

Anna Piszcz*

NCRAs zamiast NRAs i NCAs? Krótki przegląd dotyczący „superregulatorów” w Hiszpanii, Estonii i Holandii

Spis treści

- I. Trend konsolidacyjny w Europie
- II. Z dużej chmury mały deszcz? Reforma hiszpańska
- III. Początek odwrotu z obranej drogi? Reformy estońskie
- IV. Wersja maksymalna? Rozwiązania holenderskie
- V. Przyszłość?

I. Trend konsolidacyjny w Europie

W ostatnim okresie w państwach europejskich można zauważyć tendencję do tworzenia „superregulatorów” poprzez konsolidowanie istniejących organów. Łączone są już nie tylko krajowe organy regulacyjne (*national regulatory authorities, NRAs*) odpowiedzialne za różne sektory regulowane (wielosektorowy model regulatora, np. niemiecki, odróżniany od modelu jednosektorowego). Najnowszy trend to łączenie krajowych organów regulacyjnych z krajowymi organami ochrony konkurencji (*national competition authorities, NCAs*). W wyniku tego rodzaju przekształceń powstają organy, które zajmują się równoległe ochroną konkurencji jako mechanizmu ekonomicznego oraz regulacją określonych sektorów gospodarki. W języku angielskim takiego „superregulatora” można określać mianem *national competition and regulatory authority (NCRA)*.

W konsekwencji, coraz mniej krajowych organów ochrony konkurencji w państwach członkowskich UE zajmuje się wyłącznie ochroną konkurencji (egzekwowaniem zakazów praktyk ograniczających konkurencję, kontrolą koncentracji). Większość tych organów posiada dodatkowe kompetencje w zakresie np. ochrony konsumentów, zamówień publicznych czy też właśnie nadzoru nad liberalizowanymi sektorami, takimi jak sektor energetyczny, telekomunikacyjny, pocztowy czy sektor transportu kolejowego¹.

O procesach konsolidacyjnych decydują samodzielnie poszczególne państwa. Komisja Europejska przygląda się jednak przypadkom, w których krajowe organy ochrony konkurencji zostały połączone z organami regulacyjnymi. Komisja słusznie uważa, że takie połączenie kompetencji nie powinno skutkować osłabieniem egzekwowania prawa ochrony konkurencji (ani też

* Dr hab. Adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; członek Rady Doradczej przy Prezesie UOKiK; e-mail: piszcz@uwb.edu.pl.

¹ Por. akapit 25 Dokumentu Roboczego Służb Komisji – *Poprawa egzekwowania reguł konkurencji przez krajowe organy ochrony konkurencji: kwestie instytucjonalne i proceduralne*, SWD(2014) 231/2 (Commission Staff Working Document – *Enhancing competition enforcement by the Member States' competition authorities: institutional and procedural issues*), towarzyszącego Komunikatowi Komisji z 09.07.2014 r. do PE i Rady – *Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji na podstawie rozporządzenia 1/2003: osiągnięcia i perspektywy*, COM(2014) 453 final.

zmniejszeniem środków przeznaczonych na nadzór w tym zakresie) czy realizowania dodatkowych kompetencji przypisanych danemu organowi².

Państwa, które skłaniają się ku procesom konsolidacyjnym, zazwyczaj kierują się przy tym zamiarem zwiększenia efektywności organów, uzyskania efektu synergii i redukcji kosztów działalności organów (oszczędności). W praktyce, procesy ukierunkowane na ten niewątpliwie słuszny cel niekoniecznie będą jednak prowadzić do pożądanego skutku. Warto jednak wskazać, że łączenie krajowych organów regulacyjnych z krajowymi organami ochrony konkurencji może wywierać pozytywny wpływ na same organy w kontekście ustrojowym. Organy ochrony konkurencji i organy regulacyjne odpowiedzialne za poszczególne sektory spotykają się z różnym poziomem wymagań ustrojowych. Przykładowo, w stosunku do krajowych organów ochrony konkurencji nie dokonano dotychczas „twardej” harmonizacji wymogu niezależności, choć potrzeba ich niezależności jest podkreślana w „miękkich” dokumentach Komisji. Natomiast w stosunku do organów regulacyjnych w sektorze transportu kolejowego przepisy art. 55 Dyrektywy 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (tzw. *recast I* pakietu kolejowego)³ w sposób szczegółowy formułują wymóg niezależności. W przypadku połączenia organu ochrony konkurencji i organu regulacyjnego, np. w sektorze transportu kolejowego, „superregulator” będzie musiał spełniać wymogi maksymalne, a nie wymogi minimalne.

II. Z dużej chmury mały deszcz? Reforma hiszpańska

W roku 2013 hiszpański organ ochrony konkurencji *Comisión Nacional de la Competencia*⁴ oraz sześć organów regulacyjnych nadzorujących sektory: energetyczny, pocztowy, telekomunikacyjny, transportu kolejowego, transportu lotniczego, mediów⁵, zostało zastąpionych jednym organem – Narodową Komisją ds. Rynków i Konkurencji (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC*)⁶ (dalej: Narodowa Komisja). Zmiana została wprowadzona ustawą nr 3/2013 z 4 czerwca 2013 r. o utworzeniu *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (dalej: ustawa)⁷. Ustawę ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Państwa nr 134 pod poz. 5940 w dniu 5 czerwca 2014 r., a weszła ona w życie w dniu następnym po dniu ogłoszenia (przepis końcowy nr 11). Narodowa Komisja miała rozpocząć działalność w terminie nie dłuższym niż cztery miesiące od dnia wejścia w życie ustawy (przepis dodatkowy nr 1 ust. 4 zd. 1 ustawy); rozpoczęła ją z dniem 7 października 2013 r.

Przyczyny reformy zostały przedstawione w obszernej, liczącej ponad pięć stron preambule ustawy⁸. Sięgnięto w niej aż do historii początków niezależnych organów regulacyjnych na świecie (USA, 1887 r.). W kontekście krajowym podkreślono, że przed 2011 r. Hiszpania miała jedynie pięć organów regulacyjnych (w tym organ ochrony konkurencji), a następnie ich liczba wzrosła do

² Zob. akapit 26 Komunikatu Komisji z 09.07.2014 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – *Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji na podstawie rozporządzenia 1/2003: osiągnięcia i perspektywy*, COM(2014) 453 final. Zob. też akapit 26 Dokumentu Roboczego wskazanego w przypisie 1.

³ Dz. Urz. UE 2012 L 343/32.

⁴ Strona internetowa organu: <http://www.cncompetencia.es/> (01.08.2014). Do tej strony w dalszym ciągu odsyła strona Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/competition/ecn/competition_authorities.html (01.08.2014).

⁵ Przepis dodatkowy nr 2 ust. 1 ustawy nr 3/2013, o której będzie mowa poniżej, wymienia jako organy, które zostają zniesione, ww. siedem organów oraz organ regulacyjny w sektorze gier hazardowych, jednak ostatecznie ten ostatni organ nie został zniesiony.

⁶ Strona internetowa organu: <http://www.cnmc.es/en-us/home.aspx> (01.08.2014).

⁷ Tekst do pobrania na stronie: <http://www.cnmc.es/en-us/cnmc/regulations.aspx> (01.08.2014). Nieoficjalne tłumaczenie na język angielski do pobrania na stronie: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Legislacion/NormativaEstatal/tabid/81/Default.aspx> (01.08.2014).

⁸ Szerzej o założeniach reformy zob.: J.J. Montero Pascual, *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el Derecho de la competencia*, Tirant lo Blanch, Walencja 2013, s. 21 i n.

dziewięciu. W preambule wskazano kilka powodów reformy, mianowicie: (1) potrzebę pewności prawa oraz spójnych decyzji w tych samych kwestiach; (2) potrzebę wykorzystania ekonomii skali w związku z istnieniem porównywalnych obowiązków organów, podobnych metodologii i procedur oraz wiedzy i doświadczeń (*know-how*); (3) potrzebę uwzględnienia faktu, że niektóre sektory przeszły proces radykalnych zmian technologicznych bądź ekonomicznych, w związku z czym powinny być regulowane bądź nadzorowane w inny, zintegrowany i kompleksowy (nowoczesny) sposób. W piśmiennictwie⁹ wskazywana jest jeszcze jedna przyczyna reformy, tj. chęć nowego rządu, by usunąć z różnych organów regulacyjnych tych ich członków, którzy zostali powołani za czasów działania poprzedniego rządu.

Narodowa Komisja jest w pełni niezależna; podlega jedynie kontroli parlamentarnej oraz sądowej (art. 2 ust. 1 zd. 2–3 ustawy). Zadania Narodowej Komisji można podzielić na dwie grupy: (1) zadania ogólne dotyczące ochrony konkurencji na rynkach i jej promowania, jak stosowanie przepisów ustawy nr 15/2007 z 3 lipca 2007 r. o konkurencji, nadzór nad rynkami, arbitraż czy konsultacje (art. 5 ustawy); (2) zadania szczególne dotyczące tych rynków i sektorów regulowanych, gdzie stosowanie prawa ochrony konkurencji nie wystarcza do zapewnienia istnienia skutecznej konkurencji, które to zadania tradycyjnie były przypisane regulatorom sektorowym, a obejmują w szczególności nadzór i kontrolę oraz rozstrzyganie sporów (art. 6–12 ustawy). Zadania szczególne Narodowej Komisji dotyczące sektora transportu kolejowego zostały określone w art. 11 ustawy. Podkreślić należy, że Narodowa Komisja nie przejęła wszystkich zadań zniesionych organów regulacyjnych. Niektóre z ich zadań zostały przypisane poszczególnym ministrom. Są to zadania, które do ich wykonywania nie wymagają szczególnej niezależności kompetentnego organu lub w niewielkim stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów Narodowej Komisji, a jedynie utrudniałyby jej koncentrowanie się na tych celach.

Narodowa Komisja składa się z Rady oraz Przewodniczącego (który jest zarazem Przewodniczącym Rady). Narodowa Komisja została też wyposażona w cztery dyrekcje dochodzeniowe: (1) dyrekcję ds. ochrony konkurencji; (2) dyrekcję ds. energetyki; (3) dyrekcję ds. sektora telekomunikacyjnego i audiowizualnego; (4) dyrekcję ds. sektora transportowego i pocztowego (art. 25 ustawy). Dyrekcje prowadzą postępowania (dochodzenia) niezależnie od Rady, a Rada wydaje decyzje w tych sprawach.

Rada jest kolegialnym organem decyzyjnym i składa się z dziesięciu członków (w tym Przewodniczącego oraz Wiceprzewodniczącego) powoływanych na kadencję 6-letnią, która nie jest wspólna (część składu Rady jest odnawiana co dwa lata) ani odnawialna (art. 14 ust. 1–2, art. 15 ust. 2 ustawy). Członków Rady powołuje rząd, natomiast Kongres Deputowanych (niższa izba Parlamentu) może sprzeciwić się wyborowi poszczególnych członków Rady (art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy).

Rada działa na posiedzeniach plenarnych albo na posiedzeniach izb¹⁰. W skład Rady wchodzi dwie izby liczące po pięciu członków. Jedna izba (kierowana przez Przewodniczącego Rady) zajmuje się sprawami ochrony konkurencji, a druga (kierowana przez Wiceprzewodniczącego Rady) – sprawami regulacji (art. 18 ustawy).

⁹ A. Valiente, *What is it Like to Have a Single, Multi-sector Regulator – the Spanish Experience*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2014, Vol. 5, No. 6, s. 375, 378.

¹⁰ Szerzej: J.J. Montero Pascual, *La Comisión Nacional...*, s. 95–98.

W literaturze w szczególności A. Valiente zwróciła uwagę na dwa problemy związane ze składem Rady¹¹. Po pierwsze, członkowie Rady powinni być wybierani spośród osób wyróżniających się autorytetem i wiedzą z zakresu działania Narodowej Komisji. Tymczasem w skład Rady pierwszej kadencji wchodziły osoby, z których żadna nie jest ekspertem w zakresie prawa ochrony konkurencji, mianowicie: pięciu ekonomistów, dwóch prawników (z których jeden jest emerytowanym sędzią sądu pracy), dwóch polityków i jeden dziennikarz. Ponadto żaden z członków Rady nie ma doświadczenia w działalności w sektorze prywatnym. A. Valiente proponuje, by pięciu członków Rady wybierać spośród osób związanych z sektorem publicznym, a pozostałych pięciu – spośród osób związanych z sektorem prywatnym (prywatnymi spółkami czy kancelariami prawniczymi)¹². Po drugie, sceptycy zastanawiają się, w jaki sposób 10 członków Rady ma podolać rozstrzygnięciu takiej samej (czy podobnej) liczby spraw, jaką zajmowało się dotychczas około 50 członków różnych organów regulacyjnych¹³. W czerwcu 2014 r. wskazywano, że w ciągu ośmiu miesięcy po utworzeniu Narodowej Komisji Rada nałożyła kary pieniężne na przedsiębiorców jedynie w czterech sprawach w łącznej wysokości pow. 14,5 mln EUR, podczas gdy poprzednio istniejący organ ochrony konkurencji wydawał średnio po 21 takich decyzji rocznie, a nałożone kary pieniężne wynosiły średnio ok. 245 mln EUR rocznie (średnia od roku 2009)¹⁴. W materiałach opublikowanych po raz pierwszy w marcu 2014 r. A. Valiente wskazała, że od października 2013 r. nowy organ wydał rozstrzygnięcia w 123 sprawach (w tym 49 w sprawach ochrony konkurencji, 7 w sprawach energetyki, 56 w sprawach dotyczących sektora telekomunikacyjnego i audiowizualnego oraz 11 w sprawach dotyczących sektora transportowego i pocztowego) oraz sporządził 43 raporty¹⁵. Jednak większość pozycji w tej statystyce to rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania albo krótkie raporty. Jak zauważył A. Ward, niezależnie od przyczyn tego stanu (a przekształcenia instytucjonalne mogą być jedną z nich), intensywność egzekwowania prawa ochrony konkurencji w Hiszpanii uległa zmniejszeniu; impet poprzedniego organu ochrony konkurencji zaprzepaszczono¹⁶. Wskazuje się również, że w działalności Narodowej Komisji aspekt regulacyjny zdaje się przeważać nad egzekwowaniem prawa ochrony konkurencji, a oszczędności finansowe nie są tak duże, jak oczekiwano¹⁷.

Możliwe, że ziszczą się obawy Komisji Europejskiej, o których była mowa na wstępie niniejszego opracowania. Komisja monitorowała omawiane przekształcenie w kontekście tzw. europejskiego semestru (europejskiego okresu oceny) w szczególności pod względem niezależności organu, zasobów ludzkich i finansowych oraz podziału funkcji pomiędzy Narodową Komisję a ministrów. Hiszpanię wezwano, by zapewniła efektywność, autonomię i niezależność Narodowej Komisji¹⁸.

¹¹ A. Valiente, *What is it Like...*, s. 375, 378. Dodać należy, że wypowiedzi w literaturze dotyczących tej tematyki, w szczególności w języku angielskim, jest wciąż dość niewiele.

¹² Ibidem, s. 376.

¹³ Ibidem, s. 375.

¹⁴ A. Ward, *Spain's CNMC: The Story So Far*, Competition Policy International, 17.06.2014. Pobrano z: <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/EUJune14.pdf> (01.08.2014), s. 3.

¹⁵ A. Valiente, *What is it Like...*, s. 376.

¹⁶ A. Ward, *Spain's CNMC...*, s. 4.

¹⁷ A. Valiente, *What is it Like...*, s. 378.

¹⁸ Zob. akapit 37 Dokumentu Roboczego wskazanego w przypisie 1.

III. Początek odrotu z obranej drogi? Reformy estońskie

Rozwiązania podobne, choć o nieco węższym zakresie, podyktowane potrzebą zwiększenia efektywności regulacji gospodarki krajowej, przyjęto w Estonii już w 2007 r.¹⁹. Organ ochrony konkurencji – Radę Konkurencji (*Konkurentsivastutis*) połączono z regulatorem sektora energetycznego (Inspektoratem Rynku Energii). Powstał wówczas Urząd Ochrony Konkurencji (*Konkurentsiamet*; dalej: UOK). UOK powierzono również pewne zadania dotychczasowych regulatorów sektora komunikacji (Rady Komunikacji) oraz sektora transportu kolejowego (Inspektoratu Kolei). Zakres zadań UOK objął więc obok ochrony konkurencji (Pion ds. Konkurencji) również zadania energetyki i sektora kolejowego (Pion Regulacyjny ds. Kolei i Energii) oraz regulatora komunikacji (Pion Regulacyjny ds. Komunikacji)²⁰. UOK rozpoczął działalność z dniem 1 stycznia 2008 r. W tym samym czasie powstał Urząd Nadzoru Technicznego (UNT), w którym połączono kompetencje Rady Komunikacji oraz Inspektoratu Kolei (te, których nie powierzono UOK) oraz Inspektoratu Nadzoru Technicznego²¹.

Decyzje administracyjne w postępowaniach prowadzonych przed UOK wydaje Dyrektor Generalny UOK. Pionami kierują jego zastępcy i mogą być oni upoważnieni przez Dyrektora Generalnego UOK do wydawania decyzji administracyjnych.

W listopadzie 2010 r. dokonano reorganizacji dwóch dotychczasowych pionów regulacyjnych UOK w ten sposób, że w ich miejsce powstały: Pion Regulacyjny ds. Kolei i Komunikacji oraz Pion Regulacyjny ds. Energii i Wody. W roku 2012 UOK uzyskał dalsze kompetencje regulacyjne, mianowicie kompetencje w zakresie nadzoru nad sektorem transportu lotniczego. Wówczas Pion Regulacyjny ds. Kolei i Komunikacji przemianowano na Pion Regulacyjny ds. Komunikacji²².

Interesujące jest, że z dniem 1 lipca 2014 r. UOK został „okrojony”. Częściowo odwrócono procesy z ubiegłego dziesięciolecia. Estoński rząd uznał, że model regulacyjny, w którym kompetencje dotyczące sektora komunikacji elektronicznej są podzielone pomiędzy UOK i UNT, przez lata funkcjonował właściwie, jednak rozwój sektora komunikacji elektronicznej w międzynarodowym środowisku regulacyjnym wymaga połączenia kompetencji obu organów w zakresie komunikacji elektronicznej. Uznano, że przedsiębiorcom działającym w tym sektorze należy zapewnić „jedno okienko” (*one stop shop*) jako rozwiązanie bardziej skuteczne²³. Zwrócono uwagę na fakt, iż od roku 2007 sektor komunikacji elektronicznej został zliberalizowany do tego stopnia, że znacząco spadła liczba urzędników zajmujących się sprawami sektora. Zauważono też, że podział kompetencji regulacyjnych pomiędzy dwa organy komplikuje współpracę z różnymi sektorowymi instytucjami międzynarodowymi, gdyż może wydłużać czas reakcji, np. na prośby o opinie.

¹⁹ Opis przekształceń instytucjonalnych do 2012 r. podają za: A. Svetlicinii, *Enforcement of EU Competition Rules in Estonia: Substantive Convergence and Procedural Divergence*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2014, nr 7(9), s. 74–78. Zob. też roczne sprawozdania estońskiego organu ochrony konkurencji w zakładce „Reports” na stronie: <http://www.konkurentsiamet.ee/?lang=en> (1.08.2014), a także: D. Eerma, J. Sepp, *Competition Policy's Role in Network Industries – Regulation and Deregulation in Estonia*, [w:] B. Seliger, J. Sepp, R. Wrobel, *Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft und seine Anwendung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2009, s. 163–182; OECD, *OECD Economic Surveys: Estonia 2011*, OECD Publishing 2011, s. 134.

²⁰ Zob.: § 18 Statutu UOK zatwierdzonego rozporządzeniem Nr 101 Ministra do Spraw Gospodarczych i Komunikacji z 17.12.2007 r. (RTL1 2007, 97, 1628). Pobrano z: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Statutes_of_Estonian_Competition.pdf (20.08.2014).

²¹ Strona internetowa Urzędu Nadzoru Technicznego: <http://www.tja.ee/en> (20.08.2014).

²² O zadaniach UOK w zakresie regulacji sektora transportu kolejowego zob. *ECA jurisdiction related to rail issues*. Pobrano z: <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=22862> (20.08.2014).

²³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o komunikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (w języku estońskim). Pobrano z: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=9337b9fe-3582-49f8-8efd-52c7bb7ac81b& (20.08.2014). Informacje o przyczynach i założeniach zmian zostały zaczerpnięte z tegoż uzasadnienia.

Rząd wystąpił z inicjatywą legislacyjną dotyczącą zmiany przepisów o komunikacji elektronicznej. Propozycja rządu nie zakładała jednak dalszej konsolidacji organów poprzez włączenie UNT do UOK ani przeniesienia zadań UNT w zakresie komunikacji elektronicznej do UOK. Przeciwnie, zaproponowano przeniesienie zadań UOK dotyczących komunikacji elektronicznej do UNT.

W związku ze zmianami w przepisach o komunikacji elektronicznej²⁴, istniejący w UOK Pion Regulacyjny ds. Komunikacji został przeniesiony do UNT²⁵. W UOK pozostały jedynie: (1) Pion ds. Konkurencji oraz (2) Pion Regulacyjny ds. Energii i Wody. W skład tego ostatniego wchodzi obecnie: Departament ds. Wody, Departament ds. Ogrzewania, Departament ds. Energii i Komunikacji Pocztovej oraz Departament Prawny²⁶. UOK nie wykonuje już zadań związanych z komunikacją elektroniczną.

Pozostałe zadania UOK poprzednio realizowane w praktyce przez Pion ds. Komunikacji zostały rozdzielone pomiędzy Pion Regulacyjny ds. Energii i Wody oraz Pion ds. Konkurencji. Pion Regulacyjny ds. Energii i Wody, zachowując dotychczasowe zadania, obecnie zajmuje się również sprawami z zakresu lotnictwa i poczty. Zajmuje się także postępowaniami w sprawach zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego²⁷. Jeśli chodzi o sektor transportu kolejowego, do Pionu ds. Konkurencji trafiają sprawy dotyczące konkurencji w tym sektorze, dyskryminacji, skarg odnośnie do dostępu do infrastruktury kolejowej.

Urząd Nadzoru Technicznego jest natomiast obecnie głównym organem regulacyjnym w sektorze komunikacji. W jego skład wchodzi trzy pion: (1) Pion ds. Komunikacji Elektronicznej, (2) Pion ds. Transportu, (3) Pion ds. Bezpieczeństwa Przemysłowego. Pion ds. Transportu obejmuje trzy departamenty: (1) Departament Transportu Kolejowego, (2) Departament Infrastruktury Kolejowej oraz (3) Departament Inwestycji Transportowych. Widoczne jest więc, że o ile zadania dotyczące sektora komunikacji elektronicznej powierzono jednemu organowi, o tyle zadania odnoszące się do sektora transportu kolejowego w dalszym ciągu obciążają UOK oraz UNT.

Przeniesienie Pionu Regulacyjnego ds. Komunikacji do Urzędu Nadzoru Technicznego jest na tyle nową zmianą, że w dostępnych źródłach brakuje ocen jakichkolwiek jej rezultatów.

IV. Wersja maksymalna? Rozwiązania holenderskie

W Holandii procesy konsolidacyjne były jeszcze bardziej rozłożone w czasie, ale – odmiennie niż w Estonii – póki co nie ulegają odwróceniu²⁸. W styczniu 2004 r. w krajowym organie ochrony konkurencji *Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)* istniejącym od 1998 r. utworzono nowy jego departament, Izbę Regulacji Transportu (*Vervoerkamer*). Analogiczny status miała również Izba Regulacji Energetyki.

²⁴ Estońska wersja językowa: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014036?leiaKehtiv> (20.08.2014). Brak jest tłumaczenia na język angielski.

²⁵ Zob. też M. Ots, *Estonia: Competition Authority*, (w:) *The European Antitrust Review 2015. Section 4: Country chapters*, „Global Competition Review”. Pobrano z: <http://globalcompetitionreview.com/reviews/62/sections/210/chapters/2478/estonia-competition-authority/> (20.08.2014).

²⁶ Pobrano z: <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=14196> (20.08.2014).

²⁷ Zob. § 71(3) ustawy o kolei; tłumaczenie na język angielski jest dostępne na stronie: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522082014003/consolide> (20.08.2014).

²⁸ Zob. też akapit 24 Dokumentu Roboczego wskazanego w przypisie 1.

Izbie Regulacji Transportu powierzono nadzór nad sektorem transportu kolejowego, innymi środkami transportu publicznego, lotniskiem Schiphol oraz usługami pilotażu²⁹. Decyzje w tym zakresie wydawane były przez radę organu ochrony konkurencji³⁰.

Model izb regulacyjnych w organie ochrony konkurencji został oceniony pozytywnie, ponieważ pozwalał włączyć wysoce specjalistyczną wiedzę dotyczącą sektorów sieciowych w struktury organu ochrony konkurencji zajmującego się szerokim spektrum zagadnień z zakresu poprawy stanu konkurencji na rynkach³¹. W roku 2011 Parlament zdecydował o konsolidacji regulatorów telekomunikacji, usług pocztowych, energetyki, transportu. Z dniem 1 kwietnia 2013 r. połączono organ ochrony konkurencji oraz niezależny organ ds. poczty i telekomunikacji, a także – co ciekawe – organ ds. ochrony konsumentów. W ten sposób powstał Urząd ds. Konsumentów i Rynków (*Autoriteit Consument & Markt*)³² (dalej: Urząd).

Przyczyn utworzenia Urzędu jest kilka³³. Po pierwsze, reforma ma doprowadzić do zwiększenia skuteczności i efektywności organu (w porównaniu ze skutecznością i efektywnością trzech odrębnych organów, które zostały połączone). W szczególności ma się polepszyć wymiana informacji oraz perspektywy rozwoju kariery pracowników organu. Pracownicy organu będą mieli możliwość podnoszenia kwalifikacji w zakresie różnych rynków i sektorów. Po drugie, zmiany mają przynieść oszczędności finansowe. Szacuje się, że w latach 2016–2018 wydatki organu zmniejszą się o 4,5% (po 1,5% rocznie). Mniejsze będą w szczególności wydatki na siedzibę organu, prowadzenie kontroli czy też na zasoby ludzkie.

Po przekształceniu w Urzędzie nie istnieje już Izba Regulacji Transportu. W strukturze Urzędu istnieje sześć departamentów: (1) Departament ds. Telekomunikacji, Transportu i Usług Poczтовых; (2) Departament ds. Energetyki; (3) Departament ds. Konkurencji; (4) Departament ds. Konsumentów; (5) Departament Prawny oraz (6) Departament Usług Korporacyjnych³⁴. Regulacją transportu zajmuje się dwunastu pełnoetatowych pracowników, w tym sześciu z nich zajmuje się regulacją transportu kolejowego (jeden specjalista, trzech prawników i dwóch ekonomistów)³⁵.

Dotychczas nie publikowano w źródłach anglojęzycznych ocen rezultatów najnowszej reformy. Zapewne jest zbyt wcześnie na takie oceny. Dodać należy, że zmiany w przepisach wprowadzane są stopniowo. Dopiero 1 sierpnia 2014 r. weszła w życie ustawa o usprawnieniach (*Stroomlijningswet*) zmieniająca ustawę o utworzeniu Urzędu³⁶ oraz ustawy, których stosowanie należy do Urzędu³⁷. Dotychczasowe różne zestawy uprawnień, metod egzekwowania prawa oraz procedur, „odziedziczone” przez Urząd po jego trzech poprzednikach, zostały ujednoczone, zracjonalizowane i uproszczone. Informacje uzyskane w jednym z prowadzonych przed Urzędem postępowań będą mogły być wykorzystywane w innych jego postępowaniach, gdy taka wymiana informacji będzie

²⁹ P. van der Korst, I. Wassenaar, *Economic Law*, [w:] J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2006, s. 476.

³⁰ Zob. R. Leuven, *Railway regulation in the Netherlands: The legal framework of the Dutch Railway Act*. Pobrano z: http://www.seetoint.org/wp-content/uploads/downloads/2012/11/764_taiex-rw-leuvenholland.pdf (1.08.2014), s. 7.

³¹ D. Eerma, J. Sepp, *Competition Policy's Role...*, s. 175.

³² Strona internetowa organu: <https://www.acm.nl/en/> (1.08.2014).

³³ Zob. C. Timmerman, *Introduction ACM and rail regulation*. Pobrano z: <http://www.seetoint.org/wp-content/uploads/downloads/2014/05/20RWWG-Introduction-ACM-and-rail-regulation-Mr.-Timmerman.pdf> (01.08.2014), s. 1 (slajd 6).

³⁴ The Netherlands Authority for Consumers and Markets, *Strategy Document*. Pobrano z: <https://www.acm.nl/en/about-acm/mission-vision-strategy/our-mission/> (01.08.2014), s. 13.

³⁵ C. Timmerman, *Introduction...*, s. 2 (slajd 2).

³⁶ Według informacji uzyskanej od Urzędu drogą mailową, tłumaczenie tej ustawy na język angielski ma być przygotowane do końca 2014 r.

³⁷ Zob. <https://www.acm.nl/en/publications/publication/13190/Rules-of-the-Netherlands-Authority-for-Consumers-and-Markets-have-been-harmonized/> (01.08.2014).

niezbędna. Dodać należy, że Urząd uzyskał prawo publikowania ostrzeżeń o podejrzeniu naruszenia przepisów o ochronie konsumentów przed stwierdzeniem takiego naruszenia (podobnie jak to będzie miało miejsce w Polsce w przypadku Prezesa UOKiK od dnia 18 stycznia 2015 r.).

V. Przyszłość?

Trudno przewidzieć czy któreś z opisanych rozwiązań krajowych stanie się wzorem dla tych państw członkowskich UE, które dotychczas nie rozpoczęły porównywalnych procesów przekształceniowych. Dopiero praktyczne rezultaty przekształceń przeprowadzonych w Hiszpanii czy Holandii będą w stanie zachęcić do zmian albo – przeciwnie – odstraszyć od nich. Pierwsze sygnały płynące z Hiszpanii nie nastrojają optymistycznie do omawianych zmian. Być może lepszy byłby przykład estoński, jednakże trudne może być jego przełożenie na warunki większych państw europejskich. W Estonii, która jest niewielkim państwem, w organie ochrony konkurencji i regulacji pod koniec 2013 r. było zatrudnionych 61 osób. Po ostatnich zmianach „dekonzentracyjnych” kadry estońskiego UOK liczą niewiele ponad 50 osób. Po drugie, znamienne jest, że po latach poszerzania kompetencji estońskiego UOK najnowsze zmiany zdają się zmierzać w przeciwnym kierunku. Najbardziej rokuje przykład holenderski, jednak wydaje się, że oceny praktycznych rezultatów zmian nie należy dokonywać wcześniej niż po 2018 r. Reforma holenderska wydaje się tym bardziej ciekawa z polskiej perspektywy, że polski organ ochrony konkurencji (Prezes UOKiK) już teraz jest jednocześnie organem ochrony konsumentów.