KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2024 r.
COM(2024) 558 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

dotyczące transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

dotyczące transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego

1. DYREKTYWA ECN+: JEJ GENEZA I CELE

Unijne przepisy antymonopolowe mają na celu zapewnienie skutecznej konkurencji na rynku wewnętrznym. Art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE") zakazuje porozumień ograniczających konkurencję między co najmniej dwoma przedsiębiorstwami, takich jak kartele między konkurentami służące ustalaniu cen. Art. 102 TFUE zakazuje przedsiębiorstwom zajmującym pozycję dominującą na rynku nadużywania tej pozycji, na przykład poprzez udzielanie nielegalnych upustów lub stosowanie cen drapieżnych.

Począwszy od 2004 r. organy ochrony konkurencji państw członkowskich UE („krajowe organy ochrony konkurencji") są uprawnione, na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 ([1]), do stosowania unijnych przepisów antymonopolowych równolegle z Komisją Europejską.

Komisja i krajowe organy ochrony konkurencji egzekwują unijne przepisy antymonopolowe w ścisłej współpracy w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji. Komisja prowadzi zazwyczaj dochodzenie w przypadku antykonkurencyjnych praktyk lub porozumień, jeżeli mają one oddziaływanie na konkurencję w co najmniej trzech państwach członkowskich lub jeżeli przydatnym może okazać się ustanowienie ogólnoeuropejskiego precedensu. Krajowe organy ochrony konkurencji mają natomiast korzystną pozycję wyjściową w sytuacji, gdy występuje znaczące oddziaływanie na konkurencję na ich terytorium działania ([2]).

Nadając uprawnienia krajowym organom ochrony konkurencji, rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2003 stworzono zdecentralizowany system egzekwowania unijnych przepisów antymonopolowych, ale nie ustanowiono szczegółowych środków i instrumentów stosowania tych przepisów na szczeblu krajowym. Oznacza to, że chociaż krajowe organy ochrony konkurencji stosowały te same przepisy prawa materialnego, ich uprawnienia dochodzeniowe i decyzyjne podlegały prawu krajowemu.

Opierając się na dziesięcioletnim doświadczeniu związanym ze zdecentralizowanym systemem egzekwowania prawa, Komisja zidentyfikowała pewne obszary, w których

([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. L 1 z 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj („rozporządzenie (WE) nr 1/2003").

([2]) Zob. sekcja 2.1 „Zasady przydzielania spraw" komunikatu Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji, Dz.U. C 101 z 27.4.2004, s. 43.

konieczne są dalsze działania ([3]). W dniu 22 marca 2017 r. Komisja zaproponowała dyrektywę mającą na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego ([4]).

W dniu 11 grudnia 2018 r. Parlament Europejski i Rada należycie przyjęły dyrektywę (UE) 2019/1 ([5]) („dyrektywa ECN+"). Cel dyrektywy polegał na tym, by zapewnić krajowym organom ochrony konkurencji: (i) podstawowe gwarancje niezależności i zasobów; (ii) podstawowe uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających, podejmowania decyzji i nakładania kar; (iii) programy łagodzenia kar; oraz (iv) mechanizmy wzajemnej pomocy.

Dyrektywa ECN+ weszła w życie w dniu 3 lutego 2019 r. Państwa członkowskie miały dokonać transpozycji dyrektywy ECN+ do prawa krajowego do dnia 4 lutego 2021 r.

2. ZAKRES NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA

Zgodnie z art. 35 dyrektywy ECN+ Komisja musi przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 12 grudnia 2024 r. sprawozdanie z transpozycji i wykonania przedmiotowej dyrektywy. W stosownym przypadku Komisja może dokonać przeglądu dyrektywy ECN+ i przedstawić w razie konieczności stosowny wniosek ustawodawczy.

W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na sposobie transpozycji głównych przepisów dyrektywy ECN+ w tych państwach członkowskich, które zakończyły proces transpozycji. Zwrócono w nim uwagę na główne usprawnienia wprowadzone dyrektywą ECN+ w tych państwach członkowskich oraz na główne problemy stwierdzone w związku z transpozycją dyrektywy. Wyszczególniono w nim również spodziewane zmiany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE"), które mogą dalej kształtować niektóre aspekty dyrektywy ECN+.

Ponieważ wiele państw członkowskich nie dotrzymało dwuletniego terminu transpozycji, jest jeszcze zbyt wcześnie, aby przedstawić sprawozdanie na temat sposobu wykonania dyrektywy ECN+ lub dokonać jej miarodajnego przeglądu.

3. ROLA KOMISJI W PROCESIE TRANSPOZYCJI I PO JEGO ZAKOŃCZENIU

3.1. Pomoc techniczna Komisji dla państw członkowskich

Wkrótce po przyjęciu dyrektywy ECN+ Komisja odbyła spotkanie ze wszystkimi państwami członkowskimi w celu omówienia jej przepisów. W ramach działań następczych i w trakcie krajowych procesów ustawodawczych Komisja odpowiadała na pytania państw członkowskich dotyczące sposobu interpretacji przepisów dyrektywy

([3]) Komunikat Komisji „Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji na podstawie rozporządzenia 1/2003 – osiągnięcia i perspektywy, COM(2014) 453 final, 9 lipca 2014 r.

([4]) COM(2017) 142 final z dnia 22 marca 2017 r.

([5]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, Dz.U. L 11 z 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj („dyrektywa ECN+").

ECN+, omawiała możliwe warianty jej transpozycji i przedstawiła nieformalne uwagi na temat projektów krajowych środków transpozycji ([6]).

3.2. Uchybienia w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji

Dwadzieścia dwa państwa członkowskie nie dotrzymały dwuletniego terminu transpozycji ([7]). W marcu 2021 r. Komisja wszczęła przeciwko tym państwom członkowskim postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. W latach 2022 i 2023 Komisja podjęła kolejne kroki w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, które nadal nie zgłosiły żadnych środków transpozycji: we wrześniu 2022 r. Komisja wystosowała uzasadnione opinie do Estonii, Luksemburga, Polski i Słowenii w związku z brakiem transpozycji; w lipcu 2023 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię w stosunku do Rumunii i skierowała do TSUE sprawę przeciwko Estonii.

Do grudnia 2023 r. wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Estonii, dokonały transpozycji dyrektywy ECN+. Przed TSUE toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Estonii w związku z brakiem transpozycji ([8]).

3.3. Oceny zgodności środków transpozycji przeprowadzone przez Komisję

Zgodnie ze swoimi wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa ([9]) Komisja monitorowała transpozycję dyrektywy ECN+ w państwach członkowskich, przeprowadzając oceny zgodności zarówno pod względem kompletności, jak i zgodności krajowych środków transpozycji.

4. GŁÓWNE PRZEPISY DYREKTYWY ECN+ I TRANSPOZYCJA

4.1. Niezależność i zasoby

W rozdziale III dyrektywy ECN+ zapewniono, aby krajowe organy ochrony konkurencji egzekwujące unijne przepisy antymonopolowe miały do dyspozycji niezbędne gwarancje niezależności oraz zasoby niezbędne do prowadzenia swoich działań, co stanowi warunek wstępny skutecznego egzekwowania unijnych przepisów antymonopolowych.

W art. 4 wprowadzono minimalny zestaw gwarancji niezależności dla krajowych organów ochrony konkurencji. Państwa członkowskie mają swobodę ustanawiania dodatkowych gwarancji niezależności. W przedmiotowej dyrektywie przewidziano niezależność operacyjną, która oznacza, że krajowe organy ochrony konkurencji są niezależne podczas

([6]) Na przykład zasięgnięto opinii Komisji w sprawie zgodności systemu finansowania krajowego organu ochrony konkurencji w świetle wymogów niezależności określonych w dyrektywie ECN+ (zob. art. 4 i motyw 17).

([7]) Jedynie Dania, Niemcy, Węgry, Litwa i Niderlandy zgłosiły Komisji swoje krajowe środki transpozycji do dnia 4 lutego 2021 r. (lub wkrótce po tym terminie), zgodnie z wymogami art. 34 dyrektywy ECN+.

([8]) Zob. sprawa C-577/23, Komisja/Estonia (dyrektywa ECN+).

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

wykonywania swoich obowiązków i uprawnień (zob. motywy 17, 18 i 22). Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby pracownicy krajowych organów ochrony konkurencji nie zwracali się o instrukcje do rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego ani nie przyjmowali od nich żadnych instrukcji oraz aby powstrzymywali się od działań niezgodnych z ich obowiązkami i uprawnieniami; aby członkowie organu decyzyjnego nie mogli być odwoływani z przyczyn związanych z właściwym wykonywaniem swoich obowiązków i uprawnień oraz byli wybierani, rekrutowani lub mianowani zgodnie z jasnymi i przejrzystymi procedurami. Ponadto krajowe organy ochrony konkurencji powinny być uprawnione do określania w pełni swoich priorytetów i powinny mieć możliwość odrzucania skarg formalnych ze względu na nieuznawanie ich za priorytet.

W art. 5 wprowadzono wymóg, aby państwa członkowskie (i) zapewniły krajowym organom ochrony konkurencji zasoby ludzkie, finansowe, techniczne i technologiczne niezbędne do wykonywania ich podstawowych zadań określonych w unijnych przepisach antymonopolowych; oraz (ii) zapewniły tym organom niezależność w wykorzystywaniu przyznanego budżetu do celów wykonywania tych zadań. W motywie 17 przewidziano, że kary nakładane przez krajowe organy ochrony konkurencji za naruszenia unijnych przepisów antymonopolowych nie powinny być wykorzystywane do bezpośredniego finansowania działania tych organów. Ma to zapewnić bezstronność tych organów.

Prawie wszystkie państwa członkowskie posiadają obecnie w swoim prawie krajowym minimalny zestaw gwarancji niezależności wymaganych na mocy dyrektywy ECN+, w tym wyraźny przepis gwarantujący niezależność operacyjną krajowych organów ochrony konkurencji. Zdecydowana większość państw członkowskich gwarantuje również dysponowanie przez krajowe organy ochrony konkurencji zasobami wystarczającymi do wykonywania ich zadań. Albo w prawie krajowym przewidziana jest wyraźna gwarancja, albo istnieje dorozumiana gwarancja, że krajowe organy ochrony konkurencji mogą wywierać wpływ na zasoby, którymi dysponują w procesie przydziału środków budżetowych. W innych przypadkach krajowe organy ochrony konkurencji są finansowane głównie ze środków własnych pochodzących z obowiązkowych składek przedsiębiorstw.

Transpozycja tego rozdziału dyrektywy ECN+ wzmocniła niezależność krajowych organów ochrony konkurencji w większości państw członkowskich. Dokonano tego poprzez przyjęcie wyraźnych przepisów gwarantujących niezależność operacyjną i budżetową tych organów, zniesienie wcześniejszych kontroli ministerialnych, wprowadzenie nowych przepisów mających na celu zapobieganie konfliktom interesów, zwiększenie ochrony członków organu decyzyjnego przed nieuzasadnionym odwołaniem oraz wprowadzenie jasnych kryteriów wyboru takich osób. Znaczna poprawa w niektórych państwach członkowskich dotyczy również uprawnienia do ustalania priorytetów w egzekwowaniu przepisów i odrzucania skarg formalnych ze względu na nieuznawanie ich za priorytet.

Niektóre państwa członkowskie przyjęły wyraźne przepisy stanowiące, że krajowy organ ochrony konkurencji powinien dysponować zasobami wystarczającymi do wykonywania swoich zadań. W kilku państwach członkowskich po dokonaniu transpozycji dyrektywy krajowy organ ochrony konkurencji otrzymał dodatkowe zasoby w postaci środków budżetowych lub personelu.

Z ocen zgodności wynika jednak, że w kilku państwach członkowskich prawo krajowe zezwala urzędnikom państwowym na udział w postępowaniach prowadzonych przez krajowe organy ochrony konkurencji.

W jednym państwie członkowskim wymagana na mocy art. 4 ust. 3 dyrektywy ochrona przed nieuzasadnionym odwołaniem członków organu decyzyjnego nie obejmuje wszystkich takich osób w krajowym organie ochrony konkurencji. Ponadto w kilku państwach członkowskich prawo krajowe nie określa jasno, jakie są dopuszczalne podstawy do odwołania, a w szczególności – co stanowi „poważne uchybienie", które mogłoby prowadzić do odwołania. Jedno państwo członkowskie ustanowiło również dodatkową podstawę do odwołania, wykraczającą poza te określone w przedmiotowej dyrektywie.

W kilku państwach członkowskich brakuje przejrzystej procedury mianowania i jasnych kryteriów wyboru członków organu decyzyjnego w ramach krajowych organów ochrony konkurencji.

W jednym państwie członkowskim krajowy organ ochrony konkurencji nie ma wyraźnego uprawnienia do odrzucania skarg formalnych ze względu na nieuznawanie ich za priorytet.

W kilku państwach członkowskich nie ma gwarancji zapewniających krajowym organom ochrony konkurencji dostęp do wystarczających zasobów.

Ponadto w kilku państwach członkowskich krajowe organy ochrony konkurencji muszą uzyskać pewne zgody władz przy wydatkowaniu przydzielonego im budżetu.

4.2. Uprawnienia dochodzeniowe i decyzyjne

W rozdziale IV dyrektywy ECN+ określono minimalne skuteczne uprawnienia krajowych organów ochrony konkurencji do prowadzenia dochodzeń i podejmowania decyzji. Celem jest zapewnienie, aby krajowe organy ochrony konkurencji nie były pozbawione możliwości skutecznego położenia kresu naruszaniu unijnych przepisów antymonopolowych z powodu braku takich uprawnień lub ograniczeń w ich zakresie.

W art. 6–9 zapewniono, aby krajowe organy ochrony konkurencji dysponowały skutecznymi narzędziami dochodzeniowymi. Zgodnie z art. 6 i 7 organy te są uprawnione do przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli w lokalach przedsiębiorstwa i poza nimi. Zgodnie z art. 8 są one uprawnione do wzywania do udzielenia informacji, a na mocy art. 9 – do wzywania na przesłuchanie przedstawicieli przedsiębiorstw, przedstawicieli osób prawnych innych niż przedsiębiorstwa oraz osób fizycznych.

W art. 10–12 wprowadzono minimalny zestaw uprawnień decyzyjnych, które powinny posiadać krajowe organy ochrony konkurencji. Zgodnie z art. 10 organy te są uprawnione do stwierdzenia naruszenia, nakazania przedsiębiorstwu zaprzestania naruszenia oraz nałożenia środków zaradczych o charakterze behawioralnym lub strukturalnym. Mogą one również stwierdzić, że naruszenie miało miejsce w przeszłości. Zgodnie z art. 11 krajowe organy ochrony konkurencji są uprawnione do przyjmowania z własnej inicjatywy (z urzędu) środków tymczasowych. Zgodnie z art. 12 mogą one akceptować zobowiązania przedsiębiorstw.

Jeżeli chodzi o uprawnienia dochodzeniowe, prawie wszystkie państwa członkowskie dostosowały swoje przepisy krajowe do przedmiotowej dyrektywy. W niektórych państwach członkowskich doprowadziło to do wprowadzenia nowych uprawnień, takich

jak uprawnienia do przeprowadzania kontroli w lokalach, które nie stanowią miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, przeprowadzania kontroli przy wsparciu policji, kontynuowania kontroli we własnych lub wyznaczonych pomieszczeniach, wysyłania wezwań do udzielenia informacji do innych osób prawnych i fizycznych oraz wzywania odpowiednich osób na przesłuchanie. Niektóre państwa członkowskie wykroczyły poza minimalne wymogi określone w dyrektywie, przyznając krajowym organom ochrony konkurencji prawo do zadawania pytań podczas kontroli w lokalach, które nie stanowią miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, oraz prawo do zapieczętowania takich lokali i odpowiedniej dokumentacji.

Oceny zgodności wskazują jednak, że w kilku państwach członkowskich istnieją na pewne ograniczenia uprawnień krajowego organu ochrony konkurencji w zakresie przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli w lokalach przedsiębiorstwa i poza nimi. Najczęściej ograniczenie polega na tym, że organ jest zobowiązany do spełnienia norm prawnych, które nie są zgodne z normami przewidzianymi w dyrektywie. Stwierdzono również pewne ograniczenia w odniesieniu do uprawnień krajowego organu ochrony konkurencji do przeszukiwania i kopiowania dokumentów elektronicznych w lokalach przedsiębiorstwa oraz do kontynuowania kontroli we własnych lub wyznaczonych pomieszczeniach. Nie wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji uprzedniej zgody organu sądowego wymaganej na mocy dyrektywy ECN+ w odniesieniu do kontroli w lokalach, które nie stanowią miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Ponadto w kilku państwach członkowskich krajowy organ ochrony konkurencji nie może żądać informacji od innych osób fizycznych i prawnych.

W kilku innych przypadkach krajowy organ ochrony konkurencji nie może wzywać na przesłuchanie przedstawicieli innych osób prawnych lub osób fizycznych.

Jeżeli chodzi o uprawnienia decyzyjne, wszystkie państwa członkowskie posiadają obecnie w swoim prawie krajowym minimalny zestaw uprawnień przewidzianych w dyrektywie ECN+. W niektórych państwach członkowskich, w których krajowy organ ochrony konkurencji nie miał jeszcze uprawnień do nakładania środków zaradczych o charakterze behawioralnym lub strukturalnym, oraz w kilku państwach członkowskich, w których wcześniej krajowe organy ochrony konkurencji były pozbawione możliwości przyjmowania z własnej inicjatywy środków tymczasowych, wprowadzono znaczące usprawnienia. W kilku państwach członkowskich w ramach procedury podejmowania decyzji w sprawie zobowiązań wprowadzono badanie rynku. Niektóre państwa członkowskie wykorzystały transpozycję dyrektywy ECN+, aby upoważnić swoje krajowe organy ochrony konkurencji do przyjmowania decyzji w sprawie ugody, chociaż uprawnienie to nie jest objęte przedmiotową dyrektywą.

Z oceny zgodności wynika jednak, że w kilku państwach członkowskich krajowy organ ochrony konkurencji jest zobowiązany wykazać „uzasadniony interes” w stwierdzeniu naruszenia popełnionego w przeszłości, co jest wymogiem nieprzewidzianym w dyrektywie ECN+.

4.3. Kary i okresowe kary pieniężne

Zgodnie z rozdziałem V dyrektywy ECN+ krajowe organy ochrony konkurencji mogą nakładać na przedsiębiorstwa odstraszające kary.

W art. 13 przewidziano, że w przypadku naruszenia przez przedsiębiorstwa unijnych przepisów antymonopolowych krajowe organy ochrony konkurencji mogą nakładać kary

w prowadzonym przez siebie postępowaniu administracyjnym lub wystąpić o nałożenie kar w postępowaniu sądowym innym niż karne. W artykule tym zapewniono również możliwość nakładania kar za nierespektowanie działań dochodzeniowych lub decyzji.

W art. 14 wprowadzono podstawowe parametry, które krajowe organy ochrony konkurencji powinny uwzględniać przy obliczaniu wysokości kary. W artykule tym przewidziano również możliwość nakładania kar na związki przedsiębiorstw z uwzględnieniem obrotów ich członków. W art. 15 określono wspólną minimalną podstawę maksymalnej dopuszczalnej prawnie kary, która może zostać nałożona za naruszenie unijnych przepisów antymonopolowych. Państwa członkowskie mogą wprowadzić wyższe maksymalne kary.

W art. 16 przewidziano uprawnienie do nakładania okresowych kar pieniężnych mających na celu zapewnienie respektowania działań dochodzeniowych i decyzji.

Po transpozycji dyrektywy ECN+ krajowe organy ochrony konkurencji w prawie wszystkich państwach członkowskich są uprawnione do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, a także okresowych kar pieniężnych na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw.

W kilku państwach członkowskich wdrożenie dyrektywy ECN+ doprowadziło do znacznych usprawnień, które przyczyniły się do istotnych zmian w systemach egzekwowania prawa tych państw. Dwa państwa członkowskie przeszły z czysto karnego systemu egzekwowania prawa do mieszanego systemu cywilno-karnego, w którym kary mogą być obecnie nakładane lub zatwierdzane również przez sąd cywilny. Dwa inne państwa członkowskie, które posiadały już system egzekwowania prawa zgodny z przedmiotową dyrektywą, skorzystały ze sposobności, aby zwiększyć skuteczność swoich systemów: w jednym z tych państw członkowskich krajowy organ ochrony konkurencji nie jest już zobowiązany do występowania do sądu, tylko może nakładać kary we własnym postępowaniu administracyjnym; zaś w drugim państwie członkowskim krajowy organ ochrony konkurencji nie musi już stosować procedury karnej w celu nakładania kar na przedsiębiorstwa.

Ponadto niektóre państwa członkowskie podniosły maksymalną wysokość kar, a inne umożliwiły nakładanie kar za naruszenia proceduralne. W innym państwie członkowskim, w którym obecnie kary mogą być nakładane na spółki dominujące i następców prawnych, wprowadzono pojęcie „przedsiębiorstwa". W innych państwach członkowskich krajowe organy ochrony konkurencji są obecnie uprawnione do nakładania kar na związki przedsiębiorstw z uwzględnieniem obrotów ich członków oraz do zobowiązania związku do wezwania swoich członków do wniesienia wkładów w celu pokrycia kwoty kary.

Z ocen zgodności wynika jednak, że w kilku państwach członkowskich, w których krajowe organy ochrony konkurencji nie mogą nakładać kar proceduralnych za nierespektowanie działań dochodzeniowych lub decyzji lub mogą nakładać takie kary wyłącznie w odniesieniu do niektórych rodzajów niezgodności, utrzymują się pewne ograniczenia Ponadto w jednym państwie członkowskim krajowy organ ochrony konkurencji powinien najpierw pociągnąć osobę fizyczną pełniącą funkcję kierowniczą do odpowiedzialności za dane naruszenie, zanim nałoży karę za naruszenie na przedsiębiorstwo. Z kolei w innym państwie członkowskim maksymalna wysokość kary, jaką krajowy organ ochrony konkurencji może nałożyć za naruszenia unijnych przepisów antymonopolowych, nie jest zgodna z wymogami dyrektywy ECN+.

4.4. Łagodzenie kar

W rozdziale VI dyrektywy ECN+ ustanowiono zharmonizowane zasady dotyczące krajowych programów łagodzenia kar. Dla wykrywania karteli kluczowe znaczenie mają programy łagodzenia kar. Celem jest zwiększenie pewności prawa dla przedsiębiorstw, które chcą ubiegać się o złagodzenie kary, a tym samym utrzymanie ich motywacji do współpracy z Komisją oraz krajowymi organami ochrony konkurencji przez ograniczenie różnic między programami łagodzenia kar obowiązującymi w poszczególnych państwach członkowskich.

W art. 17 określono jednolite warunki przyznawania zwolnienia z kar przedsiębiorstwom, które ujawnią swoje uczestnictwo w tajnych kartelach. W art. 18 określono warunki przyznawania obniżenia kar przedsiębiorstwom, które nie kwalifikują się do całkowitego zwolnienia z kary, ale które przedstawią dowody o znacznej wartości dodanej, jeżeli chodzi o udowodnienie istnienia tajnego kartelu. W art. 19 wyszczególniono ogólne warunki, jakie musi spełnić każdy wnioskodawca ubiegający się o złagodzenie kary, gwarantujący swoją pełną współpracę i zaprzestanie udziału w kartelu. W art. 20 określono jednolite zasady dotyczące formy, składania i języka oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar.

W art. 21 wprowadzono zharmonizowane zasady mające zastosowanie do „poświadczeń" dotyczących wniosków o zwolnienie z kar. Te skrócone wnioski o zwolnienie z kar umożliwiają przedsiębiorstwom uzyskanie miejsca w kolejce do złagodzenia kary, a jednocześnie pozwalają zgromadzić wystarczające informacje i dowody, aby można było zakwalifikować przedsiębiorstwo do zwolnienia z kary. W art. 22 wprowadzono usprawniony system wniosków w formie uproszczonej. System ten umożliwia wnioskodawcom, którzy wnieśli do Komisji o złagodzenie kary, składanie wniosków w formie uproszczonej do krajowych organów ochrony konkurencji w odniesieniu do tego samego tajnego kartelu.

Ponadto w art. 23 wprowadzono ochronę przed sankcjami administracyjnymi i karnymi dla obecnych i byłych pracowników wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z kar, o ile spełnione są określone warunki.

Wszystkie państwa członkowskie dysponują obecnie programami łagodzenia kar, które są zgodne z jednolitymi zasadami i procedurami. Transpozycja dyrektywy ECN+ doprowadziła do wprowadzenia programów łagodzenia kar administracyjnych w dwóch państwach członkowskich. W innych państwach członkowskich programy łagodzenia kar zostały skodyfikowane w prawie pierwotnym lub wtórnym. Ogólnie rzecz biorąc, transpozycja doprowadziła do większej harmonizacji programów łagodzenia kar w całej UE. W niektórych państwach członkowskich transpozycja doprowadziła również do wprowadzenia poświadczeń i wniosków w formie uproszczonej. Inne państwa członkowskie wprowadziły ochronę przed sankcjami karnymi dla pracowników wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z kar.

Wszystkie państwa członkowskie wdrożyły podstawowe przepisy dyrektywy ECN+ dotyczące łagodzenia kar. Z ocen zgodności wynika jednak, że w kilku państwach członkowskich krajowe organy ochrony konkurencji nie są pozbawione możliwości żądania od przedsiębiorstw dodatkowych informacji po złożeniu przez nie wniosku w formie uproszczonej lub nie są zobowiązane do żądania pełnego wniosku jedynie w wyjątkowych okolicznościach, zanim Komisja podejmie decyzję w sprawie dalszego rozpatrywania danej sprawy.

W kilku państwach członkowskich ochrona pracowników wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z kar przed sankcjami administracyjnymi lub karnymi nie jest przewidziana w prawie krajowym lub dodatkowo wymagałaby od pracownika złożenia indywidualnego wniosku o zwolnienie z kary. W innym państwie członkowskim prawo krajowe przyznaje prokuratorowi dużą swobodę decydowania o tym, czy ścigać czy ukarać te osoby.

Powiązaną z tym kwestią jest fakt, że kilka państw członkowskich nie wymaga wyraźnie od krajowych organów ochrony konkurencji zapewnienia niezbędnych kontaktów między właściwymi organami ścigania lub nakładającymi sankcje w ich państwach członkowskich a organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich w celu zagwarantowania ochrony pracowników wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z kar przed sankcjami administracyjnymi lub karnymi w sytuacjach transgranicznych.

4.5. Wzajemna pomoc

W rozdziale VII dyrektywy ECN+ wprowadzono zharmonizowane przepisy ułatwiające wzajemną pomoc między krajowymi organami ochrony konkurencji. Te mechanizmy wzajemnej pomocy uprawniają krajowe organy ochrony konkurencji do skutecznego egzekwowania prawa konkurencji poza granicami ich państw, umożliwiając w ten sposób funkcjonowanie zdecentralizowanego systemu egzekwowania unijnych przepisów antymonopolowych jako spójnej całości.

W art. 24 zezwolono urzędnikom krajowych organów ochrony konkurencji na uczestnictwo i udzielanie wsparcia w kontrolach i przesłuchaniach prowadzonych w ich imieniu przez inny krajowy organ ochrony konkurencji. Uprawniono również krajowe organy ochrony konkurencji do wykonywania uprawnień dochodzeniowych w celu ustalenia, czy dostosowano się do działań i decyzji podejmowanych przez inne krajowe organy ochrony konkurencji. Zgodnie z art. 25 i 26 krajowe organy ochrony konkurencji mogą zwracać się do siebie o powiadomienie o dokumentach i wykonanie decyzji w swoim imieniu, korzystając z jednolitego instrumentu.

W art. 27 i 28 określono ogólne zasady współpracy, na przykład w odniesieniu do prawa właściwego, treści jednolitego instrumentu, wymogów językowych, pokrycia kosztów, możliwości odmowy udzielenia pomocy i rozstrzygania sporów dotyczących wniosków o wzajemną pomoc.

Dyrektywa ECN+ wzmocniła współpracę między krajowymi organami ochrony konkurencji. Nadała ona tym organom nowe uprawnienia do stosowania ich środków dochodzeniowych w celu ustalenia, czy dostosowano się do działań dochodzeniowych i decyzji podejmowanych przez inne krajowe organy ochrony konkurencji. Wprowadziła również „jednolity instrument", który ułatwia obecnie krajowym organom ochrony konkurencji powiadamianie o swoich działaniach inne państwa członkowskie lub egzekwowanie tych działań w innych państwach członkowskich.

Z ocen zgodności wynika jednak, że w kilku państwach członkowskich krajowe organy ochrony konkurencji nie są wyraźnie uprawnione do stosowania środków dochodzeniowych w celu ustalenia, czy dostosowano się do działań dochodzeniowych i decyzji podejmowanych przez inne krajowe organy ochrony konkurencji, czy też do zwracania się o taką wzajemną pomoc lub do wymiany informacji zgromadzonych w tym kontekście w celu wykorzystania ich jako dowodów w prowadzonych przez nie postępowaniach w sprawie stosowania prawa.

W kilku państwach członkowskich prawo nie przewiduje wyraźnie uprawnienia do żądania powiadamiania o działaniach lub egzekwowania decyzji przez inne krajowe organy ochrony konkurencji albo takie uprawnienie podlega surowszym warunkom niż te przewidziane w przedmiotowej dyrektywie. Ponadto kilka państw członkowskich nie wyklucza możliwości stosowania krajowych terminów przedawnienia do decyzji o nałożeniu kar wydanych przez inne krajowe organy ochrony konkurencji, co mogłoby uniemożliwić tym organom udzielenie wzajemnej pomocy, o którą wnioskowano.

4.6. Terminy przedawnienia

W rozdziale VIII dyrektywy ECN+ zawarto przepisy dotyczące terminów przedawnienia w odniesieniu do nakładania kar i okresowych kar pieniężnych przez krajowe organy ochrony konkurencji.

Jak określono w art. 29 ust. 1, bieg krajowego terminu przedawnienia musi zostać zawieszony lub przerwany na czas trwania postępowania w sprawie stosowania prawa przed innym krajowym organem ochrony konkurencji lub przed Komisją w odniesieniu do tego samego naruszenia unijnych przepisów antymonopolowych. Zapewnia to skuteczność działania systemu kompetencji równoległych w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji i możliwość późniejszego badania danego zachowania lub podjęcia decyzji przez krajowe organy ochrony konkurencji.

W art. 29 ust. 2 zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby ich terminy przedawnienia zostały zawieszone lub przerwane na czas, gdy decyzje ich krajowych organów ochrony konkurencji o nałożeniu kar są przedmiotem kontroli sądowej. W ten sposób długotrwałe postępowania odwoławcze nie wpływają na uprawnienia krajowych organów ochrony konkurencji do nakładania kar lub okresowych kar pieniężnych.

Istotne ulepszenie wprowadzone dyrektywą ECN+ polega na tym, że wszystkie państwa członkowskie mają obecnie przepis zapewniający, że przedawnienie nie uniemożliwia ich krajowym organom ochrony konkurencji nakładania kar i okresowych kar pieniężnych, gdy Komisja lub inny krajowy organ ochrony konkurencji zajmuje się tym samym naruszeniem.

Z ocen zgodności wynika jednak, że przepisy krajowe w kilku państwach członkowskich są niejednoznaczne co do tego, czy zawieszenie lub przerwanie obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa uczestniczące w naruszeniu. Przepisy krajowe niektórych innych państw zezwalają z kolei na wprowadzenie zawieszenia lub przerwania jedynie pod warunkiem podjęcia określonych kroków (np. formalnego wszczęcia postępowania).

4.7. Przepisy ogólne

W rozdziale IX dyrektywy ECN+ zawarto przepisy ogólne dotyczące roli krajowych administracyjnych organów ochrony konkurencji przed sądami krajowymi, dostępu stron do akt, ograniczeń dostępu do informacji i ich wykorzystania oraz dopuszczalności dowodu przed krajowymi organami ochrony konkurencji.

Art. 30 zapewnia krajowym administracyjnym organom ochrony konkurencji prawo do wnoszenia lub obrony swoich spraw przed sądami krajowymi.

Celem art. 31 jest ograniczenie wykorzystywania niektórych kategorii informacji, które przedsiębiorstwa przekazują krajowym organom ochrony konkurencji w trakcie postępowania w sprawie stosowania prawa. Zwiększając pewność prawa w zakresie

ochrony tych informacji, dyrektywa ECN+ ma na celu zapewnienie skuteczności procedur egzekwowania prawa oraz programów łagodzenia kar i postępowań ugodowych.

W art. 31 ust. 2 przewidziano ogólny obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej przez krajowe organy ochrony konkurencji i ich pracowników. W art. 31 ust. 3 ograniczono dostęp do oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych we wszelkich stosownych postępowaniach, w których dokumenty te mogą być wykorzystywane, na przykład w postępowaniu karnym, w którym krajowe organy ochrony konkurencji są zobowiązane przekazać swoje akta prokuratorowi. Art. 31 ust. 4 ograniczono to, w jaki sposób strony, które uzyskały dostęp do akt postępowania w sprawie stosowania prawa prowadzonego przez krajowe organy ochrony konkurencji, mogą wykorzystywać informacje pochodzące z oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych. W art. 31 ust. 5 zakazano stronom wykorzystywania niektórych kategorii informacji w postępowaniach przed sądami krajowymi do czasu zamknięcia przez krajowy organ ochrony konkurencji postępowania w sprawie stosowania prawa. Ponadto w art. 31 ust. 6 określono szczególne warunki wymiany oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar między krajowymi organami ochrony konkurencji.

W art. 32 zapewniono, aby wszystkie rodzaje środków dowodowych były dopuszczalne jako dowody przed krajowymi organami ochrony konkurencji, bez względu na ich formę oraz rodzaj nośnika, na którym są przechowywane.

Po transpozycji dyrektywy ECN+ krajowe organy ochrony konkurencji we wszystkich państwach członkowskich są uprawnione do wnoszenia spraw do sądów krajowych lub do ich obrony przed sądami krajowymi. Z ocen zgodności wynika jednak, że w niektórych państwach członkowskich krajowe organy ochrony konkurencji nie dysponują prawem do wniesienia odwołania od odmowy udzielenia przez krajowy organ sądowy uprzedniej zgody na kontrole.

We wszystkich państwach członkowskich krajowe organy ochrony konkurencji i ich pracownicy podlegają obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej. Ponadto wszystkie państwa członkowskie przewidują w swoim prawie krajowym pewne ograniczenia dotyczące wykorzystania niektórych kategorii informacji, w szczególności oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych.

Oceny zgodności wykazują jednak pewne ograniczenia. W zdecydowanej większości państw członkowskich prawo krajowe nie ogranicza dostępu do oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych we wszystkich odnośnych postępowaniach, w których dokumenty te mogą być wykorzystywane. W kilku państwach członkowskich wykorzystanie informacji uzyskanych z oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych poprzez dostęp do akt nie jest wyraźnie ograniczone do szczególnych okoliczności opisanych w dyrektywie ECN+. Ponadto w niektórych państwach członkowskich ograniczenie dotyczące wykorzystania niektórych kategorii informacji w toku postępowania w sprawie stosowania prawa przez krajowy organ ochrony konkurencji albo nie jest przewidziane, albo nie obejmuje wszystkich krajowych postępowań sądowych.

We wszystkich państwach członkowskich wszystkie rodzaje środków dowodowych są dopuszczalne jako dowody przed krajowymi organami ochrony konkurencji, bez względu na ich formę oraz rodzaj nośnika, na którym są przechowywane.

5. OCZEKIWANE ZMIANY W ORZECZNICTWIE DOTYCZĄCYM DYREKTYWY ECN+

Po przyjęciu dyrektywy ECN+ do TSUE zostało złożonych szereg wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących obowiązków wynikających z dyrektywy ECN+.

Sprawa C-2/23, FL und KM Baugesellschaft i S, jest wnioskiem Austrii o udzielenie wskazówek co do tego, czy prawo krajowe może zezwalać prokuratorom na dostęp do oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych oraz na korzystanie z nich. Oczekuje się, że wyrok TSUE zapewni wytyczne dotyczące ochrony oświadczeń w ramach programu łagodzenia kar i propozycji ugodowych (art. 31 ust. 3) w kontekście współpracy między krajowymi organami ochrony konkurencji a innymi organami regulacyjnymi lub organami ścigania.

Sprawy połączone od C-258/23 do C260/23, Imagens Médicas Integradas i in., a także sprawy C-132/24, Apap i in., oraz C-195/24, Blueotter i in., są wnioskami Portugalii o udzielenie wskazówek co do tego, czy korespondencja elektroniczna może zostać zatrzymana podczas kontroli w lokalach przedsiębiorstwa bez uprzedniej zgody organu sądowego. Sprawa C-619/23, Ronos, to wniosek Bułgarii o udzielenie wskazówek co do tego, czy gwarancje konstytucyjne mogą ograniczyć uprawnienie do przeszukiwania korespondencji czatu w aplikacji na laptopie znalezionym podczas kontroli lokalu przedsiębiorstwa. Oczekuje się, że te orzeczenia TSUE będą zawierać wyjaśnienia dotyczące uprawnień kontrolnych (art. 6), dopuszczalności dowodów (art. 32) oraz obowiązku państw członkowskich do opracowania gwarancji proceduralnych w sposób zapewniający równowagę między prawami podstawowymi przedsiębiorstw a obowiązkiem zapewnienia skutecznego egzekwowania unijnych przepisów antymonopolowych (motyw 14).

Sprawa C-511/23, Caronte & Tourist SpA, jest wnioskiem Włoch o udzielenie wskazówek co do tego, czy terminy na przeprowadzenie przez krajowe organy ochrony konkurencji wstępnego dochodzenia w sprawie skarg są zgodne ze skutecznym egzekwowaniem unijnych przepisów antymonopolowych. Orzeczenie TSUE może również dotyczyć wpływu, jaki takie terminy mogłyby mieć na uprawnienia krajowych organów ochrony konkurencji do ustalania priorytetów w zakresie egzekwowania prawa (art. 4 ust. 5).

Wreszcie sprawa C-588/24, Imballaggi Piemontesi, jest wnioskiem Włoch o udzielenie wskazówek co do tego, czy przepis krajowy, który zezwala organowi ochrony konkurencji, pod pewnymi warunkami i z odpowiednim uzasadnieniem, na przedłużenie terminów, w których należy zakończyć postępowanie w sprawie stosowania prawa, jest zgodny z obowiązkiem przeprowadzenia postępowania w rozsądnych ramach czasowych (art. 3 ust. 3).

6. WNIOSEK

Dyrektywa ECN+ ma na celu nadanie krajowym organom ochrony konkurencji uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania unijnych przepisów antymonopolowych poprzez wprowadzenie minimalnego zestawu gwarancji niezależności oraz uprawnień w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających, podejmowania decyzji i nakładania kar, harmonizację programów łagodzenia kar oraz zacieśnienie współpracy między krajowymi organami ochrony konkurencji. Dyrektywa ECN+ stanowi zatem uzupełnienie zdecentralizowanego systemu egzekwowania prawa wprowadzonego rozporządzeniem (WE) nr 1/2003, które upoważniło krajowe organy ochrony konkurencji

do egzekwowania unijnych przepisów antymonopolowych bez przyznawania im zharmonizowanych uprawnień wykonawczych.

Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego dokonały transpozycji głównych przepisów dyrektywy, chociaż większość z nich dokonała tego z opóźnieniem.

Komisja będzie nadal oceniać i monitorować przestrzeganie przez państwa członkowskie dyrektywy ECN+ oraz podejmie odpowiednie środki, obejmujące w razie konieczności wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby zapewnić pełną i prawidłową transpozycję dyrektywy ECN+ w całej UE. Komisja będzie również nadal monitorować rozwój sytuacji w państwach członkowskich w tej dziedzinie w celu dokonania przeglądu dyrektywy ECN+ po zgromadzeniu wystarczających doświadczeń wynikających ze stosowania nowych przepisów.