COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.11.2024
COM(2024) 558 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

relativo à transposição da Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

relativo à transposição da Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno

1. A DIRETIVA REC+: ORIGENS E OBJETIVOS

As regras anti-*trust* da UE procuram assegurar a efetiva concorrência no mercado interno. O artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») proíbe acordos entre duas ou mais empresas que restrinjam a concorrência, tais como cartéis estabelecidos entre concorrentes para fixar preços. O artigo 102.º do TFUE proíbe as empresas com uma posição dominante no mercado de abusarem dessa posição, por exemplo ao concederem descontos ilegais ou ao fixarem preços predatórios.

Desde 2004, as autoridades da concorrência dos Estados-Membros da UE («autoridades nacionais da concorrência») têm competência, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho([1]), para aplicar, a par da Comissão Europeia, as regras anti-*trust* da UE.

A Comissão e as autoridades nacionais da concorrência aplicam as regras anti-*trust* da UE em estreita cooperação no âmbito da Rede Europeia da Concorrência («REC»). Em geral, a Comissão investiga práticas ou acordos anticoncorrenciais que afetem a concorrência em três ou mais Estados-Membros, ou se for útil definir um precedente à escala europeia. Regra geral, as autoridades nacionais da concorrência estão numa posição privilegiada para agir quando a concorrência é substancialmente afetada no respetivo território([2]).

Ao habilitar as autoridades nacionais da concorrência, o Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho criou um sistema descentralizado de aplicação das regras anti-*trust* da UE, sem, porém, estabelecer meios e instrumentos pormenorizados para a aplicação dessas regras a nível nacional. Ou seja, embora as autoridades nacionais da concorrência aplicassem as mesmas regras materiais, as suas competências de investigação e de decisão estavam sujeitas ao direito nacional.

Depois de acumular uma década de experiência com o sistema de aplicação descentralizado, a Comissão identificou alguns domínios que requeriam medidas adicionais([3]). Em 22 de março de 2017, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva

---

([1]) Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (JO L 1 de 4.1.2003, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj) [«Regulamento (CE) n.º 1/2003»].

([2]) Ver secção 2.1, «Princípios de atribuição», da Comunicação da Comissão sobre a cooperação no âmbito da rede de autoridades de concorrência (JO C 101 de 27.4.2004, p. 43).

([3]) Comunicação da Comissão «Dez anos de aplicação da legislação anti-*trust* ao abrigo do Regulamento n.º 1/2003: Progressos alcançados e perspetivas» [COM(2014) 453 final], de 9 de julho de 2014.

para que as autoridades da concorrência dos Estados-Membros fossem mais eficazes a aplicar a lei e a garantir o bom funcionamento do mercado interno([4]).

Em 11 de dezembro de 2018, o Parlamento Europeu e o Conselho cumpriram o seu mandato, adotando a Diretiva (UE) 2019/1([5]) («Diretiva REC+»), que visava assegurar que as autoridades nacionais da concorrência dispõem: i) de garantias básicas de independência e meios; ii) de competências essenciais de investigação, tomada de decisões e aplicação de coimas; iii) de programas de clemência; e iv) de mecanismos de assistência mútua.

A Diretiva REC+ entrou em vigor em 3 de fevereiro de 2019. Os Estados-Membros tinham de transpor a referida diretiva para o direito nacional até 4 de fevereiro de 2021.

2. ÂMBITO DO PRESENTE RELATÓRIO

Nos termos do artigo 35.º da Diretiva REC+, a Comissão tem de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 12 de dezembro de 2024, um relatório sobre a transposição e a execução da mesma. Se adequado, a Comissão pode reexaminar a Diretiva REC+ e, se necessário, apresentar uma proposta legislativa.

O presente relatório incide em especial sobre a forma como as principais disposições da Diretiva REC+ foram transpostas nos Estados-Membros que concluíram o processo de transposição. Destaca as principais melhorias introduzidas pela Diretiva REC+ nestes Estados-Membros e os principais problemas identificados no que diz respeito à transposição da diretiva. Além disso, descreve a evolução esperada da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia («TJUE») suscetível de influenciar ainda mais determinados aspetos da Diretiva REC+.

Uma vez que muitos Estados-Membros não cumpriram o prazo de transposição de dois anos, ainda é demasiado cedo para apresentar um relatório sobre a execução da Diretiva REC+ ou proceder a uma revisão significativa da mesma.

3. O PAPEL DA COMISSÃO DURANTE E APÓS O PROCESSO DE TRANSPOSIÇÃO

3.1. Assistência técnica prestada pela Comissão aos Estados-Membros

Pouco após a adoção da Diretiva REC+, a Comissão realizou uma reunião com todos os Estados-Membros para examinar as disposições. Na sequência dos processos legislativos nacionais e ao longo dos mesmos, a Comissão respondeu a perguntas dos Estados-Membros sobre a forma de interpretar as disposições da Diretiva REC+, analisou possíveis opções para a sua transposição e apresentou observações informais sobre os projetos de medidas nacionais de transposição([6]).

([4]) COM(2017) 142 final, de 22 de março de 2017.

([5]) Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno (JO L 11 de 14.1.2019, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj) («Diretiva REC+»).

([6]) A título de exemplo, a Comissão foi consultada sobre a conformidade de um sistema de financiamento de uma autoridade nacional da concorrência à luz dos requisitos de independência da Diretiva REC+ (ver artigo 4.º e considerando 17).

3.2. Infrações por não comunicação de medidas de transposição

Vinte e dois Estados-Membros não cumpriram o prazo de transposição de dois anos([7]). Em março de 2021, a Comissão deu início a processos por infração contra estes Estados-Membros pela não comunicação de medidas de transposição. Em 2022 e 2023, a Comissão deu seguimento aos processos por infração contra os Estados-Membros que ainda não tinham notificado quaisquer medidas de transposição: em setembro de 2022, enviou pareceres fundamentados à Estónia, ao Luxemburgo, à Polónia e à Eslovénia pela não transposição; em julho de 2023, emitiu um parecer fundamentado contra a Roménia e intentou uma ação contra a Estónia junto do TJUE.

Até dezembro de 2023, todos os Estados-Membros, com exceção da Estónia, tinham transposto a Diretiva REC+. O processo por infração contra a Estónia por não transposição está pendente no TJUE([8]).

3.3. Avaliações da conformidade das medidas de transposição efetuadas pela Comissão

Em conformidade com as suas Orientações sobre Legislar Melhor([9]), a Comissão acompanhou a transposição da Diretiva REC+ nos Estados-Membros pela realização de avaliações da conformidade relativas à exaustividade e à conformidade das medidas nacionais de transposição.

4. PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DA DIRETIVA REC+ E TRANSPOSIÇÃO

4.1. Independência e meios

O capítulo III da Diretiva REC+ garante que as autoridades nacionais da concorrência gozam das garantias de independência necessárias ao aplicarem as regras anti-*trust* da UE e dispõem dos meios necessários para levar a cabo o seu trabalho, elementos indispensáveis de uma aplicação eficaz das regras anti-*trust* da UE.

O artigo 4.º introduz um conjunto mínimo de garantias de independência para as autoridades nacionais da concorrência. Os Estados-Membros são livres de estabelecer garantias adicionais de independência. A diretiva prevê a independência operacional, ou seja, a independência no exercício das suas funções e competências (ver considerandos 17, 18 e 22). Os Estados-Membros devem assegurar que os membros do pessoal das autoridades nacionais da concorrência não solicitam nem recebem instruções do governo ou de qualquer outra entidade pública ou privada e se abstêm de atos incompatíveis com as suas funções e competências; os decisores não podem ser demitidos por motivos relacionados com o correto desempenho das suas funções e competências, devendo ser selecionados, recrutados ou nomeados de acordo com procedimentos claros e transparentes. Por último, as autoridades nacionais da concorrência devem ter competência

([7]) Apenas a Dinamarca, a Alemanha, a Lituânia, a Hungria e os Países Baixos notificaram a Comissão das suas medidas nacionais de transposição até (ou pouco depois de) 4 de fevereiro de 2021, como exigido pelo artigo 34.º da Diretiva REC+.

([8]) Ver processo C-577/23, Comissão/Estónia (Diretiva REC+).

([9]) SWD(2021) 305 final, disponível em https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, páginas 39 e 40.

para definir plenamente as suas prioridades e devem ter a possibilidade de rejeitar denúncias formais por motivos de prioridade.

O artigo 5.º introduz a obrigação de os Estados-Membros i) assegurarem que as autoridades nacionais da concorrência dispõem dos recursos humanos, financeiros, técnicos e tecnológicos necessários para desempenharem as funções essenciais que lhe incumbem por força das regras anti-*trust* da UE; e ii) concederem a estas autoridades independência na utilização do orçamento atribuído para estas tarefas. O considerando 17 refere que as coimas aplicadas pelas autoridades nacionais da concorrência por infrações às regras anti-*trust* da UE não devem ser utilizadas para o financiamento direto dessas autoridades. O intuito é garantir a sua imparcialidade.

Atualmente, quase todos os Estados-Membros dispõem, nas suas legislações nacionais, do conjunto mínimo de garantias de independência exigido pela Diretiva REC+, incluindo uma disposição explícita que garante a independência operacional das autoridades nacionais da concorrência. A grande maioria dos Estados-Membros também garante às autoridades nacionais da concorrência recursos suficientes para desempenhar as suas funções. Os ordenamentos nacionais têm uma garantia explícita ou uma garantia implícita, já que as autoridades nacionais da concorrência têm capacidade para exercer influência no que respeita aos recursos que lhes são disponibilizados no processo de afetação orçamental. Outras autoridades nacionais da concorrência são principalmente autofinanciadas através de contribuições obrigatórias das empresas.

A transposição deste capítulo da Diretiva REC+ reforçou a independência das autoridades nacionais da concorrência na maior parte dos Estados-Membros. Este reforço foi conseguido através da adoção de disposições explícitas que garantem a sua independência operacional e orçamental, da eliminação de anteriores situações de controlo ministerial, da introdução de novas regras para evitar conflitos de interesses, do aumento da proteção dos seus decisores contra a demissão sem justa causa e da introdução de critérios de seleção claros para esses decisores. Uma melhoria significativa em alguns Estados-Membros é também a competência para estabelecer prioridades de execução e rejeitar queixas formais por motivos de prioridade.

Alguns Estados-Membros adotaram disposições explícitas que estabelecem que a autoridade nacional da concorrência deve dispor de recursos suficientes para desempenhar as suas funções. Em alguns Estados-Membros, a autoridade nacional da concorrência recebeu recursos adicionais em termos de orçamento ou de pessoal na sequência da transposição da diretiva.

No entanto, as avaliações da conformidade revelam que, em alguns Estados-Membros, o direito nacional permite a funcionários públicos participar em processos das autoridades nacionais da concorrência.

Num dos Estados-Membros, a proteção exigida pelo artigo 4.º, n.º 3, da diretiva contra demissões injustificadas dos decisores não abrange todos os decisores da autoridade nacional da concorrência. Além disso, em vários Estados-Membros, o direito nacional não define claramente quais os motivos admissíveis para a demissão e, em especial, o que constitui uma «infração grave» suscetível de conduzir à demissão. Um Estado-Membro estabeleceu ainda um motivo adicional de demissão, para além dos previstos na diretiva.

Alguns Estados-Membros carecem de um procedimento de nomeação transparente e de critérios de seleção claros para os decisores nas respetivas autoridades nacionais da concorrência.

Num Estado-Membro, a autoridade nacional da concorrência não tem competência explícita para rejeitar denúncias formais por motivos de prioridade.

Em alguns Estados-Membros, não há garantias para assegurar que as autoridades nacionais da concorrência dispõem de recursos suficientes.

Por último, em alguns Estados-Membros, as autoridades nacionais da concorrência estão dependentes de determinadas autorizações do governo ao despender o orçamento que lhes é atribuído.

4.2. Competências de investigação e de decisão

O capítulo IV da Diretiva REC+ estabelece as competências mínimas efetivas de que as autoridades nacionais da concorrência devem dispor para investigar e tomar decisões. O objetivo é assegurar que as autoridades nacionais da concorrência não sejam impedidas de pôr efetivamente termo a uma infração às regras anti-*trust* da UE pela falta de tais competências ou devido a limitações no seu âmbito de aplicação.

Os artigos 6.º a 9.º asseguram que as autoridades nacionais da concorrência dispõem de instrumentos de investigação eficazes. Nos termos dos artigos 6.º e 7.º, as autoridades têm competência para realizar inspeções sem aviso prévio em instalações de empresa e outras instalações. Nos termos do artigo 8.º, têm competência para apresentar pedidos de informações e, nos termos do artigo 9.º, têm competência para convocar para inquirições representantes de empresas, representantes de pessoas coletivas que não sejam empresas e pessoas singulares.

Os artigos 10.º a 12.º introduzem um conjunto mínimo de competências de decisão de que as autoridades nacionais da concorrência devem dispor. Nos termos do artigo 10.º, estas autoridades têm competência para constatar a existência de uma infração, exigir que a empresa ponha termo à mesma e impor medidas de conduta ou de caráter estrutural. Podem igualmente constatar que foi cometida uma infração no passado. Nos termos do artigo 11.º, têm competência para adotar oficiosamente medidas provisórias (*ex officio*). Nos termos do artigo 12.º, podem aceitar compromissos das empresas.

Em termos de competências de investigação, quase todos os Estados-Membros harmonizaram a respetiva legislação nacional com a diretiva. Em alguns Estados-Membros, tal resultou na introdução de novas competências, tais como a competência para realizar inspeções em outras instalações, realizar inspeções com a assistência da polícia, prosseguir a inspeção nas suas próprias instalações ou em instalações designadas, apresentar pedidos de informações a outras pessoas singulares e coletivas e convocar as pessoas pertinentes para inquirições. Alguns Estados-Membros foram mais além dos requisitos mínimos estabelecidos na diretiva ao conferirem às autoridades nacionais da concorrência competência para fazer perguntas durante as inspeções em outras instalações e selar essas instalações e a documentação pertinente.

Contudo, em vários Estados-Membros, as avaliações da conformidade revelam a existência de algumas limitações à competência da autoridade nacional da concorrência para realizar inspeções sem aviso prévio em instalações de empresa e outras instalações. Na maior parte dos casos, a limitação consiste na obrigação imposta à autoridade de cumprir normas jurídicas que não estão conformes com as previstas na diretiva. Também foram identificadas algumas limitações em relação à competência da autoridade nacional da concorrência para pesquisar e copiar documentos eletrónicos nas instalações da empresa e de prosseguir a inspeção nas suas próprias instalações ou em instalações designadas. Nem

todos os Estados-Membros transpuseram a obrigação de autorização judicial prévia da Diretiva REC+ no caso das inspeções em outras instalações.

Além do mais, em alguns Estados-Membros, a autoridade nacional da concorrência está impedida de solicitar informações a outras pessoas singulares e coletivas.

Em alguns outros, a autoridade nacional da concorrência está impedida de convocar para inquirições representantes de outras pessoas coletivas e/ou pessoas singulares.

Em termos de competências de decisão, todos os Estados-Membros dispõem atualmente do conjunto mínimo de competências previsto na Diretiva REC+ no respetivo direito nacional. Alcançaram-se grandes melhorias em alguns Estados-Membros cujas autoridades nacionais da concorrência ainda não tinham competência para impor medidas de conduta e de caráter estrutural, bem como em alguns Estados-Membros cujas autoridades nacionais da concorrência não podiam adotar oficiosamente medidas provisórias. Em alguns Estados-Membros, foi criado um teste de mercado no âmbito do procedimento relativo a decisões de compromisso. Alguns Estados-Membros utilizaram a transposição da Diretiva REC+ para conceder à respetiva autoridade nacional da concorrência competência para adotar decisões de transação, embora se trate de uma competência não abrangida pela diretiva.

As avaliações da conformidade revelam, porém, que, em alguns Estados-Membros, a autoridade nacional da concorrência está obrigada a demonstrar um «interesse legítimo» para constatar a existência de uma infração cometida no passado, um requisito que não está previsto na Diretiva REC+.

4.3. Coimas e sanções pecuniárias compulsórias

Nos termos do capítulo V da Diretiva REC+, as autoridades nacionais da concorrência podem aplicar coimas dissuasoras às empresas.

O artigo 13.º prevê que as autoridades nacionais da concorrência imponham coimas no âmbito dos seus próprios processos administrativos ou solicitem a aplicação de coimas no âmbito de processos judiciais não penais contra empresas por infrações às regras anti-*trust* da UE. Além disso, assegura a possibilidade de aplicar coimas por incumprimento de decisões e medidas de investigação.

O artigo 14.º introduz parâmetros fundamentais que as autoridades nacionais da concorrência devem ter em conta ao determinar o montante da coima. Também prevê a possibilidade de aplicar coimas a associações de empresas com base no volume de negócios dos seus membros. O artigo 15.º estabelece uma base mínima comum para a coima legal máxima que pode ser aplicada em caso de infração às regras anti-*trust* da UE. Os Estados-Membros têm liberdade de introduzir coimas máximas mais elevadas.

O artigo 16.º estabelece a competência para aplicar sanções pecuniárias compulsórias por forma a assegurar o cumprimento de decisões e medidas de investigação.

Na sequência da transposição da Diretiva REC+, as autoridades nacionais da concorrência em quase todos os Estados-Membros têm competência para aplicar coimas efetivas, proporcionadas e dissuasoras, bem como sanções pecuniárias compulsórias a empresas e associações de empresas.

Foram introduzidas melhorias substanciais em alguns Estados-Membros cujo sistema de aplicação foi significativamente alterado devido à execução da Diretiva REC+. Dois Estados-Membros passaram de um sistema de aplicação puramente penal para um sistema misto de natureza civil/penal, em que passa a ser possível aplicar coimas ou vê-las confirmadas por um tribunal civil. Dois outros Estados-Membros que já dispunham de um sistema de aplicação conforme com a diretiva aproveitaram a oportunidade para o tornar mais eficiente: num deles, a autoridade nacional da concorrência deixa de estar obrigada a recorrer a um tribunal, podendo aplicar coimas no âmbito do seu próprio procedimento administrativo; no outro Estado-Membro, a autoridade nacional da concorrência já não tem de seguir um processo de direito penal para aplicar coimas a empresas.

Além disso, alguns Estados-Membros aumentaram os montantes máximos das coimas, enquanto outros tornaram possível a imposição de coimas por infrações processuais. Criou-se o conceito de «empresa» num outro Estado-Membro, onde passa a ser possível aplicar coimas a empresas-mãe e aos seus sucessores legais. Noutros Estados-Membros, as autoridades nacionais da concorrência passaram a ter competência para aplicar coimas a associações de empresas com base no volume de negócios dos seus membros e obrigar a associação a solicitar aos seus membros que contribuam para a satisfação da coima.

Todavia, as avaliações da conformidade revelam que persistem certas limitações em vários Estados-Membros onde as autoridades nacionais da concorrência estão impedidas de aplicar coimas processuais por incumprimento de decisões e/ou medidas de investigação ou só podem impor coimas dessa natureza por determinados tipos de incumprimento. Além disso, num Estado-Membro, a autoridade nacional da concorrência teria primeiro de responsabilizar uma pessoa singular num cargo de direção antes de aplicar uma coima à empresa por essa infração. Noutro Estado-Membro, o montante máximo da coima que a autoridade nacional da concorrência pode impor por infrações às regras anti-*trust* da UE não está em conformidade com os requisitos da Diretiva REC+.

4.4. Clemência

O capítulo VI da Diretiva REC+ estabelece regras harmonizadas para os programas nacionais de clemência. Os programas de clemência são um instrumento essencial para a deteção de cartéis. O objetivo é aumentar a segurança jurídica para as empresas que pretendam apresentar um pedido de clemência, garantindo assim que têm um incentivo para cooperar com a Comissão e as autoridades nacionais da concorrência através da redução das diferenças entre os programas de clemência aplicáveis nos Estados-Membros.

O artigo 17.º estabelece condições uniformes para a concessão da dispensa da coima a empresas que revelem a sua participação num cartel secreto. O artigo 18.º estabelece as condições para a concessão de uma redução das coimas a empresas que não preencham as condições necessárias para beneficiar da dispensa total da coima, mas forneçam elementos de prova com um valor acrescentado significativo da existência de um cartel secreto. O artigo 19.º especifica as condições gerais a preencher por qualquer requerente de clemência, assegurando a sua plena cooperação e a cessação da sua participação no cartel. O artigo 20.º prevê regras uniformes sobre a forma, a apresentação e a língua das declarações de clemência.

O artigo 21.º introduz regras harmonizadas para os «marcos» de pedidos de dispensa da coima. Estes pedidos simplificados de dispensa permitem a atribuição às empresas de uma posição na ordem de apresentação dos pedidos de clemência enquanto recolhem informações e elementos de prova suficientes para poderem beneficiar da dispensa da coima. O artigo 22.º introduz um sistema simplificado para os pedidos sumários. Permite

que os requerentes de pedidos de clemência à Comissão apresentem pedidos sumários às autoridades nacionais da concorrência relativamente ao mesmo cartel secreto.

Por último, o artigo 23.º introduz proteções contra sanções administrativas e penais para membros atuais e antigos do pessoal dos requerentes de dispensa, desde que estejam preenchidas determinadas condições.

Todos os Estados-Membros dispõem atualmente de programas de clemência que seguem regras e procedimentos uniformes. A transposição da Diretiva REC+ levou à introdução de programas de clemência administrativa em dois Estados-Membros. Noutros Estados-Membros, os programas de clemência foram codificados no direito primário ou derivado. De um modo mais geral, a transposição conduziu a uma maior harmonização dos programas de clemência em toda a UE. Em alguns Estados-Membros, a transposição também levou à introdução de marcos e pedidos sumários. Outros Estados-Membros introduziram proteções contra sanções penais para os membros do pessoal dos requerentes de dispensa.

Todos os Estados-Membros aplicaram as disposições essenciais da Diretiva REC+ em matéria de clemência. No entanto, as avaliações da conformidade revelam que, em alguns Estados-Membros, as autoridades nacionais da concorrência não estão impedidas de solicitar mais informações às empresas depois de estas terem apresentado um pedido sumário e/ou não estão obrigadas a solicitar apenas em circunstâncias excecionais a apresentação de um pedido completo antes de a Comissão ter tomado uma decisão sobre o seguimento do processo.

Em alguns Estados-Membros, ou não estão previstas proteções contra sanções administrativas e/ou penais para os membros do pessoal dos requerentes de dispensa, ou é, adicionalmente, necessário que o membro do pessoal apresente um pedido de dispensa individual para essas proteções. Noutro Estado-Membro, o direito nacional confere ao Ministério Público um amplo poder discricionário para decidir se instaura uma ação penal contra essas pessoas ou lhes aplica uma coima.

Um problema relacionado com esta questão é que vários Estados-Membros não exigem especificamente que as autoridades nacionais da concorrência assegurem os contactos necessários entre as autoridades competentes em matéria de ação penal ou aplicação de sanções nos seus Estados-Membros e as autoridades da concorrência de outros Estados-Membros, a fim de garantir que os membros do pessoal dos requerentes de dispensa estejam protegidos contra sanções administrativas e/ou penais em situações transfronteiriças.

4.5. Assistência mútua

O capítulo VII da Diretiva REC+ introduz regras harmonizadas que facilitam a assistência mútua entre autoridades nacionais da concorrência. Estes mecanismos de assistência mútua capacitam as autoridades nacionais da concorrência para aplicar de forma eficaz o direito da concorrência para lá das suas fronteiras, permitindo assim que o sistema descentralizado de aplicação das regras anti-*trust* da UE funcione como um todo coeso.

O artigo 24.º permite que funcionários das autoridades nacionais da concorrência participem e prestem assistência em inspeções e inquirições realizadas por outra autoridade nacional da concorrência em seu nome. Habilita igualmente as autoridades nacionais da concorrência a utilizarem as suas competências de investigação para determinar o incumprimento de medidas e decisões tomadas por outras autoridades nacionais da

concorrência. Nos termos dos artigos 25.º e 26.º, as autoridades nacionais da concorrência podem solicitar umas às outras a notificação de documentos e a execução de decisões em seu nome utilizando um instrumento uniforme.

Os artigos 27.º e 28.º estabelecem princípios gerais de cooperação, por exemplo em relação ao direito aplicável, ao conteúdo do instrumento uniforme, aos requisitos linguísticos, à cobertura de custos, à possibilidade de recusar assistência e ao tratamento de litígios relativos a pedidos de assistência mútua.

A Diretiva REC+ reforçou a cooperação entre autoridades nacionais da concorrência. Conferiu uma nova competência a estas autoridades para utilizarem as medidas de investigação de que dispõem para determinar o incumprimento de decisões e medidas de investigação adotadas por outras autoridades nacionais da concorrência. Além disso, introduziu o «instrumento uniforme», que facilita a notificação ou a execução dos atos das autoridades nacionais da concorrência noutros Estados-Membros.

No entanto, as avaliações da conformidade revelam que, em vários Estados-Membros, as autoridades nacionais da concorrência não estão expressamente habilitadas a utilizar medidas de investigação para verificar o cumprimento de decisões e medidas de investigação tomadas por outras autoridades nacionais da concorrência, a solicitar essa assistência mútua ou a trocar informações recolhidas nesse contexto para serem utilizadas como elementos de prova nos seus processos de aplicação.

Em vários Estados-Membros, ou não existe uma competência explícita para solicitar a notificação de atos ou a execução de decisões por outras autoridades nacionais da concorrência, ou esta competência está sujeita a condições mais rigorosas do que as previstas na diretiva. Por último, alguns Estados-Membros não excluem a possibilidade de aplicar prazos nacionais de prescrição às decisões de aplicação de coimas tomadas por outras autoridades nacionais da concorrência, o que poderia impedir essas autoridades de prestarem a assistência mútua solicitada.

4.6. Prazos de prescrição

O capítulo VIII da Diretiva REC+ contém regras relativas aos prazos de prescrição para a aplicação de coimas e sanções pecuniárias compulsórias pelas autoridades nacionais da concorrência.

Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, os prazos nacionais de prescrição devem ser suspensos ou interrompidos na pendência do processo de aplicação relativamente a uma mesma infração às regras anti-*trust* da UE por outra autoridade nacional da concorrência ou pela Comissão. Assim se garante que o sistema de poderes paralelos no âmbito da REC funciona de forma eficaz e que outras autoridades nacionais da concorrência não ficam impedidas de investigar posteriormente a conduta em causa ou tomar uma decisão.

O artigo 29.º, n.º 2, exige que os Estados-Membros assegurem que os respetivos prazos de prescrição sejam suspensos ou interrompidos enquanto as decisões de aplicação de coimas da autoridade nacional da concorrência forem objeto de controlo jurisdicional. Previne-se, assim, que a morosidade dos processos de recurso afete a competência das autoridades nacionais da concorrência para aplicarem coimas ou sanções pecuniárias compulsórias.

Uma melhoria importante que a Diretiva REC+ introduz é o facto de todos os Estados-Membros passarem a dispor de uma regra que garante que as respetivas autoridades nacionais da concorrência não ficam sujeitas a um prazo de prescrição para impor coimas

e sanções pecuniárias compulsórias quando a Comissão ou outra autoridade nacional da concorrência trata da mesma infração.

As avaliações da conformidade revelam, porém, que alguns dos ordenamentos nacionais são ambíguos quanto à questão de saber se a suspensão ou interrupção abrange todas as empresas envolvidas na infração. Outros ordenamentos nacionais permitem apenas que a suspensão ou interrupção seja desencadeada se tiverem sido tomadas determinadas medidas (por exemplo, a abertura formal do processo).

4.7. Disposições gerais

O capítulo IX da Diretiva REC+ inclui disposições gerais relativas ao papel das autoridades administrativas nacionais da concorrência perante tribunais nacionais, ao acesso das partes aos processos, às restrições ao acesso e à utilização de informações e à admissibilidade de elementos de prova perante autoridades nacionais da concorrência.

O artigo 30.º garante que as autoridades administrativas nacionais da concorrência têm competência para intentar e/ou defender os seus processos perante tribunais nacionais.

O artigo 31.º visa limitar a utilização de determinadas categorias de informações que as empresas apresentam às autoridades nacionais da concorrência durante processos de aplicação. Ao reforçar a segurança jurídica quanto à proteção destas informações, a Diretiva REC+ procura garantir a eficácia dos processos de aplicação e dos programas de clemência e de transação.

O artigo 31.º, n.º 2, prevê uma obrigação geral de sigilo profissional para as autoridades nacionais da concorrência e o seu pessoal. O artigo 31.º, n.º 3, restringe o acesso a declarações de clemência e propostas de transação em todos os processos pertinentes a que estes documentos possam chegar, por exemplo, em processos penais, quando as autoridades nacionais da concorrência estejam obrigadas a transferir os seus processos para o Ministério Público. O artigo 31.º, n.º 4, limita a forma como as partes que obtiveram acesso aos documentos do processo de aplicação das autoridades nacionais da concorrência podem utilizar informações das declarações de clemência e das propostas de transação. O artigo 31.º, n.º 5, proíbe as partes de utilizarem determinadas categorias de informações em processos perante tribunais nacionais na pendência de processos de aplicação instaurados pela autoridade nacional da concorrência. Por último, o artigo 31.º, n.º 6, estabelece condições específicas para o intercâmbio de declarações de clemência entre autoridades nacionais da concorrência.

O artigo 32.º garante que todos os tipos de meios de prova são admissíveis como elementos de prova perante as autoridades nacionais da concorrência, independentemente da forma que assumam e do suporte em que estejam armazenados.

Na sequência da transposição da Diretiva REC+, as autoridades nacionais da concorrência em todos os Estados-Membros têm competência para intentar e/ou defender os seus processos perante tribunais nacionais. Todavia, as avaliações da conformidade revelam que, em alguns Estados-Membros, as autoridades nacionais da concorrência não têm o direito de recorrer de uma recusa de uma autoridade judicial nacional de conceder autorização prévia para inspeções.

Em todos os Estados-Membros, as autoridades nacionais da concorrência e o seu pessoal estão sujeitos a uma obrigação de sigilo profissional. Além disso, todos os Estados-

Membros preveem no direito nacional algumas limitações à utilização de determinadas categorias de informações, nomeadamente declarações de clemência e propostas de transação.

No entanto, as avaliações de conformidade revelam algumas limitações. Na grande maioria dos Estados-Membros, o direito nacional não restringe o acesso a declarações de clemência e propostas de transação em todos os processos pertinentes a que estes documentos possam chegar. Em alguns Estados-Membros, a utilização de informações obtidas a partir de declarações de clemência e propostas de transação através do acesso aos processos não se limita expressamente às circunstâncias específicas descritas na Diretiva REC+. Além disso, em alguns Estados-Membros, ou não está prevista a restrição relativa à utilização de determinadas categorias de informações na pendência de processos de aplicação instaurados pela autoridade nacional da concorrência, ou esta restrição não abrange todos os processos judiciais nacionais.

Em todos os Estados-Membros, todos os tipos de prova são admissíveis como elementos de prova perante as autoridades nacionais da concorrência, independentemente da forma que assumam e do suporte em que estejam armazenados.

5. EVOLUÇÃO ESPERADA DA JURISPRUDÊNCIA RELATIVA À DIRETIVA REC+

Na sequência da adoção da Diretiva REC+, foram apresentados ao TJUE vários pedidos de decisão prejudicial relativos a obrigações decorrentes da Diretiva REC+.

O processo C-2/23, FL und KM Baugesellschaft e S., consiste num pedido da Áustria que procura orientação para saber se o direito nacional pode autorizar os magistrados do Ministério Público em matéria penal a aceder e a utilizar declarações de clemência e propostas de transação. O acórdão do TJUE deverá fornecer orientações sobre a salvaguarda de declarações de clemência e propostas de transação (artigo 31.º, n.º 3) no contexto da cooperação entre autoridades nacionais da concorrência e outras autoridades reguladoras ou autoridades competentes para o exercício da ação penal.

Os processos apensos C-258/23 a C-260/23, Imagens Médicas Integradas e o., bem como os processos C-132/24, Apap e o., e C-195/24, Blueotter e o., são pedidos de orientação de Portugal, no sentido de saber se, durante inspeções em instalações de empresa, pode ser apreendida correspondência por correio eletrónico sem autorização judicial prévia. O processo C-619/23, Ronos, consiste num pedido da Bulgária que procura orientação para saber se certas garantias constitucionais podem limitar a competência para pesquisar correspondência em espaços de conversa numa aplicação de um computador portátil encontrado durante inspeções em instalações de empresa. Espera-se que estes acórdãos do TJUE venham esclarecer matérias relativas às competências de inspeção (artigo 6.º), à admissibilidade dos elementos de prova (artigo 32.º) e ao dever de os Estados-Membros conceberem garantias processuais de forma que encontre um equilíbrio entre os direitos fundamentais das empresas e o dever de assegurar a aplicação eficaz das regras anti-*trust* da UE (considerando 14).

O processo C-511/23, Caronte & Tourist SpA, é um pedido da Itália que procura orientação para saber se os prazos para as investigações prévias de denúncias por parte de autoridades nacionais da concorrência são compatíveis com a aplicação eficaz das regras anti-*trust* da UE. O acórdão do TJUE também poderá abordar o impacto que esses prazos podem ter na competência das autoridades nacionais da concorrência para estabelecer prioridades em matéria de aplicação (artigo 4.º, n.º 5).

Por último, o processo C-588/24, Imballaggi Piemontesi, consiste num pedido da Itália que procura orientação para saber se uma disposição nacional que permite à autoridade da concorrência prorrogar, em determinadas condições e com uma justificação fundamentada, os prazos dentro dos quais o processo de aplicação deve ser concluído é compatível com o dever de conduzir o processo dentro de um prazo razoável (artigo 3.º, n.º 3).

6. CONCLUSÃO

A Diretiva REC+ visa capacitar as autoridades nacionais da concorrência para aplicarem de forma mais eficaz as regras anti-*trust* da UE introduzindo um conjunto mínimo de garantias de independência e de competências de investigação, de tomada de decisão e de aplicação de coimas, harmonizando programas de clemência e reforçando a cooperação entre autoridades nacionais da concorrência. A Diretiva REC+ complementa, desta forma, o sistema descentralizado de aplicação da lei introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003, que habilitou as autoridades nacionais da concorrência a aplicarem as regras anti-*trust* da UE sem lhes conferir competências de execução harmonizadas.

Todos os Estados-Membros, com exceção de um, transpuseram as disposições essenciais da diretiva, embora a maioria o tenha feito com atrasos.

A Comissão continuará a avaliar e a acompanhar o cumprimento da Diretiva REC+ pelos Estados-Membros e tomará medidas adequadas, incluindo processos por infração, se necessário, para assegurar a sua plena e correta transposição em toda a UE. Além disso, a Comissão continuará a acompanhar a evolução da situação nos Estados-Membros neste domínio, com vista a rever a Diretiva REC+ uma vez acumulada experiência suficiente na aplicação das novas regras.