ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.11.2024 г.
COM(2024) 558 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар

1. ДИРЕКТИВАТА ЗА ЕМК+: СЪЗДАВАНЕ И ЦЕЛИ

Антитръстовите правила на ЕС имат за цел да се гарантира практически осъществима конкуренция на вътрешния пазар. В член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“) се забраняват споразумения между две или повече предприятия, които ограничават конкуренцията, като картели между конкуренти с цел фиксиране на цените. В член 102 от ДФЕС се забранява на предприятия с господстващо положение на пазара да злоупотребяват с това положение, например чрез предоставяне на незаконни отстъпки или прилагане на хищническо ценообразуване.

От 2004 г. насам органите по конкуренция в държавите членки („националните органи по конкуренция“) разполагат с правомощие съгласно Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета ([1]) да прилагат антитръстовите правила на ЕС наред с Европейската комисия.

Комисията и националните органи по конкуренция прилагат антитръстовите правила на ЕС в тясно сътрудничество в рамките на Европейската мрежа по конкуренция („ЕМК“). Комисията обикновено разследва антиконкурентни практики или споразумения, които се отразяват на конкуренцията в три или повече държави членки, или в случаите, когато е полезно да се установи общоевропейски прецедент. Националните органи по конкуренция обикновено са в добра позиция да действат, когато конкуренцията на тяхната територия е значително засегната ([2]).

Чрез предоставянето на правомощия на националните органи по конкуренция с Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета беше създадена децентрализирана система за прилагане на антитръстовите правила на ЕС, без обаче в регламента да се определят подробно средствата и инструментите за прилагането на тези правила на национално равнище. Това означаваше, че въпреки че националните органи по конкуренция прилагат едни и същи материалноправни правила, правомощията им за провеждане на разследвания и вземане на решения се определят от националното законодателство.

([1]) Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 4.1.2003 г., ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32003R0001) („Регламент (ЕО) № 1/2003“).

([2]) Вж. раздел 2.1 „Принципи на разпределение“ от Известие на Комисията относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция (ОВ C 101, 27.4.2004 г., стр. 43).

След като натрупа опит с децентрализираната система за правоприлагане в продължение на едно десетилетие, Комисията набеляза някои области, в които са необходими допълнителни действия ([3]). На 22 март 2017 г. Комисията предложи директива за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар ([4]).

На 11 декември 2018 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива (ЕС) 2019/1 ([5]) („Директивата за ЕМК+“). Нейната цел е да се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат със: i) основни гаранции за независимост и ресурси; ii) основни правомощия за провеждане на разследвания, вземане на решения и налагане на санкции; iii) програма за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер; и iv) механизми за оказване на взаимно съдействие.

Директивата за ЕМК+ влезе в сила на 3 февруари 2019 г. Държавите членки трябваше да транспонират Директивата за ЕМК+ в националното си право до 4 февруари 2021 г.

2. ОБХВАТ НА НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД

Съгласно член 35 от Директивата за ЕМК+ Комисията трябва да представи на Европейския парламент и Съвета доклад за транспонирането и прилагането на директивата до 12 декември 2024 г. Комисията може по целесъобразност да преразгледа Директивата за ЕМК+ и ако е необходимо, да представи законодателно предложение.

Настоящият доклад е съсредоточен върху начина, по който основните разпоредби на Директивата за ЕМК+ са транспонирани в тези държави членки, които са приключили процеса на транспониране. В него се подчертават основните подобрения, внесени с Директивата за ЕМК+ в тези държави членки, както и основните проблеми, установени по отношение на нейното транспониране. В доклада се описва подробно и очакваното развитие в съдебната практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС), в резултат на което е възможно допълнително да се оформят някои аспекти на Директивата за ЕМК+.

Тъй като много държави членки не спазиха двугодишния срок за транспониране, все още е твърде рано да се докладва относно начина, по който се прилага Директивата за ЕМК+, или да ѝ бъде направен пълноценен преглед.

([3]) Съобщение на Комисията „Десет години прилагане на антитръстовото законодателство съгласно Регламент № 1/2003: постижения и бъдещи перспективи“ (COM(2014) 453 final, 9.7.2014 г.)

([4]) COM(2017) 142 final, 22.3.2017 г.

([5]) Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (ОВ L 11, 14.1.2019 г., ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32019L0001) („Директивата за ЕМК+“).

3. РОЛЯТА НА КОМИСИЯТА ПО ВРЕМЕ НА ПРОЦЕСА НА ТРАНСПОНИРАНЕ И СЛЕД НЕГО

3.1. Техническа помощ от Комисията за държавите членки

Скоро след приемането на Директивата за ЕМК+ Комисията проведе среща с всички държави членки за обсъждане на разпоредбите. Като последващи действия и по време на националните законодателни процеси Комисията отговори на запитвания от държавите членки как да се тълкуват разпоредбите на Директивата за ЕМК+, обсъди възможните варианти за транспонирането ѝ и предостави неофициални коментари относно проекти на национални мерки за транспониране ([6]).

3.2. Нарушения, свързани с несъобщаване на мерки за транспониране

Двадесет и две държави членки не спазиха двугодишния срок за транспониране ([7]). През март 2021 г. Комисията започна производства за установяване на нарушение срещу тези държави членки за несъобщаване на мерки за транспониране. През 2022 г. и 2023 г. Комисията предприе следващите стъпки в производствата за установяване на нарушение срещу държавите членки, които все още не я бяха уведомили за някакви мерки за транспониране: през септември 2022 г. тя изпрати мотивирани становища до Естония, Люксембург, Полша и Словения относно липсата на транспониране; през юли 2023 г. тя издаде с мотивирано становище срещу Румъния и заведе дело срещу Естония пред Съда на ЕС.

Всички държави членки, с изключение на Естония, транспонираха Директивата за ЕМК+ до декември 2023 г. Производството за установяване на нарушение срещу Естония поради липса на транспониране е висящо пред Съда на ЕС ([8]).

3.3. Оценки на Комисията на спазването на мерките за транспониране

Комисията наблюдава транспонирането на Директивата за ЕМК+ в държавите членки в съответствие със своите Насоки за по-добро регулиране ([9]), като извършва оценки на спазването както по отношение на пълнотата, така и по отношение на съответствието на националните мерки за транспониране.

4. ОСНОВНИ РАЗПОРЕДБИ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ЕМК+ И ТРАНСПОНИРАНЕ

4.1. Независимост и ресурси

В глава III от Директивата за ЕМК+ се гарантира, че националните органи по конкуренция се ползват от необходимите гаранции за независимост при прилагането

([6]) С Комисията беше проведена например консултация относно съответствието на системата за финансиране на национален орган по конкуренция с оглед на изискванията за независимост на Директивата за ЕМК+ (вж. член 4 и съображение 17).

([7]) До 4 февруари 2021 г. или малко след тази дата само Дания, Германия, Унгария, Литва и Нидерландия уведомиха Комисията за своите национални мерки за транспониране, както се изисква в член 34 от Директивата за ЕМК+.

([8]) Вж. дело C-577/23, Комисия/Естония (Директивата за ЕМК+).

([9]) SWD(2021) 305 final може да бъде намерен на адрес https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, страници 39 и 40.

на антитръстовите правила на ЕС и разполагат с необходимите ресурси, за да извършват работата си, което е предпоставка за ефективно прилагане на антитръстовите правила на ЕС.

С член 4 се въвежда минимален набор от гаранции за независимостта на националните органи по конкуренция. Държавите членки могат да определят допълнителни гаранции за независимост. В директивата се предвижда оперативна независимост, което означава независимост при упражняването на задълженията и правомощията им (вж. съображения 17, 18 и 22). Държавите членки следва да гарантират, че персоналът на националните органи по конкуренция нито търси, нито приема инструкции от правителствени или каквито и да е други публични или частни образувания и се въздържа от действия, несъвместими с неговите задължения и правомощия; лицата, които вземат решения, не могат да бъдат освобождавани от длъжност на основания, свързани с точното изпълнение на техните задължения и правомощия, и трябва да се избират, наемат или да се назначават в съответствие с ясни и прозрачни процедури. И накрая, националните органи по конкуренция следва да разполагат с правомощието да определят изцяло своите приоритети и да могат да отхвърлят официални жалби на основание, че не ги считат за приоритет.

С член 5 се въвежда изискване към държавите членки i) да гарантират, че националните органи по конкуренция имат на разположение човешките, финансовите, техническите и технологичните ресурси, необходими за изпълнението на основните им задачи съгласно антитръстовите правила на ЕС; и ii) че на тези органи се дава независимост при изпълнението на предоставения бюджет за целите на тези задачи. В съображение 17 се посочва, че санкциите, които националните органи по конкуренция налагат за нарушения на антитръстовите правила на ЕС, не следва да се използват за прякото финансиране на тези органи. Това има за цел да се обезпечи тяхната безпристрастност.

Понастоящем почти всички държави членки разполагат с минималния набор от гаранциите за независимост, които се изискват съгласно Директивата за ЕМК+ в техните национални законодателства, както и съгласно изрична разпоредба, с която се гарантира оперативната независимост на националните органи по конкуренция. В по-голямата част от държавите членки също така се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат с достатъчно ресурси, за да изпълняват своите задачи. Налице е или изрична гаранция в националните закони, или имплицитна гаранция, тъй като националните органи по конкуренция могат да упражняват влияние върху ресурсите, с които разполагат, в процеса на разпределяне на бюджета. Други национални органи по конкуренция се самофинансират основно чрез задължителни вноски от предприятията.

В транспонирането на тази глава от Директивата за ЕМК+ беше укрепена независимостта на националните органи по конкуренция в повечето държави членки. Това беше постигнато чрез приемане на изрични разпоредби, с които се гарантират оперативната и бюджетната им независимост, премахва се предишният контрол от страна на министерството, въвеждат се нови правила за предотвратяване на конфликти на интереси, повишава се защитата на вземащите решения лица в тях срещу неоснователно уволнение и се въвеждат ясни критерии за подбор на тези вземащи решения лица. Значително подобрение в някои държави членки представлява и правомощието за определяне на приоритетите при правоприлагането и отхвърлянето на официални жалби на основание, че не се считат за приоритет.

В някои държави членки са въведени изрични разпоредби, в които се установява, че националният орган по конкуренция следва да разполага с достатъчно ресурси за изпълнението на своите задачи. В няколко държави членки националните органи по конкуренция са получили допълнителни ресурси по отношение на своя бюджет или персонал след транспонирането на директивата.

Въпреки това от оценките на спазването е видно, че съгласно националното право на няколко държави членки държавните служители имат право да участват в производствата на националните органи по конкуренция.

В една държава членка защитата, която се изисква съгласно член 4, параграф 3 от директивата срещу неоснователно уволнение на лицата, които вземат решения, не обхваща всички вземащи решения лица в националния орган по конкуренция. Освен това допустимите основания за уволнение, и по-специално съставът за „тежко нарушение“, което може да доведе до уволнение, не са ясно определени в националното право на няколко държави членки. В една държава членка е определено и допълнително основание за уволнение извън посочените в директивата.

В няколко държави членки липсват прозрачна процедура за назначаване и ясни критерии за подбор на вземащите решения лица в националните органи по конкуренция.

В една държава членка националният орган по конкуренция не разполага с изрично правомощие да отхвърля официални жалби на основание, че не се считат за приоритет.

В няколко държави членки няма гаранции, с които да се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат с достатъчно ресурси.

И накрая, националните органи по конкуренция в няколко държави членки трябва да получат определени одобрения от правителството при изпълнението на предоставения бюджет.

4.2. Правомощия за провеждане на разследвания и правомощия за вземане на решения

В глава IV от Директивата за ЕМК+ се определят минималните ефективни правомощия, с които националните органи по конкуренция трябва да разполагат, за да провеждат разследвания и да вземат решения. Целта е да се гарантира, че националните органи по конкуренция не са възпрепятствани ефективно да прекратят нарушение на антитръстовите правила на ЕС поради липсата на такива правомощия или поради ограниченията в обхвата им.

В членове 6—9 се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат с ефективни инструменти за провеждане на разследвания. Съгласно членове 6 и 7 органите разполагат с правомощия да провеждат необявени проверки на стопански помещения и на помещения, които не се използват за стопанска дейност. Съгласно член 8 те разполагат с правомощието да издават искания за информация, а съгласно член 9 имат правомощието да призовават за снемане на обяснения представители на предприятия, представители на юридически лица, различни от предприятия, и физически лица.

С членове 10—12 се въвежда минимален набор от правомощия за вземане на решения, с които националните органи по конкуренция следва да разполагат. Съгласно член 10 тези органи разполагат с правомощието да установяват нарушение, да изискват от предприятието да го прекрати и да налагат структурни и поведенчески мерки. Те могат също така да установяват дали в миналото има извършено нарушение. Съгласно член 11 те имат правомощието да вземат решение за временни мерки по своя собствена инициатива (служебно). Съгласно член 12 те могат да приемат поемането на задължения от предприятия.

По отношение на правомощията за провеждане на разследвания почти всички държави членки са привели националните си закони в съответствие с директивата. В някои държави членки това доведе до въвеждането на нови правомощия, като например правомощието да се провеждат проверки на помещения, които не се използват за стопанска дейност, да се провеждат проверки с помощта на полицията, да се продължава проверката в помещенията на органа или на друго определено място, да се изпращат искания за информация на други юридически и физически лица и да се призовават съответни лица за снемане на обяснения. Някои държави членки надхвърлиха минималните изисквания, определени в директивата, като предоставиха на националните органи по конкуренция правомощия да задават въпроси по време на проверките в помещения, които не се използват за стопанска дейност, и да запечатват такива помещения и съответната документация.

В няколко държави членки обаче при оценките на спазването са установени определени ограничения на правомощията на националния орган по конкуренция да извършва необявени проверки на стопански помещения и на помещения, които не се използват за стопанска дейност. Най-често ограничението се състои в това, че от органа се изисква да отговаря на правни стандарти, които не са в съответствие с предвидените в директивата. Установени са също определени ограничения във връзка с правомощията на националния орган по конкуренция да търси и копира електронни документи в стопански помещения и да продължи проверката в своите помещения или на друго определено място. Не всички държави членки са транспонирали предварителното съдебно разрешение, изисквано от Директивата за ЕМК+ за проверки на помещения, които не се използват за стопанска дейност.

Освен това в няколко държави членки националният орган по конкуренция няма право да изисква информация от други физически и юридически лица.

В няколко други държави членки националният орган по конкуренция няма право да призовава представители на други юридически и/или физически лица за снемане на обяснения.

По отношение на правомощията за вземане на решения всички държави членки вече разполагат в националните си законодателства с минималния набор от правомощия, предвиден в Директивата за ЕМК+. Значителни подобрения са постигнати в някои държави членки, в които националният орган по конкуренция все още не разполагаше с правомощието да налага поведенчески и структурни мерки, както и в няколко държави членки, в които преди това националните органи по конкуренция не можеха да приемат временни мерки по своя собствена инициатива. В няколко държави членки беше проведено допитване до участниците на пазара в процедурата за решения за поемане на задължения. Някои държави членки са използвали транспонирането на Директивата за ЕМК+, за да предоставят правомощия на своите

национални органи по конкуренция да приемат решения за постигане на споразумение, въпреки че това е правомощие, което не е обхванато от директивата.

От оценките за спазване е видно обаче, че в няколко държави членки от националния орган по конкуренция се изисква да докаже, че установяването на нарушение, извършено в миналото, представлява „законен интерес“, а това е изискване, което не е предвидено в Директивата за ЕМК+.

4.3. Санкции и периодични имуществени санкции

Съгласно глава V от Директивата за ЕМК+ националните органи по конкуренция могат да наложат на предприятия възпиращи санкции.

В член 13 се предвижда националните органи по конкуренция да наложат санкции във водените от самите тях административни производства или да поискат в рамките на ненаказателни съдебни производства налагането на санкции на предприятия за нарушения на антитръстовите правила на ЕС. В него също така се гарантира, че те могат да наложат санкции за неспазване на взетите в рамките на разследването мерки или решения.

В член 14 се въвеждат основни параметри, които националните органи по конкуренция следва да вземат предвид при определяне на размера на санкцията. В него също така се предвижда възможност за налагане на глоби на сдружения на предприятия въз основа на оборота на техните членове. В член 15 се определя обща минимална основа за максималния законен размер на санкцията, която може да бъде наложена за нарушения на антитръстовите правила на ЕС. Държавите членки са свободни да въвеждат по-високи максимални санкции.

В член 16 се предвижда правомощието за налагане на периодични имуществени санкции, за да се гарантира спазването на взетите в рамките на разследването мерки и решения.

След транспонирането на Директивата за ЕМК+ националните органи по конкуренция в почти всички държави членки разполагат с правомощието да наложат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, както и периодични имуществени санкции на предприятия и сдружения на предприятия.

Значителни подобрения бяха направени в няколко държави членки, в които прилагането на Директивата за ЕМК+ доведе до съществени промени в системите им за правоприлагане. Две държави членки преминаха от система за изцяло наказателно правоприлагане към смесена гражданско-наказателна система, при която санкциите вече могат да бъдат наложени или потвърдени от граждански съд. Две други държави членки, които вече разполагаха със система за правоприлагане, която беше в съответствие с директивата, се възползваха от възможността да повишат ефективността на системата си: в една държава членка националният орган по конкуренция вече не е задължен да сезира съда, но може да налага глоби като част от собственото си административно производство; в другата държава членка националният орган по конкуренция вече не е необходимо да следва наказателноправна процедура, за да налага глоби на предприятия.

Освен това някои държави членки са увеличили максималните размери на санкциите, а други са направили възможно налагането на глоби за процесуални нарушения. В друга държава членка е установено понятието „предприятие“ и в нея

вече могат да се налагат санкции на дружества майки и правоприемници. В други държави членки националните органи по конкуренция вече имат правомощието да налагат санкции на сдружения на предприятия въз основа на оборота на членовете им и да задължат сдружението да изисква вноски от своите членове за покриване на санкцията.

От оценките на спазването е видно обаче, че в няколко държави членки продължават да съществуват някои ограничения, поради които националните органи по конкуренция не могат да налагат процесуални санкции за неспазване на взетите в рамките на разследването мерки и/или решения или могат да налагат такива санкции само за определени видове неспазване. Освен това в една държава членка от националния орган по конкуренция се изисква първо да потърси отговорност от физическо лице на ръководна позиция, преди да наложи санкция на предприятието за това нарушение. В друга държава членка максималният размер на санкцията, която националният орган по конкуренция може да налага за нарушения на антитръстовите правила на ЕС, не е в съответствие с изискванията на Директивата за ЕМК+.

4.4. Освобождаване от санкции или намаляване на техния размер

В глава VI от Директивата за ЕМК+ се определят хармонизирани правила за националните програми за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер. Програмите за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер са възлов инструмент за разкриването на картели. Целта е да се повиши правната сигурност за предприятията, които желаят да подават искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, като по този начин се гарантира, че те имат стимул да си сътрудничат с Комисията и националните органи по конкуренция, чрез намаляване на разликите между програмите за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, приложими в държавите членки.

В член 17 се определят еднакви условия за освобождаване от санкции за предприятията, които разкрият участието си в тайни картели. В член 18 се установяват условията за предоставяне на намаляване на санкциите за предприятия, които не отговарят на условията за пълно освобождаване от санкции, но предоставят доказателства със съществена добавена стойност при доказване на съществуването на таен картел. В член 19 се уточняват общите условия, на които трябва да отговаря всеки заявител за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, за да се осигури сътрудничеството му в пълна степен и да се преустанови участието му в картела. В член 20 се предвиждат единни правила относно формата, подаването и езика на изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер.

С член 21 се въвеждат хармонизирани правила за „маркери“ за искания за освобождаване от санкции. Тези съкратени искания за освобождаване дават възможност на предприятията да получат място в реда за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, докато съберат достатъчно информация и доказателства, за да отговарят на условията за освобождаване от санкции. С член 22 се въвежда рационализирана система за съкратени искания. Тя дава възможност на заявителите, поискали от Комисията освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, да подадат съкратени искания до националните органи по конкуренция във връзка със същия таен картел.

И накрая, с член 23 се въвежда защита срещу административни и наказателноправни санкции за настоящи и бивши членове на персонала на заявителите за освобождаване от санкции, при условие че са изпълнени определени условия.

Всички държави членки вече имат въведени програми за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, които следват единни правила и процедури. Транспонирането на Директивата за ЕМК+ доведе до въвеждането на административни програми за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер в две държави членки. В други държави членки програмите за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер са кодифицирани в първичното или вторичното законодателство. В по-общ план транспонирането доведе до по-голяма степен на хармонизиране на програмите за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер в целия ЕС. В някои държави членки транспонирането доведе също така до въвеждането на маркери и съкратени искания. Други държави членки са въвели защита срещу наказателноправни санкции за персонала на заявителите за освобождаване от санкции.

Всички държави членки са приложили основните разпоредби на Директивата за ЕМК+ относно освобождаването от санкции или намаляването на техния размер. Според оценките на спазването обаче националните органи по конкуренция в няколко държави членки не са възпрепятствани да изискват допълнителна информация от предприятията, след като те са подали съкратено искане, и/или не са задължени да изискват пълно искане само при изключителни обстоятелства, преди Комисията да е взела решение дали да продължи делото.

В националното законодателство на няколко държави членки не е предвидена защита срещу административни и/или наказателни санкции за персонала на заявителите за освобождаване от санкции или има допълнително изискване членът на персонала да подаде индивидуално искане за освобождаване от санкции. В друга държава членка в националното право на прокурора се предоставя широка свобода на преценка да реши дали да извърши наказателно преследване, или да санкционира тези лица.

С това е свързан проблемът, че в няколко държави членки няма изрично изискване националните органи по конкуренция да осигурят необходимите контакти между компетентните извършващи наказателно преследване органи или санкциониращите органи в съответните им държави членки и органите по конкуренция на други държави членки, за да се гарантира, че персоналът на заявителите за освобождаване от санкции е защитен от административни и/или наказателноправни санкции в трансгранични ситуации.

4.5. Оказване на взаимно съдействие

В глава VII от Директивата за ЕМК+ се въвеждат хармонизирани правила, с които се улеснява оказването на взаимно съдействие между националните органи по конкуренция. Чрез тези механизми за оказване на взаимно съдействие националните органи по конкуренция могат да прилагат ефективно правото в областта на конкуренцията извън техните граници, в резултат на което децентрализираната система за прилагане на антитръстовите правила на ЕС може да функционира като едно съгласувано цяло.

В член 24 на длъжностните лица от националните органи по конкуренция се разрешава да присъстват и да оказват съдействие при проверките или при снемането

на обяснения, провеждани от друг национален орган по конкуренция от тяхно име. В него се предоставят също така правомощия на националните органи по конкуренция да използват правомощията си за разследване, за да установят неспазване на мерки и решения, постановени от други национални органи по конкуренция. Съгласно членове 25 и 26 националните органи по конкуренция могат да искат един от друг уведомяване за документи и изпълнение на решения от тяхно име посредством единен инструмент.

В членове 27 и 28 се определят общи принципи на сътрудничество, например във връзка с приложимото право, съдържанието на единния документ, езиковите изисквания, покриването на разходите, възможността за отхвърляне на искане за съдействие и разглеждането на спорове относно искания за оказване на взаимно съдействие.

Чрез Директивата за ЕМК+ беше засилено сътрудничеството между националните органи по конкуренция. С нея е предоставено и ново правомощие на тези органи — да използват своите мерки за разследване, за да установяват неспазване на мерките и/или решенията, приети в рамките на разследването от други национални органи по конкуренция. Тя въвежда и „единния документ“, който улеснява понастоящем уведомяването или изпълнението на действията на националните органи по конкуренция в други държави членки.

Въпреки това от оценките на спазването е видно, че националните органи по конкуренция в няколко държави членки не разполагат с изрични правомощия да използват мерките за разследване, за да проверяват спазването на мерките и решенията, постановени от други национални органи по конкуренция, или да изискват такова оказване на взаимно съдействие, или да обменят информацията, събрана в този контекст, за да се използва като доказателство в техните производства по правоприлагане.

В няколко държави членки няма изрично правомощие да се изисква нотифициране на действия или изпълнение на решения от други национални органи по конкуренция или това правомощие е предмет на по-строги условия от предвидените в директивата. И накрая, в няколко държави членки не е изключена възможността да се прилагат национални давностни срокове към решенията за налагане на санкции, постановени от други национални органи по конкуренция, което би могло да попречи на тези органи да предоставят исканото оказване на взаимно съдействие.

4.6. Давностни срокове

Глава VIII от Директивата за ЕМК+ съдържа правила относно давностните срокове за налагането на санкции и периодични имуществени санкции от националните органи по конкуренция.

Съгласно член 29, параграф 1 националните давностни срокове трябва да спрат да текат или да бъдат прекъснати за срока на производството по правоприлагане по отношение на същото нарушение на антитръстовите правила на ЕС пред друг национален орган по конкуренция или пред Комисията. Това гарантира, че системата от паралелни правомощия в рамките на ЕМК функционира ефективно и че други национални органи по конкуренция няма да бъдат възпрепятствани впоследствие да разследват въпросното поведение или да вземат решение.

В член 29, параграф 2 от държавите членки се изисква да гарантират, че техните давностни срокове спират да текат или се прекъсват, докато решенията за налагане на санкции на техните национални органи по конкуренция са предмет на съдебен контрол. По този начин продължителните производства по обжалване няма да засегнат правомощията на националните органи по конкуренция да налагат санкции или периодични имуществени санкции.

Значително подобрение, внесено от Директивата за ЕМК+, е, че всички държави членки вече са установили правило, с което се гарантира, че техните национални органи по конкуренция не са ограничени със срок за налагане на санкции или периодични имуществени санкции, когато Комисията или друг национален орган по конкуренция разглежда същото нарушение.

От оценките на спазването обаче е видно, че в няколко национални закона съществува неяснота относно това дали спирането или прекъсването обхваща всички предприятия, участващи в нарушението. В други национални закони спирането или прекъсването се допуска само при условие че са предприети определени стъпки (например официално откриване на производство).

4.7. Общи разпоредби

Глава IX от Директивата за ЕМК+ включва общи разпоредби относно ролята на националните административни органи по конкуренция пред националните съдилища, достъпа на страните до преписките, ограниченията върху достъпа и използването на информация, както и допустимостта на доказателствата пред националните органи по конкуренция.

В член 30 се гарантира, че националните административни органи по конкуренция имат правомощието да предявяват и/или защитават своите искове пред националните съдилища.

Член 31 има за цел да се ограничи използването на определени категории информация, която предприятията предоставят на националните органи по конкуренция по време на производствата по правоприлагане. Чрез увеличаване на правната сигурност по отношение на защитата на тази информация Директивата за ЕМК+ има за цел да се гарантира ефективността на процедурите по правоприлагане, както и на програмите за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер и за постигане на споразумение.

В член 31, параграф 2 се предвижда общо задължение за опазване на професионалната тайна за националните органи по конкуренция и техния персонал. В член 31, параграф 3 се ограничава достъпът до изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер и исканията за постигане на споразумение във всяко съответно производство, при което тези документи могат да попаднат, например в наказателни производства, при които от националните органи по конкуренция се изисква да предадат преписките си на прокурора. В член 31, параграф 4 се ограничава начинът, по който страните, които са получили достъп до преписката в производство по правоприлагане на националните органи по конкуренция, могат да използват информацията от изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции и намаляване на техния размер и исканията за постигане на споразумение. В член 31, параграф 5 се забранява на страните да използват определени категории информация в

производствата пред националните съдилища преди производството по правоприлагане на националния орган по конкуренция. И накрая, в член 31, параграф 6 се определят конкретни условия за обмен на изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции и намаляване на техния размер между националните органи по конкуренция.

В член 32 се гарантира, че всички видове доказателства са допустими като доказателства пред националните органи по конкуренция, независимо от формата им и от носителя, на който се съхраняват.

След транспонирането на Директивата за ЕМК+ националните органи по конкуренция във всички държави членки разполагат с правомощието да предявяват и/или защитават своите искове пред националните съдилища. От оценките на спазването обаче е видно, че в някои държави членки националните органи по конкуренция нямат право да обжалват отказа на национален съдебен орган да предостави предварително разрешение за проверка.

Във всички държави членки националните органи по конкуренция и техният персонал подлежат на задължение за опазване на професионалната тайна. Освен това всички държави членки предвиждат в националните си закони някои ограничения върху използването на определени категории информация, по-специално изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер или исканията за постигане на споразумение.

От оценките на спазването е видно обаче съществуването на определени ограничения. В по-голямата част от държавите членки националното право не ограничава достъпа до изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер или исканията за постигане на споразумение във всички съответни производства, в които тези документи могат да попаднат. В няколко държави членки използването на информация, получена от изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер или исканията за постигане на споразумение чрез достъп до преписките, не е изрично ограничено до конкретните обстоятелства, описани в Директивата за ЕМК+. Освен това в някои държави членки или не е предвидено ограничението върху използването на определени категории информация преди производство по правоприлагане от страна на националния орган по конкуренция, или то не обхваща всички национални съдебни производства.

Във всички държави членки всички видове доказателства са допустими като доказателство пред националните органи по конкуренция, независимо от формата им и от носителя, на който се съхраняват.

5. Очаквано развитие на съдебната практика във връзка с Директивата за ЕМК+

След приемането на Директивата за ЕМК+ до Съда на ЕС бяха отправени редица искания за преюдициално заключение относно задълженията съгласно посочената директива.

Дело C-2/23, *FL und KM Baugesellschaft u S,* представлява запитване от Австрия за получаването на указания относно това дали в националното право на прокурорите в наказателно производство може да бъде разрешено да получат достъп до

изявленията във връзка с исканията за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер или исканията за постигане на споразумение, както и да ги използват. Очаква се решението на Съда на ЕС да предостави насоки относно защитата на изявленията във връзка с искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер и исканията за постигане на споразумение (член 31, параграф 3) в контекста на сътрудничеството между националните органи по конкуренция и други извършващи наказателно преследване органи.

Съединени дела C-258/23 до C260/23, *Imagens Médicas Integradas и други*, както и дела C-132/24, *Apap и други,* и C-195/24, *Blueotter и други,* представляват запитвания от Португалия за получаването на указания дали кореспонденцията по електронна поща може да бъде конфискувана по време на проверки в стопански помещения без предварително разрешение на съда. Дело C-619/23, *Ronos,* представлява запитване от България за получаването на указания относно това дали конституционните гаранции могат да ограничат правомощието за претърсване на кореспонденция в чат в приложение на лаптоп, открит по време на проверки на стопански помещения. Очаква се в тези решения на Съда на ЕС да бъдат предоставени разяснения относно правомощията за проверки (член 6), допустимостта на доказателствата (член 32) и задължението на държавите членки да планират процесуалните гаранции така, че да се постигне баланс между основните права на предприятията и задължението да се гарантира, че антитръстовите правила на ЕС се прилагат ефективно (съображение 14).

Дело C-511/23, *Caronte & Tourist SpA*, представлява запитване от Италия за получаването на указания относно това дали сроковете за предварителните разследвания на жалби от страна на националните органи по конкуренция са съвместими с ефективното прилагане на антитръстовите правила на ЕС. Решението на Съда на ЕС може също така да се отнася до въздействието, което такива срокове може да окажат върху правомощието на националните органи по конкуренция да определят приоритетите при правоприлагането (член 4, параграф 5).

И накрая, дело C-588/24, *Imballaggi Piemontesi*, представлява запитване от Италия за получаването на указания относно това дали национална разпоредба, с която на органа по конкуренция се разрешава при определени условия и надлежна обосновка да удължи сроковете, в рамките на които трябва да приключи производството по правоприлагане, е съвместима със задължението за провеждане на производства в разумен срок (член 3, параграф 3).

6. Заключение

Директивата за ЕМК+ има за цел на националните органи по конкуренция да се даде възможност да бъдат по-ефективни в правоприлагането на антитръстовите правила на ЕС чрез въвеждане на минимален набор от гаранции за независимостта и правомощията за провеждане на разследвания, вземане на решения и налагане на санкции, хармонизиране на програми за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер и засилване на сътрудничеството между националните органи по конкуренция. По този начин с Директивата за ЕМК+ се допълва децентрализираната система за правоприлагане, въведена с Регламент (ЕО) № 1/2003, чрез който на националните органи по конкуренция бяха предоставени правомощия да прилагат антитръстовите правила на ЕС, без да им се предоставят хармонизирани правомощия за правоприлагане.

Всички държави членки с изключение на една транспонираха основните разпоредби на директивата, въпреки че повечето от тях го направиха със забавяне.

Комисията ще продължи да извършва оценка и наблюдение на спазването на Директивата за ЕМК+ от страна на държавите членки и ще предприеме подходящи мерки, включително производства за установяване на нарушение, когато е необходимо, за да се гарантира нейното пълно и правилно транспониране в целия ЕС. Комисията също така ще продължи да наблюдава развитието в държавите членки в тази област с цел преразглеждане на Директивата за ЕМК+, след като бъде натрупан достатъчен опит от прилагането на новите правила.