

Bruksela, dnia 22.3.2017 r.  
SWD(2017) 115 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek**

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**dotycząca nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego**

{ COM(2017) 142 final }

{ SWD(2017) 114 final }

{ SWD(2017) 116 final }

## STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

### Ocena skutków dotycząca wzmocnienia konkurencji w UE z korzyścią dla przedsiębiorców i konsumentów – Lepsze stosowanie unijnego prawa konkurencji przez krajowe organy ochrony konkurencji

#### A. Zasadność działań

##### Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na poziomie UE?

Zdecentralizowany system egzekwowania unijnych przepisów prawa konkurencji został wprowadzony w 2004 r. na mocy rozporządzenia 1/2003. Miał on zapewnić lepsze egzekwowanie tych przepisów dzięki temu, że uprawnienia wykonawcze oprócz Komisji Europejskiej otrzymały również krajowe organy ochrony konkurencji. Chociaż krajowe organy ochrony konkurencji znacząco przyczyniły się do lepszego egzekwowania unijnych reguł konkurencji w ostatnim dziesięcioleciu, ich rola mogłaby być większa. Co roku w wyniku działań niewykrytych karteli, zawyżających ceny zwykle o ok. 17-30 %, ponoszone są straty w wysokości 181-320 mld EUR. Ostatnie badania oraz prace w ramach europejskiego semestru pokazują, że w wielu sektorach w Europie nadal nie istnieje odpowiednia konkurencja. Istnieje wyraźny związek pomiędzy rolą krajowych organów ochrony konkurencji i ich zdolnością do działania i pełnego egzekwowania reguł konkurencji, a zapewnieniem konkurencji na rynkach.

Można wskazać cztery przyczyny problemów, które wpływają na zdolności krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie skutecznego egzekwowania przepisów oraz na funkcjonowanie zdecentralizowanego systemu wprowadzonego przez rozporządzenie 1/2003:

1. brak skutecznych narzędzi służących ochronie konkurencji
2. brak skutecznych uprawnień do nakładania odstrasżających grzywien
3. rozbieżności w programach łagodzenia kar w Europie zniechęcają przedsiębiorstwa do przyznawania się do udziału w praktykach antykonkurencyjnych
4. brak gwarancji, że krajowe organy ochrony konkurencji mogą działać niezależnie podczas egzekwowania unijnych reguł konkurencji oraz że dysponują środkami niezbędnymi do prowadzenia swojej działalności.

Jeżeli krajowe organy ochrony konkurencji nie mogą w pełni wykorzystywać swojego potencjału, osłabiony zostaje jeden z głównych aspektów jednolitego rynku, a mianowicie zapewnienie niezakłóconej konkurencji w Europie. Mniej skuteczne egzekwowanie prawa przez krajowe organy ochrony konkurencji oznacza, że nie są zapewnione warunki do skutecznego funkcjonowania rynków. Przedsiębiorstwa nie mogą konkurować ze sobą na uczciwych warunkach w oparciu o swoje własne atuty oraz napotykają bariery utrudniające wejście na rynek. Konsumenty tracą korzyści wynikające z egzekwowania reguł konkurencji, do których należą niższe ceny, lepsza jakość, szerszy wybór oraz innowacje produktowe.

##### Co należy osiągnąć?

Jeżeli krajowe organy ochrony konkurencji będą w stanie skuteczniej egzekwować reguły konkurencji, wykorzystany zostanie pełen potencjał zdecentralizowanego systemu wykonawczego, ustanowionego na mocy rozporządzenia 1/2003. Oznaczałoby to poprawę egzekwowania unijnych reguł konkurencji przez krajowe organy ochrony konkurencji oraz lepsze funkcjonowanie rynków w Europie (cel ogólny). W tym celu konieczne jest osiągnięcie następujących celów szczegółowych:

1. zapewnienie, aby krajowe organy ochrony konkurencji dysponowały skutecznymi narzędziami dochodzeniowymi i narzędziami podejmowania decyzji;
2. zapewnienie, aby istniała możliwość nakładania odstrasżających grzywien;
3. zagwarantowanie ustanowienia przez wszystkie krajowe organy ochrony konkurencji dobrze opracowanych programów łagodzenia kar, ułatwiających ubieganie się o złagodzenie kar w kilku jurysdykcjach; oraz
4. zapewnienie, aby krajowe organy ochrony konkurencji posiadały wystarczające środki oraz mogły w niezależny sposób egzekwować unijne reguły konkurencji.

##### Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

UE powinna podjąć działania w celu rozwiązania stwierdzonych problemów, ponieważ krajowe organy ochrony konkurencji stosują unijne przepisy, które mają wymiar transgraniczny. Działania wykonawcze podjęte przez krajowy organ ochrony konkurencji w jednym państwie członkowskim mogą mieć wpływ na konkurencję, przedsiębiorców i konsumentów w innym państwie członkowskim, np. kartel działający na skalę krajową zwykle wyklucza z rynku konkurentów z innych państw członkowskich. Jeżeli krajowe organy ochrony konkurencji nie mają niezbędnych środków i instrumentów do egzekwowania prawa (np. brak im odpowiednich zasobów), może mieć to bezpośrednie negatywne konsekwencje dla przedsiębiorców i

<p>konsumentów nie tylko w państwie członkowskim danego organu ochrony konkurencji, ale również w innych państwach członkowskich, a także dla zdolności współpracy krajowych organów ochrony konkurencji w całej Europie. Państwo członkowskie Y nie może zaradzić brakowi środków i instrumentów krajowego organu ochrony konkurencji w państwie członkowskim X, dlatego jedynie działanie na poziomie UE może rozwiązać ten problem.</p>
<p><b>B. Rozwiązania</b></p>
<p><b>Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy istnieje wariant preferowany? Jeżeli nie, dlaczego?</b></p>
<p>Wariant 1: brak działań ze strony UE (scenariusz odniesienia)  Wariant 2: jedynie „tzw. działania miękkie”  Wariant 3: działania prawodawcze na szczeblu UE służące zapewnieniu krajowym organom ochrony konkurencji minimalnych środków i instrumentów pozwalających im skutecznie egzekwować przepisy, uzupełnione w stosownych przypadkach poprzez pewne „tzw. działania miękkie” oraz w ograniczonym stopniu pewne przepisy szczegółowe  Wariant 4: działania prawodawcze na szczeblu UE służące zapewnieniu krajowym organom ochrony konkurencji szczegółowych i jednolitych środków i instrumentów  Preferowany jest wariant 3.</p>
<p><b>Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?</b></p>
<p>Wszystkie kategorie zainteresowanych stron (w tym przedsiębiorstwa i stowarzyszenia branżowe, kancelarie prawne, organizacje konsumenckie i organy publiczne) uważają, że należy podjąć działania, aby nadać krajowym organom ochrony konkurencji uprawnienia do skuteczniejszego egzekwowania przepisów. Zostało to potwierdzone w ramach konsultacji społecznych, które zostały zakończone w dniu 12 lutego 2016 r. oraz podczas spotkań z zainteresowanymi stronami.</p>
<p><b>Jakie są korzyści wariantu preferowanego (jeżeli nie określono takiego wariantu – głównych wariantów)?</b></p>
<p>Nadanie krajowym organom ochrony konkurencji uprawnień do skuteczniejszego egzekwowania przepisów poprzez zapewnienie im minimalnych środków oraz instrumentów pozwoliłoby na skuteczniejsze egzekwowanie unijnych reguł konkurencji oraz na dalsze rozpowszechnienie kultury konkurencji w całej Europie. Dzięki temu rynki byłyby bardziej otwarte i konkurencyjne, a przedsiębiorstwa konkurowałyby na bardziej uczciwych warunkach w oparciu o swoje własne atuty, co umożliwiłoby im generowanie dobrobytu i miejsc pracy oraz sprawiłoby, że stałyby się bardziej atrakcyjne dla inwestorów. Większa konkurencja napędza produktywność, która jest głównym motorem wzrostu gospodarczego. Skuteczniejsze egzekwowanie reguł konkurencji chroni europejskich konsumentów przed praktykami biznesowymi, które sztucznie zawyżają ceny towarów i usług oraz daje im szerszy wybór innowacyjnych towarów i usług po przystępnych cenach. Wspólne minimalne standardy w zakresie narzędzi dochodzeniowych i sankcji pozwoliłyby na zmniejszenie rozbieżności w traktowaniu przedsiębiorstw i sprawiłoby, że stosowanie unijnych reguł konkurencji przez krajowe organy ochrony danych byłoby bardziej przewidywalne. Organy ochrony konkurencji w UE byłyby w stanie lepiej wzajemnie ze sobą współpracować. Przedsiębiorcy prowadzący działalność transgraniczną ponosiliby niższe koszty wynikające z dostosowywania się do różnych ram prawnych lub nie ponosiliby ich wcale. Wariant ten popiera większość zainteresowanych stron. Ocena korzyści preferowanego wariantu, zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym (np. pozytywny wpływ na wzrost łącznej produktywności czynników produkcji, kluczowego składnika PKB) pokazuje, że korzyści znacznie przekroczyłyby koszty wdrożenia tego rozwiązania.</p>
<p><b>Jakie koszty pociągnie za sobą wariant preferowany (jeżeli nie określono takiego wariantu – główne warianty)?</b></p>
<p>Preferowany wariant wiązałby się szczególnie z kosztami wdrożenia inicjatywy prawodawczej dla administracji publicznej, pewnymi kosztami szkoleń i rozpowszechnienia wiedzy o wprowadzonych zmianach oraz ewentualnie z kosztami zatrudnienia dodatkowych pracowników w niektórych krajowych organach ochrony konkurencji. Przedsiębiorstwa musiałyby ponieść pewne ograniczone koszty związane ze wstępnym dostosowaniem, tj. rozpowszechnieniem wiedzy o nowych przepisach (które byłyby różne w zależności do państwa członkowskiego, w którym prowadzą działalność). Przedsiębiorstwa prowadzących działalność transgraniczną ponosiłyby ogólnie niższe koszty z tytułu dostosowywania się do różnych ram prawnych, co wzmocniłoby wspólny rynek.</p>

<b>Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?</b>
Skuteczniejsze egzekwowanie reguł konkurencji powoduje większą otwartość i konkurencyjność rynków, na których wszystkie przedsiębiorstwa, w tym MŚP i start-upy, mogą konkurować na bardziej uczciwych warunkach w oparciu o swoje własne atuty oraz rozwijać się na całym jednolitym rynku.
<b>Czy skutki dla krajowych budżetów i administracji będą znaczące?</b>
Krajowe organy ochrony konkurencji dysponują już podstawowymi ramami w zakresie egzekwowania unijnych reguł konkurencji, istnieją jednak pewne luki i ograniczenia. Koszty wdrażania będą zróżnicowane w zależności od tego, w jakim stopniu przepisy nadające krajowym organom ochrony konkurencji uprawnienia do skutecznego egzekwowania przepisów już obowiązują. Koszty powstaną również dla tych państw członkowskich, których krajowe organy ochrony konkurencji nie mają wystarczających zasobów, aby wykonywać swoje zadania.
<b>Czy wystąpią inne znaczące skutki?</b>
Nadanie krajowym organom ochrony konkurencji skuteczniejszych uprawnień nastąpiłoby wyłącznie w takim zakresie, który jest niezbędny i proporcjonalny oraz zapewnia odpowiednie respektowanie praw podstawowych.
<b>Proporcjonalność</b>
Ustanowienie minimalnych standardów w zakresie uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji do skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji pozwoliłoby zapewnić równowagę między celami ogólnymi i szczegółowymi, a równocześnie uniknąć niepotrzebnej ingerencji w krajowe tradycje. Państwa członkowskie mogłyby nadal ustanawiać bardziej rygorystyczne standardy i dostosowywać przepisy do krajowej specyfiki.
<b>D. Działania następcze</b>
<b>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</b>
Nowe unijne przepisy będą monitorowane i poddane ocenie podczas okresu ich wdrażania do prawa krajowego. Ocena ex-post zostałaaby przeprowadzona 5 lat po ich wdrożeniu do prawa krajowego, aby sprawdzić, czy cele zostały zrealizowane.