

Bruksela, 18 września 2026 r.
(OR. en)

13402/26

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0076 (COD)

ENER 584
ENV 1101
CLIMA 464
COMPET 1092
CONSOM 265
FISC 309

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	18 września 2026 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2026) 488 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczące skuteczności wprowadzenia przez państwa członkowskie sankcji karnych za umyślne i poważne przypadki nadużyć na unijnych hurtowych rynkach energii

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 488 final.

Załącznik: COM(2026) 488 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.9.2026 r.
COM(2026) 488 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące skuteczności wprowadzenia przez państwa członkowskie sankcji karnych za
umyślne i poważne przypadki nadużyć na unijnych hurtowych rynkach energii**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące skuteczności wprowadzenia przez państwa członkowskie sankcji karnych za
umyślne i poważne przypadki nadużyć na unijnych hurtowych rynkach energii**

Spis treści

I.	Wprowadzenie: naruszenia REMIT	2
II.	Metodyka.....	6
III.	Unijne ramy dotyczące przestępstw i sankcji.....	7
IV.	Aktualna sytuacja w zakresie naruszeń REMIT i główne wnioski	7
V.	Ustalenia.....	14

I. Wprowadzenie: naruszenia REMIT

Rozporządzenie (UE) nr 1227/2011 w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii („REMIT”)¹ zostało zmienione rozporządzeniem (UE) 2024/1106 („REMIT II”)², które weszło w życie 7 maja 2024 r. (rozporządzenie REMIT zmienione rozporządzeniem REMIT II zwane jest do celów niniejszego sprawozdania „zmienionym REMIT”).

REMIT jest kluczowym aktem prawnym UE. Jego celem jest zapewnienie integralności i przejrzystości hurtowych rynków energii przez wprowadzenie ram zapobiegania nadużyciom na rynku oraz ich wykrywania.

Art. 21a ust. 2 zmienionego REMIT zawiera następujący wymóg:

„2. Do dnia 1 czerwca 2025 r. Komisja oceni skuteczność wprowadzenia przez państwa członkowskie sankcji karnych za umyślne i poważne przypadki nadużyć na unijnych hurtowych rynkach energii i przedłoży sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W sprawozdaniu można proponować odpowiednie środki, które mogą obejmować przedłożenie wniosku ustawodawczego”.

Złożenie niniejszego sprawozdania („sprawozdanie”) służy spełnieniu obowiązku Komisji Europejskiej zgodnie z art. 21a ust. 2 zmienionego REMIT. Sekcja I sprawozdania zawiera informacje ogólne na temat zmienionego REMIT oraz odpowiednich obowiązków nałożonych na państwa członkowskie na mocy REMIT II w odniesieniu do egzekwowania przepisów w przypadku naruszeń REMIT. W sekcji II wyjaśniono metodykę, którą Komisja zastosowała przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania. W sekcji III opisano ramy prawne uprawnień Unii w zakresie zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w sprawach karnych. W sekcji IV dokonano przeglądu środków, które państwa członkowskie wprowadziły w celu egzekwowania przepisów w odniesieniu do naruszeń REMIT, oraz przedstawiono ogólną sytuację w zakresie egzekwowania przepisów REMIT w całej UE. Na zakończenie w sekcji V zaprezentowano ustalenia Komisji. Sprawozdanie przedkładać jest Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Celem zarysowania szerszego kontekstu należy wspomnieć, że w art. 18 REMIT w pierwotnym brzmieniu zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia przepisów

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz.U. L 326 z 8.12.2011, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1227/oj>).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1106 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 1227/2011 i (UE) 2019/942 w odniesieniu do poprawy ochrony Unii przed manipulacjami na hurtowym rynku energii (Dz.U. L, 2024/1106, 17.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1106/oj>).

dotyczących sankcji stosowanych w przypadku naruszenia REMIT, a także do wprowadzenia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia wdrożenia tych przepisów. Przepis ten stanowił także, że sankcje te należy opracować w taki sposób, by były skuteczne, odstraszające i proporcjonalne oraz by odzwierciedlały charakter, czas trwania i wagę naruszeń, szkody wyrządzone klientom oraz potencjalne korzyści osiągnięte w wyniku obrotu prowadzonego w oparciu o informacje wewnętrzne i manipulację na rynku. W art. 18 REMIT nie wskazano państwom członkowskim szczegółowych ram sankcji.

Podczas rewizji REMIT w latach 2023–2024 stwierdzono, że egzekwowanie przepisów REMIT różniło się znacznie w poszczególnych jurysdykcjach UE. Niektóre państwa członkowskie zgłaszały nietypowo niski poziom działań w zakresie egzekwowania przepisów. W innych państwach kary pieniężne za naruszenia były niewystarczające, by stanowić środek zniechęcający do kolejnych naruszeń.

Rozporządzeniem REMIT II wprowadzono szereg istotnych zmian w celu wyeliminowania tych niespójności, zapewnienia skutecznego egzekwowania przepisów w przypadku naruszeń REMIT, a tym samym – dalszej poprawy integralności rynku.

W szczególności REMIT II odzwierciedlał bezwzględną potrzebę ustanowienia bardziej jednolitych i silniejszych ram zapobiegających manipulacjom na hurtowych rynkach energii. Z tym zamiarem zmieniono REMIT i wprowadzono szczegółowy wykaz środków, które powinny być dostępne dla krajowych organów regulacyjnych wyciągających konsekwencje w przypadku naruszeń REMIT. W szczególności w REMIT II podkreślono znaczenie wyposażenia krajowych organów regulacyjnych w niezbędne uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń i egzekwowania przepisów, określone już w art. 13 ust. 2 REMIT, a mianowicie uprawnienia do: a) uzyskania dostępu do wszelkich odpowiednich dokumentów, w dowolnej formie, oraz prawo do otrzymania ich kopii; b) żądania informacji od każdej odpowiedniej osoby, w tym od osób, które biorą udział w przekazywaniu zleceń lub prowadzeniu przedmiotowych operacji, a także ich zwierzchników, oraz, jeśli jest to konieczne, prawo do wzywania i przesłuchiwania takiej osoby lub takiego zwierzchnika; c) przeprowadzania kontroli na miejscu; d) żądania udostępnienia istniejących rejestrów połączeń telefonicznych i przesyłu danych; e) żądania zaprzestania działań sprzecznych z REMIT lub aktami delegowanymi bądź wykonawczymi przyjętymi na jego podstawie; f) wnioskowania do sądu o zamrożenie lub zajęcie majątku oraz g) żądania nałożenia przez sąd lub właściwy organ czasowego zakazu wykonywania zawodu.

Ponadto w nowym art. 18 ust. 3 REMIT II nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby krajowe organy regulacyjne były uprawnione do nakładania co najmniej następujących administracyjnych kar pieniężnych i innych środków administracyjnych w przypadku naruszeń REMIT: a) zobowiązania do zaprzestania danego naruszenia; b) nakazu wydania korzyści uzyskanych lub wyrównania strat unikniętych w wyniku naruszenia, o ile możliwe jest ich ustalenie; c) wydania publicznych ostrzeżeń lub zawiadomień; d) nałożenia okresowej kary pieniężnej oraz e) nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

W nowym art. 18 ust. 4 REMIT II wprowadzono ramy minimalnej harmonizacji administracyjnych kar pieniężnych, w których to ramach określono sposób ustalania maksymalnych administracyjnych kar pieniężnych na szczeblu krajowym³. Zmiany te miały na celu zapewnienie, aby każde państwo członkowskie nakładało kary pieniężne, które są skuteczne, odstraszające i proporcjonalne.

Dokładniej rzecz ujmując, nowy art. 18 ust. 4 i 5 REMIT II wprowadza minimalne ramy harmonizacji, zgodnie z którymi państwa członkowskie muszą ustalić maksymalne administracyjne kary pieniężne na poziomie co najmniej równym kwotom określonym w tym artykule. Harmonizacja ta ma zastosowanie do naruszeń następujących artykułów zmienionego REMIT:

- art. 3, który zakazuje wykorzystywania informacji wewnętrznych;
- art. 4, który nakłada na uczestników rynku obowiązek podawania informacji wewnętrznej do wiadomości publicznej;
- art. 5, który zakazuje manipulacji na rynku;
- art. 8, który zobowiązuje uczestników rynku do przekazywania Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki („ACER”) danych związanych z produktami energetycznymi sprzedawanymi w obrocie hurtowym⁴, a także podstawowych danych⁵ i danych związanych z ekspozycjami uczestników rynku. Szczegóły dotyczące obowiązku sprawozdawczego uczestników rynku określono w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2026/256⁶;
- art. 9, który nakłada na uczestników rynku obowiązek rejestracji w krajowym organie regulacyjnym w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę lub miejsce zamieszkania. Art. 9 nałożono również na uczestników rynku mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie trzecim, zawierających transakcje, które muszą być zgłaszane do ACER zgodnie z art. 8 ust. 1 zmienionego REMIT, obowiązek wyznaczenia przedstawiciela w UE; art. 15, który określa obowiązki powiadamiania, wprowadzone przez REMIT II, spoczywające na osobach zawodowo pośredniczących

³ W szczególności faktyczna kwota administracyjnych kar pieniężnych, które mają zostać nałożone w konkretnym przypadku, może osiągnąć maksymalny poziom przewidziany w REMIT II lub wyższy poziom przewidziany w prawie krajowym.

⁴ „Produkty energetyczne sprzedawane w obrocie hurtowym” zdefiniowano w art. 2 pkt 4 REMIT.

⁵ „Podstawowe dane” zdefiniowano w art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1348/2014.

⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2026/256 z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie przekazywania danych, wykonujące art. 7c ust. 2, art. 8 ust. 1a, art. 8 ust. 2 i art. 8 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii oraz uchylające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1348/2014 (Dz.U. L, 2026/256, 9.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/256/oj).

w zawieraniu transakcji lub zawodowo realizujących transakcje dotyczące produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym. Te obowiązki powiadamiania odnoszą się do określonych naruszeń REMIT i mają zastosowanie do ACER oraz odpowiednich krajowych organów regulacyjnych.

REMIT II zapewnia państwom członkowskim narzędzia umożliwiające skuteczniejsze egzekwowanie przepisów w przypadku naruszeń REMIT. Wprowadzenie przez REMIT II wzmocnionych ram administracyjnych kar pieniężnych i innych środków administracyjnych nie uniemożliwia państwom członkowskim wprowadzenia sankcji karnych za naruszenia REMIT.

II. Metodyka

Aby wypełnić swój obowiązek wynikający z art. 21a ust. 2 zmienionego REMIT i ocenić skuteczność mających obecnie zastosowanie w państwach członkowskich sankcji za naruszenia REMIT, Komisja przygotowała kwestionariusz skierowany do krajowych organów regulacyjnych, który został rozpowszechniony za pośrednictwem Rady Europejskich Regulatorów Energetyki („CEER”) we wrześniu 2024 r.

Kwestionariusz ten, koncentrujący się wyłącznie na wdrażaniu przepisów REMIT, zawierał pytania dotyczące obowiązujących ram krajowych, w szczególności w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych i innych środków administracyjnych; liczby toczących się i zakończonych postępowań w sprawie przypadków naruszeń w podziale na państwa członkowskie (w tym wszelkich wydanych ostatecznych decyzji i wyroków sądowych) oraz odpowiednich nałożonych sankcji; pomocniczych danych statystycznych odzwierciedlających działania w zakresie egzekwowania prawa podjęte w każdym państwie członkowskim oraz przeglądu przyjętych i odrzuconych odwołań wniesionych do właściwych sądów krajowych. Kwestionariusz zawierał dodatkowy zestaw pytań skierowanych do państw członkowskich, w których ramy sankcji za naruszenia REMIT przewidują nie tylko sankcje administracyjne i inne środki administracyjne, ale również sankcje karne i inne środki z zakresu prawa karnego.

Komisja otrzymała 26 odpowiedzi od krajowych organów regulacyjnych („respondenci”) z 26 państw członkowskich, z czego 21 odpowiedzi otrzymano w listopadzie 2024 r., a pozostałe 5 – pod koniec czerwca 2025 r. Jeden krajowy organ regulacyjny nie udzielił odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu. Podstawą niniejszego sprawozdania są zatem informacje przekazane przez 26 krajowych organów regulacyjnych.

III. Unijne ramy dotyczące przestępstw i sankcji

W niniejszej sekcji przedstawiono podstawowe informacje o uprawnieniu UE do stanowienia prawa w dziedzinie prawa karnego materialnego, które to uprawnienie reguluje art. 83 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”).

Zgodnie z art. 21a ust. 2 zmienionego REMIT jeżeli Komisja uzna za konieczne, aby państwa członkowskie wprowadziły sankcje karne za naruszenia REMIT, może przedłożyć wniosek ustawodawczy.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE Unia może ustanawiać normy minimalne dotyczące do określania przestępstw oraz kar w pewnych dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Te obszary przestępczości, które są wyczerpująco wymienione w TFUE, są następujące: terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami i bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana („poważne przestępstwa transgraniczne”). Rada może, stanowiąc jednomyślnie, rozszerzyć ten wykaz na inne dziedziny przestępczości, które spełniają kryteria wagi i istotności transgranicznej, pod warunkiem uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego.

Do tej pory dokonano tego raz, w drodze decyzji Rady (UE) 2022/2332⁷, na mocy której do wykazu poważnych przestępstw transgranicznych dodano naruszenie unijnych środków ograniczających.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 TFUE Unia może również przyjąć normy minimalne w celu określenia przestępstw i kar w dziedzinach, które stały się przedmiotem środków harmonizujących w ramach innych polityk Unii. Uprawnienie to obejmuje zasadniczo szeroki i zróżnicowany zestaw obszarów polityki. Można jednak z niego skorzystać tylko wtedy, gdy egzekwowanie przepisów prawa karnego **okaże się niezbędne** w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania danej polityki Unii – dotyczy to w szczególności poważnych przypadków nadużyć na rynku usług finansowych⁸.

IV. Aktualna sytuacja w zakresie naruszeń REMIT i główne wnioski

⁷ Decyzja Rady (UE) 2022/2332 z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia naruszenia unijnych środków ograniczających jedną z dziedzin przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 308, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2332/oj>).

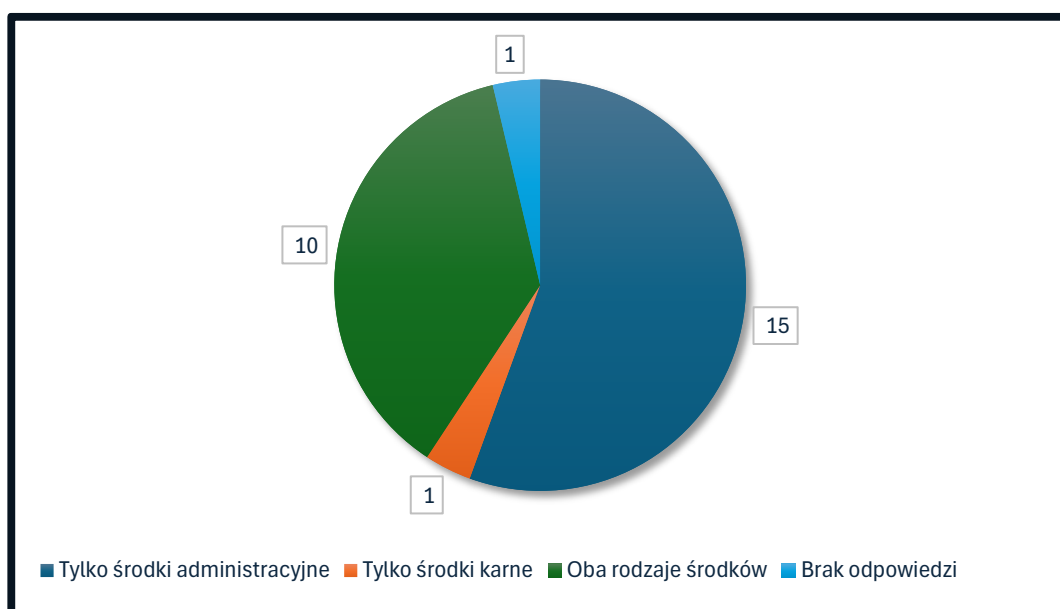
⁸ Na przykład w odniesieniu do dyrektywy 2014/57/UE w sprawie nadużyć na rynku, dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii oraz dyrektywy (UE) 2024/1203 w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/57/oj>).

Sankcje administracyjne i karne stosowane obecnie w państwach członkowskich UE

Z informacji przekazanych Komisji wynika, aby zapewnić egzekwowanie przepisów w przypadku naruszeń REMIT, niektóre państwa członkowskie stosują wyłącznie środki administracyjne, natomiast inne oprócz środków administracyjnych stosują również sankcje karne. W jednym państwie członkowskim obowiązują ramy obejmujące wyłącznie sankcje karne.

Na poniższym wykresie przedstawiono liczbę państw członkowskich, które w celu zapewnienia egzekwowania przepisów w przypadku naruszeń REMIT stosują: (i) wyłącznie środki administracyjne, (ii) połączenie środków administracyjnych i karnych oraz (iii) wyłącznie środki karne.

Rys. 1: Sankcje za naruszenia REMIT (liczba państw członkowskich)



**Źródło: odpowiedzi 26 państw członkowskich na kwestionariusz Komisji.*

Z rys. 1 wynika, że większość, **15 z 26 państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi**, jako główne narzędzie egzekwowania przepisów w celu przeciwdziałania naruszeniom REMIT i zapobiegania nieprzestrzeganiu przepisów wybrała kary administracyjne, w tym kary pieniężne. Z drugiej strony **jedno państwo członkowskie** (Irlandia) wdrożyło ramy oparte wyłącznie na sankcjach karnych, natomiast pozostałe **10 państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi** (Austria, Cypr, Niemcy, Dania, Węgry, Estonia, Malta, Niderlandy, Polska i Szwecja), przyjęło podwójne podejście zakładające łączne stosowanie sankcji administracyjnych i karnych jako środka odstraszającego przed naruszeniami REMIT.

Jeden krajowy organ regulacyjny poinformował Komisję, że jego państwo członkowskie rozważa uzupełnienie obecnych ram, obejmujących wyłącznie sankcje administracyjne, o sankcje karne. W szczególności w latach 2022 i 2023 organ ten przedłożył Ministerstwu Sprawiedliwości wnioski o uznanie niektórych naruszeń REMIT, a mianowicie naruszeń art. 3 i 5, za przestępstwo. Celem tego państwa członkowskiego jest zapewnienie, aby jego ramy krajowe były dostosowane do obecnych przepisów dotyczących przestępstw polegających na postępowaniu na rynku w sposób określony w rozporządzeniu (UE) nr 596/2014⁹.

Z kolei jedno państwo członkowskie, które w celu egzekwowania przepisów w przypadku naruszeń REMIT stosuje obecnie jedynie sankcje karne, rozważa wprowadzenie zamiast nich administracyjnych kar pieniężnych, aby zapewnić skuteczniejsze egzekwowanie przepisów.

Obecne przepisy w krajowych porządkach prawnych dotyczące administracyjnych kar pieniężnych

Respondenci udzielający odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przedstawili informacje dotyczące wysokości administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za naruszenia REMIT. Poziomy te różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym w niektórych ramach prawnych administracyjne kary pieniężne są wyrażone w ujęciu procentowym, w innych określone są jedynie kwoty, a inne łączą te dwie metody. Na przykład niektórzy respondenci wskazali, że mające zastosowanie ramy przewidują kary pieniężne w wysokości do 8 % rocznego obrotu danego podmiotu, sięgające 20 % w przypadku powtarzających się naruszeń lub z uwzględnieniem zysków finansowych. Inni respondenci wyjaśnili, że administracyjne kary pieniężne wynoszą od 20 000 EUR do 50 000 EUR, przy czym przepisy przewidują zwiększenie kar pieniężnych w zależności od wagi naruszeń. Inne systemy krajowe przewidują kary pieniężne w wysokości od około 300 EUR, z możliwością nałożenia kar pieniężnych w wysokości do 10 % rocznego dochodu danego podmiotu, w połączeniu z tymczasowymi ograniczeniami działalności handlowej. Kilka państw członkowskich stosuje kary pieniężne w wysokości do 6 mln EUR.

Przepisy w krajowych porządkach prawnych dotyczące sankcji karnych

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/596/2026-06-05>).

Jak wspomniano powyżej, 11 respondentów wskazało, że ich ramy regulacyjne przewidują sankcje karne. Wśród nich są grzywny a w niektórych przypadkach kara pozbawienia wolności do 10 lat. W niektórych przypadkach ramy te przewidywały również zamrożenie lub konfiskatę mienia oraz tymczasowe zakazy prowadzenia działalności zawodowej.

Na przykład jeden z respondentów przedstawił następujące szczegółowe ramy sankcji karnych mających zastosowanie w jego państwie członkowskim:

- udział w manipulacjach na rynku: grzywna w wysokości do 5 000 stawek dziennych lub pozbawienie wolności na okres od 1 roku do 10 lat, lub obie te sankcje;
- zawarcie umowy mającej na celu manipulację na rynku: grzywna w wysokości do 2 500 stawek dziennych;
- wykorzystywanie informacji wewnętrznych z naruszeniem art. 3 ust. 1 lit. a) zmienionego REMIT: grzywna w wysokości do 5 000 stawek dziennych lub pozbawienie wolności na okres od 1 roku do 10 lat, lub obie te sankcje. Jeżeli czyn popełniła osoba, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. a) lub c) zmienionego REMIT: grzywna w wysokości do 5 000 stawek dziennych lub pozbawienie wolności na okres od 2 do 12 lat, lub obie te sankcje;
- bezprawne ujawnienie informacji wewnętrznych z naruszeniem art. 3 ust. 1 lit. b) zmienionego REMIT: grzywna w wysokości do 2 500 stawek dziennych, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności na okres od 3 miesięcy do 5 lat;
- zalecanie lub nakłanianie do zakupu lub sprzedaży produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym w oparciu o informację wewnętrzną, z naruszeniem art. 3 ust. 1 lit. c) zmienionego REMIT: grzywna w wysokości do 2 500 stawek dziennych, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności na okres od 3 miesięcy do 5 lat;
- ujawnienie tajemnicy służbowej z naruszeniem art. 17 zmienionego REMIT: grzywna, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności na okres od 3 miesięcy do 5 lat;
- niepoinformowanie prezesa krajowego organu regulacyjnego przez profesjonalnego organizatora transakcji o uzasadnionych podejrzeniach manipulacji na rynku, usiłowaniach manipulacji na rynku lub niewłaściwym wykorzystaniu informacji

wewnętrznych, z naruszeniem nowego art. 15 zmienionego REMIT: grzywna, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności na okres od 3 miesięcy do 5 lat.

Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wynika, że w przypadku gdy państwa członkowskie dysponują ramami łączącymi sankcje administracyjne i karne za naruszenia REMIT, przyjęły one podejście wielopoziomowe, w ramach którego sankcje administracyjne mają zastosowanie do mniej poważnych naruszeń REMIT, natomiast sankcje karne – do poważniejszych przestępstw. Zdaniem respondentów podejście to pozwala na bardziej precyzyjną strategię egzekwowania przepisów, dostosowaną do wagi danego naruszenia.

Na przykład jeden z respondentów wyjaśnił, że naruszenie art. 5 zmienionego REMIT (zakaz manipulacji na rynku) może stanowić zarówno przestępstwo, jak i wykroczenie administracyjne, w zależności od tego, czy dane zachowanie ma wpływ na cenę produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym. Jeżeli zachowanie to nie ma wpływu na cenę odnośnych produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, uznaje się je za mniej poważne i podlegające wyłącznie sankcjom administracyjnym, a gdy ma wpływ na te ceny, zachowanie to stanowi przestępstwo.

Wyzwania związane z egzekwowaniem przepisów w przypadku naruszeń REMIT

Trzech respondentów zauważyło, że sankcje karne mogą mieć większy skutek odstraszający niż administracyjne środki egzekwowania. Zgodnie z udzielonymi odpowiedziami państwa członkowskie stosujące sankcje karne, jako jedyny środek lub w połączeniu ze środkami administracyjnymi, napotkały jednak poważne wyzwania w egzekwowaniu w przypadku naruszeń REMIT. W rezultacie w tych państwach członkowskich poziom egzekwowania przepisów był niższy, z powodów wyjaśnionych poniżej.

Niektórzy respondenci wyjaśnili na przykład, że wdrożenie sankcji karnych, które wymaga, by krajowy organ regulacyjny wniósł sprawę do sądu lub prokuratora, co w razie jej uznania prowadzi do wszczęcia procesu sądowego, może stanowić wyzwanie dla skutecznego egzekwowania REMIT. Powody są następujące.

Po pierwsze, cały proces ma wpływ na harmonogram. Zazwyczaj zakończenie sprawy karnej, w tym osiągnięcie etapu nakładania sankcji karnych, trwa dłużej niż zakończenie sprawy wiążącej się z sankcjami administracyjnymi. Wynika to również z faktu, że w przypadku sankcji administracyjnych krajowy organ regulacyjny ma bezpośrednie uprawnienia do nakładania kar pieniężnych na osoby uczestniczące w danym postępowaniu. Komisja zdaje

sobie sprawę, że czas trwania postępowania można również przypisać złożoności kwestii nadużyć na rynkach energii.

Po drugie, jak wynika z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, ściganie karne naruszenia REMIT jest procesem bardziej złożonym niż czyny podlegające sankcjom administracyjnym. W pierwszym przypadku złożoność jest związana z karnym charakterem sankcji, np. z ciężarem dowodu wymaganym, aby krajowy organ regulacyjny mógł skutecznie wszcząć postępowanie karne. Wyzwaniem może być tu zgromadzenie wystarczających dowodów dla właściwego organu krajowego (zazwyczaj zajmują się tym prokuratorzy, którzy nie zawsze wiedzą, jak funkcjonują rynki energii) w celu ustalenia wymaganego standardu dowodu na potrzeby postępowania karnego. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy dane naruszenie REMIT odnosi się do zachowania stanowiącego manipulację na rynku lub wykorzystywanie informacji wewnętrznych, które to zachowania często wiążą się z wysokim poziomem zaawansowania danych uczestników rynku. Zgodnie z odpowiedziami na pytania zawarte w kwestionariuszu doprowadziło to do bardzo nielicznych (lub wręcz żadnych) skutecznych postępowań karnych, przy czym wiele spraw zostało umorzonych lub zakończyło się uniewinnieniem.

Egzekwowanie sankcji administracyjnych za naruszenia REMIT

Chociaż w zasadzie nie ma prawomocnych wyroków sądowych nakładających sankcje karne za naruszenia REMIT¹⁰, liczba decyzji oraz administracyjnych kar pieniężnych nałożonych przez państwa członkowskie na uczestników rynku wskazuje na inny obraz sytuacji w zakresie egzekwowania przepisów. I tak na przykład dwa państwa członkowskie o największej liczbie decyzji związanych z REMIT przekazały następujące informacje:

- w jednym z państw od 2016 r. wydano 43 decyzje w sprawie naruszeń REMIT, którym towarzyszyło nałożenie administracyjnych kar pieniężnych w wysokości około 10 500 000 EUR;
- od czasu wprowadzenia REMIT w 2016 r. inne państwo wszczęło 46 dochodzeń zakończonych wydaniem decyzji w sprawie naruszeń i nałożono 61 kar na kwotę 115 060 096 EUR.

¹⁰ 11 państw członkowskich, w których obowiązują sankcje karne, udzieliło następujących odpowiedzi: w Austrii, na Cyprze, w Danii, na Węgrzech, w Irlandii, na Malcie, w Niderlandach, Polsce i Szwecji do tej pory nie wydano żadnych decyzji dotyczących egzekwowania REMIT; W Niemczech obecnie toczą się dwie sprawy, ale nie wydano jeszcze żadnych decyzji. Estonia nie udzieliła merytorycznej odpowiedzi na to pytanie.

Według przekazanych informacji kolejne państwo członkowskie nałożyło kary pieniężne za różne naruszenia REMIT na łączną kwotę 2 560 000 EUR.

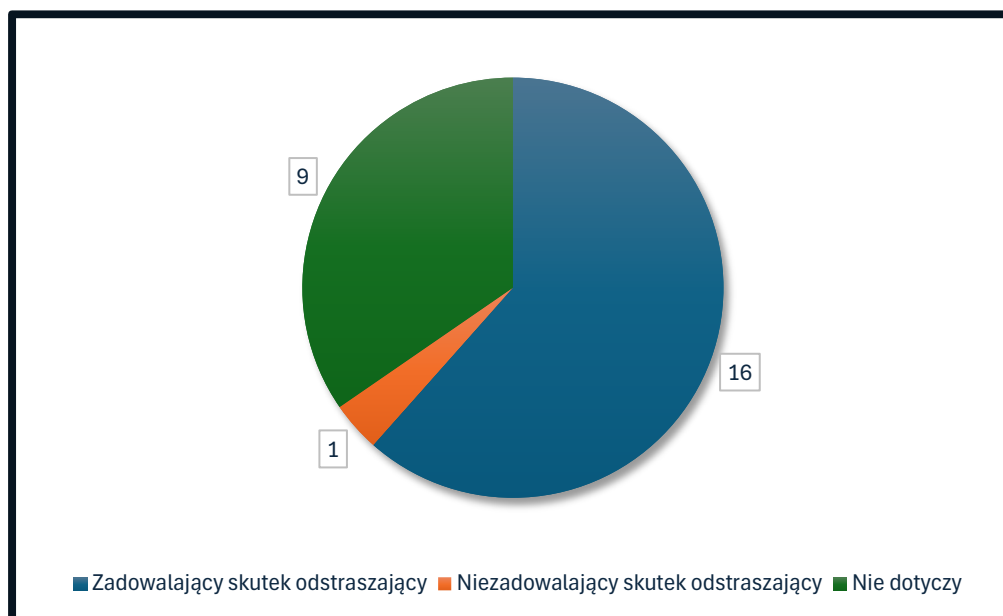
Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wynika, że państwa członkowskie, które wprowadziły ramy administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia REMIT, zdołały wdrożyć bardziej elastyczną i skuteczną strategię egzekwowania przepisów oraz zakończyć większą liczbę dochodzeń, w wyniku których wydano ostateczne decyzje o nałożeniu administracyjnych kar pieniężnych lub zastosowaniu innych środków administracyjnych.

Odstraszający skutek sankcji administracyjnych i karnych

Kwestionariusz zawierał również pytanie dotyczące odstraszających skutków sankcji stosowanych w państwach członkowskich. Jak pokazano na rys. 2 poniżej:

- większość respondentów, 16 z 26, uznała, że wprowadzone środki mają wystarczająco odstraszający skutek i przyczyniają się do skutecznego egzekwowania przepisów w przypadku naruszeń REMIT. W tych jurysdykcjach podstawą ram egzekwowania przepisów były środki administracyjne. Na przykład jeden z tych 16 respondentów wyjaśnił, że w czterech sprawach dotyczących REMIT prowadzonych od 2011 r. i zakończonych zastosowaniem sankcji administracyjnych w wysokości 75 000 EUR trzech z czterech uczestników rynku, na których nałożono sankcje administracyjne, nie dopuściło się później żadnego naruszenia REMIT;
- jeden z respondentów wspomniał jednak, że poziomy administracyjnych kar pieniężnych mające zastosowanie w jego jurysdykcji były znikome, gdy weźmie się pod uwagę wielkość uczestników rynku zaangażowanych w domniemane nielegalne zachowanie związane z REMIT;
- 9 respondentów odpowiedziało, że nie dysponują danymi na temat naruszeń REMIT lub że żadne decyzje w sprawie naruszenia w ich jurysdykcjach nie doprowadziły do nałożenia kar pieniężnych.

Rys. 2: Obecny poziom zadowolenia ze skutku odstraszającego środków administracyjnych w odniesieniu do naruszeń REMIT (według liczby państw)



V.Ustalenia

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 83 ust. 2 TFUE uprawnienie Unii do wprowadzania sankcji karnych może być wykonywane wyłącznie w przypadku, gdy egzekwowanie przepisów prawa karnego **okaże się niezbędne** w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania danej polityki Unii. Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, informacji, które Komisja posiadała w momencie sporządzania sprawozdania, oraz art. 18 zmienionego REMIT **nie wynika obecnie**, że egzekwowanie przepisów prawa karnego ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznego egzekwowania ram REMIT. Ustalenie to pozostaje bez uszczerbku dla innych obszarów, takich jak nadużycia na rynku usług finansowych, gdzie egzekwowanie przepisów prawa karnego uznano za niezbędne do zapewnienia skutecznego egzekwowania danej polityki Unii.

Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Komisji oraz na obecnym etapie wdrażania REMIT wynika, że państwa członkowskie posiadające ramy egzekwowania oparte na sankcjach karnych, jako jedynym środku lub w połączeniu z sankcjami administracyjnymi, stoją w obliczu poważnych wyzwań związanych z zamykaniem spraw dotyczących REMIT lub z wydaniem skutecznych prawomocnych wyroków. Dla porównania te państwa członkowskie, w których podstawą ram egzekwowania przepisów w odniesieniu do naruszeń REMIT są środki administracyjne, wykazują lepsze wyniki w zakresie egzekwowania przepisów.

Ponadto zakłada się, że skuteczność egzekwowanie przepisów ulegnie dodatkowej poprawie dzięki nowo wprowadzonym ramom REMIT II, które państwa członkowskie są zobowiązane wdrożyć. Jak wyjaśniono powyżej, te nowe ramy wiążą się nie tylko ze wzmocnieniem uprawnień

dochodzeniowych i egzekucyjnych krajowych organów regulacyjnych, ale również z obowiązkiem przestrzegania przez państwa członkowskie ram środków minimalnej harmonizacji określonych w art. 18 zmienionego REMIT.

Wdrożenie ram krajowych zgodnie z art. 18 zmienionego REMIT poprawi egzekwowanie REMIT oraz zapewni jego skuteczność i efekt odstraszający. W związku z tym Komisja proponuje skupienie się na wdrożeniu tych nowych przepisów i ram, aby w pełni skorzystać z usprawnionego egzekwowania przepisów oraz ocenić skutki w praktyce.

Do 8 maja 2027 r., a następnie co trzy lata Komisja będzie przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające, czy zostały przewidziane sankcje za naruszenie REMIT i czy są one stosowane spójnie we wszystkich państwach członkowskich. Jeżeli po zakończeniu procesu wdrażania art. 18 zmienionego REMIT okaże się, że zbliżenie przepisów dotyczących przestępstw i sankcji za umyślne i poważne przypadki naruszeń REMIT jest niezbędne do zapewnienia skutecznego wdrożenia REMIT II, Komisja może ponownie rozważyć w tym kontekście, czy konieczna jest dalsza harmonizacja na szczeblu UE.