COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.11.2024
COM(2024) 558 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

privind transpunerea Directivei (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

privind transpunerea Directivei (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne

1. DIRECTIVA REC+: ORIGINI ȘI OBIECTIVE

Normele antitrust ale UE urmăresc să asigure o concurență efectivă pe piața internă. Articolul 101 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”) interzice acordurile dintre două sau mai multe întreprinderi care restrâng concurența, cum ar fi cartelurile între concurenți pentru stabilirea prețurilor. Articolul 102 din TFUE interzice întreprinderilor care dețin o poziție dominantă pe piață să abuzeze de această poziție, de exemplu prin acordarea de reduceri ilegale sau prin aplicarea unor prețuri de ruinare.

Încă din 2004, autoritățile de concurență din statele membre ale UE (denumite în continuare „autoritățile naționale de concurență”) au competența, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului ([1]), să aplice normele antitrust ale UE alături de Comisia Europeană.

Comisia, în strânsă cooperare cu autoritățile naționale de concurență, asigură respectarea normelor antitrust ale UE în cadrul Rețelei europene în domeniul concurenței (denumită în continuare „REC”). De regulă, Comisia investighează practici anticoncurențiale sau acorduri care au efecte asupra concurenței în trei sau mai multe state membre sau în cazul în care este util să se stabilească un precedent la nivelul UE. Autoritățile naționale de concurență sunt, de obicei, în măsură să acționeze în cazul în care concurența este afectată în mod substanțial pe teritoriul lor ([2]).

Prin consolidarea capacității autorităților naționale de concurență, Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului a creat un sistem descentralizat de asigurare a respectării normelor antitrust ale UE, dar fără a stabili mijloace și instrumente detaliate pentru aplicarea acestor norme la nivel național. Acest lucru a însemnat că, deși autoritățile naționale de concurență aplicau aceleași norme de fond, competențele lor de investigare și de luare a deciziilor erau supuse legislației naționale.

După un deceniu de experiență în ceea ce privește sistemul descentralizat de asigurare a respectării legislației, Comisia a identificat unele domenii în care erau necesare acțiuni suplimentare ([3]). La 22 martie 2017, Comisia a propus o directivă care să ofere mijloace de acțiune autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în

([1]) Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, JO L 1, 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj [denumit în continuare „Regulamentul (CE) nr. 1/2003”].

([2]) A se vedea secțiunea 2.1 „Principiile atribuirii” din Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență, JO C 101, 27.4.2004, p. 43.

([3]) În comunicarea Comisiei intitulată „Zece ani de asigurare a respectării normelor antitrust în temeiul Regulamentului 1/2003: realizări și perspective”, COM(2014) 453 final, 9 iulie 2014.

asigurarea respectării normelor și care să garanteze funcționarea corespunzătoare a pieței interne ([4]).

La 11 decembrie 2018, Parlamentul European și Consiliul au adoptat în mod corespunzător Directiva (UE) 2019/1 ([5]) (denumită în continuare „Directiva REC+”). Scopul acesteia era de a se asigura că autoritățile naționale de concurență dispun de: (i) garanții de bază privind independența și resursele, (ii) competențe de bază de investigare, de luare a deciziilor și de aplicare a amenzilor, (iii) programe de clemență și (iv) mecanisme de asistență reciprocă.

Directiva REC+ a intrat în vigoare la data de 3 februarie 2019. Statele membre au avut obligația de a transpune directiva REC+ în dreptul lor intern până la 4 februarie 2021.

2. DOMENIUL DE APLICARE AL PREZENTULUI RAPORT

În temeiul articolului 35 din Directiva REC+, Comisia trebuie să prezinte Parlamentului European și Consiliului, până la 12 decembrie 2024, un raport privind transpunerea și punerea în aplicare a directivei. Dacă este cazul, Comisia poate evalua Directiva REC+ și, dacă este necesar, poate prezenta o propunere legislativă.

Prezentul raport se axează pe modul în care principalele dispoziții ale Directivei REC+ au fost transpuse în statele membre care au finalizat procesul de transpunere. Acesta evidențiază principalele îmbunătățiri aduse de Directiva REC+ în acele state membre, precum și principalele probleme identificate în ceea ce privește transpunerea directivei. Acesta detaliază, de asemenea, evoluțiile preconizate în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „CJUE”), care ar putea influența anumite aspecte ale Directivei REC+.

Întrucât multe state membre nu au respectat termenul de doi ani pentru transpunere, este încă prea devreme pentru a include în raport modul în care Directiva REC+ a fost pusă în aplicare sau pentru a efectua o evaluare semnificativă a acesteia.

3. ROLUL COMISIEI ÎN TIMPUL ȘI DUPĂ PROCESUL DE TRANSPUNERE

3.1. Asistența tehnică acordată de Comisie statelor membre

La scurt timp după adoptarea Directivei REC+, Comisia a organizat o reuniune cu toate statele membre pentru a discuta dispozițiile. Ca urmare a acestei reuniuni și pe parcursul proceselor legislative naționale, Comisia a răspuns întrebărilor adresate de statele membre cu privire la modul de interpretare a dispozițiilor Directivei REC+, a discutat opțiunile posibile pentru transpunerea acesteia și a furnizat observații informale cu privire la proiectele de măsuri naționale de transpunere ([6]).

([4]) COM(2017)142 final din 22 martie 2017.

([5]) Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne, JO L 11, 14.1.2019, ELI: http//data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj (denumită în continuare „Directiva REC+”).

([6]) De exemplu, Comisia a fost consultată cu privire la conformitatea unui sistem de finanțare al unei autorități naționale de concurență din perspectiva cerințelor de independență din Directiva REC+ (a se vedea articolul 4 și considerentul 17).

3.2. Neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere

Douăzeci și două de state membre nu au respectat termenul de doi ani pentru transpunere ([7]). În martie 2021, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva acestor state membre pentru necomunicarea măsurilor de transpunere. În 2022 și 2023, Comisia a luat următoarele măsuri în contextul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre care nu notificaseră încă nicio măsură de transpunere: în septembrie 2022, Comisia a adresat avize motivate Estoniei, Luxemburgului, Poloniei și Sloveniei pentru netranspunere; în iulie 2023, Comisia a emis un aviz motivat împotriva României și a trimis dosarul legat de Estonia la CJUE.

Până în decembrie 2023, toate statele membre, cu excepția Estoniei, transpuseseră Directiva REC+. Acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Estoniei pentru netranspunere este pendinte în fața CJUE ([8]).

3.3. Evaluările Comisiei privind conformitatea măsurilor de transpunere

În conformitate cu Orientările sale privind o mai bună legiferare ([9]), Comisia a monitorizat transpunerea Directivei REC+ în statele membre, efectuând evaluări de conformitate atât în ceea ce privește exhaustivitatea, cât și conformitatea măsurilor naționale de transpunere.

4. PRINCIPALELE DISPOZIȚII ALE DIRECTIVEI REC+ ȘI TRANSPUNEREA ACESTEIA

4.1. Independență și resurse

Capitolul III din Directiva REC+ asigură faptul că autoritățile naționale de concurență se bucură de garanțiile necesare de independență atunci când aplică normele antitrust ale UE și dispun de resursele de care au nevoie pentru a-și desfășura activitatea, acestea fiind condiții prealabile pentru asigurarea efectivă a respectării normelor antitrust ale UE.

Articolul 4 introduce un set minim de garanții de independență pentru autoritățile naționale de concurență. Statele membre sunt libere să stabilească garanții suplimentare de independență. Directiva prevede independența operațională, adică independența în exercitarea atribuțiilor și competențelor lor (a se vedea considerentele 17, 18 și 22). Statele membre ar trebui să se asigure că personalul autorităților naționale de concurență nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea guvernului sau a oricărei alte entități publice sau private și se abține de la acțiuni incompatibile cu atribuțiile și competențele sale; factorii de decizie nu pot fi demiși din motive legate de îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor și competențelor lor și trebuie să fie selectați, recrutați sau numiți în conformitate cu proceduri clare și transparente. În cele din urmă, autoritățile naționale de concurență ar trebui să aibă competența de a-și stabili integral prioritățile și să fie în măsură să respingă plângerile oficiale pe motiv că nu constituie o prioritate.

([7]) Numai Danemarca, Germania, Ungaria, Lituania și Țările de Jos au notificat Comisiei măsurile lor naționale de transpunere până la 4 februarie 2021 (sau la scurt timp după această dată), astfel cum se prevede la articolul 34 din Directiva REC+.

([8]) A se vedea cauza C-577/23, Comisia/Estonia (Directiva REC+).

([9]) SWD(2021) 305 final, disponibilă la adresa https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, paginile 39 și 40.

Articolul 5 introduce cerința ca statele membre (i) să se asigure că autoritățile naționale de concurență dispun de resursele umane, financiare, tehnice și tehnologice necesare pentru a-și îndeplini sarcinile principale în temeiul normelor antitrust ale UE și (ii) să acorde acestor autorități independență în ceea ce privește cheltuirea bugetului alocat pentru aceste sarcini. Considerentul 17 prevede că amenzile impuse de autoritățile naționale de concurență pentru încălcarea normelor antitrust ale UE nu ar trebui utilizate pentru a finanța direct autoritățile respective. Astfel, li se asigură imparțialitatea.

Aproape toate statele membre dispun în prezent de setul minim de garanții de independență prevăzut de Directiva REC+ în legislațiile lor naționale, inclusiv o dispoziție explicită care garantează independența operațională a autorităților naționale de concurență. Marea majoritate a statelor membre garantează, de asemenea, că autoritățile naționale de concurență dispun de resurse suficiente pentru a-și îndeplini sarcinile. Există fie o garanție explicită în legislațiile naționale, fie o garanție implicită, deoarece autoritățile naționale de concurență pot exercita o influență asupra resurselor de care dispun în procesul de alocare bugetară. Alte autorități naționale de concurență se autofinanțează în principal prin contribuții obligatorii din partea întreprinderilor.

Transpunerea acestui capitol din Directiva REC+ a consolidat independența autorităților naționale de concurență în majoritatea statelor membre. Acest lucru s-a realizat prin adoptarea unor dispoziții explicite care le garantează independența operațională și bugetară, elimină controalele ministeriale anterioare, introduc noi norme pentru a preveni conflictele de interese, sporesc protecția factorilor de decizie împotriva concedierii nejustificate și introduc criterii clare de selecție pentru acești factori de decizie. O îmbunătățire semnificativă în unele state membre este, de asemenea, competența de a stabili priorități în materie de asigurare a respectării legislației și de a respinge plângerile oficiale pe motiv că nu constituie o prioritate.

Unele state membre au adoptat dispoziții explicite care stabilesc că autoritatea națională de concurență ar trebui să dispună de resurse suficiente pentru a-și îndeplini sarcinile. În câteva state membre, autoritatea națională de concurență a primit resurse suplimentare în ceea ce privește bugetul sau personalul său în urma transpunerii directivei.

Cu toate acestea, evaluările conformității arată că, în câteva state membre, legislația națională le permite funcționarilor publici să participe la procedurile autorităților naționale de concurență.

Într-un stat membru, protecția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din directivă împotriva concedierilor nejustificate ale factorilor de decizie nu acoperă toate persoanele care iau decizii din cadrul autorității naționale de concurență. În plus, în mai multe state membre, legislația națională nu definește în mod clar care sunt motivele admisibile de concediere și, în special, ce anume constituie „abatere gravă” care ar putea conduce la concediere. Un stat membru a stabilit, de asemenea, un motiv de concediere suplimentar față de cele prevăzute în directivă.

Câteva state membre nu dispun de o procedură transparentă de numire și de criterii de selecție clare pentru factorii de decizie din cadrul autorităților lor naționale de concurență.

Într-un stat membru, autoritatea națională de concurență nu are competența explicită de a respinge plângerile oficiale din motive de prioritate.

În câteva state membre, nu există garanții pentru a se asigura că autoritățile naționale de concurență dispun de resurse suficiente.

În cele din urmă, în câteva state membre, autoritățile naționale de concurență sunt supuse anumitor aprobări guvernamentale atunci când își cheltuiesc bugetul alocat.

4.2. Competențe de investigare și de luare a deciziilor

Capitolul IV din Directiva REC+ stabilește competențele efective minime pe care trebuie să le aibă autoritățile naționale de concurență pentru a investiga și a lua decizii. Scopul este de a se asigura că autoritățile naționale de concurență nu sunt împiedicate să pună capăt efectiv unei încălcări a normelor antitrust ale UE din cauza lipsei unor astfel de competențe sau a limitărilor domeniului lor de aplicare.

Articolele 6-9 asigură faptul că autoritățile naționale de concurență dispun de instrumente eficiente de anchetă. În temeiul articolelor 6 și 7, autoritățile au competența de a efectua inspecții neanunțate în incintele destinate activităților economice și în incintele unde nu se desfășoară activități economice. În temeiul articolului 8, acestea au competența de a solicita informații și, în temeiul articolului 9, au competența de a convoca reprezentanți ai întreprinderilor, reprezentanți ai altor persoane juridice decât întreprinderile și persoane fizice pentru interviuri.

Articolele 10-12 introduc un set minim de competențe decizionale pe care autoritățile naționale de concurență ar trebui să le dețină. În temeiul articolului 10, aceste autorități au competența de a constata o încălcare, de a solicita întreprinderii să pună capăt acesteia și de a impune măsuri corective structurale și comportamentale. De asemenea, acestea pot constata că a fost săvârșită o încălcare în trecut. În temeiul articolului 11, acestea au competența de a adopta măsuri provizorii din proprie inițiativă (*ex officio*). În temeiul articolului 12, acestea pot accepta angajamente din partea întreprinderilor.

În ceea ce privește competențele de investigare, aproape toate statele membre și-au aliniat legislația națională la directivă. În unele state membre, acest lucru a dus la introducerea unor noi competențe, cum ar fi competența de a efectua inspecții în incinte unde nu se desfășoară activități economice, de a efectua inspecții cu ajutorul poliției, de a continua inspecția la sediul propriu sau la sediul desemnat, de a trimite cereri de informații altor persoane fizice și juridice și de a convoca persoanele relevante pentru interviuri. Unele state membre au depășit cerințele minime prevăzute în directivă, acordând autorităților naționale de concurență competența de a adresa întrebări în timpul inspecțiilor în incintele unde nu se desfășoară activități economice și de a sigila astfel de incinte și documentația aferentă.

Cu toate acestea, în mai multe state membre, evaluările conformității indică anumite limitări în ceea ce privește competența autorității naționale de concurență de a efectua inspecții neanunțate în incintele destinate activităților economice și în incintele unde nu se desfășoară activități economice. De cele mai multe ori, limitarea constă în obligația autorității de a respecta standarde juridice care nu sunt conforme cu cele prevăzute în directivă. Au fost identificate, de asemenea, anumite limitări în ceea ce privește competența autorității naționale de concurență de a căuta și de a copia documente electronice la incintele unde nu se desfășoară activități economice și de a continua inspecția la sediul propriu sau la un sediul desemnat. Nu toate statele membre au transpus cerința legată de obținerea autorizației judiciare prealabilă prevăzută de Directiva REC+ pentru inspecțiile în alte incinte decât cele în care se desfășoară activități economice.

În plus, în câteva state membre, autoritatea națională de concurență se află în imposibilitatea de a solicita informații de la alte persoane fizice și juridice.

În alte câteva state membre, autoritatea națională de concurență nu poate cita reprezentanți ai altor persoane juridice și/sau persoane fizice pentru interviuri.

În ceea ce privește competențele decizionale, toate statele membre dispun în prezent de setul minim de competențe prevăzut de Directiva REC+ în legislațiile lor naționale. S-au înregistrat îmbunătățiri majore în unele state membre în care autoritatea națională de concurență nu avea încă competența de a impune măsuri corective comportamentale și structurale, precum și în câteva state membre în care anterior autoritățile naționale de concurență nu erau în măsură să adopte măsuri provizorii din proprie inițiativă. În câteva state membre a fost instituit un test de piață în cadrul procedurii de luare a deciziilor privind angajamentele. Unele state membre au utilizat transpunerea Directivei REC+ pentru a abilita autoritatea lor națională de concurență să adopte decizii în urma unei proceduri de tranzacție, deși aceasta este o competență care nu este reglementată de directivă.

Cu toate acestea, evaluările conformității arată că, în câteva state membre, autoritatea națională de concurență trebuie să demonstreze un „interes legitim" pentru a constata o încălcare comisă în trecut, o cerință care nu este prevăzută în Directiva REC+.

4.3. Amenzi și penalități cu titlu cominatoriu

În temeiul capitolului V din Directiva REC+, autoritățile naționale de concurență pot impune amenzi disuasive întreprinderilor.

Articolul 13 prevede că autoritățile naționale de concurență impun amenzi în cadrul propriilor proceduri administrative sau solicită impunerea de amenzi în cadrul unor proceduri judiciare fără caracter penal împotriva întreprinderilor pentru încălcări ale normelor antitrust ale UE. De asemenea, se asigură că acestea pot impune amenzi pentru nerespectarea măsurilor sau deciziilor de investigare.

Articolul 14 introduce parametrii de bază pe care autoritățile naționale de concurență ar trebui să îi ia în considerare atunci când stabilesc cuantumul amenzii. Acesta prevede, de asemenea, posibilitatea de a aplica amenzi asocierilor de întreprinderi pe baza cifrei de afaceri a membrilor acestora. Articolul 15 stabilește o bază minimă comună pentru amenda maximă legală care poate fi impusă pentru încălcări ale normelor antitrust ale UE. Statele membre vor fi libere să introducă un cuantum maxim legal mai ridicat al amenzilor.

Articolul 16 prevede competența de a impune penalități cu titlu cominatoriu pentru a asigura respectarea măsurilor și deciziilor de investigare.

În urma transpunerii Directivei REC+, autoritățile naționale de concurență din aproape toate statele membre au competența de a impune amenzi eficace, proporționale și disuasive, precum și penalități cu titlu cominatoriu întreprinderilor și asocierilor de întreprinderi.

S-au realizat îmbunătățiri substanțiale în câteva state membre, în care punerea în aplicare a Directivei REC+ a condus la modificări semnificative ale sistemului lor de asigurare a respectării legislației. Două state membre au trecut de la un sistem de aplicare pur penal la un sistem mixt civil/penal în care amenzile pot fi impuse sau confirmate în prezent și de o instanță civilă. Alte două state membre care dispuneau deja de un sistem de asigurare a respectării dispozițiilor directivei au profitat de ocazie pentru a-și eficientiza sistemul: într-un stat membru, autoritatea națională de concurență nu mai este obligată să se adreseze unei instanțe, ci poate impune amenzi în cadrul propriilor proceduri administrative; în alt

stat membru, autoritatea națională de concurență nu mai trebuie să urmeze o procedură de drept penal pentru a impune amenzi întreprinderilor.

În plus, unele state membre au majorat cuantumurile maxime ale amenzilor, în timp ce altele au făcut posibilă impunerea de amenzi pentru încălcări procedurale. Noțiunea de „întreprindere” a fost stabilită într-un alt stat membru, unde amenzile pot fi aplicate în prezent societăților-mamă și succesorilor legali. În alte state membre, autoritățile naționale de concurență au în prezent competența de a aplica amenzi asocierilor de întreprinderi pe baza cifrei de afaceri a membrilor lor și de a obliga asocierea să solicite contribuții din partea membrilor săi pentru a acoperi amenda.

Cu toate acestea, evaluările conformității arată că anumite limitări persistă în mai multe state membre în care autoritățile naționale de concurență sunt împiedicate să impună amenzi procedurale pentru nerespectarea măsurilor și/sau a deciziilor de investigare sau pot impune astfel de amenzi numai pentru anumite tipuri de neconformități. În plus, într-un stat membru, autoritatea națională de concurență ar trebui mai întâi să tragă la răspundere o persoană fizică aflată într-o poziție de conducere și apoi să aplice o amendă întreprinderii pentru încălcarea respectivă. Într-un alt stat membru, cuantumul maxim al amenzii pe care autoritatea națională de concurență o poate impune pentru încălcări ale normelor antitrust ale UE nu este în conformitate cu cerințele Directivei REC+.

4.4. Clemență

Capitolul VI din Directiva REC+ stabilește norme armonizate pentru programele naționale de clemență. Programele de clemență sunt un instrument esențial pentru identificarea cartelurilor. Scopul este de a spori securitatea juridică pentru întreprinderile care doresc să solicite clemență, asigurându-se astfel că acestea sunt stimulate să coopereze cu Comisia și cu autoritățile naționale de concurență prin reducerea diferențelor dintre programele de clemență aplicabile în statele membre.

Articolul 17 stabilește condiții uniforme pentru acordarea imunității la amenzi întreprinderilor care își dezvăluie participarea la carteluri secrete. Articolul 18 stabilește condițiile de acordare a unei reduceri a cuantumului amenzilor pentru întreprinderile care nu beneficiază de imunitate totală, dar care furnizează dovezi care au o valoare adăugată semnificativă în dovedirea existenței unui cartel secret. Articolul 19 detaliază condițiile generale pe care trebuie să le îndeplinească orice solicitant care solicită clemență, asigurând cooperarea deplină a acestuia și încetarea participării sale la cartel. Articolul 20 prevede norme uniforme privind forma, depunerea și regimul lingvistic al declarațiilor de clemență.

Articolul 21 introduce norme armonizate pentru „numerele de ordine” cu privire la cererile de imunitate la amenzi. Întreprinderile pot depune aceste cereri simplificate de imunitate pentru a-și asigura un loc în ordinea de sosire a cererilor de clemență în timp ce colectează suficiente informații și dovezi pentru a putea beneficia de imunitate la amenzi. Articolul 22 introduce un sistem optimizat pentru cererile simplificate. Aceasta permite solicitanților care au depus la Comisie o cerere de clemență să depună cereri simplificate la autoritățile naționale de concurență în legătură cu același cartel secret.

În cele din urmă, articolul 23 introduce protecția împotriva sancțiunilor administrative și penale pentru actualii și foștii membri ai personalului solicitanților de imunitate, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții.

În prezent, toate statele membre dispun de programe de clemență care respectă norme și proceduri uniforme. Transpunerea Directivei REC+ a condus la introducerea unor programe de clemență administrativă în două state membre. În alte state membre, programele de clemență au fost codificate în legislația primară sau secundară. În general, transpunerea a condus la o mai mare armonizare între programele de clemență în întreaga UE. În unele state membre, transpunerea a determinat, de asemenea, introducerea numerelor de ordine și a cererilor simplificate. Alte state membre au introdus protecție împotriva sancțiunilor penale pentru personalul solicitanților de imunitate.

Toate statele membre au transpus dispozițiile de bază privind clemența din Directiva REC+. Cu toate acestea, evaluările privind conformitatea arată că, în câteva state membre, autorităților naționale de concurență nu li se interzice să solicite informații suplimentare de la întreprinderi după ce acestea au depus o cerere simplificată și/sau nu sunt obligate să solicite o cerere completă doar în circumstanțe excepționale, înainte ca la nivelul Comisiei să ia o decizie cu privire la continuarea cazului.

În câteva state membre, protecția împotriva sancțiunilor administrative și/sau penale pentru personalul solicitanților de imunitate fie nu este prevăzută în legislația națională, fie impune membrului personalului să depună, în plus, o cerere individuală de imunitate. Într-un alt stat membru, legislația națională acordă Ministerului Public o marjă largă de apreciere pentru a decide dacă să urmărească penal sau să sancționeze aceste persoane.

O problemă conexă este aceea că mai multe state membre nu solicită în mod specific autorităților naționale de concurență să asigure stabilirea contactelor necesare între autoritățile competente de urmărire penală sau de sancționare din statele lor membre și autoritățile de concurență din alte state membre pentru a garanta că personalul solicitanților de imunitate este protejat de sancțiuni administrative și/sau penale în situații transfrontaliere.

4.5. Asistență reciprocă

Capitolul VII din Directiva REC+ introduce norme armonizate care facilitează asistența reciprocă între autoritățile naționale de concurență. Aceste mecanisme de asistență reciprocă permit autorităților naționale de concurență să asigure în mod eficace respectarea legislației în materie de concurență dincolo de frontierele lor, permițând astfel sistemului descentralizat de asigurare a respectării normelor antitrust ale UE să funcționeze ca un întreg coerent.

Articolul 24 permite reprezentanților oficiali ai autorităților naționale de concurență să participe și să ofere asistență pentru inspecțiile și interviurile efectuate de o altă autoritate națională de concurență în numele acestora. De asemenea, aceasta conferă autorităților naționale de concurență mijloacele necesare pentru a-și utiliza competențele de investigare pentru a constata nerespectarea măsurilor și a deciziilor luate de alte autorități naționale de concurență. În temeiul articolelor 25 și 26, autoritățile naționale de concurență își pot solicita reciproc să notifice documentele și să pună în aplicare deciziile în numele lor, utilizând un instrument uniform.

Articolele 27 și 28 stabilesc principiile generale de cooperare, de exemplu în ceea ce privește legislația aplicabilă, conținutul instrumentului uniform, cerințele lingvistice, acoperirea costurilor, posibilitatea de a refuza asistența și soluționarea litigiilor privind cererile de asistență reciprocă.

Directiva REC+ a consolidat cooperarea dintre autoritățile naționale de concurență. A oferit o nouă competență pentru aceste autorități de a-și folosi mijloacele de anchetă pentru a stabili nerespectarea măsurilor de investigare și a deciziilor adoptate de alte autorități naționale de concurență. Acesta a introdus, de asemenea, „instrumentul uniform", care facilitează în prezent notificarea sau punerea în aplicare a actelor autorităților naționale de concurență în alte state membre.

Cu toate acestea, evaluările conformității arată că, în mai multe state membre, autoritățile naționale de concurență nu sunt abilitate în mod explicit să utilizeze măsuri de investigare pentru a verifica respectarea măsurilor de investigare și a deciziilor luate de alte autorități naționale de concurență sau să solicite o astfel de asistență reciprocă sau să facă schimb de informații colectate în acest context pentru a fi utilizate ca probe în procedurile lor de asigurare a respectării legislației.

În mai multe state membre, fie nu există nicio competență explicită de a solicita notificarea actelor sau executarea deciziilor de către alte autorități naționale de concurență, fie această competență este supusă unor condiții mai stricte decât cele prevăzute în directivă. În cele din urmă, câteva state membre nu exclud posibilitatea de a aplica termene naționale de prescripție deciziilor de aplicare a amenzilor adoptate de alte autorități naționale de concurență, ceea ce ar putea împiedica aceste autorități să furnizeze asistența reciprocă solicitată.

4.6. Termene de prescripție

Capitolul VIII din Directiva REC+ conține norme privind termenele de prescripție pentru impunerea amenzilor și a penalităților cu titlu cominatoriu de către autoritățile naționale de concurență.

În temeiul articolului 29 alineatul (1), termenele naționale de prescripție trebuie suspendate sau întrerupte pe durata procedurilor de executare cu privire la aceeași încălcare a normelor antitrust ale UE de către o altă autoritate națională de concurență sau de către Comisie. Acest lucru asigură faptul că sistemul de competențe paralele din cadrul REC funcționează în mod eficace și că alte autorități naționale de concurență nu sunt împiedicate să investigheze ulterior comportamentul în cauză sau să ia o decizie.

Articolul 29 alineatul (2) impune statelor membre să se asigure că termenele lor de prescripție sunt suspendate sau întrerupte în timp ce deciziile de aplicare a amenzilor ale autorităților lor naționale de concurență fac obiectul unui control jurisdicțional. Acest lucru împiedică procedurile îndelungate aferente căilor de atac să afecteze competența autorităților naționale de concurență de a impune amenzi sau penalități cu titlu cominatoriu.

O îmbunătățire majoră adusă de Directiva REC+ este că toate statele membre au în prezent o normă care garantează că dreptul autorităților lor naționale de concurență de a impune amenzi și penalități cu titlu cominatoriu nu se prescrie în perioada în care Comisia sau o altă autoritate națională de concurență se ocupă de aceeași încălcare.

Cu toate acestea, evaluările conformității arată că, în anumite cazuri, legile naționale sunt ambigue în ceea ce privește posibilitatea extinderii suspendării sau a întreruperii prescripției la toate întreprinderile implicate în încălcare. Alte legi naționale permit declanșarea suspendării sau a întreruperii numai cu condiția să fi fost luate anumite măsuri (de exemplu, deschiderea oficială a procedurii).

4.7. Dispoziții generale

Capitolul IX din Directiva REC+ include dispoziții generale privind rolul autorităților naționale administrative de concurență în fața instanțelor naționale, accesul părților la dosare, limitarea accesului și a utilizării informațiilor, precum și admisibilitatea probelor în fața autorităților naționale de concurență.

Articolul 30 asigură faptul că autoritățile naționale administrative de concurență au competența de a introduce și/sau de a-și susține cauzele în fața instanțelor naționale.

Articolul 31 urmărește să limiteze utilizarea anumitor categorii de informații pe care întreprinderile le transmit autorităților naționale de concurență în cursul procedurilor de asigurare a respectării legislației. Prin sporirea securității juridice cu privire la protecția acestor informații, Directiva REC+ urmărește să asigure eficacitatea procedurilor de asigurare a respectării legislației, precum și a programelor de clemență și de soluționare a litigiilor.

Articolul 31 alineatul (2) prevede o obligație generală de păstrare a secretului profesional pentru autoritățile naționale de concurență și personalul acestora. Articolul 31 alineatul (3) restricționează accesul la declarațiile de clemență și la propunerile de tranzacție în cadrul oricăror proceduri relevante în care aceste documente se pot regăsi, de exemplu în cadrul procedurilor penale, atunci când autoritățile naționale de concurență sunt obligate să își transfere dosarele procurorului. Articolul 31 alineatul (4) limitează modul în care părțile care au obținut acces la dosarul aferent procedurii de asigurare a respectării legislației a autorităților naționale de concurență pot utiliza informațiile din declarațiile de clemență și din propunerile de tranzacție. Articolul 31 alineatul (5) le interzice părților să utilizeze anumite categorii de informații în cadrul procedurilor în curs în fața instanțelor naționale inițiate de către autoritatea națională în materie de concurență. În cele din urmă, articolul 31 alineatul (6) prevede condiții specifice pentru schimbul de declarații de clemență între autoritățile naționale de concurență.

Articolul 32 garantează că toate tipurile de probe sunt admisibile ca probe în fața autorităților naționale de concurență, indiferent de forma pe care o iau și de suportul pe care sunt stocate.

În urma transpunerii Directivei REC+, autoritățile naționale de concurență din toate statele membre au competența de a introduce și/sau de a-și susține cauzele în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, evaluările conformității arată că, în unele state membre, autoritățile naționale de concurență nu au dreptul de a contesta refuzul unei autorități judiciare naționale de a acorda o autorizație prealabilă pentru inspecții.

În toate statele membre, autoritățile naționale de concurență și personalul acestora au obligația de a păstra secretul profesional. Mai mult decât atât, toate statele membre prevăd în legislațiile lor naționale unele limitări privind utilizarea anumitor categorii de informații, în special a declarațiilor de clemență și a propunerilor de tranzacție.

Cu toate acestea, evaluările conformității indică anumite limitări. În marea majoritate a statelor membre, legislația națională nu restricționează accesul la declarațiile de clemență și la propunerile de tranzacție în toate procedurile relevante în care aceste documente se pot regăsi. În câteva state membre, utilizarea informațiilor obținute din declarațiile de clemență și din propunerile de tranzacție prin exercitarea dreptului de acces la dosar nu se limitează în mod expres la circumstanțele specifice descrise în Directiva REC+. Mai mult

decât atât, în unele state membre, restricția privind utilizarea anumitor categorii de informații pe durata derulării unei proceduri de asigurare a respectării normelor inițiate de către autoritatea națională de concurență fie nu este prevăzută, fie nu se extinde la toate procedurile judiciare naționale.

În toate statele membre toate tipurile de probe sunt admisibile ca probe în fața autorităților naționale de concurență, indiferent de forma pe care o iau și de suportul pe care sunt stocate.

5. EVOLUȚIILE PRECONIZATE ALE JURISPRUDENȚEI REFERITOARE LA DIRECTIVA REC+

În urma adoptării Directivei REC+, au fost adresate CJUE o serie de cereri de decizie preliminară cu privire la obligațiile care decurg din Directiva REC+.

Cauza C-2/23 FL und KM Baugesellschaft și S este o cerere din partea Austriei prin care se solicită îndrumări cu privire la posibilitatea ca legislația națională să permită procurorilor să acceseze și să utilizeze declarațiile de clemență și propunerile de tranzacție. Se așteaptă ca hotărârea CJUE să ofere orientări privind protejarea declarațiilor de clemență și a propunerilor de tranzacție [articolul 31 alineatul (3)] în contextul cooperării dintre autoritățile naționale de concurență și alte autorități de reglementare sau de urmărire penală.

Cauzele conexate C-258/23-C260/23, Imagens Médicas Integradas și alții, precum și cauzele C-132/24 Apap și alții și C-195/24 Blueotter și alții sunt cereri din partea Portugaliei prin care se solicită îndrumări cu privire la posibilitatea ridicării, fără o autorizație judiciară prealabilă, a corespondenței prin e-mail în timpul inspecțiilor în incintele unde se desfășoară activități economice. Cauza C-619/23 Ronos este o cerere din partea Bulgariei prin care se solicită îndrumări cu privire la posibilitatea ca garanțiile constituționale să limiteze competența de a căuta corespondența de chat într-o aplicație pe un laptop găsit în timpul inspecțiilor la sediile comerciale. Se așteaptă ca aceste hotărâri ale CJUE să ofere clarificări cu privire la competențele de inspecție (articolul 6), la admisibilitatea probelor (articolul 32) și la obligația statelor membre de a concepe garanții procedurale într-un mod care să asigure un echilibru între drepturile fundamentale ale întreprinderilor și obligația de a asigura respectarea efectivă a normelor antitrust ale UE (considerentul 14).

Cauza C-511/23 Caronte & Tourist SpA este o cerere din partea Italiei prin care se solicită orientări cu privire la compatibilitatea termenelor pentru investigațiile prealabile ale plângerilor efectuate de autoritățile naționale de concurență cu aplicarea efectivă a normelor antitrust ale UE. Hotărârea CJUE poate aborda, de asemenea, impactul pe care astfel de termene l-ar putea avea asupra competenței autorităților naționale de concurență de a stabili priorități în materie de asigurare a respectării legislației [articolul 4 alineatul (5)].

În cele din urmă, cauza C-588/24 Imballaggi Piemontesi este o cerere din partea Italiei prin care se solicită îndrumări cu privire la compatibilitatea unei dispoziții naționale care permite autorității de concurență, în anumite condiții și cu o justificare motivată, să prelungească termenele în care trebuie încheiată procedura de executare într-un termen rezonabil [articolul 3 alineatul (3)].

6. CONCLUZII

Directiva REC+ urmărește să ofere autorităților naționale de concurență posibilitatea de a fi organisme mai eficace de asigurare a respectării normelor antitrust ale UE prin introducerea unui set minim de garanții de independență și de competențe de investigare, de luare a deciziilor și de aplicare de amenzi, prin armonizarea programelor de clemență și prin consolidarea cooperării dintre autoritățile naționale de concurență. Directiva REC+ completează astfel sistemul descentralizat de asigurare a respectării legislației introdus prin Regulamentul (CE) nr. 1/2003, care a atribuit autorităților naționale de concurență competențe de asigurare a respectării normelor antitrust ale UE fără a le conferi competențe armonizate de asigurare a respectării normelor.

Toate statele membre, cu excepția unuia, au transpus principalele dispoziții ale directivei, deși majoritatea au făcut acest lucru cu întârziere.

Comisia va continua să evalueze și să monitorizeze respectarea Directivei REC+ de către statele membre și va lua măsurile adecvate, inclusiv inițierea de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dacă va fi necesar, pentru a asigura transpunerea deplină și corectă a acesteia în întreaga UE. De asemenea, Comisia va continua să monitorizeze evoluțiile din statele membre în acest domeniu în vederea evaluării Directivei REC+ după acumularea unei experiențe suficiente în urma aplicării noilor norme.