które są w trakcie liberalizacji. To, czy dany organ stosuje określony sposób egzekwowania prawa, zależy od wielu czynników. Decyzja zakazująca może zostać podjęta, jeżeli sprawa wymaga nałożenia grzywien w celu ukarania za dotychczasowe zachowania, jeśli jedynym dostępnym środkiem prawnym jest zaprzestanie zachowań antykonkurencyjnych lub jeśli potrzebny jest jasny precedens prawny. Stosowanie decyzji w sprawie zobowiązań również zależy od tego, czy strony zaproponują skuteczne, jasne i precyzyjne zobowiązania.

Decyzje w sprawie zobowiązań i decyzje zakazujące

Komisja



Krajowe organy ds. konkurencji



Współpraca z sądami krajowymi

22. Zgodnie z rozporządzeniem 1/2003 sądy krajowe stały się ważnymi organami w stosowaniu unijnych reguł konkurencji. Rozporządzenie przewiduje szereg mechanizmów służących wsparciu spójnego stosowania prawa przez sądy krajowe. Zgodnie z art. 15 sądy krajowe mogą zwrócić się o opinię Komisji odnośnie kwestii dotyczących stosowania unijnych reguł konkurencji. Od 2004 r. do 2013 r. Komisja przedstawiła 26 opinii. Komisja może również uczestniczyć jako *amicus curiae* w krajowych postępowaniach sądowych. Komisja wykorzystała to narzędzie w 13 przypadkach w ośmiu państwach członkowskich. Rozporządzenie zawiera

mechanizm, zgodnie z którym Komisja jest informowana o orzeczeniach sądów krajowych, aczkolwiek mechanizm ten nie funkcjonował optymalnie[5].

2. POPRAWA EGZEKWOWANIA REGUŁ KONKURENCJI PRZEZ KRAJOWE ORGANY DS. KONKURENCJI – KWESTIE INSTYTUCJONALNE I PROCEDURALNE

23. Rozporządzenie 1/2003 spowodowało przełomową zmianę w sposobie egzekwowania unijnego prawa konkurencji. Unijne reguły konkurencji w dużym stopniu stały się *prawem obowiązującym* w całej UE. Krajowe organy ds. konkurencji stały się głównym filarem stosowania unijnych reguł konkurencji. Oznacza to, że prace prowadzone w ramach europejskiej sieci konkurencji nabrały znaczenia z perspektywy zapewnienia spójnego egzekwowania prawa i umożliwienia zainteresowanym stronom korzystania z równych warunków działania.

24. Po dziesięciu latach współpracy osiągnięto znaczny poziom konwergencji w stosowaniu przepisów, pomimo tego nadal występują rozbieżności. Wynikają one w dużej mierze z różnic w pozycji instytucjonalnej krajowych organów ds. konkurencji oraz w krajowych procedurach i sankcjach. Kwestie te pozostały w znacznej mierze nierozstrzygnięte w rozporządzeniu 1/2003, zgodnie z określonymi w prawie UE zasadami skuteczności i równoważności.

25. Aby poprawić egzekwowanie unijnego prawa konkurencji w przyszłości, należy wzmocnić pozycję instytucjonalną krajowych organów ds. konkurencji przy jednoczesnym zapewnieniu dalszej konwergencji krajowych procedur i sankcji stosowanych w przypadku naruszeń unijnego prawa ochrony konkurencji. Oba aspekty mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia prawdziwie wspólnej przestrzeni egzekwowania prawa konkurencji w UE. W niniejszym komunikacie przedstawiono szereg obszarów, które wymagają dalszych postępów w przyszłości.

Instytucjonalna pozycja krajowych organów ds. konkurencji

26. Prawo UE pozostawia państwom członkowskim dużą elastyczność w określaniu przepisów prawa konkurencji. Pomimo braku konkretnych wymogów prawa UE, pozycja krajowych organów ds. konkurencji zmieniała się w kierunku większej autonomii i skuteczności. Wiele przepisów krajowych zawiera szczególne środki ochronne zapewniające niezależność i bezstronność krajowych organów ds. konkurencji. Na przykład ostatnie reformy na Cyprze, w Irlandii, Grecji i Portugalii wzmocniły pozycję krajowych organów ds. konkurencji[6]. W innych państwach członkowskich w ramach europejskiego semestru[7] zalecono reformy w celu wzmocnienia pozycji instytucjonalnej krajowych organów ds. konkurencji oraz zwiększenia ich zasobów. Komisja ściśle monitorowała przypadki, w których krajowe organy ds. konkurencji zostały połączone z innymi organami regulacyjnymi. Takie połączenie kompetencji nie powinno skutkować osłabieniem egzekwowania

---

5 Komisja otrzymała bardzo niewiele orzeczeń sądów krajowych rozstrzygających o stosowaniu unijnych reguł konkurencji.

6 Zmiany te były wspierane przez programy dostosowań gospodarczych.

7 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski semestr w 2014 r.: zalecenia dla poszczególnych krajów, COM(2014) 400 final.

prawa konkurencji lub zmniejszeniem środków przeznaczonych na nadzór konkurencji.

27. W celu zapewnienia skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji krajowe organy ds. konkurencji powinny być niezależne w wykonywaniu swoich funkcji i powinny dysponować odpowiednimi zasobami. Nadal istnieją wyzwania w tym zakresie, szczególnie w kwestiach niezależności krajowych organów ds. konkurencji od ich rządów oraz mianowania i odwoływania kadry kierowniczej lub decydentów krajowych organów ds. konkurencji. Problemy pojawiły się również w odniesieniu do zapewnienia wystarczających zasobów ludzkich i środków finansowych. Znajduje to odzwierciedlenie w przyjętej w ramach europejskiej sieci konkurencyjności rezolucji dyrektorów organów w sprawie ciągłej konieczności funkcjonowania skutecznych instytucji, która została przyjęta w obliczu redukcji zasobów kilku organów.[8] W rezolucji podkreślono między innymi potrzebę odpowiedniej infrastruktury i zasobów eksperckich.

28. Ponadto dotychczasowe osiągnięcia są nietrwałe i mogą w każdej chwili zostać zniwelowane. Można to porównać z powiązanymi obszarami polityki, takimi jak sektor telekomunikacyjny, sektor energetyczny i sektor kolejowy, w których prawo UE przewiduje już szereg wymogów dotyczących niezależności, środków finansowych i zasobów ludzkich krajowych organów nadzorczych.

29. Konieczne jest zapewnienie możliwości wykonywania zadań krajowych organów ds. konkurencji w sposób bezstronny i niezależny. W tym celu potrzebne są minimalne gwarancje, aby zapewnić niezależność krajowych organów ds. konkurencji oraz ich kadry kierowniczej lub członków zarządu i przyznać im wystarczające zasoby ludzkie i środki finansowe. Ważnymi aspektami w tym zakresie są przyznanie krajowym organom ds. konkurencji oddzielnego budżetu i autonomii budżetowej, jasne i przejrzyste procedury powoływania kadry kierowniczej lub członków zarządu krajowych organów ds. konkurencji na podstawie osiągnięć, gwarancje zapewniające, aby dymisje następowały wyłącznie z przyczyn obiektywnych niezwiązanych z procesem decyzyjnym krajowych organów ds. konkurencji oraz zasady dotyczące konfliktu interesów i niezgodności w przypadku kardy kierowniczej lub zarządu krajowych organów ds. konkurencji.

Konwergencja procedur

30. Procedury stosowania unijnych reguł konkurencji przez krajowe organy ds. konkurencji są w dużej mierze regulowane prawem krajowym, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa UE, w szczególności zasadami skuteczności i równoważności. Oznacza to, że krajowe organy ds. konkurencji stosują unijne reguły konkurencji na podstawie różnych procedur.

31. Wiele państw członkowskich dobrowolnie w mniejszym lub większym stopniu dostosowało swoje procedury do przepisów proceduralnych określonych przez Komisję w rozporządzeniu 1/2003. Wielostronne prace w ramach europejskiej sieci konkurencji przyczyniły się do wsparcia większej spójności. W ramach działań następczych podjętych po publikacji sprawozdania z 2009 r. w 2013 r. zatwierdzono siedem zaleceń europejskiej sieci konkurencji dotyczących najważniejszych

[8] Zob. http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf.

kompetencji w zakresie egzekwowania prawa.[9] Zalecenia te mają służyć za narzędzie reprezentacji, które krajowe organy ds. konkurencji mogą wykorzystać w stosunku do decydentów jako pomoc w zapewnieniu sobie skutecznego zestawu narzędzi do ochrony konkurencji.

32. Obecnie w UE nadal występują różnice. Większość krajowych organów ds. konkurencji posiada obecnie takie same główne narzędzia pracy jak Komisja, lecz niektórym z nich nadal brakuje podstawowych uprawnień, takich jak uprawnienia do kontroli w lokalach, które nie stanowią miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Nie wszystkie krajowe organy ds. konkurencji mają jednoznaczne uprawnienia do określania własnych priorytetów w zakresie egzekwowania prawa, tj. do wyboru spraw będących przedmiotem dochodzenia. Istnieją również różnice w zakresie uprawnień dochodzeniowych, np. krajowe organy ds. konkurencji mogą mieć prawo do kontroli, lecz nie mogą zapieczętować lokali ani skutecznie gromadzić dowodów elektronicznych. Wszystkie krajowe organy ds. konkurencji są także uprawnione do podejmowania decyzji zakazujących, ale niektóre nie mogą stosować strukturalnych środków zaradczych. Niektóre krajowe organy ds. konkurencji nie mogą skutecznie karać za niezastosowanie się do decyzji w sprawie zobowiązań lub wykonywać swoich uprawnień do przeprowadzania inspekcji.

33. Zalecenia europejskiej sieci konkurencji są bardzo przydatne w praktyce, jeśli jednak różnice proceduralne są zakorzenione w krajowych systemach i tradycjach prawnych, nie zawsze możliwa jest konwergencja za pomocą takich miękkich narzędzi. Ponadto osiągnięcia pod względem zapewnienia konwergencji mogą zostać w każdym momencie zdeprecjonowane. Różnice w przepisach proceduralnych skutkują kosztami sądowymi i brakiem pewności dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną.

34. Konieczne jest zapewnienie, aby wszystkie krajowe organy ds. konkurencji posiadały pełny zbiór skutecznych uprawnień o całościowym zakresie. Ważnymi elementami są podstawowe uprawnienia dochodzeniowe, prawo krajowych organów ds. konkurencji do ustalania priorytetów w egzekwowaniu przepisów, zasadnicze uprawnienia decyzyjne oraz niezbędne uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa i nakładania grzywien w celu zagwarantowania zgodności z uprawnieniami dochodzeniowymi i decyzyjnymi.

Zwiększenie skuteczności sankcji

a. Grzywny

35. Prawo UE nie reguluje ani nie harmonizuje sankcji za naruszenie unijnego prawa ochrony konkurencji. To do państw członkowskich należy przewidzenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Niezależnie od sankcji stosowanych w danej jurysdykcji, powszechnie uznaje się, że egzekwowanie prawa ochrony konkurencji nie może być skuteczne, jeżeli nie jest możliwe nałożenie odstraszających grzywien cywilnych/administracyjnych na przedsiębiorstwa.

[9] Zob. w internecie (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

36. Ciągła dbałość o skuteczne grzywny pomogła osiągnąć wysoki poziom dobrowolnej konwergencji i dlatego wiele krajowych organów ds. konkurencji stosuje podobną podstawową metodykę ustalania grzywien. Nadal istnieją rozbieżności pod względem podstawowych zasad obliczania grzywien, takie jak podstawa stosowana do obliczania podstawowej kwoty grzywny i metoda uwzględniania wagi i czasu trwania.

37. Problemy stwarzają bardziej oddolne, podstawowe kwestie dotyczące potencjalnych podmiotów karanych grzywną oraz kwestie odpowiedzialności. Po pierwsze w jednym z państw członkowskich nie jest obecnie możliwe nałożenie odstraszających grzywien cywilnych/administracyjnych na przedsiębiorstwa. Po drugie podstawowe pojęcie „przedsiębiorstwo" używane przy obliczaniu grzywny nie zawsze jest zbieżne z pojęciem przedsiębiorstwa w prawie UE zgodnie z wykładnią sądów UE, co może mieć konsekwencje dla ustalania odpowiedzialności spółki dominującej oraz następstwa gospodarczego. Niektóre krajowe organy ds. konkurencji również nadal nie posiadają uprawnień do nakładania grzywien na związki przedsiębiorstw. Ponadto w niektórych państwach członkowskich różnie interpretuje się i stosuje prawny pułap obrotu przedsiębiorstwa. Przytoczone różnice mogą skutkować bardzo rozbieżnymi grzywnami, które czasami mogą nie osiągać pożądanego efektu odstraszającego.

38. W celu osiągnięcia większej konwergencji i skuteczności egzekwowania unijnego prawa ochrony konkurencji w całej UE konieczne jest zapewnienie, aby wszystkie krajowe organy ds. konkurencji posiadały faktyczne uprawnienia do nakładania na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw odstraszających grzywien. W tym przypadku istotnymi aspektami są zapewnienie krajowym organom ds. konkurencji możliwości nakładania na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw skutecznych grzywien cywilnych/administracyjnych za naruszanie unijnych reguł konkurencji, zapewnienie funkcjonowania podstawowych zasad ustalania grzywien z uwzględnieniem wagi i czasu trwania naruszenia oraz określenie jednolitego pułapu prawnego, a także zapewnienie możliwości nakładania grzywien na przedsiębiorstwa, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów UE, zwłaszcza w takich sprawach jak odpowiedzialność spółki dominującej oraz sukcesja. Wszelkie środki podjęte w tym celu musiałby być właściwie wyważone między większą konwergencją podstawowych zasad dotyczących grzywien a odpowiednim poziomem elastyczności krajowych organów ds. konkurencji przy nakładaniu grzywien w indywidualnych przypadkach.

b. Łagodzenie kar

39. To, jak europejska sieć konkurencji może opracowywać skuteczne narzędzia polityki, dobrze pokazuje opracowany przez nią modelowy program łagodzenia kar[10]. Modelowy program łagodzenia kar określa sposób opracowania nowoczesnego programu łagodzenia kar. W dużej mierze przyczynił się on do zachęcenia praktycznie wszystkich państw członkowskich lub krajowych organów ds. konkurencji do wprowadzania i rozwijania własnej polityki łagodzenia kar. Nastąpiło znaczne dostosowanie do modelowego programu łagodzenia kar i obecnie

[10] Zob. w internecie (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

trwają prace w celu wdrożenia ulepszeń wprowadzonych w ramach zmiany tego programu w 2012 r.

40. Dobrze opracowany program łagodzenia kar jest istotnym narzędziem służącym do poprawy skuteczności egzekwowania prawa w przypadku najpoważniejszych naruszeń, zwłaszcza tajnego ustalania cen i karteli określających podział rynków. Na szczeblu UE nie wymaga się jednak posiadania programu łagodzenia kar, a zatem modelowy poziom konwergencji zawsze można zakwestionować. Konieczne jest zapewnienie trwałości osiągnięć programów łagodzenia kar.

c. Związki między programami łagodzenia kar nakładanych na przedsiębiorstwa a sankcjami nakładanymi na osoby fizyczne

41. Oprócz grzywien nakładanych na przedsiębiorstwa większość państw członkowskich przewiduje nakładanie sankcji na osoby fizyczne za naruszanie prawa konkurencji. Jeśli takie systemy nie przewidują złagodzenia kary dla pracowników przedsiębiorstw, które rozważają wystąpienie o złagodzenie kary, może to zniechęcać do współpracy z władzami w całej UE. Groźba dochodzeń i sankcji wobec pracowników może zniechęcać potencjalnych wnioskodawców korporacyjnych do występowania o złagodzenie kary.

42. Obecnie wystarczające zasady ochrony pracowników przedsiębiorstw przed indywidualnymi sankcjami w przypadku współpracy w ramach programu łagodzenia kar dla przedsiębiorstw prowadzonego przez krajowy organ ds. konkurencji lub Komisję Europejską istnieją tylko w kilku jurysdykcjach. Należy rozważyć możliwości rozwiązania problemu wzajemnego oddziaływania między programami łagodzenia kar dla przedsiębiorstw a sankcjami nakładanymi na osoby fizyczne, które istnieją na poziomie państw członkowskich.

3. PODSUMOWANIE

43. Rozporządzenie 1/2003 zmieniło zasady egzekwowania prawa konkurencji. Egzekwowanie unijnych reguł konkurencji znacznie poprawiło się dzięki osiągnięciom Komisji, europejskiej sieci konkurencji i krajowych organów ds. konkurencji. Komisja ma znaczący dorobek w zakresie egzekwowania prawa, jako że bada znaczną liczbę spraw i prowadzi dochodzenia w najważniejszych sektorach gospodarki. Przedstawiła również wytyczne dla zainteresowanych stron, krajowych organów ds. konkurencji oraz sądów krajowych. Co więcej nastąpił dynamiczny rozwój ścisłej współpracy w ramach europejskiej sieci konkurencji, co pomogło w spójnym stosowaniu unijnych reguł konkurencji w całej UE. Krajowe organy ds. konkurencji stały się głównym filarem stosowania unijnych reguł konkurencji i znacznie poprawiły egzekwowanie prawa.

44. Wszystkie te elementy przyczyniły się do skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji w ostatnim dziesięcioleciu. Konkurencja pomogła zapewnić konsumentom większy wybór towarów i usług lepszej jakości po bardziej konkurencyjnych cenach. Odgrywa ona zasadniczą rolę w tworzeniu warunków do zwiększenia wydajności i efektywności przedsiębiorstw europejskich, co jest bardzo istotnym czynnikiem umożliwiającym gospodarce UE zachowanie większej konkurencyjności oraz dążenie do zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

45. Istotne jest jednak wykorzystanie tych osiągnięć do stworzenia prawdziwie wspólnej przestrzeni egzekwowania prawa konkurencji w UE.

46. W tym celu konieczne jest w szczególności:

- dodatkowe zagwarantowanie niezależności krajowych organów ds. konkurencji w wykonywaniu ich zadań oraz zapewnienie im wystarczających zasobów;
- zapewnienie, aby posiadały one skuteczne uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń i podejmowania decyzji; oraz
- zapewnienie, aby w państwach członkowskich możliwe było nakładanie skutecznych i proporcjonalnych grzywien oraz istniały dobrze opracowane programy łagodzenia kar, a także rozważenie środków, które zapobiegałyby zniechęcaniu przedsiębiorstw do ubiegania się o złagodzenie kary.

Komisja oceni również, które inicjatywy są odpowiednie, aby jak najlepiej osiągnąć te cele.