



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.9.2024 r.
COM(2024) 394 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
w sprawie ram prawnych i stosowania środków tymczasowych przez krajowe organy
ochrony konkurencji

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie ram prawnych i stosowania środków tymczasowych przez krajowe organy ochrony konkurencji

1. WPROWADZENIE: KONTEKST I ZAKRES SPRAWOZDANIA

W unijnych przepisach dotyczących ochrony konkurencji zakazuje się porozumień i uzgodnionych praktyk przedsiębiorstw, które ograniczają konkurencję (art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”)) oraz nadużyć ze strony przedsiębiorstw, które zajmują pozycję dominującą na rynku (art. 102 TFUE). Komisja Europejska („Komisja”) i organy ochrony konkurencji państw członkowskich („krajowe organy ochrony konkurencji”) wspólnie egzekwują unijne przepisy dotyczące ochrony konkurencji zgodnie z art. 4, 5 i 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003¹. Art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 nakłada na krajowe organy ochrony konkurencji obowiązek stosowania unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji w przypadku, gdy porozumienie lub nadużycie może wpływać na handel między państwami członkowskimi. Komisja i krajowe organy ochrony konkurencji współpracują w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji, aby egzekwować te przepisy dotyczące ochrony konkurencji.

Środki tymczasowe mogą być potężnym narzędziem dla organów ochrony konkurencji służącym do zapewnienia zachowania lub przywrócenia konkurencji na rynku w czasie trwania postępowania wyjaśniającego w zakresie ochrony konkurencji. Środki te wprowadza się, aby zapobiegać dalszym szkodom dla konkurencji w trakcie toczącego się postępowania. Za pomocą środków tymczasowych można na przykład nakazać przedsiębiorstwu dostarczenie określonego produktu, świadczenie usługi lub zaprzestanie określonego zachowania w czasie trwania postępowania wyjaśniającego w zakresie ochrony konkurencji.

Uprawnienie Komisji do nakładania środków tymczasowych w postępowaniu dotyczącym ochrony konkurencji wynika z przedstawionego poniżej art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003.

1. W przypadkach naglących ze względu na ryzyko zaistnienia poważnej i nienaprawialnej szkody dla konkurencji Komisja, działając z urzędu, może w drodze decyzji na podstawie wykrycia naruszenia prima facie zarządzić zastosowanie środków tymczasowych.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, obowiązuje przez czas oznaczony, który może zostać przedłużony, jeżeli to konieczne i stosowne.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L1 z 4.1.2003, s 1).

11 grudnia 2018 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę (UE) 2019/1² („dyrektywa ECN+”), aby zwiększyć skuteczność krajowych organów ochrony konkurencji w egzekwowaniu unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji, między innymi zapewniając im: (i) podstawowe gwarancje niezależności i zasobów; (ii) podstawowe uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających, podejmowania decyzji i nakładania grzywien; (iii) programy łagodzenia kar; oraz (iv) mechanizmy wzajemnej pomocy.

Zgodnie z art. 11 dyrektywy ECN+ państwa członkowskie mają obowiązek przyznania krajowym organom ochrony konkurencji uprawnień do nakładania środków tymczasowych. Poniżej przedstawiono brzmienie tego artykułu.

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy ochrony konkurencji były uprawnione do działania z własnej inicjatywy, aby móc nakazać w drodze decyzji nałożenie środków tymczasowych na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw co najmniej w sprawach, które są naglące ze względu na zaistnienie ryzyka poważnej i nieodwracalnej szkody dla konkurencji, w których stwierdzono prima facie naruszenia art. 101 lub 102 TFUE. Taka decyzja musi być proporcjonalna i obowiązywać albo w określonym terminie, który może zostać przedłużony w takim zakresie, w jakim jest to konieczne i stosowne, albo do momentu podjęcia ostatecznej decyzji. Krajowe organy ochrony konkurencji informują Europejską Sieć Konkurencji o nałożeniu takich środków tymczasowych.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby legalność, w tym proporcjonalność, środków tymczasowych, o których mowa w ust. 1, mogła zostać poddana kontroli w ramach przyspieszonej procedury odwoławczej.

W motywie 38 dyrektywy ECN+ wyjaśniono, że środki tymczasowe są ważnym narzędziem pozwalającym uniknąć zmian na rynku, które byłoby bardzo trudno odwrócić za pomocą decyzji krajowego organu ochrony konkurencji po zakończeniu postępowania. Podkreślono w nim również, że państwa członkowskie dysponują swobodą przyznawania krajowym organom ochrony konkurencji szerszych uprawnień, aby te mogły nakładać środki tymczasowe oraz że państwa członkowskie powinny stworzyć warunki niezbędne do zapewnienia, aby krajowe organy ochrony konkurencji mogły korzystać ze środków tymczasowych w praktyce. Państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania transpozycji dyrektywy ECN+ do 4 lutego 2021 r.

W deklaracji dołączonej do dyrektywy ECN+ Komisja zobowiązała się do „przeprowadzenia analizy, czy możliwe jest uproszczenie przyjmowania decyzji tymczasowych w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji”, „aby umożliwić organom ds. konkurencji bardziej skuteczne radzenie sobie z rozwojem sytuacji na szybko zmieniających się rynkach”.

Początkowo przewidziano przedstawienie wyników tej analizy w sprawozdaniu dla Rady i Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 lat od upływu terminu transpozycji dyrektywy ECN+, czyli do 4 lutego 2023 r. W czerwcu 2022 r. Komisja rozpoczęła jednak proces oceny

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, Dz.U. L11 z 14.1.2019, s. 3.

rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004. Sprawozdanie zostało zatem odroczone, tak aby można było je przedstawić wraz z wynikami oceny uprawnień Komisji do przyjmowania środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących ochrony konkurencji zgodnie z art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003. Odroczenie sprawozdania pozwoliło również na przeprowadzenie bardziej kompleksowej analizy, ponieważ w międzyczasie większość państw członkowskich zakończyła transpozycję dyrektywy ECN³.

W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na ramach prawnych dotyczących środków tymczasowych i ich stosowaniu przez krajowe organy ochrony konkurencji. Oparto ją na ocenie porównawczej: (i) odpowiednich tekstów prawnych państw członkowskich; (ii) danych ilościowych, które krajowe organy ochrony konkurencji udostępniły w ramach procesu oceny rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i rozporządzenia Komisji (WE) 773/2004 i które uzupełniono w ramach tej analizy; oraz (iii) jakościowych informacji zwrotnych od krajowych organów ochrony konkurencji, które zebrano w drodze wniosku o udzielenie informacji⁴.

Niniejsze sprawozdanie rozpoczyna się od przeglądu: (i) dat wprowadzenia uprawnień do nakładania środków tymczasowych w przypadku naruszenia unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji w poszczególnych państwach członkowskich; oraz (ii) zmian legislacyjnych, które wprowadzono do tego uprawnienia w wyniku transpozycji dyrektywy ECN+. W sprawozdaniu przedstawiono następnie różnice między ramami prawnymi państw członkowskich pod względem materialnego kryterium prawnego, które należy spełnić, aby można było nałożyć środki tymczasowe, a dotyczącymi tych środków wymogami proceduralnymi. Przeanalizowano w nim ponadto, jak faktycznie krajowe organy ochrony konkurencji korzystały z tego narzędzia egzekwowania prawa i jakie są ich doświadczenia. Na końcu sprawozdania przedstawiono pewne wstępne wnioski.

2. UPRAWNIENIE DO NAKŁADANIA ŚRODKÓW TYMCZASOWYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Wszystkie 27 krajowych organów ochrony konkurencji należących do Europejskiej Sieci Konkurencji jest uprawnionych do nakładania środków tymczasowych w przypadku naruszeń unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji lub równoważnych im przepisów przewidzianych w krajowym prawie konkurencji. Uprawnienie to stanowi część standardowego zestawu narzędzi egzekwowania prawa ochrony konkurencji krajowych organów ochrony konkurencji, który zawarto w ich odpowiednich krajowych przepisach prawa konkurencji.

Przegląd wprowadzenia uprawnień do nakładania środków tymczasowych

³ W tym czasie wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Estonii, transponowały dyrektywę ECN+. Analiza zawarta w niniejszym sprawozdaniu obejmuje Estonię, ale nie odzwierciedla jeszcze żadnych ewentualnych zmian legislacyjnych, które dotyczą uprawnień do przyjmowania środków tymczasowych w następstwie transpozycji dyrektywy ECN+.

⁴ W połowie listopada 2023 r. Komisja skierowała do wszystkich krajowych organów ochrony konkurencji nieformalny wniosek o udzielenie informacji na temat wprowadzenia, podstawy prawnej i doświadczenia w zakresie stosowania środków tymczasowych w odpowiednich państwach członkowskich, w których te organy działają. Wszystkie krajowe organy ochrony konkurencji przesłały odpowiedź na ten wniosek.

Zanim uprawnienia Komisji do nakładania środków tymczasowych skodyfikowano w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003⁵, 11 krajowych organów ochrony konkurencji miało już takie uprawnienia; były to organy z następujących krajów: Francja (1986), Cypr (1989), Hiszpania (1989), Belgia (1991), Finlandia (1992), Szwecja (1993), Grecja (1995), Malta (1995), Węgry (1997), Litwa (1999) i Austria (2002).

13 krajowych organów ochrony konkurencji uzyskało ponadto takie uprawnienia w tym samym czasie lub po przyjęciu rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003; były to organy z następujących krajów: Chorwacja (2003), Portugalia (2003), Czechy (2004), Łotwa (2004), ²Luksemburg (2004), Polska (2004), Niemcy (2005), Rumunia (2005), Włochy (2006), Bułgaria (2008), Słowenia (2008), Dania (2013) i Estonia (2013).

Krajowe organy ochrony konkurencji wskazują zasadniczo, że podstawą wprowadzenia uprawnień do przyjmowania środków tymczasowych jest potrzeba szybszej interwencji i utrzymania obecnego stanu lub przywrócenia konkurencji do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego w zakresie ochrony konkurencji. Dodatkowym czynnikiem motywującym dla krajowych organów ochrony konkurencji, którym przyznano to uprawnienie po przyjęciu rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003, była chęć dostosowania ich uprawnień wykonawczych do uprawnień Komisji lub innych krajowych organów ochrony konkurencji.

Dwa państwa członkowskie niedawno wprowadziły możliwość przyjmowania środków tymczasowych w ramach procesu transpozycji dyrektywy ECN+: były to Niderlandy (2021) oraz Irlandia (2022⁶). Krajowy organ ochrony konkurencji na Słowacji miał już możliwość powoływania się na bardziej ogólne uprawnienie do nakładania środków tymczasowych na podstawie krajowego kodeksu postępowania administracyjnego, ale dopiero w wyniku transpozycji dyrektywy ECN+ (w 2021 r.) uprawnienie do przyjmowania środków tymczasowych wprowadzono do słowackiego prawa konkurencji.

⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r. było pierwszym rozporządzeniem, w którym wprowadzono w życie art. 85 i 86 Traktatu (Dz.U. z 21.2.1962, s. 204). W rozporządzeniu tym nie przewidziano wyraźnie uprawnień do przyjmowania środków tymczasowych, jednak uprawnienie to uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. postanowienie Trybunału z dnia 17 stycznia 1980 r. w sprawie Camera Care Ltd/Komisja, 792/79 R, EU:C:1980:18, pkt 18).

⁶ Akt, na mocy którego irlandzki organ ochrony konkurencji otrzymał to nowe uprawnienie, przyjęto w 2022 r. i wszedł on w życie w 2023 r.

Zmiany legislacyjne, które wprowadzono w następstwie dyrektywy ECN+

Chociaż większość krajowych organów ochrony konkurencji dysponowała uprawnieniami do nakładania środków tymczasowych jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy ECN+, transpozycja dyrektywy wymagała pewnych zmian ustawodawczych. Niektóre państwa członkowskie wykorzystały również proces transpozycji, aby wprowadzić zmiany wykraczające poza wymogi dyrektywy ECN+. Większość zmian ustawodawczych ułatwia krajowym organom ochrony konkurencji przyjmowanie środków tymczasowych po transpozycji dyrektywy ECN+ w ich państwach członkowskich.

Francja i Luksemburg wprowadziły w ramach transpozycji dyrektywy ECN+ możliwość przyjmowania przez krajowy organ ochrony konkurencji środków tymczasowych z własnej inicjatywy (z urzędu), zgodnie z wymogami dyrektywy. W wyniku transpozycji krajowy organ ochrony konkurencji na Litwie nie potrzebuje już zgody sądu, aby nakładać środki tymczasowe. Niemcy wprowadziły w ramach transpozycji mniej rygorystyczne kryterium prawne w odniesieniu do środków tymczasowych, już bez wymogu udowodnienia „nieodwracalnej szkody” dla konkurencji. Podobnie w Bułgarii nie wymaga się już przedstawienia „wystarczających dowodów” naruszenia, ponieważ zgodnie z dyrektywą dowody *prima facie* są wystarczające. Szwedzki krajowy organ ochrony konkurencji ma obecnie możliwość nakładania strukturalnych środków zaradczych jako środków tymczasowych⁷. Włochy wprowadziły w ramach transpozycji uprawnienie do odnawiania lub przedłużenia okresu, w którym obowiązują środki tymczasowe, co formalnie nie było wcześniej możliwe. Portugalia wprowadziła szczególne odniesienie do wymogu stwierdzenia *prima facie* naruszenia unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji jako podstawy do nałożenia środków tymczasowych i nie wymaga już, aby krajowy organ ochrony konkurencji wydał decyzję w postępowaniu głównym w ciągu 180 dni od nałożenia środków tymczasowych. Finlandia wydłużyła natomiast okres, w którym można nałożyć środki tymczasowe do 12 miesięcy (z możliwością przedłużenia w drodze decyzji)⁸.

W przypadku Finlandii, Luksemburga i Słowacji dostosowanie do materialnego kryterium prawnego dyrektywy ECN+ spowodowało podwyższenie progu przyjmowania środków tymczasowych przez krajowe organy ochrony konkurencji w porównaniu ze stosowanym wcześniej materialnym kryterium prawnym. W Polsce wprowadzono dodatkowy etap procedury przyjmowania środków tymczasowych w związku z określonym w dyrektywie ECN+ wymogiem dotyczącym przyjęcia pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń przed podjęciem decyzji

⁷ Jest to pośrednia konsekwencja transpozycji dyrektywy ECN+. W Szwecji uprawnienie do przyjmowania środków tymczasowych jest połączone z uprawnieniem do nakładania środków zaradczych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy ECN+ krajowe organy ochrony konkurencji powinny mieć możliwość nakładania „dowolnych środków zaradczych o charakterze behawioralnym lub strukturalnym”. Uprawnienia szwedzkiego organu ochrony konkurencji do nakładania środków zaradczych rozszerzono również na środki strukturalne, co z kolei rozszerzyło uprawnienia wspomnianego organu do nakładania środków tymczasowych.

⁸ Środki tymczasowe nakładane przez fiński krajowy organ ochrony konkurencji przed transpozycją dyrektywy ECN+ w Finlandii pozostały w mocy jedynie przez 90 dni.

stwierdzającej naruszenie⁹. Grecja, dokonując transpozycji, zniósła możliwość wystąpienia przez ministra rozwoju z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych i wprowadziła 12-miesięczny termin na wydanie decyzji w postępowaniu głównym po wprowadzeniu środków tymczasowych (z możliwością jednokrotnego przedłużenia o kolejne 12 miesięcy).

Ponadto w wyniku pozostałych zmian ustawodawczych w państwach członkowskich: (i) wyjaśniono zarówno wymóg przestrzegania zasady proporcjonalności, jak i potrzebę przyspieszonych odwołań na podstawie dyrektywy; oraz (ii) wprowadzono obowiązek powiadamiania Europejskiej Sieci Konkurencji o przyjęciu środków tymczasowych.

3. KRYTERIUM PRAWNE I PROCEDURA: POPRAWA HARMONIZACJI, ALE RÓŻNICE WCIAŻ SIĘ UTRZYMUJĄ

Dyrektywa ECN+ w pewnym stopniu przyczyniła się do harmonizacji uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji do nakładania środków tymczasowych. W art. 11 dyrektywy ECN+ zobowiązano państwa członkowskie do przyznania krajowym organom ochrony konkurencji uprawnień w zakresie przyjmowania środków tymczasowych z własnej inicjatywy (z urzędu). Art. 11 stanowi, że uprawnienie to powinno mieć zastosowanie przynajmniej w przypadkach, w których krajowy organ ochrony konkurencji „stwierdził *prima facie* naruszenie unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji” i gdy istnieje „ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody dla konkurencji”. Ponieważ jest to wymóg dotyczący harmonizacji minimalnej, państwa członkowskie mogą ustanowić mniej rygorystyczne materialne kryterium prawne. Dyrektywa stanowi również, że wszelkie środki tymczasowe: (i) należy stosować z zachowaniem zasady proporcjonalności; (ii) muszą mieć charakter tymczasowy; oraz (iii) podlegają kontroli w ramach przyspieszonego postępowania odwoławczego. Dyrektywa nakłada również na wszystkie krajowe organy ochrony konkurencji obowiązek powiadomienia Europejskiej Sieci Konkurencji o przyjęciu środków tymczasowych.

Prawo do wszczęcia postępowania w przedmiocie środków tymczasowych

Wszystkie krajowe organy ochrony konkurencji są obecnie uprawnione do nakładania lub inicjowania przyjmowania środków tymczasowych z własnej inicjatywy (z urzędu). Przed transpozycją dyrektywy ECN+ krajowe organy ochrony konkurencji we Francji i Luksemburgu były uprawnione do przyjmowania środków tymczasowych jedynie na wniosek strony. Chociaż żaden krajowy organ ochrony konkurencji nie wymaga już wniosku strony do przyjęcia środków tymczasowych, krajowe organy ochrony konkurencji w 11 krajach przewidują również wyraźne

⁹ Art. 3 ust. 3 dyrektywy ECN+ stanowi, że „państwa członkowskie zapewniają, aby przed podjęciem decyzji [stwierdzającej naruszenie] krajowe organy ochrony konkurencji przyjmowały szczegółowe uzasadnienie zarzutów”. W Polsce funkcjonują dwa rodzaje formalnych postępowań: postępowanie wstępne (bez udziału stron postępowania, a tym samym bez dostępu do akt) i postępowanie o naruszenie (w którym strony postępowania mają dostęp do akt). Przyjęcie szczegółowego uzasadnienia zarzutów następuje w momencie wszczęcia formalnego postępowania o naruszenie. Z uwagi na fakt, że środki tymczasowe można przyjąć dopiero po wszczęciu takiego postępowania, transpozycja art. 3 ust. 3 spowodowała wprowadzenie dodatkowego etapu postępowania, którego celem jest ich przyjęcie, ponieważ w momencie wszczęcia postępowania o naruszenie przedsiębiorstwom należy przekazać więcej informacji.

uprawnienie do przyjmowania środków tymczasowych na taki wniosek (są to: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Portugalia, Rumunia i Włochy). Inne krajowe organy ochrony konkurencji wskazały jednak, że w praktyce często działają na wniosek osoby trzeciej. Wydaje się, że jedyna różnica polega na tym, że wspomniane krajowe organy ochrony konkurencji nie muszą podejmować działań następczych w związku z takimi wnioskami.

Materialne kryterium prawne

15 krajowych organów ochrony konkurencji wybrało materialne kryterium prawne dyrektywy ECN+, które jest takie samo jak kryterium stosowane przez Komisję przy nakładaniu środków tymczasowych na podstawie art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003. Krajowe organy ochrony konkurencji muszą wykazać, że sprawy są „naglące ze względu na zaistnienie ryzyka poważnej i nieodwracalnej szkody dla konkurencji” (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Włochy).

12 krajowych organów ochrony konkurencji stosuje mniej rygorystyczne materialne kryterium prawne. W Polsce, Portugalii i Słowenii wystarczy, że szkoda jest zaledwie „trudna do naprawienia”. W Danii wystarczy, że szkoda jest „poważna”, nawet bez warunku nieodwracalności.

Organy ochrony konkurencji w innych krajach poza tym, że niekoniecznie muszą wykazać „nieodwracalną” szkodę, mogą również wykazać szkodę dla innych przedsiębiorstw lub interesów o charakterze bardziej ogólnym. Na przykład belgijski organ ochrony konkurencji musi wykazać „poważną, bezpośrednio zagrażającą i trudną do naprawienia szkodę dla przedsiębiorstw, na których interesy mają wpływ takie naruszenia” lub „szkodę dla ogólnego interesu gospodarczego”. Francuski organ ochrony konkurencji musi wykazać „poważną i bezpośrednią szkodę dla ogólnej gospodarki, danego sektora, dla interesów konsumentów lub, w stosownych przypadkach, dla przedsiębiorstwa składającego skargę”. Niemiecki organ ochrony konkurencji może w szerszym zakresie powoływać się na konieczność „ochrony konkurencji” lub może podjąć działania w przypadku „bezpośredniego zagrożenia poważną szkodą dla innego przedsiębiorstwa”. Węgierski organ ochrony konkurencji może przyjąć środki tymczasowe, jeżeli jest to „pilnie konieczne do ochrony interesów prawnych lub gospodarczych zainteresowanych stron, a rozwój, utrzymanie lub poprawa konkurencji są zagrożone”. Litewski organ ochrony konkurencji musi wykazać „szkodę majątkową lub nieodwracalne konsekwencje dla interesów przedsiębiorstw lub społeczeństwa”.

W przypadku innych krajowych organów ochrony konkurencji kryterium jest natomiast związane z utrzymaniem wyniku postępowania. Czeski organ ochrony konkurencji może przyjąć środki tymczasowe, jeżeli uzna, że „konieczne jest tymczasowe uregulowanie sytuacji stron lub jeżeli istnieją obawy, że wykonanie decyzji może być zagrożone”. Hiszpański organ ochrony konkurencji musi wykazać, że środki tymczasowe są niezbędne do zapewnienia „skuteczności decyzji, która zostanie wydana we właściwym czasie”.

W Austrii dowód *prima facie* naruszenia wystarcza do przyjęcia środków tymczasowych, niezależnie od szkody.

Jeżeli chodzi o stwierdzenie naruszenia, większość krajowych organów ochrony konkurencji musi przedstawić dowody *prima facie* naruszenia, aby móc nałożyć środki tymczasowe. Wydaje się, że przepisy krajowe Francji i Słowenii przewidują łagodniejszy wymóg: w obu państwach członkowskich można przyjąć środki tymczasowe, jeżeli uda się wykazać, że istnieje „prawdopodobieństwo” naruszenia unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji.

Wymogi proceduralne

Wymogi proceduralne krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie przyjmowania środków tymczasowych różnią się między sobą. Wynika to głównie z różnic w krajowych systemach egzekwowania prawa, strukturze krajowego organu ochrony konkurencji oraz wymogach proceduralnych, które nie są zharmonizowane na szczeblu UE. Na przykład Austria i Malta posiadają sądowy system egzekwowania, co oznacza, że krajowy administracyjny organ ochrony konkurencji zwraca się o zastosowanie środków tymczasowych do sądu, który działa jako krajowy organ sądowy właściwy w sprawach konkurencji¹⁰. Państwa członkowskie różnią się również pod względem tego, czy w celu zastosowania środków tymczasowych należy przeprowadzić takie samo postępowanie, jak w przypadku wydania decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy, czy też istnieją pewne szczególne aspekty proceduralne, które pozwalają krajowemu organowi ochrony konkurencji na szybsze działanie.

16 krajowych organów ochrony konkurencji, nakładając środki tymczasowe, opiera się na szczególnych aspektach proceduralnych, w odróżnieniu od prowadzonych przez te organy postępowań, które kończą się wydaniem decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy. Większość tych szczególnych aspektów wiąże się z pewnym ograniczeniem prawa danego przedsiębiorstwa do obrony. W Włoszech krajowy organ ochrony konkurencji może, wyjątkowo i w niezwykle nagłych sprawach, nałożyć pośrednie środki tymczasowe bez przeprowadzenia spotkania wyjaśniającego z zainteresowanym przedsiębiorstwem (*inaudita altera parte*)¹¹. Podobnie bułgarski organ ochrony konkurencji nie musi zezwalać przedsiębiorstwu na przedstawienie pisemnych uwag na piśmie ani przeprowadzać z nim spotkania wyjaśniającego oraz nie zezwala na dostęp do akt sprawy. Szwedzki organ ochrony konkurencji wskazał również, że nie ma potrzeby przeprowadzania spotkania wyjaśniającego z zainteresowanym przedsiębiorstwem, chociaż w praktyce zawsze prowadzi się dialog, oraz że można odmówić dostępu do akt.

W Finlandii i Niemczech można ograniczyć prawo zainteresowanego przedsiębiorstwa do bycia wysłuchanym ze względu na pilny charakter postępowania. W Niemczech oznacza to, że można ograniczyć prawo do bycia wysłuchanym do złożenia ustnych wyjaśnień na spotkaniu wyjaśniającym jako wyjątek od zwykłej procedury pisemnej. Portugalski organ ochrony

¹⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 3 dyrektywy ECN+ „krajowy organ sądowy właściwy w sprawach konkurencji” oznacza organ sądowy wyznaczony przez państwo członkowskie do pełnienia niektórych funkcji krajowego organu ochrony konkurencji.

¹¹ Środki mają charakter tymczasowy i podlegają zatwierdzeniu po umożliwieniu stronom ustosunkowania się do zarzutów.

konkurencji może odroczyć zarówno dostęp do akt sprawy, jak i przeprowadzenie spotkania wyjaśniającego z udziałem stron do czasu przyjęcia środków tymczasowych. Na Litwie i w Polsce nie przeprowadza się spotkania wyjaśniającego.

Inne aspekty proceduralne wiążą się z terminami określonymi w procedurze. W Czechach należy rozpatrzyć składany przez osobę trzecią wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w terminie 10 dni. W Rumunii przedsiębiorstwo powiadomione przez organ ochrony konkurencji o zamiarze przyjęcia środków tymczasowych ma 15 dni na udzielenie odpowiedzi na powiadomienie, a krajowy organ ochrony konkurencji ma kolejne 15 dni na wydanie decyzji. W Belgii spotkanie wyjaśniające odbywa się w terminie jednego miesiąca, a decyzję w sprawie środków tymczasowych podejmuje się w terminie jednego miesiąca od wysłuchania¹². W Hiszpanii organ prowadzący postępowanie wyjaśniające ma dwa miesiące na przedłożenie sprawozdania zarządowi, natomiast przedsiębiorstwo ma 5 dni na przedstawienie uwag na piśmie, a następnie kierownictwo ma 3 miesiące na wydanie decyzji. Na Malcie przedsiębiorstwo ma 8 dni na złożenie odpowiedzi na wniosek krajowego organu ochrony konkurencji o zastosowanie środków tymczasowych, a sąd orzeka „w trybie pilnym” i może przeprowadzić tylko jedno spotkanie wyjaśniające.

W innych państwach członkowskich można skrócić niektóre etapy postępowania. Portugalski organ ochrony konkurencji może wskazać stronom krótsze terminy na przedstawienie opinii (np. 5 zamiast 30 dni). Dotyczy to również Litwy (tj. co najmniej 7 zamiast co najmniej 14 dni). W Danii termin na przeprowadzenie spotkania wyjaśniającego jest krótszy.

Francuski organ ochrony konkurencji stosuje orientacyjny harmonogram, zgodnie z którym 90 dni od rozpoczęcia postępowania wyjaśniającego należy przeprowadzić spotkanie wyjaśniające. Postępowanie ma również głównie charakter ustny. Strony mogą przedstawić uwagi na piśmie, ale organ prowadzący postępowanie przedstawia swoje stanowisko jedynie ustnie na spotkaniu wyjaśniającym. W niektórych prostych sprawach procedura może ograniczać się do spotkania wyjaśniającego lub bezpośredniego zwrócenia się do zarządu o odrzucenie wniosku.

W Grecji krajowy organ ochrony konkurencji może wydać nakaz tymczasowy po wezwaniu danego przedsiębiorstwa na spotkanie wyjaśniające, przy czym wspomniany nakaz tymczasowy pozostaje w mocy do chwili podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie środków tymczasowych. Środki tymczasowe należy wnieść do organu decyzyjnego w terminie 30 dni, w przeciwnym razie nakaz tymczasowy wygasa automatycznie.

Poniższy przegląd uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji do przyjmowania środków tymczasowych oparto na tekstach prawnych i wyjaśnieniach krajowych organów ochrony konkurencji. Wskazano w nim, które państwa członkowskie (i) posiadają mniej rygorystyczne materialne kryterium prawne, aby nakładać środki tymczasowe w porównaniu z kryterium zawartym w art. 11 dyrektywy ECN+ i art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003

¹² Termin przeprowadzania spotkania wyjaśniającego może ulec przedłużeniu o dodatkowe 2 tygodnie; można zawiesić wydanie decyzji na łącznie 8 dni roboczych, aby umożliwić stronom przedstawienie uwag, jeżeli przewidziane środki tymczasowe odbiegają od wniosku o ich zastosowanie.

lub (ii) mają mniej rygorystyczne wymogi proceduralne dotyczące przyjmowania środków tymczasowych w porównaniu z postępowaniem co do istoty sprawy.

Tabela 1: Przegląd materialnych kryteriów prawnych i wymogów proceduralnych, które dotyczą nakładania środków tymczasowych

Państwo członkowskie	Mniej rygorystyczne materialne kryterium prawne	Mniej rygorystyczne wymogi proceduralne
Austria	<input checked="" type="checkbox"/>	
Belgia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bułgaria		<input checked="" type="checkbox"/>
Chorwacja		
Cypr		
Czechy	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dania	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Estonia		
Finlandia		<input checked="" type="checkbox"/>
Francja	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Niemcy	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Grecja		<input checked="" type="checkbox"/>
Węgry	<input checked="" type="checkbox"/>	
Irlandia		
Włochy		<input checked="" type="checkbox"/>
Łotwa		
Litwa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Luksemburg		
Malta		<input checked="" type="checkbox"/>
Niderlandy		
Polska	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugalia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rumunia		<input checked="" type="checkbox"/>
Słowacja		
Słowenia	<input checked="" type="checkbox"/>	
Hiszpania	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Szwecja		<input checked="" type="checkbox"/>

4. STOSOWANIE ŚRODKÓW TYMCZASOWYCH W EUROPEJSKIEJ SIECI KONKURENCJI

W ramach oceny rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 zebrano dane dotyczące decyzji przyjętych przez krajowe organy ochrony konkurencji w okresie od wejścia w życie tych rozporządzeń w maju 2004 r. do grudnia 2022 r. Krajowe organy ochrony konkurencji uzupełniły te dane i uwzględniły wraz z zawiadomieniami w sprawie środków tymczasowych, które Komisja otrzymała za okres od stycznia 2023 r. do czerwca 2024 r. Pokazuje to, że w okresie od 1 maja 2004 r. do 1 czerwca 2024 r. w 16 krajach (Austrii, Belgii, Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Luksemburgu, na Łotwie, Malcie, w Polsce, Portugalii, na Słowacji, w Szwecji i we Włoszech) organy ochrony konkurencji przyjęły łącznie 95 decyzji nakładających środki tymczasowe¹³. Obejmują one decyzje nakładające środki tymczasowe w przypadku naruszeń unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji, a także środki tymczasowe w przypadku naruszeń równoważnych przepisów krajowego prawa konkurencji.

Trzy krajowe organy ochrony konkurencji wydały ponad połowę ze wspomnianych 95 decyzji nakładających środki tymczasowe: francuski organ ochrony konkurencji wydał w tym okresie 20 decyzji; belgijski organ ochrony konkurencji wydał 18; a włoski organ ochrony konkurencji wydał 14. Spośród 13 pozostałych krajowych organów ochrony konkurencji, które przyjęły środki tymczasowe w rozpatrywanym okresie, osiem przyjęło środki tymczasowe więcej niż jeden raz: w Chorwacji, na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii, na Malcie, w Polsce, Portugalii i Szwecji.

Tabela 2: Liczba środków tymczasowych, które przyjęto w Europejskiej Sieci Konkurencji między 1 maja 2004 r. a 1 czerwca 2024 r.

Państwo członkowskie	Liczba decyzji nakładających środki tymczasowe
Francja	20
Belgia	18
Włochy	14
Hiszpania	8
Grecja	7
Cypr	6
Szwecja	6
Polska	5
Chorwacja	2
Malta	2
Portugalia	2

¹³ Łączna liczba decyzji nakładających środki tymczasowe, a także oddzielna liczba dla niektórych państw członkowskich, które ujęto w tabeli 2, różnią się od danych zawartych w ocenie rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004, ponieważ niektóre krajowe organy ochrony konkurencji uzupełniły te dane w ramach tej analizy, oraz dlatego, że uwzględniono dodatkowy okres (tj. okres od 1 stycznia 2023 r. do 1 czerwca 2024 r.).

Austria	1
Czechy	1
Łotwa	1
Luksemburg	1
Słowacja	1

Liczby te nie odzwierciedlają w pełni doświadczenia, które krajowe organy ochrony konkurencji zdobyły w zakresie środków tymczasowych na przestrzeni lat. Niektóre krajowe organy ochrony konkurencji nakładały środki tymczasowe przed majem 2004 r.¹⁴ Liczby te nie odzwierciedlają również przypadków, w których krajowe organy ochrony konkurencji rozpatrywały – ale ostatecznie odrzucały – wnioski o zastosowanie środków tymczasowych; przypadków, w których rozważano nałożenie środków tymczasowych, ale ostatecznie od nich odstąpiono, ponieważ strony zaproponowały zobowiązania; oraz przypadków, w których organy nałożyły środki tymczasowe, ale skutecznie się od nich odwołało.

Porównując te dane, można zauważyć, że 9 z 11 krajowych organów ochrony konkurencji, które wydały już więcej niż jedną decyzję nakładającą środki tymczasowe, stosuje mniej rygorystyczne wymogi proceduralne niż w przypadku postępowań co do istoty sprawy (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Malta, Polska, Portugalia, Szwecja i Włochy). W przypadku Francji i Belgii, gdzie organy ochrony konkurencji przyjęły najwięcej decyzji o nałożeniu środków tymczasowych, oraz Hiszpanii, Polski i Portugalii towarzyszy temu mniej rygorystyczne kryterium prawne.

Analizując liczbę decyzji wydawanych rocznie od maja 2004 r. do czerwca 2024 r., można zauważyć, że krajowe organy ochrony konkurencji wydawały rocznie średnio 5 decyzji nakładających środki tymczasowe. Na wykresie poniżej wykazano, że liczba ta zmieniała się w ujęciu rocznym, ale nie ma ogólnej tendencji wzrostowej ani spadkowej.

¹⁴ Na przykład w 1993 r. fiński organ ochrony konkurencji wydał decyzję o nałożeniu środków tymczasowych.

Wykres 1: Liczba decyzji o nałożeniu środków tymczasowych, które rocznie wydawały krajowe organy ochrony konkurencji należące do Europejskiej Sieci Konkurencji



5. DOŚWIADCZENIA ZWIĄZANE Z TYM NARZĘDZIEM: UŻYTECZNOŚĆ I ODPOWIEDNIE PRZYPADKI

Krajowe organy ochrony konkurencji przekazały również jakościowe informacje zwrotne na temat swoich doświadczeń w zakresie środków tymczasowych. Zdecydowana większość krajowych organów ochrony konkurencji, które udzieliły odpowiedzi, miała ogólnie pozytywne doświadczenia w zakresie środków tymczasowych i stwierdziła, że są one skutecznym narzędziem egzekwowania przepisów¹⁵. Wspomniane krajowe organy ochrony konkurencji podkreśliły znaczenie: (i) swojej zdolności, dzięki środkom tymczasowym, do zachowania struktury rynku do czasu wydania decyzji w postępowaniu głównym albo do przywrócenia konkurencji na rynku w perspektywie krótkoterminowej; (ii) odstraszającego skutku środków tymczasowych; oraz (iii) stosowności środków tymczasowych, aby zaradzić problemom pojawiającym się na szybko zmieniających się rynkach. Jak wyjaśnił jeden z krajowych organów ochrony konkurencji, „środki tymczasowe można stosować do zapobieżenia poważnej i nienaprawialnej szkodzi dla konkurencji, której w przeciwnym razie nie można byłoby zapobiec przy użyciu innych dostępnych narzędzi”.

Jeden krajowy organ ochrony konkurencji nieprzychylnie ocenił to narzędzie egzekwowania prawa, wspominając zamiast tego o wyzwaniach, jakie wiążą się z udowodnieniem zarówno

¹⁵14 krajowych organów ochrony konkurencji odpowiedziało na pytanie dotyczące ogólnej oceny środków tymczasowych, przy czym 13 odpowiedziało, że uważa środki za przydatne.

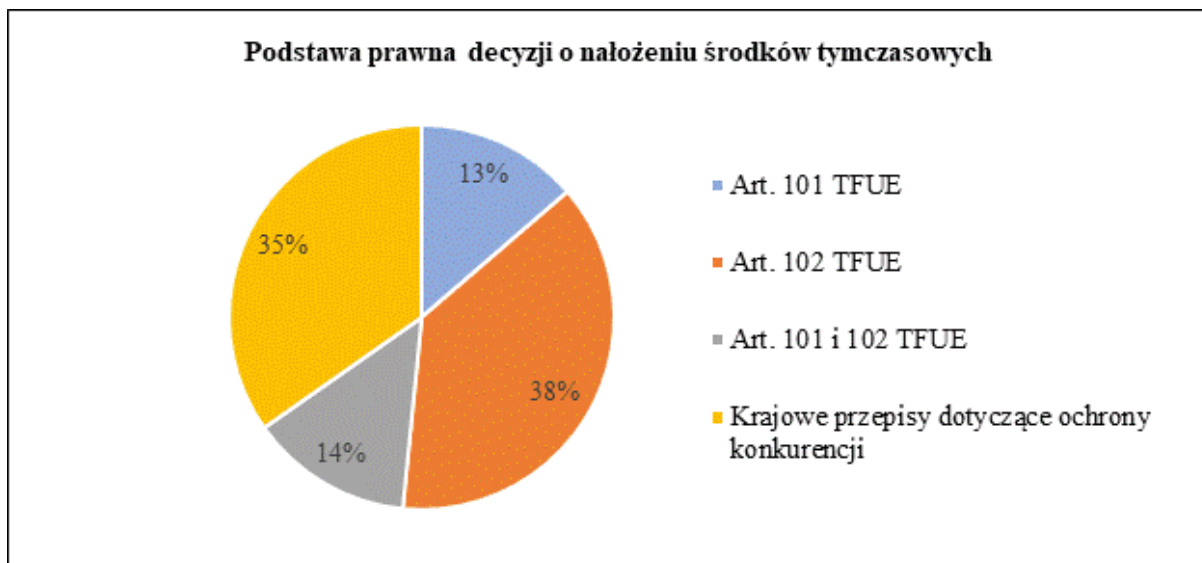
naruszenia *prima facie*, jak i pilnego charakteru nałożenia środków tymczasowych. Wspomniany krajowy organ ochrony konkurencji preferuje natomiast sprawne kontynuowanie postępowania, które doprowadziło do wydania decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy.

Krajowe organy ochrony konkurencji miały rozbieżne poglądy, gdy zapytano je o wpływ środków tymczasowych na postępowanie co do istoty sprawy (tj. czy środki tymczasowe wydłużają, czy skracają całkowity czas trwania postępowania, a także czy zwiększają szanse na zawarcie ugody przez zaangażowane strony lub strony proponujące zobowiązania)¹⁶. Większość krajowych organów ochrony konkurencji, z których wszystkie wydały co najmniej jedną decyzję o nałożeniu środków tymczasowych, uważa, że stosowanie tego narzędzia egzekwowania prawa może skrócić całkowity czas trwania postępowań, z których część może zakończyć się proponowanymi zobowiązaniami złożonymi przez strony postępowania, aby rozwiązać stwierdzone problemy w zakresie ochrony konkurencji. Niektóre krajowe organy ochrony konkurencji twierdziły, że wpływ środków tymczasowych na czas trwania postępowania głównego może być różny, od skrócenia postępowania po jego przedłużenie, w zależności od dwóch czynników: (i) szczególnych okoliczności sprawy; a przede wszystkim (ii) tego, czy sąd odwoławczy utrzyma ostatecznie w mocy decyzję o nałożeniu środków tymczasowych.

Istnieje wiele przykładów spraw, w których środki tymczasowe okazały się uniwersalnym narzędziem, aczkolwiek nie są one odpowiednie w niektórych postępowaniach wyjaśniających w zakresie ochrony konkurencji. Mogą one być przydatne zarówno w postępowaniach wyjaśniających, które dotyczą potencjalnie antykonkurencyjnych porozumień, jak i potencjalnych przypadków nadużycia pozycji dominującej. Na poniższym wykresie pokazano, że spośród 95 decyzji, które przyjęły krajowe organy ochrony konkurencji, większość decyzji podjętych na podstawie unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji była związana z potencjalnym nadużyciem pozycji dominującej (art. 102 TFUE).

Wykres 2: Podstawa prawna decyzji o nałożeniu środków tymczasowych, które wydały krajowe organy ochrony konkurencji należące do Europejskiej Sieci Konkurencji

¹⁶Odpowiedzi na pytanie udzieliło 9 krajowych organów ochrony konkurencji.



Najczęstsze praktyki, w odniesieniu do których zastosowano środki tymczasowe, obejmują odmowę dostawy (gdy przedsiębiorstwo dominujące odmawia dostarczenia produktu lub świadczenia usługi konkurentowi działającemu na rynku niższego szczebla) oraz zbiorowy bojkot (gdy grupa konkurentów decyduje się na wykluczenie rzeczywistego lub potencjalnego konkurenta lub utrudnianie mu prowadzenia działalności). Krajowe organy ochrony konkurencji podkreślają, że środki tymczasowe najlepiej stosować w sprawach, w których teoria szkody jest prostsza. Chociaż niektóre krajowe organy ochrony konkurencji zaznaczają, że środki tymczasowe mogą być w sposób szczególny odpowiednie do zastosowania w sprawach w sektorze cyfrowym, przykłady pokazują, że środki tymczasowe nakładano w różnych sektorach, od telekomunikacji po przemysł surowcowy, od sektora nadawczego po sektor rolnictwa.

Środki tymczasowe, które przyjęły krajowe organy ochrony konkurencji, różnią się w zależności od szczególnych okoliczności danej sprawy. Zazwyczaj przybierają one formę zobowiązania do zawieszenia umowy lub niektórych jej klauzul w celu (ponownego) rozpoczęcia dostawy określonego produktu lub świadczenia usługi, lub zmiany warunków, na jakich udziela się dostępu do określonego instrumentu lub zasobu.

Poniższe przykłady, które przedstawiły trzy korzystające z tego narzędzia krajowe organy ochrony konkurencji, obrazują uniwersalny charakter środków tymczasowych.

Zobowiązanie przedsiębiorstwa Google do negocjowania wynagrodzenia z wydawcami wiadomości

W 2019 r. francuski organ ochrony konkurencji nałożył środki tymczasowe, zobowiązując przedsiębiorstwo Google do podjęcia negocjacji z wydawcami wiadomości w sprawie wynagrodzenia za wyświetlanie chronionych prawem autorskim treści, takich jak zdjęcia lub

krótkie fragmenty artykułów¹⁷. W tym czasie miały wejść w życie nowe przepisy, które przyznawały wydawcom wiadomości prawo do zezwolenia lub niewyrażenia zgody na wyświetlanie swoich treści na platformach cyfrowych. Przedsiębiorstwo Google zamierzało po prostu zaprzestać wyświetlania tego typu treści na swoich stronach internetowych, w tym w wyszukiwarce Google, chyba że wydawcy wiadomości udzielą mu zgody na bezpłatne wykorzystywanie takich treści. Francuski organ ochrony konkurencji podjął działania w następstwie skargi wydawców wiadomości, którzy uznali, że takie podejście może stanowić nadużycie pozycji dominującej przedsiębiorstwa Google, ponieważ odmówiło ono podjęcia negocjacji w sprawie godziwego wynagrodzenia za korzystanie z takich treści chronionych prawem autorskim. Francuski organ ochrony konkurencji nałożył zatem środki tymczasowe, aby zapewnić, by przedsiębiorstwo Google podjęło negocjacje w dobrej wierze z wydawcami wiadomości do czasu podjęcia decyzji co do istoty sprawy, a następnie nałożył grzywnę na przedsiębiorstwo Google za nieprzestrzeganie wspomnianych środków. Francuski organ ochrony konkurencji, kończąc postępowanie co do istoty sprawy, zaakceptował zaproponowane przez przedsiębiorstwo Google zobowiązania.

Umożliwienie nadawcom zewnętrznym transmisji imprez piłkarskich

W 2023 r. włoski organ ochrony konkurencji nałożył środki tymczasowe na dwóch nadawców, zakazując im stosowania pewnych klauzul umownych, które miały zagwarantować im wyłączne prawo do transmisji niektórych rozgrywek piłkarskich, z wyłączeniem innych nadawców¹⁸. Włoski organ ochrony konkurencji interweniował, nakładając środki tymczasowe, aby zapewnić innym nadawcom wydarzeń sportowych możliwości negocjowania prawa do transmisji rozgrywek sportowych, o których mowa powyżej. Dzięki środkom tymczasowym umożliwiono oglądanie meczów piłki nożnej również na kanałach nienależących do tych dwóch nadawców. Po przeprowadzeniu postępowania co do istoty sprawy włoski organ ochrony konkurencji nałożył grzywny na dwóch nadawców, którzy zawarli umowę. Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego utrzymano w mocy decyzję organu.

Utrzymanie konkurencji na rynku internetu szerokopasmowego

W 2023 r. belgijski organ ochrony konkurencji nałożył na spółkę Proximus środki tymczasowe w ramach postępowania wyjaśniającego w sprawie potencjalnego nadużycia pozycji dominującej¹⁹. Spółka Proximus nabyła EDPnet, jednego z jej bezpośrednich konkurentów na hurtowym i detalicznym rynku usług stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do internetu. Belgijski organ ochrony konkurencji uznał, że nabycie to może mieć negatywny wpływ na konkurencję. W konsekwencji belgijski organ ochrony konkurencji nałożył na spółkę Proximus środki tymczasowe, aby zapewnić zarówno ciągłość działalności EDPnet, jak i niezależność operacyjną i handlową EDPnet od spółki Proximus na czas trwania postępowania dotyczącego istoty sprawy. Spółka Proximus postanowiła ostatecznie odsprzedać EDPnet nowemu podmiotowi na rynku w belgijskim sektorze telekomunikacyjnym, umożliwiając belgijskiemu organowi ochrony konkurencji zakończenie postępowania wyjaśniającego.

¹⁷ Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

¹⁸ I857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

¹⁹ Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l'affaire n° CONC-RPR-23/0002.

6. WNIOSKI

Obecnie wszystkie krajowe organy ochrony konkurencji, które należą do Europejskiej Sieci Konkurencji, są uprawnione do przyjmowania środków tymczasowych w przypadku naruszenia unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji.

Chociaż większość krajowych organów ochrony konkurencji miała takie uprawnienia jeszcze przed transpozycją dyrektywy ECN+, dyrektywa doprowadziła do większej harmonizacji, umożliwiając krajowym organom ochrony konkurencji: (i) nakładanie środków tymczasowe z urzędu, czyli z inicjatywy krajowego organu ochrony konkurencji bez uprzedniego wniosku osoby trzeciej; (ii) opieranie takich środków tymczasowych na stwierdzeniu naruszenia *prima facie*; oraz (iii) przedłużenie obowiązywania środków tymczasowych do czasu wydania decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy. Nadal istnieją pewne różnice w poszczególnych państwach członkowskich, zarówno pod względem materialnego kryterium prawnego, jakie należy zastosować, jak i wymogów proceduralnych.

Faktyczne stosowanie środków tymczasowych różni się znacznie w zależności od krajowych organów ochrony konkurencji. Większość krajowych organów ochrony konkurencji, które wydały więcej niż jedną decyzję, opiera się na szczególnych aspektach proceduralnych, które pozwalają im działać szybciej niż w ramach postępowań kończących się wydaniem decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy, czasami w połączeniu z mniej rygorystycznym materialnym kryterium prawnym. W związku z tym wydaje się, że uproszczenie postępowania, ewentualnie w połączeniu z mniej rygorystycznym materialnym kryterium prawnym, które dotyczy nałożenia środków tymczasowych, prowadzi do szerszego stosowania tego narzędzia egzekwowania prawa.

Jednocześnie niektóre krajowe organy ochrony konkurencji, pomimo mniej rygorystycznych postępowań i kryteriów prawnych, nie wydawały decyzji nakładających środki tymczasowe. Wydaje się zatem, że stosowanie środków tymczasowych jest również strategicznym wyborem krajowych organów ochrony konkurencji.