

TMO Haapajärvi Virve(TEM)

08.09.2014

*Eduskunta:
Suuri valiokunta*

Asia

EU; kilpailu; komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla, saavutukset ja tulevaisuudennäkymät

U/E/UTP-tunnus

EUTORI-tunnus

EU/2014/1317

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta, joka koskee saavutuksia ja tulevaisuudennäkymiä kun kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa koskeva asetus N:o 1/2003 on ollut voimassa kymmenen vuotta

Ylijohtaja

Pekka Timonen

Neuvotteleva virkamies

Virve Haapajärvi

LIITTEET 1. perusmuistio TEM2014-00400
2. Komission tiedonanto COM(2014) 453 final

Viite

Asiasanat	kilpailu, kilpailunrajoitus
Hoitaa	TEM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, UM, VM, VNK, YM

TMO Haapajärvi Virve(TEM)

08.09.2014
JULKINEN

Asia

EU; kilpailu; komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla, saavutukset ja tulevaisuudennäkymät

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on julkaissut tiedonannon, jossa se esittelee, miten EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpano ja valvonta on toiminut täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 kymmenen voimassaolovuoden aikana. Tiedonannossa komissio esittelee myös edellytyksiä yhteisen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristön toteuttamiseksi EU:ssa. Komissio tulee jatkossa arvioimaan, minkälaisilla aloitteilla nämä tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa. Komissio ei ole ilmoittanut aikatauluaan asian etenemisen suhteen tai minkälaisia aloitteita se harkitsee. Komissio ei ole myöskään aloittanut julkista kuulemistakaan asian suhteen tai pyytänyt jäsenmailta näkemyksiä tässä vaiheessa. Nyt julkaistun tiedonannon taustalla on vuonna 2009 julkaistu kertomus asetuksen 1/2003 toiminnasta viiden vuoden jälkeen.

Suomen kanta

Kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano paitsi Suomessa, myös muissa EU-jäsenmaissa on olennainen asia kilpailun toimivuuden ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi sisämarkkinoilla. Suomi kannattaa pääosin niitä komission esittämiä priorisoitavia vaatimuksia, jotka liittyvät kansallisten kilpailuviranomaisten riippumattomuuteen ja riittäviin resursseihin, viranomaisten toimiviin tutkinta- ja päätöksentekovaltuuksiin, tehokkaiden seuraamusten asettamismahdollisuuteen sekä sakkolievennyks- ja vapautusohjelman (ns. leniency – järjestelmä) olemassaoloon. Alustavan arvion mukaan komission priorisoimat vaatimukset yhteisen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristön toteuttamiseksi EU:ssa täyttyvät Suomessa valtaosaltaan. Poikkeuksen muodostavat lähinnä vain rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttömahdollisuuden puuttuminen sekä tietyt tutkinta- ja päätöksentekovaltuuksiin liittyvät yksityiskohdat.

Pääasiallinen sisältö

Komissio julkaisi 9.7.2014 tiedonannon kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 soveltamisesta. Toukokuussa 2004 voimaan tullut EU:n kilpailusääntöjen

täytäntöönpanoasetus 1/2003 sisältää menettelysäännöt siitä, miten EU:n keskeisimpiä kilpailusääntöjä eli Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloja 101 ja 102 (aiemmin EY 81 ja 82 artikkelit) sovelletaan. Tiedonannossa esitellään komission näkemystä siitä, miten täytäntöönpano ja valvonta on toiminut asetuksen kymmenen voimassaolovuoden aikana. Tiedonannossa käsitellään täytäntöönpanotoimia sekä komission että kansallisten kilpailuviranomaisten osalta mm. rikkomustyypeittäin, aloittain ja menettelyittäin. Toinen osa tiedonantoa koskee kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttaman täytäntöönpanovalvonnan parantamista. Siinä käsitellään kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa, menettelyjen lähentämistä, seuraamusten tehokkuuden parantamista ja listataan vähimmäisvaatimuksia aidosti yhteisen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristön toteuttamiseksi EU:ssa. Näitä priorisoitavia vaatimuksia ovat:

- 1) kansalliset kilpailuviranomaiset ovat tehtäviään hoitaessaan riippumattomia ja että niillä on riittävät resurssit
- 2) kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivat tutkinta- ja päätöksentekovaltuudet
- 3) kaikissa jäsenvaltioissa on mahdollista määrätä tehokkaita ja oikeasuhteisia sakkoja ja käytössä on hyvin laadittu sakkolievennys- ja vapautusohjelma ja on harkittava toimenpiteitä, joilla poistetaan yritysten pidäkkeitä hakea lievennys- ja vapautusohjelmaan.

Tiedonannossa todetaan, että komissio tulee arvioimaan, minkälaisilla aloitteilla nämä tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa.

- 1) Komissio toteaa tiedonannossa, että jotta EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa voitaisiin tulevaisuudessa parantaa, kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa on vahvistettava. Samalla on varmistettava, että EU:n kilpailusääntöjen rikkomiseen sovellettavia kansallisia menettelyjä ja seuraamuksia lähennetään edelleen. Pääasiassa kansallisten kilpailuviranomaisten asema on kehittynyt itsenäisempään ja tuloksellisempaan suuntaan, mutta talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä joillekin jäsenvaltioille on suositeltu kansallisen kilpailuviranomaisen institutionaalisen aseman ja resurssien vahvistamista (esim. Kreikka, Portugali, Irlanti). Komissio on myös seurannut tapauksia, joissa kansallinen kilpailuviranomainen on yhdistetty toiseen sääntelyviranomaiseen. Komission mukaan yhdistäminen ei saisi heikentää kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa eikä vähentää kilpailun valvontaan osoitettuja resursseja. Komission mukaan haasteita on ilmennyt kilpailuviranomaisen riippumattomuudessa suhteessa valtiovaltaan sekä kansallisten viranomaisten johtajien tai päätöksentekijöiden nimityksissä ja erottamisissa. Ongelmia on ollut myös henkilö- ja rahoitusresurssien riittävyyden suhteen. Toisin kuin kilpailulainsäädännössä, monilla politiikan aloilla kuten tietoliikenteessä, energiassa ja rautateillä, EU:n lainsäädännössä on jo monia kansallisten valvontaviranomaisten riippumattomuutta sekä niiden määrärahoja ja henkilöresursseja koskevia vaatimuksia. Komission mukaan kilpailuviranomaisella tulisi olla erillinen budjetti ja budjettiautonomia. Lisäksi kilpailuviranomaisen johdon ja hallituksen jäsenten nimittämiseen pitäisi olla ansioihin perustuvat selkeät ja läpinäkyvät menettelyt ja takeet siitä, että heitä voidaan erottaa vain objektiivisin perustein, jotka eivät liity kilpailuviranomaisen päätöksentekoon. Lisäksi kilpailuviranomaisten johdon ja hallituksen eturistiriidoista ja jääviydestä tulisi olla säännöt.
- 2) Kaikkien EU:n kilpailuoikeutta soveltavien tahojen eli komission, kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten tulee soveltaa samoja EU:n kilpailusääntöjä niin sanotun kauppakriteerin täytyessä (omiaan vaikuttamaan

tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan).. Menettelyjä, joita kansalliset viranomaiset noudattavat soveltaessaan EU:n kilpailusääntöjä, säännellään kuitenkin suurelta osin kansallisessa lainsäädännössä. Menettelyissä noudatetaan kuitenkin EU:n oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti vaikuttavuus- ja vastaavuusperiaatteita. Monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin vapaaehtoisesti muuttaneet menettelyjään niin, että ne ainakin jossain määrin vastaavat täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 menettelysääntöjä. Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto vahvisti vuonna 2013 suosituksia keskeisistä täytäntöönpanon valvontaan liittyvistä valtuuksista. Useimmilla kansallisilla viranomaisilla on nyt samat pääasialliset työkalut kuin komissiolla, mutta joiltakin puuttuu vielä keskeisiä työkaluja kuten oikeus tarkastaa muita kuin liiketiloja ja valita mitä tapauksia ne tutkivat (priorisointi). Komissio mainitsi esimerkkinä tutkintavaltuuksien eroista tapaukset, joissa viranomaisella ei ole valtuuksia sinetöidä tiloja, kerätä todistusaineistoa, määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä tai määrätä seuraamuksia sitoumuksia koskevan päätöksen noudattamatta jättämisestä. Valmisteluasiakirjassa digitaalisten todisteiden keräämisen osalta on todettu, että joissain maissa ei ole mahdollista kerätä todisteita matkapuhelimista, ottaa peilikuvakopiota tietokoneesta tai todisteiden saatavuudessa on rajoitteita tilanteissa, joissa tieto on fyysisesti tallennettu viranomaisen toimivallan ulkopuolella olevaan paikkaan.

- 3) EU:n lainsäädännössä ei säännellä eikä yhdenmukaisteta seuraamuksia EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Komission mukaan vapaaehtoisessa lähentymisessä on päästy pitkälle. Edelleen on kuitenkin tarpeen huolehtia siitä, että kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivat valtuudet määrätä yrityksille ja yritysten yhteenliittymille EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta tehokkaita siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja; että käytössä on sakkoja koskevat perussäännöt, joissa otetaan huomioon rikkomisen vakavuus ja kesto ja säädetään yhdenmukaisesta enimmäisliikevaihdesta; ja että yrityksille voidaan määrätä sakkoja emoyhtiön vastuuta ja taloudellista seuraajaa koskevan EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti.

Lähes kaikissa jäsenmaissa on käytössä sakoista vapauttamista ja niiden lieventämistä koskeva ohjelma ja järjestelmät ovat huomattavassa määrin lähestyneet kilpailuviranomaisten verkoston laatimaa malliohjelmaa.

Tiedonannon mukaan suurimmassa osassa jäsenvaltioita säädetään seuraamuksista, joita kilpailulainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä yksityishenkilöille. Jos yritys harkitsee hakemista lievennys- ja vapautusohjelmaan eikä järjestelmä tarjoa lievennystä tai vapautusta yrityksen työntekijöille, tämä voi vaikeuttaa yhteistyötä viranomaisten kanssa EU:ssa ja estää yrityksiä hakemasta lievennystä. Komission mukaan tällä hetkellä vain muutamissa maissa on riittävät järjestelyt, joilla yritysten työntekijöitä suojataan seuraamuksilta, jos he tekevät yhteistyötä yrityksille suunnatuissa lievennys- ja vapautusohjelmissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen oikeusperustana on Euroopan unionin perustamissopimuksen artikla 83. Artiklan 83 (nykyään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 103) mukaan neuvosto antaa komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan aiheelliset asetukset ja direktiivit 81 ja 82 artiklassa (nykyään 101 ja 102 artiklat) tarkoitettujen periaatteiden noudattamiseksi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-asiainkomitean alainen kilpailu- ja valtiontukijaoston laaja kokoonpano (kirjallinen menettely). Asian valmistelussa on tehty yhteistyötä erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

1. Suomessa Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi vuoden 2013 alussa. Voidaan arvioida, että yhdistäminen ei ole heikentänyt kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssien voidaan katsoa olevan kohtuullisen hyvällä tasolla, vaikka valtiontalouden kireydellä on ollut vaikutuksia myös kilpailuviranomaiseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston voidaan arvioida olevan riippumaton toiminnassaan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan, mutta työ- ja elinkeinoministeriö ei vaikuta viraston tapauskohtaisen käsittelyn lopputulokseen. Työ- ja elinkeinoministeriö käy kuitenkin viraston kanssa tulosneuvottelut ja laatii tulossopimuksen, jossa sovitaan mm. painopistealueista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtajan sekä kilpailuvastuualueen ylijohtajan nimittää valtioneuvosto. Pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksiin kuuluu mm. tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus ja kilpailuvastuualueen ylijohtajan vaatimuksiin mm. hyvä perehtyneisyys kilpailuasioihin. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain mukaan kilpailuasioden valvontatehtävät on järjestettävä niin, että riippumattomuus ja puolueettomuus taataan. Virastolla voi olla myös neuvottelukunta, jota ei kuitenkaan toistaiseksi ole asetettu.
2. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus tarkastaa myös muita kuin liiketiloja, asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättää asia tiettyjen edellytysten täytyessä tutkimatta, oikeus sinetöidä tiloja ja kerätä todistusaineistoa. Suomessa kilpailuviranomaisen käytännön tarkastustoiminta on hidastunut tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteena oleva yritys on ulkoistanut tietohallintoaan. Työ- ja elinkeinoministeriössä selvitetään mahdollisuuksia kilpailulain muutokselle, joka selventäisi viraston tarkastusoikeutta tältä osin laajentamatta kuitenkaan viraston toimivaltaa. Tällä hetkellä ei ole myöskään yksiselitteisen selvää, voiko tarkastuksen suorittaa myös matkapuhelimeen. Nykyään Suomessa tarkastusta suorittava viranomainen ei voi myöskään ottaa peilikuvakopiota tarkastettavasta tietokoneesta ja jatkaa tarkastuksen suorittamista viraston tiloissa. Edellä mainittuja asioita voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella jatkossa kansallisesti. Sitoumuspäätöksen noudattamatta jättäminen voi johtaa asian ottamiseen uudelleen käsiteltäväksi virastossa tai asetetun uhkasakon tuomitsemiseen maksettavaksi. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole valtuuksia määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä kuten esimerkiksi yrityksen pilkkomista.
3. Kansallinen kilpailulaki ja oikeuskäytäntö täyttävät alustavan näkemyksen mukaan edellä mainitut seuraamusmaksujärjestelmään liittyvät edellytykset ottaen myös huomioon markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden viime vuosina asettamat aiempaa korkeammat seuraamusmaksut. Suomessa sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskeva järjestelmä (ns. leniency) on ollut käytössä vuodesta 2004 lähtien.

Suomessa kilpailulainsäädännössä ei säädetä yksityishenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista. Suomessa selvitettiin keväällä 2014 henkilökohtaisen rikosvastuun ulottamista kartelleihin. Päätöstä asian mahdollisesta eteenpäin viemisestä ei ole tehty ja haasteeksi havaittiin leniency

–järjestelmän tehokkuuden turvaaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä arviot sekä leniency-järjestelmän toimivuuden turvaamismahdollisuuksista että liiketoimintakiellon soveltamisalasta.

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Komission julkaisi 9.7.2014 Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon: kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla, saavutukset ja tulevaisuudennäkymät (COM(2014) 453 final). Samaan aikaan komissio julkaisi myös komission valmisteluasiakirjan SWD(2014) 231 final koskien institutionaalisia ja prosessuaalisia asioita ja valmisteluasiakirjan SWD(2014) 230/2. Edellä mainittu täytäntöönpanoasetus on neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta. Perustamissopimuksen 81 ja 82 artikla ovat nykyään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloja 101 ja 102.

Nyt julkaistun tiedonannon taustalla on vuonna 2009 julkaistu komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – kertomus asetuksen 1/2003 toiminnasta KOM(2009) 206 lopullinen ja sen ohessa julkaistu komission valmisteluasiakirja SEC(2009) 574 lopullinen.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

TEM, Virve Haapajarvi, virve.haapajarvi@tem.fi, p. 029 504 7027.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	kilpailu, kilpailunrajoitus TEM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, UM, VM, VNK, YM



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.7.2014
COM(2014) 453 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o
1/2003 nojalla
Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät**

{SWD(2014) 230 final}

{SWD(2014) 231 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o
1/2003 nojalla
Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät**

1. JOHDANTO

1. Asetus (EY) N:o 1/2003¹ oli merkittävä virstanpylväs, jolla uudistettiin kattavasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 101 ja 102 artiklan (EU:n kilpailusäännöt) soveltamista koskevat menettelyt. Sillä otettiin käyttöön täytäntöönpanon valvontajärjestelmä, joka perustuu EU:n koko kilpailusäännösten suoraan soveltamiseen. Euroopan komission lisäksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ja kansallisille tuomioistuimille annettiin valtuudet kaikilta osin soveltaa EU:n kilpailusääntöjä. Asetuksella otettiin käyttöön myös uusia komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten läheisen yhteistyön muotoja, kuten Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto.
2. Nyt kun asetuksen N:o 1/2003 soveltamista on valvottu kymmenen vuotta, tässä tiedonannossa 1) tarkastellaan tosiasioiden perusteella, miten komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat tänä aikana hoitaneet asetuksen täytäntöönpanon julkista valvontaa, ja 2) tarkastellaan eräitä keskeisiä näkökohtia, erityisesti institutionaalisia ja menettelykysymyksiä, jotka liittyvät kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttamaan täytäntöönpanon valvontaan, jotta voidaan tehdä lisäparannuksia. Tiedonannon ohessa julkaistaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjoja, jotka sisältävät yksityiskohtaisemman katsauksen.
3. Tämä tiedonanto pohjautuu kertomukseen asetuksen (EY) N:o 1/2003 toiminnasta viiden vuoden jälkeen. Siinä todettiin, että uusi järjestelmä on vaikuttanut myönteisesti EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon vahvistamiseen, mutta joitakin seikkoja, kuten menettelyeroja ja sakottamisvaltuuksia, olisi tutkittava lisää.²

2. KYMMENEN VUOTTA KILPAILUOIKEUDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTAA ASETUKSEN (EY) N:o 1/2003 NOJALLA

4. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 komissiolle annettiin suurempi liikkumavara ensisijaisten tavoitteiden määrittämiseen. Se sai mahdollisuuden suunnata enemmän resursseja tapausten tutkimiseen keskeisillä talouden aloilla, jotka kärsivät markkinoiden vääristymisestä, sekä kilpailuvastaisten käyttäytymismuotojen tutkimiseen uusilla aloilla, joilla voi olla kuluttajille erityistä merkitystä.
5. Komissiolle annettiin asetuksessa (EY) N:o 1/2003 myös uudistettuja täytäntöönpanon valvontavaltuuksia, kuten laajemmat tutkintavaltuudet ja sitoumuksia koskevat päätökset, joita on hyödynnetty säännöllisesti.
6. Uusi täytäntöönpanon valvontajärjestelmä tukeutuu pitkälti siihen, että markkinatoimijat arvioivat, onko niiden toiminta EU:n kilpailusääntöjen mukaista, ja siihen, että kilpailuviranomaiset toteuttavat kohdennettuja täytäntöönpanon valvontatoimia jälkikäteen. Siksi komissio on antanut runsaasti yleistä ohjausta yritysten ja kansallisten täytäntöönpanon valvojien tueksi. Asetuksen (EY) N:o 1/2003 tullessa voimaan komissio oli jo hyväksynyt useita tiedonantoja erilaisista sisälltöä ja menettelyä koskevista asioista. Se on sittemmin antanut tarkistettuja

¹. Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16 päivänä joulukuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 (EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1).

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Kertomus asetuksen N:o 1/2003 toiminnasta (KOM(2009) 206 lopullinen) ja sen ohessa julkaistu komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2009) 574 lopullinen, jäljempänä 'vuoden 2009 kertomus'.

ryhmäpoikkeusasetuksia ja niihin liittyviä suuntaviivoja, jotka koskevat SEUT-sopimuksen 101 artiklan soveltamista horisontaalisiin, vertikaalisiin ja teknologian siirtoa koskeviin sopimuksiin. Tämä itsearviointijärjestelmä, jolle komission antama kattava ohjeistus antaa puitteet, on toiminut hyvin. Sidosryhmät ovat sopeutuneet uuteen järjestelmään ilman suurempia vaikeuksia. Lisäksi komissio on julkaissut ohjeita ensisijaisista tavoitteistaan sovellettaessa SEUT-sopimuksen 102 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen. Se on myös hyväksynyt uudet suuntaviivat sakkojen määräämisestä, uuden tiedonannon sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, tiedonannon sovintomenettelyistä kartelliasioissa, ilmoituksen, joka koskee kyvyttömyyttä maksaa sakkoja, ja tiedonannon käytännestännöistä kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa.³

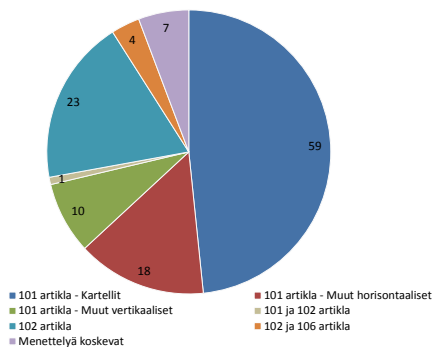
7. Asetus (EY) N:o 1/2003 on huomattavasti parantanut kansallisten kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten toimesta tapahtuvaa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla on valtuudet soveltaa EU:n kilpailusääntöjä kaikilta osin. Niillä on myös velvollisuus tehdä niin, jos sopimukset tai käyttäytyminen voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Nämä muutokset ovat huomattavasti parantaneet kansallisten kilpailuviranomaisten toimesta tapahtuvaa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Asetuksella otettiin käyttöön myös yhteistyön välineitä ja velvoitettiin varmistamaan tehokas työnjako ja tuloksellinen yhteistyö tapausten käsittelyssä ja edistämään yhdenmukaista soveltamista. Näiden mekanismien pohjalta Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto on kehittynyt monitahoiseksi foorumiksi, jolla voidaan vaihtaa kokemuksia aineellisen kilpailuoikeuden soveltamisesta sekä menettelyjen ja seuraamusten lähentämisestä. Kansalliset tuomioistuimet ovat keskeisessä asemassa EU:n kilpailusääntöjen yksityisoikeudellisessa täytäntöönpanon valvonnassa. Komissio on pyrkinyt parantamaan kansallisissa tuomioistuimissa nostettujen yksityisoikeudellisten vahingonkorvauskanteiden tuloksellisuutta, ja kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta nostettuja vahingonkorvauskanteita koskeva direktiivi hyväksytään pian.⁴
8. EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaavia viranomaisia on nyt moninkertainen määrä, mikä on johtanut siihen, että sääntöjä sovelletaan paljon laajemmin. Tarkastelujakson aikana (1. toukokuuta 2004 – 31. joulukuuta 2013) EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen on lisääntynyt huomattavasti: tutkittavana on ollut noin 780 tapausta, joista komission osuus on ollut 122 ja kansallisten kilpailuviranomaisten 665. Kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttama täytäntöönpanon valvonta on kehittynyt jokseenkin yhdenmukaisesti.

³ Ks. <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

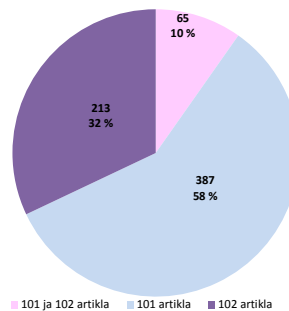
⁴ Ks. <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

Täytäntöönpanopäätökset: Toukokuusta 2004 joulukuuhun 2013

Komissio: 122



Kansalliset kilpailuviranomaiset: 665



9. Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat asettaneet etusijalle kaikkein vakavimmat ja haitallisimmat kilpailunvastaiset käytännöt, erityisesti kartellit, joiden osuus niiden valvontatilastoissa on merkittävä. Huomattava osa toiminnasta on kohdistunut myös määräävän aseman väärinkäytön torjumiseen vapautetuilla markkinoilla (energia, tietoliikenne ja liikenne). Erityisesti on torjuttu käytäntöjä, joilla halutaan sulkea kilpailijat pois markkinoilta.
10. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten merkittävää yhteistä täytäntöönpanon valvontaa analysoidaan seuraavista näkökulmista: 1) minkä tyyppisiin rikkomisiin on puututtu, 2) mihin aloihin täytäntöönpanon valvonnassa on keskitytty, ja 3) minkä tyyppisiä menettelyjä on käytetty.

Täytäntöönpanotoimet rikkomistyypeittäin

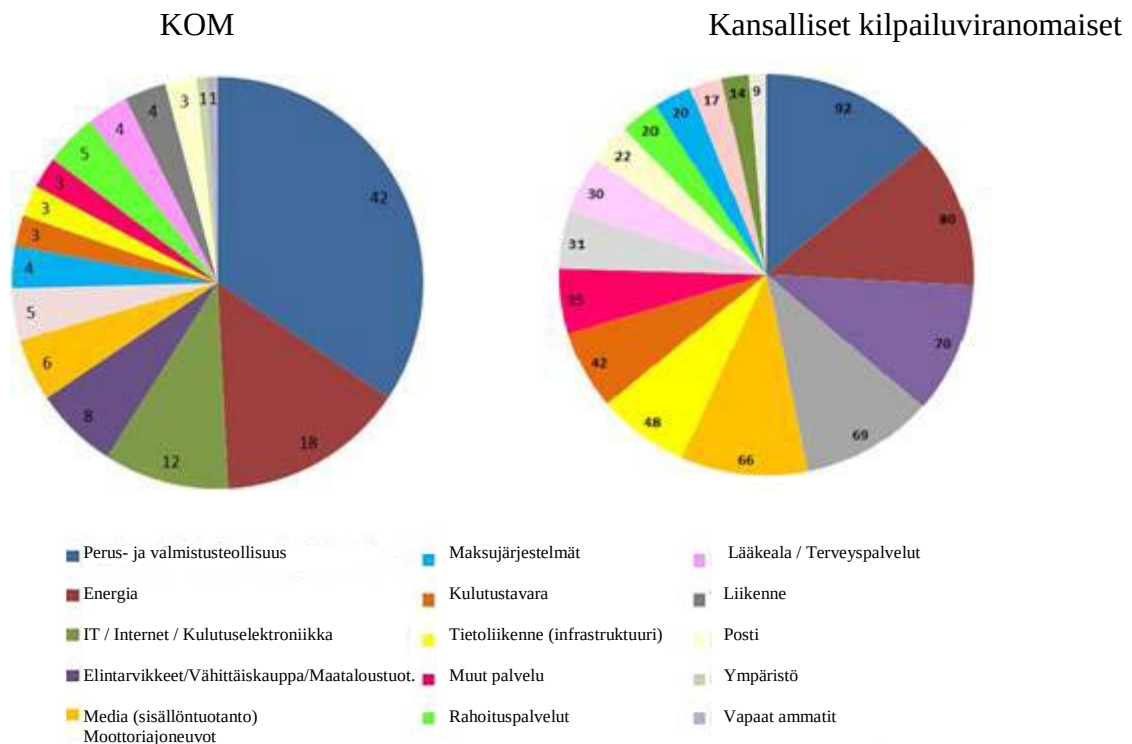
11. Komissio on asettanut etusijalle kartellien torjunnan, sillä kartellit ovat haitallisin kilpailusääntöjen rikkomisen muoto. Kartellien osuus komission täytäntöönpanotoimista on lähes 48 prosenttia. Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat kehittäneet ja mukauttaneet sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevia ohjelmiaan, jotka ovat tärkeä väline kartellien paljastamisessa, ja ne ovat vahvistaneet valmiuksiaan tutkia kartelleja, erityisesti digitaalisen aineiston talteenottoon soveltuvan uuden tekniikan ja uusien välineiden avulla.
12. Muiden horisontaalisten sopimusten osuus komission täytäntöönpanotoimista on 15 prosenttia. Komissio on käsitellyt käytäntöjä, joilla on merkittäviä vaikutuksia kuluttajiin, kuten tietoliikennealan kilpailukieltolausekkeet ja horisontaalinen hinnanasetanta maksualalla. Vertikaalisten sopimusten osuus komission toimista on 9 prosenttia. Niihin kuuluvat autonvalmistajien ja niiden huoltokumppaneiden väliset kilpailunrajoitukset, joiden tarkoituksena on sulkea riippumattomat korjaamot markkinoilta.
13. Komission tapaan myös kansalliset kilpailuviranomaiset keskittivät täytäntöönpanotoimensa kartelleihin (27 %). Lisäksi kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet muihin horisontaalisiin käytäntöihin (19 %) ja itsenäiseen tietojenvaihtoon, jossa tietojenvaihto ei ole osa laajempaa kartellisopimusta.

Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet hyvin aktiivisesti myös vertikaalisiin käytäntöihin (27 %), erityisesti jälleenmyyntihintojen määrittämiseen ja kilpailua rajoittaviin yksinmyynnin ja yksinoston muotoihin sekä rinnakkaiskaupan rajoituksiin.

14. SEUT-sopimuksen 102 artiklan soveltamisessa näiden osuus komission täytäntöönpanotoimista on 20 prosenttia. Erityisesti on keskitytty syrjiviin käytäntöihin (84 %), jotka sulkevat markkinoita kilpailijoilta tai rajoittavat tehokasta kilpailua. Komissio on puuttunut markkinoilta sulkeviin käytäntöihin, kuten liikesuhteesta kieltäytymiseen, alennuksiin, sitomis- ja niputuskäytäntöihin, hintaruuviin ja yksinoikeuslausekkeisiin, sekä epätavallisempiin käytäntöihin, kuten maksamiseen siitä, että kilpailijan tuotteiden markkinoilletuloa lykätään tai se perutaan. Markkinavoiman hyväksikäyttöön perustuvien väärinkäyttötapausten, kuten ylihintojen, käsittely oli harvinaisempaa (16 %). Samoin suurin osa kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksistä koski poissulkevaa väärinkäyttöä (65 %). Kansalliset viranomaiset puuttuivat myös suureen määrään tapauksia, joissa oli kyse sekä poissulkevasta että hyväksikäyttävästä väärinkäytöstä (22 %) tai ainoastaan hyväksikäyttävästä väärinkäytöstä (15 %). Niiden tutkimiin poissulkeviin käytäntöihin sisältyy koko klassisten väärinkäyttömuotojen kirjo sekä vähemmän tyypillisiä käytäntöjä, kuten kilpailijoiden tuotteiden halventaminen. Kansallisten kilpailuviranomaisten käsittelemään hyväksikäyttävään väärinkäyttöön kuuluu tapauksia, joissa määräävässä asemassa olevat energiantuottajat ovat syyllistyneet ylihinnoitteluun ja yhteisvalvontajärjestöt ovat määränneet kohtuuttomia korvauksia.

Täytäntöönpanotoimet aloittain

15. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanotoimien alakohtainen jaottelu osoittaa, että toimet ovat koskeneet hyvin monenlaisia tuotteita ja palveluja, mutta eräät keskeiset alat ovat olleet useammin esillä.

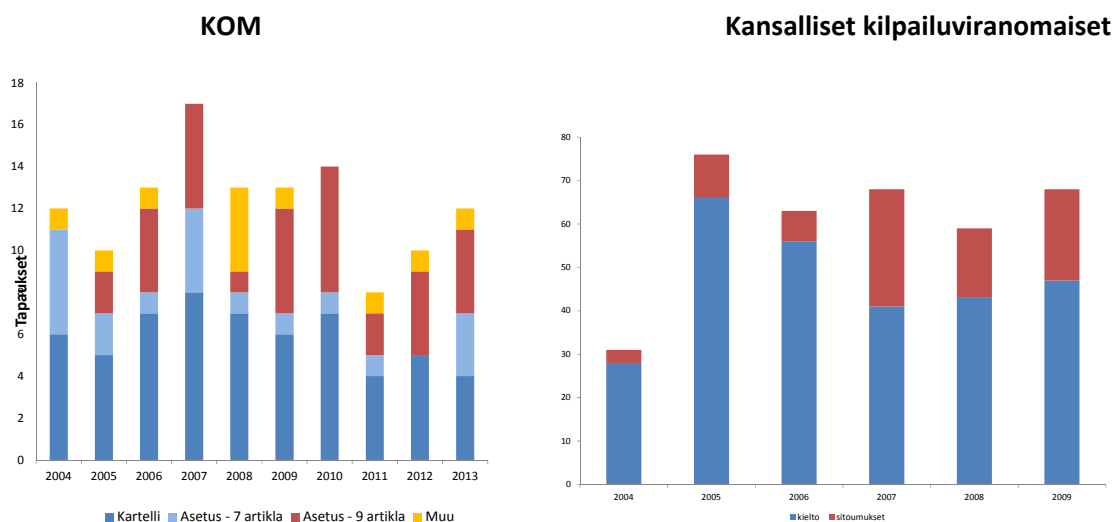


16. Alat, joihin komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten tutkimukset ovat useimmin kohdistuneet, ovat perusteollisuus (42 päätöstä) ja valmistusteollisuus (92 päätöstä). Tämä kertoo kartellien torjunnan asettamisesta etusijalle, sillä kartelleja on paljastunut enimmäkseen näillä aloilla.
17. Sekä komissio että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat keskittyneet aloihin, jotka on vastikään vapautettu tai joita ollaan vapauttamassa, kuten tietoliikenne, media sekä energia ja liikenne, joille on usein ominaista markkinoiden voimakas keskittyminen ja/tai määräävässä asemassa olevat toimijat. Esimerkiksi energia on toinen aloista, joilla päätöksiä on tehty eniten (18 komission päätöstä ja 80 kansallisten kilpailuviranomaisten päätöstä).
18. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat olleet erityisen aktiivisia liikenteen (69 päätöstä) ja elintarvikkeiden (70 päätöstä) aloilla. Muita keskeisiä täytäntöönpanoaloja ovat olleet media (66 päätöstä), tietoliikenne (48 päätöstä), kulutustavarat (42 päätöstä), muut palvelut (35 päätöstä) ja vapaat ammatit (31 päätöstä). Komissio on ollut hyvin aktiivinen tietotekniikan alalla (12 päätöstä). Ala on EU:n talouden kasvun kannalta tärkeä, ja monien alan yritysten toiminta on maailmanlaajuista. Loput komission päätökset jakaantuvat 13 eri sektorille, joista eniten päätöksiä (8) on tehty elintarvike- ja vähittäiskaupan alalla.

Täytäntöönpanotoimet menettelyittäin

19. Kieltopäätökset ovat sekä komissiolle että kansallisille kilpailuviranomaisille tärkein EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontakeino. Komission kieltopäätösten käyttöä on helpottanut kartellien sovintomenettely. Tällaisia nopeutettuja menettelyjä on myös useissa jäsenvaltioissa.
20. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 komissio sai käyttöönsä parempia valvontavälineitä, kuten mahdollisuuden tehdä 9 artiklan nojalla päätöksiä, joilla osapuolten esittämistä sitoumuksista tehdään sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia. Sittemmin myös lähes kaikki kansalliset kilpailuviranomaiset ovat saaneet samanlaiset valtuudet, mikä tarkoittaa, että kieltoja ja sitoumuksia koskevat päätökset ovat tärkeimmät Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa käytetyt välineet.
21. Sitoumuksia koskevien päätösten ensisijaisena tarkoituksena on säilyttää toimiva kilpailu puuttumalla mahdollisesti kilpailunvastaisiin käytäntöihin ja varmistaa nopeat tulokset markkinoilla. Sitoumuksia koskevat päätökset antavat mahdollisuuden ratkaista kilpailuongelmia yhteistyölähtoisemmin. Tällaisia päätöksiä on usein tehty nopeasti kehittyvillä markkinoilla ja/tai markkinoilla, joilla vapauttamisprosessi on käynnissä. Se, mitä täytäntöönpanon valvontamenettelyä viranomainen noudattaa, perustuu useisiin tekijöihin. Kieltopäätös voidaan tehdä, jos aiemmasta toiminnasta on määrättävä sakkoja, jos ainoa käytettävissä oleva oikeussuojakeino on kilpailunvastaisen toiminnan lopettaminen tai jos tarvitaan selkeä oikeudellinen ennakkotapaus. Samoin sitoumuksia koskevien päätösten tekeminen riippuu siitä, tarjoavatko osapuolet tuloksellisia, selkeitä ja täsmällisiä sitoumuksia.

Sitoumuksia koskevat päätökset ja kieltopäätökset



Yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa

22. Kansallisista tuomioistuimista on asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla tullut tärkeä EU:n kilpailusääntöjen soveltaja. Asetuksessa säädetään mekanismeista, joilla edistetään sitä, että kansalliset tuomioistuimet soveltavat kilpailusääntöjä yhdenmukaisesti. Kansalliset tuomioistuimet voivat 15 artiklan nojalla pyytää komission lausuntoa EU:n kilpailusääntöjen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Komissio on vuosina 2004–2013 antanut 26 lausuntoa. Komissio voi myös osallistua

kansallisten tuomioistuinten menettelyihin amicus curiae ominaisuudessa. Se on käyttänyt tätä välinettä 13 tapauksessa kahdeksassa jäsenvaltiossa. Asetukseen sisältyy mekanismi, jolla komissiolle tiedotetaan kansallisten tuomioistuinten tuomioista, mutta se ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla.⁵

**3. KANSALLISTEN KILPAILUVIRANOMAISTEN TOTEUTTAMAN
TÄYTÄNTÖÖNPANOVALVONNAN PARANTAMINEN: INSTITUTIONAALISET JA
MENETTELYIHIN LIITTYVÄT ASIAT**

23. Asetus (EY) N:o 1/2003 on merkinnyt käännekohtaa EU:n kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvonnassa. EU:n kilpailuoikeudesta on tullut pitkälti ”maan laki” kaikkialla EU:ssa. Kansallisista kilpailuviranomaisista on tullut EU:n kilpailusääntöjen soveltamisen keskeinen pilari. Tämä on tarkoittanut, että Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa tehdystä työstä on tullut yhä tärkeämpää sen varmistamisessa, että täytäntöönpanon valvonta on yhdenmukaista ja että sidosryhmillä on tasapuolisemmat toimintaedellytykset.
24. Kymmenen vuoden yhteistyöllä sääntöjen soveltaminen on lähentynyt merkittävästi, mutta eroja on edelleen. Ne johtuvat lähinnä eroista kansallisten viranomaisten institutionaalisessa asemassa ja kansallisissa menettelyissä ja seuraamuksissa. Nämä seikat jätettiin asetuksessa (EY) N:o 1/2003 pitkälti avoimiksi EU:n oikeuteen sisältyvien vaikuttavuuden periaatteen ja vastaavuusperiaatteen vuoksi.
25. Jotta EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa voitaisiin tulevaisuudessa parantaa, kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa on vahvistettava. Samalla on varmistettava, että EU:n kilpailusääntöjen rikkomiseen sovellettavia kansallisia menettelyjä ja seuraamuksia lähennetään edelleen. Molemmat näkökohdat ovat keskeisiä, kun pyritään saavuttamaan aidosti yhteinen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristö EU:n alueella. Tässä tiedonannossa määritetään joitakin osa-alueita, joita olisi tulevaisuudessa kehitettävä edelleen.

Kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalinen asema

26. EU:n lainsäädännössä annetaan jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa kilpailujärjestelmien muotoilussa. Vaikka asiasta ei ole erityisiä EU:n lainsäädännön vaatimuksia, kansallisten kilpailuviranomaisten asema on kehittynyt itsenäisempään ja tuloksellisempaan suuntaan. Monien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyy erityisiä suojatoimia, joilla varmistetaan kansallisten kilpailuviranomaisten riippumattomuus ja puolueettomuus. Esimerkiksi viimeaikaiset uudistukset Kyproksessa, Irlannissa, Kreikassa ja Portugalissa ovat vahvistaneet kansallisten kilpailuviranomaisten asemaa.⁶ Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä on joillekin jäsenvaltioille suositeltu, että ne vahvistaisivat kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa ja resursseja.⁷ Komissio on myös

⁵ Komissio on saanut hyvin harvoin tiedon kansallisista tuomioista, joissa on sovellettu EU:n kilpailusääntöjä.

⁶ Muutosten taustalla ovat olleet talouden sopeutusohjelmat.

⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Vuoden 2014 eurooppalainen ohjausjakso: maakohtaiset suositukset, COM(2014) 400 final.

seurannut tiiviisti tapauksia, joissa kansallinen kilpailuviranomainen on yhdistetty johonkin toiseen sääntelyviranomaiseen. Tällainen toimivallan yhdistäminen ei saisi heikentää kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa eikä vähentää kilpailun valvontaan osoitettuja resursseja.

27. Jotta voidaan varmistaa, että EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonta on tuloksellista, kilpailuviranomaisten olisi tehtäviään hoitaessaan oltava riippumattomia ja niillä olisi oltava riittävät resurssit. Tähän liittyy edelleen haasteita, jotka koskevat erityisesti kansallisten kilpailuviranomaisten itsenäisyyttä suhteessa valtiovaltaan sekä kansallisten kilpailuviranomaisten johtajien tai päätöksentekijöiden nimityksiä ja erottamisia. Ongelmia on tullut esiin myös henkilö- ja rahoitusresurssien riittävyyden suhteen. Tämä on otettu huomioon päätöslauselmassa, jonka Euroopan kilpailuviranomaisten verkostoon kuuluvien kilpailuviranomaisten johtajat ovat antaneet toimivien instituutioiden tarpeesta useiden viranomaisten leikattua resursseja.⁸ Päätöslauselmassa korostettiin muun muassa asianmukaisen infrastruktuurin ja asiantuntijahenkilöstön tarvetta.
28. Tähän mennessä saavutetut tulokset ovat edelleen heiveröisiä, ja ne voivat haihtua milloin tahansa. Sen sijaan monilla politiikanaloilla (esim. tietoliikenne, energia ja rautatiet), joihin täytäntöönpanotoimia kohdistuu, EU:n lainsäädännössä on jo monia kansallisten valvontaviranomaisten riippumattomuutta sekä niiden määrärahoja ja henkilöresursseja koskevia vaatimuksia.
29. On tarpeen varmistaa, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat hoitaa tehtäviään puolueettomasti ja riippumattomasti. Tätä varten tarvitaan vähimmäistakeet sen varmistamiseksi, että kansalliset kilpailuviranomaiset ja niiden johtajat ja hallituksen jäsenet ovat riippumattomia ja että kansallisille kilpailuviranomaisille annetaan riittävästi henkilöstöä ja määrärahoja. Tärkeitä näkökohtia tässä suhteessa ovat erillisen budjetin ja budjettiautonomian myöntäminen kansallisille kilpailuviranomaisille, ansioihin perustuvat selkeät ja läpinäkyvät menettelyt kansallisten kilpailuviranomaisten johdon ja hallituksen jäsenten nimittämiseksi, takeet siitä, että heitä voidaan erottaa vain objektiivisin perustein, jotka eivät liity kilpailuviranomaisen päätöksentekoon, sekä säännöt kansallisten kilpailuviranomaisten johdon ja hallituksen eturistiriidoista ja jäävydestä.

Menettelyjen lähentäminen

30. Menettelyjä, joita kansalliset kilpailuviranomaiset noudattavat soveltaessaan EU:n kilpailusääntöjä, säännellään suurelta osin kansallisessa lainsäädännössä. Menettelyissä noudatetaan kuitenkin EU:n oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti vaikuttavuus- ja vastaavuusperiaatteita. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat EU:n kilpailusääntöjä eri menettelyiden perusteella.
31. Monet jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti muuttaneet menettelyjään niin, että ne ainakin jossain määrin vastaavat menettelysääntöjä, jotka on vahvistettu komission asetuksessa (EY) N:o 1/2003. Monenvälinen yhteistyö Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa on edistänyt menettelyjen lähentymistä. Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto vahvisti vuonna 2013 vuoden 2009 kertomuksen jatkotoimenpiteenä seitsemän suositusta keskeisistä täytäntöönpanon valvontaan

⁸ Ks. <http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>.

liittyvistä valtuuksista.⁹ Kansalliset kilpailuviranomaiset voivat vedota näihin suosituksiin saadakseen päättäjät varmistamaan, että kilpailuviranomaisilla on toimivat välineet kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaan.

32. Tällä hetkellä EU:ssa on edelleen eroja tämän suhteen. Useimmilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on nyt samat pääasialliset työkalut kuin komissiolla, mutta joiltakin puuttuu vielä keskeisiä valtuuksia, kuten oikeus tarkastaa muita kuin liiketiloja. Kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei ole valtuuksia asettaa täytäntöönpanon valvonnan ensisijaisia tavoitteita eli valtuuksia valita, mitä tapauksia ne tutkivat. Eroja on myös tutkintavaltuuksien laajuudessa. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla voi esimerkiksi olla valtuudet tutkia tiloja, mutta ei valtuuksia sinetöidä niitä tai kerätä todistusaineistoa. Samoin kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on valtuudet tehdä kieltopäätöksiä, mutta kaikki eivät voi määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Jotkut kansalliset kilpailuviranomaiset eivät voi määrätä seuraamuksia, jos sitoumuksia koskevaa päätöstä ei noudateta, tai eivät voi panna täytäntöön tutkintavaltuuksiaan.
33. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositukset ovat käytännössä erittäin hyödyllisiä, mutta silloin kun menettelyjen erot ovat syvällä kansallisissa oikeusjärjestelmissä ja perinteissä, lähentymistä ei voida aina saavuttaa tällaisilla pehmeillä välineillä. Lähentymisessä voi myös aina tulla käänne huonompaan suuntaan. Menettelysääntöjen erot aiheuttavat valtioiden rajojen yli toimiville yrityksille oikeudellista epävarmuutta.
34. On tarpeen varmistaa, että kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on kattavat ja toimivat valtuudet. Tärkeitä tekijöitä ovat keskeiset tutkintavaltuudet, kansallisten kilpailuviranomaisten oikeus asettaa täytäntöönpanon valvonnan ensisijaiset tavoitteet, keskeiset päätöksentekovaltuudet ja tarvittavat täytäntöönpano- ja sakotusvaltuudet, joilla varmistetaan tutkinta- ja päätöksentekovaltuuksia käyttäen määrättyjen toimenpiteiden noudattaminen.

Seuraamusten tehokkuuden parantaminen

a. Sakot

35. EU:n lainsäädännössä ei säännellä eikä yhdenmukaisteta seuraamuksia EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Riippumatta siitä, minkälaisia seuraamuksia sovelletaan, on yleisesti tunnustettua, että kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvonta ei voi olla tehokasta, jos yrityksille ei ole mahdollista määrätä varoittavia siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja.
36. Kiinnittämällä jatkuvaa huomiota tehokkaisiin sakkoihin on voitu päästä pitkälle vapaaehtoisessa lähentymisessä, ja monet kansalliset kilpailuviranomaiset käyttävät samanlaista perusmenetelmää määrätessään sakkoja. Sakkojen laskennan taustalla olevissa periaatteissa on silti edelleen eroja. Tällaisia ovat sakon perusmäärän laskentaperuste ja menetelmä rikkomisen vakavuuden ja keston huomioon ottamiseksi.

⁹ Ks. <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

37. Jo menettelyjen varhaisemmassa vaiheessa voi olla ongelmia keskeisissä kysymyksissä, jotka koskevat sitä, mille taholle sakko ja vastuu lankeaa. Eräässä jäsenvaltiossa ei tällä hetkellä ole mahdollista määrätä yrityksille varoittavia siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja. Sakon laskennassa käytettävä peruskäsite 'yritys' ei myöskään aina vastaa EU:n oikeuden mukaista yrityksen käsitettä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, mikä voi vaikuttaa emoyhtiön vastuun ja taloudellisen seuraajan määrittämiseen. Joillakin kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei myöskään vielä ole toimivaltaa määrätä sakkoja yritysten yhteenliittymille. Lisäksi yrityksen enimmäisliikevaihdon laskemisessa ja soveltamisessa on eroja jäsenvaltioiden välillä. Mainitut erot voivat johtaa sakkojen osalta hyvin erilaisiin lopputuloksiin, joista kaikilla ei ehkä saavuteta haluttua varoittavaa vaikutusta.
38. Jotta EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonta olisi yhtenäisempää ja tehokkaampaa kaikkialla EU:ssa, on tarpeen huolehtia siitä, että kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivat valtuudet määrätä varoittavia sakkoja yrityksille ja yritysten yhteenliittymille. Tässä suhteessa on tärkeää varmistaa, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat määrätä yrityksille ja yritysten yhteenliittymille EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta tehokkaita siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja; että käytössä on sakkoja koskevat perussäännöt, joissa otetaan huomioon rikkomisen vakavuus ja kesto ja säädetään yhdenmukaisesta enimmäisliikevaihdosta; ja että yrityksille voidaan määrätä sakkoja emoyhtiön vastuuta ja taloudellista seuraajaa koskevan EU:n tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti. Toimenpiteissä, joita tätä varten toteutetaan, on saatettava tasapainoon sakkoja koskevien perussääntöjen lähentäminen ja kansallisille kilpailuviranomaisille sallittava jousto, kun ne määräävät sakkoja yksittäistapauksissa.
- b. Sakoista vapauttaminen tai niiden lieventäminen
39. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston malliohjelma sakoista vapauttamiseksi tai sakkojen lieventämiseksi (model leniency programme, MLP)¹⁰ on hyvä esimerkki siitä, miten Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto pystyy kehittämään toimivia välineitä. Malliohjelmassa esitetään, miten suunnitellaan ensiluokkainen sakkolievennys- ja -vapautusohjelma. Se on merkittävällä tavalla kannustanut lähes kaikkia jäsenvaltioita ja/tai kansallisia kilpailuviranomaisia ottamaan käyttöön ja kehittämään omia lievennys- ja vapautusjärjestelmiä. Jäsenvaltioiden järjestelmät ovat huomattavassa määrin lähentyneet malliohjelmaa, ja parhaillaan otetaan käyttöön malliohjelman tarkistuksessa vuonna 2012 tehtyjä parannuksia.
40. Hyvin laadittu sakkolievennys- ja -vapautusohjelma on tärkeä väline täytäntöönpanon valvonnan parantamisessa, kun on kyse kaikkein vakavimmista kilpailusääntöjen rikkomisista, kuten salaisista hinnoista sopimisesta ja markkinoita jakavista kartelleista. EU:n tasolla ei kuitenkaan edellytetä, että jäsenvaltioilla on sakoista vapauttamista tai sakkojen lieventämistä koskeva ohjelma, ja esimerkillinen lähentymisen taso voi aina joutua kyseenalaiseksi. On tarpeen varmistaa, että lievennys- ja vapautusohjelmista saadut tulokset säilyvät.
- c. Yritysten lievennys- ja vapautusohjelmat suhteessa yksityishenkilöille määrättäviin seuraamuksiin

¹⁰

Ks. <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

41. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita säädetään seuraamuksista, joita kilpailulainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä yksityishenkilöille yrityksille määrättävien sakkojen lisäksi. Jos yritys harkitsee hakemista lievennys- ja vapautusohjelmaan eikä järjestelmä tarjoa lievennystä tai vapautusta yrityksen työntekijöille, tämä voi vaikeuttaa yhteistyötä viranomaisten kanssa kaikkialla EU:ssa. Työntekijöihin kohdistuvien tutkimusten ja seuraamusten uhka saattaa estää yrityksiä hakemasta lievennystä.
42. Tällä hetkellä vain muutamilla lainkäyttöalueilla on riittävät järjestelyt, joilla yritysten työntekijöitä suojataan seuraamuksilta, jos he tekevät yhteistyötä yrityksille suunnatuissa kansallisen kilpailuviranomaisen tai Euroopan komission lievennys- ja vapautusohjelmissa. On aiheellista pohtia mahdollisuuksia ratkaista tämä yritysten sakkolievennys- ja vapautusohjelmien ja yksityishenkilöille määrättävien seuraamusten suhteeseen liittyvä jäsenvaltiotason ongelma.

4. PÄÄTELMÄT

43. Asetus (EY) N:o 1/2003 on muuttanut kilpailusääntöjen täytäntöönpanoympäristöä. EU:n kilpailulainsäädännön täytäntöönpanon valvonta on huomattavasti lisääntynyt komission, Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston ja kansallisten kilpailuviranomaisten työn tuloksena. Komissiolla on vahvaa näyttöä täytäntöönpanon valvonnasta. Sen tutkimien tapausten määrä on huomattava, ja se tekee selvityksiä talouden avainaloilla. Se on myös antanut ohjeita sidosryhmille, kansallisille kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille. Yhteistyötä on kehitetty dynaamisesti Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa, joka on tukenut EU:n kilpailusääntöjen yhdenmukaista soveltamista kaikkialla EU:ssa. Kansallisista kilpailuviranomaisista on tullut EU:n kilpailusääntöjen soveltamisen keskeinen pilari, ja ne ovat edistäneet täytäntöönpanon valvontaa huomattavasti.
44. Kaikki nämä tekijät ovat viimeisten kymmenen vuoden ajan osaltaan edistäneet tuloksellista EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Kilpailun ansiosta kuluttajat ovat saaneet laajemman valikoiman laadukkaampia tuotteita ja palveluita edullisemmin hinnoin. Kilpailu on keskeisessä asemassa, kun luodaan edellytyksiä eurooppalaisten yritysten tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Tuottavuus ja tehokkuus taas ovat keskeisiä tekijöitä EU:n talouden kilpailukyvyyn lisäämisessä ja kestäväen kasvun edistämisessä.
45. On tärkeää tukeutua näihin saavutuksiin, jotta voidaan saavuttaa aidosti yhteinen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristö EU:n alueella.
46. Tätä varten on
- taattava edelleen, että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat tehtäviään hoitaessaan riippumattomia ja että niillä on riittävät resurssit;
 - varmistettava, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivat tutkinta- ja päätöksentekovaltuudet; ja
 - varmistettava, että kaikissa jäsenvaltioissa on mahdollisuus määrätä tehokkaita ja oikeasuhteisia sakkoja ja käytössä on hyvin laadittu sakkolievennys- ja -vapautusohjelma, ja harkittava toimenpiteitä, joilla poistetaan yritysten pidäkkeitä hakea lievennys- ja -vapautusohjelmaan.

Komissio arvioi, minkälaisilla aloitteilla nämä tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa.



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.7.2014
COM(2014) 453 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Tio år av antitrustregler enligt förordning 1/2003:
Resultat och framtidsutsikter**

{SWD(2014) 230 final}

{SWD(2014) 231 final}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Tio år av antitrustregler enligt förordning 1/2003:
Resultat och framtidsutsikter**

1. INLEDNING

1. Förordning 1/2003¹ var en banbrytande reform som utförligt gick igenom förfarandena för tillämpning av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget (nedan kallade *EU:s konkurrensregler*). Den införde ett tillsynssystem som grundas på en direkt tillämpning av EU:s konkurrensregler i sin helhet. Den berättigar, utöver Europeiska kommissionen, medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och de nationella domstolarna att tillämpa samtliga aspekter av EU:s konkurrensregler. Den införde samtidigt nya, nära samarbetsformer mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna, bland annat inom ramen för Europeiska konkurrensnätverket.
2. För att uppmärksamma tio år av tillämpning av förordning nr 1/2003, gör man följande i detta meddelande: 1) tillhandahåller en faktabaserad granskning av kommissionens och de nationella tillsynsmyndigheternas offentliga kontroll av efterlevnaden av konkurrensreglerna under denna period. och 2) undersöker vissa nyckelaspekter för tillämpning av de nationella konkurrensmyndigheterna, särskilt gällande institutionella frågor och förfarandefrågor, för att ytterligare förbättra tillämpningen. Det ska läsas med beaktande av det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som innehåller en mer ingående översyn.
3. Meddelandet grundar sig på rapporten om fem års tillämpning av förordning 1/2003. Det konstaterades att det nya systemet har bidragit positivt till bättre efterlevnad av EU:s konkurrensregler, men att några aspekter förtjänade ytterligare utvärdering, till exempel skillnader i förfaranden och befogenhet att utfärda böter.²

2. TIO ÅRS TILLÄMPNING AV ANTITRUSTREGLERNA ENLIGT FÖRORDNING 1/2003

4. Förordning 1/2003 har gett kommissionen större utrymme att fastställa sina prioriteringar, vilket gör det möjligt för kommissionen att avsätta mer resurser för att utreda fall och genomföra utredningar inom de nyckelsektorer i ekonomin som lider av snedvridning av marknaden, samt okonventionella former av konkurrensbegränsande beteende i nya sektorer, vilket kan vara särskilt viktigt för konsumenter.
5. Förordning 1/2003 har även försett kommissionen med en ny uppsättning verkställighetsbefogenheter, inbegripet förstärkta utredningsbefogenheter och beslut om åtaganden, vilka har använts regelbundet.
6. Det nya systemet för kontroll av efterlevnaden förlitar sig till stor del på att marknadsaktörer bedömer hur deras beteende stämmer överens med EU:s konkurrensregler, och på de riktade efterlevnadsåtgärder som konkurrensmyndigheter vidtar. Till stöd för detta har kommissionen gett omfattande allmänna riktlinjer för att hjälpa företag och nationella tillsynsmyndigheter. Kommissionen hade redan antagit ett antal meddelanden om en rad materiella och

¹ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 4.1.2003, s. 1).

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Rapport om hur förordning nr 1/2003 fungerar. KOM(2009) 206 slutlig) och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2009) 574 slutlig (2009 års rapport).

formella frågor vid tidpunkten för ikraftträdandet av förordning nr 1/2003. Den antog därefter de reviderade gruppundantagsförordningarna och tillhörande riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i EUF-fördraget på horisontella, vertikala och tekniköverföringsavtal. Detta system för självutvärdering som är förankrat i de omfattande riktlinjer som kommissionen fastställt har fungerat väl, och berörda parter har anpassat sig till det nya systemet utan större svårigheter. Kommissionen tog även fram en vägledning om sina prioriteringar vid tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget när det gäller utestängande åtgärder. Den antog även nya riktlinjer för beräkning av böter, ett nytt tillkännagivande om förmånlig behandling, ett tillkännagivande om förlikningar i kartellärenden, ett informationsmeddelande om betalningsoförmåga och ett tillkännagivande om bästa praxis i antitrustärenden.³

7. Förordning 1/2003 har förbättrat nationella konkurrensmyndigheters och nationella domstolars tillämpning av EU:s konkurrensregler avsevärt. Nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar har inte bara befogenhet att tillämpa EU:s konkurrensregler till fullo, utan de är skyldiga att göra det när avtal eller beteende kan påverka handel mellan medlemsstater. Dessa förändringar har förbättrat nationella konkurrensmyndigheters tillämpning av EU:s konkurrensregler väsentligt. Förordningen har också infört samarbetsverktyg och skyldigheter för att säkerställa effektiv arbetsfördelning och effektivt samarbete i hanteringen av ärenden, och för att främja en enhetlig tillämpning. Med utgångspunkt i dessa mekanismer, har Europeiska konkurrensnätverket utvecklats till ett mångfasetterat forum för utbyte av erfarenheter av den materiella konkurrensrättens tillämpning och av harmonisering av förfaranden och påföljder. De nationella domstolarna spelar en avgörande roll inom den privata kontrollen av efterlevnaden av EU:s konkurrensregler. Kommissionen har försökt öka effektiviteten när det gäller privata skadeståndstalan som väcks vid nationella domstolar, och ett direktiv om skadeståndstalan vid brott mot EU:s antitrustregler kommer att antas inom kort.⁴
8. Det finns nu ett flertal myndigheter som verkställer EU:s konkurrensregler, vilket har lett till en mycket vidare tillämpning. Under perioden från och med den 1 maj 2004 till och med den 31 december 2013 har tillämpningen av EU:s konkurrensregler ökat i en anmärkningsvärd takt där ca 780 ärenden är under utredning av kommissionen (122) och de nationella konkurrensmyndigheterna (665). De nationella konkurrensmyndigheternas tillämpning har utvecklats på ett i stort sett konsekvent sätt.

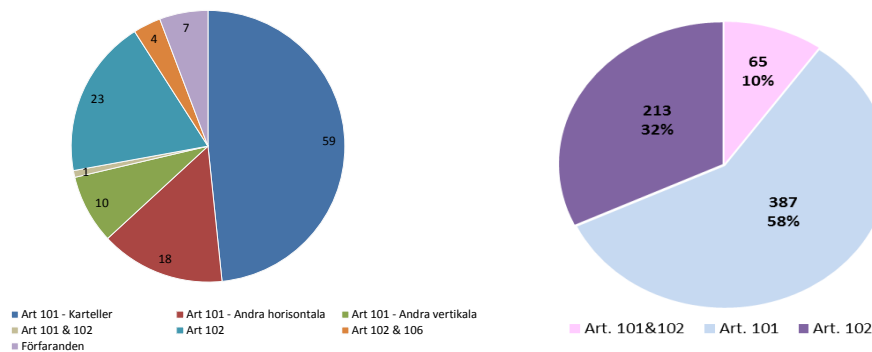
Beslut om tillämpning: maj 2004 till december 2013

KOM 122

**Nationella
konkurrensmyndigheter: 665**

³ Se internet (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>).

⁴ Se internet (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>).



9. Kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna har prioriterat de allvarligaste och skadligaste konkurrenshämmande metoderna, särskilt karteller, vilka utgör en stor del av de ärenden som de har behandlat. En ansevärd del av verksamheten ägnades även åt att hantera fall av missbruk av dominerande ställning på de avreglerade marknaderna såsom energi, telekommunikation och transport, och i synnerhet metoder som syftar till att utestänga konkurrenter från marknaden.
10. Kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas ansevärda gemensamma resultat vad gäller kontroll av efterlevnaden analyseras ur flera synvinklar: 1) vilka olika typer av överträdelser som hanterats, 2) de sektorer på vilka tillämpningen har fokuserats, och 3) vilken typ av förfarande som använts.

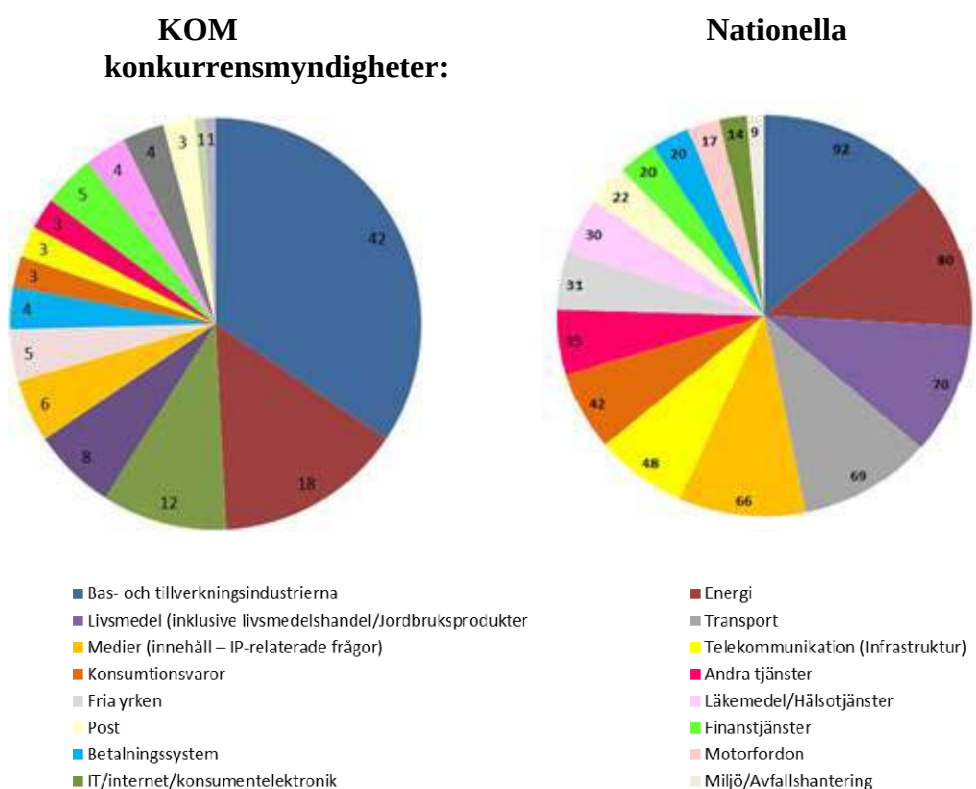
Efterlevnadsåtgärder per typ av överträdelse

11. Kommissionen har prioriterat kampen mot karteller som är den mest skadliga konkurrenshämmande överträdelserna. Detta motsvarar nästan 48 % av kommissionens efterlevnadsåtgärder. Kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna har utvecklat och anpassat programmen för förmånlig behandling vilka är ett viktigt instrument för att upptäcka karteller, och de har förstärkt sina möjligheter att utreda karteller – särskilt med hjälp av ny teknik och nya medel för att effektivt samla in digitala data.
12. Andra horisontella avtal står för 15 % av kommissionens verkställighetsförteckning. Kommissionen har tagit itu med metoder som har haft betydande återverkningar för konsumenter, till exempel konkurrensklausuler i telekomsektorn och horisontell prissättning i betalningssektorn. Vertikala avtal utgör 9 % av kommissionens verksamhet och omfattar begränsningar som strider mot konkurrensreglerna mellan biltillverkare och deras eftermarknadspartner och som syftar till att utestänga oberoende reparatörer från eftermarknaden.
13. I likhet med kommissionen koncentrerade de nationella konkurrensmyndigheterna också sina efterlevnadsåtgärder på karteller (27 %). Dessutom har de nationella konkurrensmyndigheterna tagit itu med ett ansevärt antal andra horisontella metoder (19 %), däribland fristående utbyten av information där informationsutbytet inte ingick i ett mer övergripande kartellavtal. De nationella konkurrensmyndigheterna har också varit mycket aktiva med att ingripa mot vertikala metoder (27 %), särskilt prisbindning, konkurrensbegränsande former av ensamåterförsäljning, exklusiva inköpsavtal och begränsningar av parallellhandeln.
14. Vad gäller tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget motsvarar detta 20 % av kommissionens resultat när det gäller kontroll av efterlevnaden. Tyngdpunkten har

legat på utestängande åtgärder (84 %) som utesluter konkurrenter eller begränsar effektiv konkurrens. Kommissionen har tagit itu med utestängande metoder såsom försäljningsvägran, rabatter, kopplingsförbehåll och paketförsäljning, marginalpress och exklusivitetsklausuler, och okonventionella former såsom betalningar för uppskjutande eller inställande av lanseringen av en konkurrents produkter. Fall rörande exploaterande missbruk (16 %), såsom orimliga priser, ingrep man inte emot lika ofta. På samma sätt rörde de flesta av de nationella konkurrensmyndigheternas planerade beslut utestängande missbruk (65 %). De tog även itu med en stor andel av fallen som omfattade både utestängande och exploaterande missbruk (22 %), och ärenden som gällde endast exploaterande missbruk (15 %). Utestängande metoder som granskas av de nationella konkurrensmyndigheterna omfattar hela skalan av klassiskt missbruk, samt mindre vanliga former såsom nedsvärtande av konkurrenters produkter. Ärenden som inletts av de nationella konkurrensmyndigheterna mot exploaterande missbruk omfattar dominerande energiproducenters överprissättning och alltför höga avgifter som sätts av upphovsrättsorganisationer.

Efterlevnadsåtgärder per typ av sektor

15. En uppdelning av kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas verkställighetsåtgärder i sektorer visar att även om ett brett spektrum av produkter och tjänster omfattas, har ett antal viktiga sektorer haft en framträdande position.



16. Den sektor kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna utrett mest är bas- och tillverkningsindustrierna (42 respektive 92 beslut). Detta visar på att man prioriterar kampen mot karteller vilka främst har upptäckts i denna sektor.

17. Både kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna har koncentrerat sig på nyligen avreglerade sektorer eller sektorer som är under avreglering, såsom telekommunikation, medier, energi och transport, vilka ofta kännetecknas av hög marknadskoncentration och/eller förekomsten av dominerande aktörer. Till exempel är energi den andra sektorn som har flest beslut (18 respektive 80 för kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna).
18. De nationella konkurrensmyndigheterna har varit särskilt aktiva inom sektorerna för transport (69) och livsmedel (70). Andra viktiga områden har varit medier (66), telekommunikation (48), konsumtionsvaror (42), andra tjänster (35) och de fria yrkena (31). Kommissionen har varit mycket aktiv inom IT-sektorn (12), vilket är viktigt för EU:s ekonomiska tillväxt och där har många av aktörerna en global räckvidd. De återstående 50 av kommissionens beslut är utspridda över 13 olika sektorer, där livsmedel och detaljhandeln svarar för det högsta antalet (8).

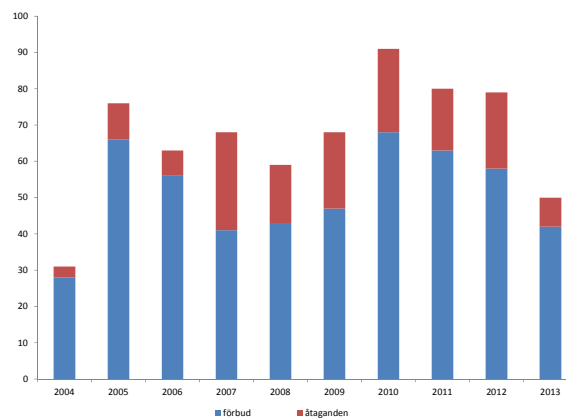
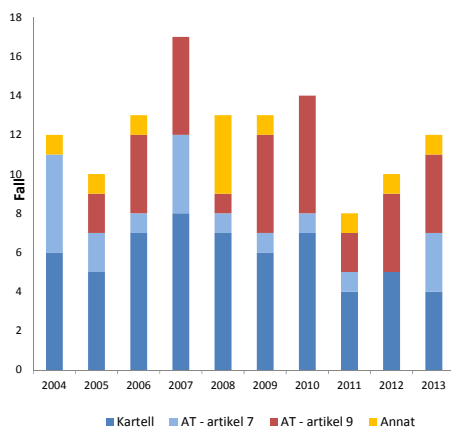
Efterlevnadsåtgärder per typ av förfarande

19. För både kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna är beslut om förbud det främsta medlet för att tillämpa EU:s konkurrensregler. Kommissionens användning av beslut om förbud underlättades av införandet av förlikningsförfaranden för karteller. Sådana påskyndade förfaranden finns också i ett antal medlemsstater.
20. Kommissionen fick genom förordning 1/2003 en utökad uppsättning av verkställighetsverktyg, särskilt möjligheten att fatta beslut om att åtaganden från parterna är bindande och verkställbara enligt artikel 9. Denna befogenhet har sedan gällt för praktiskt taget alla nationella konkurrensmyndigheter, vilket innebär att förbud och beslut om åtaganden är de viktigaste verktygen som används inom Europeiska konkurrensnätverket.
21. Det främsta syftet med besluten om åtaganden är att bevara en effektiv konkurrens genom att ta itu med potentiellt konkurrenshämmande metoder, och att säkerställa snabba resultat på marknaden. Beslut om åtaganden gör det möjligt att snabbare lösa konkurrensproblem genom samarbete. Sådana beslut har ofta antagits i snabbväxande marknader och/eller på marknader som är under avreglering. Huruvida en myndighet följer en viss väg för kontroll av efterlevnaden bygger på flera olika faktorer. Ett förbudsbeslut får antas om ärendet kräver påläggande av böter för att bestraffa tidigare beteende, om den enda tillgängliga utvägen är att det konkurrensbegränsande beteendet upphör eller om det finns ett behov av ett tydligt rättsligt prejudikat. Likaså beror användande av beslut om åtaganden på om parterna erbjuder effektiva, tydliga och exakta åtaganden.

Åtaganden och beslut om förbud

**KOM
konkurrensmyndigheter:**

Nationella



Samarbete med nationella domstolar

22. Enligt förordning 1/2003 har nationella domstolar blivit en viktig gren för tillämpning av EU:s konkurrensregler. I förordningen föreskrivs ett antal mekanismer för att främja att nationella domstolar tillämpar reglerna konsekvent. Enligt artikel 15 kan nationella domstolar begära ett yttrande från kommissionen om frågor rörande tillämpningen av EU:s konkurrensregler. Från 2004 till 2013 har kommissionen lämnat 26 yttranden. Kommissionen kan också delta som sakkunnig i nationella domstolsförfaranden. Kommissionen har använt sig av detta verktyg vid 13 tillfällen i åtta medlemsstater. Förordningen innehåller en mekanism genom vilken kommissionen underrättas om nationella domar, men detta har inte fungerat optimalt.⁵

3. STÄRKANDE AV DE NATIONELLA KONKURRENSMYNDIGHETERNAS TILLÄMPNING AV KONKURRENSREGLERNA: INSTITUTIONELLA FRÅGOR OCH FÖRFARANDEFRÅGOR

23. Förordning (EG) nr 1/2003 har varit epokgörande för efterlevnaden av den europeiska konkurrenslagstiftningen. EU:s konkurrensregler har i stor utsträckning anammats som "landets egen lag" i hela EU. Nationella konkurrensmyndigheter har blivit en viktig pelare i tillämpningen av EU:s konkurrensregler. Detta har inneburit att det arbete som Europeiska konkurrensnätverket har utfört har blivit allt viktigare för att kunna garantera en enhetlig tillämpning och för att berörda parter ska kunna dra nytta av mer likvärdiga förutsättningar.
24. Efter tio års arbete tillsammans har en betydande grad av harmonisering i tillämpningen av reglerna uppnåtts, men skillnader kvarstår. De beror främst på skillnader i nationella konkurrensmyndigheters institutionella ställning och på skillnader i nationella förfaranden och påföljder. Dessa problem var till stor del inte lösta genom förordning 1/2003, med förbehåll för de EU-rättsliga principerna om effektivitet och likvärdighet.
25. För att förbättra tillämpningen av EU:s konkurrensregler i framtiden måste de nationella konkurrensmyndigheternas institutionella ställning förstärkas samtidigt som man måste säkerställa ytterligare harmonisering av nationella förfaranden och påföljder för överträdelse av EU:s antitrustregler. Båda dessa aspekter är avgörande

⁵ Kommissionen har erhållit mycket få nationella domstolsbeslut som gällt tillämpningen av EU:s konkurrensregler.

för att kunna uppnå ett verkligt gemensamt område för tillämpning av konkurrensreglerna inom EU. I detta meddelande fastställs ett antal områden där ytterligare framsteg bör göras i framtiden.

De nationella konkurrensmyndigheternas institutionella ställning

26. EU-lagstiftningen ger medlemsstaterna en hög grad av flexibilitet att utforma sina egna konkurrensregler. Trots avsaknaden av specifika krav i EU-lagstiftningen har läget för de nationella konkurrensmyndigheterna utvecklats i riktning mot mer oberoende och effektivitet. Många nationella lagar innehåller särskilda skyddsåtgärder för att säkerställa oberoendet och opartiskheten hos de nationella konkurrensmyndigheterna. Nyligen stärkte till exempel genomförda reformer i Cypern, Irland, Grekland och Portugal de nationella konkurrensmyndigheternas ställning.⁶ Reformerna har rekommenderats i andra medlemsstater för att stärka de nationella konkurrensmyndigheternas institutionella ställning och resurser inom ramen för den europeiska planeringsterminen.⁷ Kommissionen har noga följt fall där de nationella konkurrensmyndigheterna slagits samman med andra myndigheter. Sådan sammanslagning av befogenheter bör inte leda till att tillämpningen av konkurrensreglerna försvagas eller att de medel som avsatts för övervakningen av konkurrensreglerna minskar.
27. För att säkerställa en effektiv tillämpning av EU:s konkurrensregler bör de nationella konkurrensmyndigheterna vara oberoende när de utövar sina funktioner och de bör ha tillräckliga resurser. Utmaningar i detta avseende kvarstår fortfarande, särskilt när det gäller de nationella konkurrensmyndigheternas oberoende gentemot regeringarna, och utnämningar och avskedanden av de nationella konkurrensmyndigheternas ledning eller beslutsfattare. Frågor har också uppkommit när det gäller att säkerställa tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser. Detta återspeglas i Europeiska konkurrensnätverkets myndighetschefsresolution om det fortsatta behovet av effektiva institutioner, vilken antogs mot bakgrund av resursnedskärningar vid ett flertal myndigheter.⁸ I resolutionen framhölls bland annat behovet av lämplig infrastruktur och expertresurser.
28. Dessutom är de framsteg som gjorts hittills fortfarande bräckliga och bakslag kan komma när som helst. Detta kan jämföras med närliggande politikområden som till exempel telekommunikations-, energi- och järnvägssektorn, där EU:s lagstiftning redan föreskriver ett antal krav avseende de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende och ekonomiska och mänskliga resurser.
29. Det är nödvändigt att se till att de nationella konkurrensmyndigheterna kan utföra sina uppgifter på ett opartiskt och oberoende sätt. För detta ändamål behövs minimigarantier för att garantera oberoende för de nationella konkurrensmyndigheterna, förvaltningen eller styrelseledamöterna, och för att de nationella konkurrensmyndigheterna ska ha tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser. Viktiga aspekter i detta avseende är beviljandet av en separat budget med

⁶ Sådana ändringar förstärktes av de ekonomiska anpassningsprogrammen.

⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, Europeiska planeringsterminen 2014: landsspecifika rekommendationer Att skapa tillväxt, COM(2014) 400 final.

⁸ Se internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>).

budgetmässigt oberoende för de nationella konkurrensmyndigheterna, tydliga och genomsynliga utnämningsförfaranden för konkurrensmyndighetens ledning och styrelseledamöter på grundval av meriter, garantier som säkerställer att uppsägningar endast kan ske på objektiva grunder som inte är relaterade till de nationella konkurrensmyndigheternas beslutsfattande, och bestämmelser om intressekonflikter och oförenligheter för de nationella konkurrensmyndigheternas ledning eller styrelse.

Harmonisering av förfaranden

30. Förfarandena för tillämpning av EU:s konkurrensregler vid de nationella konkurrensmyndigheterna styrs i hög grad av den nationella rätten, om inte annat sägs i de allmänna EU-rättsliga principerna. Detta gäller särskilt principerna om effektivitet och likvärdighet. Detta innebär att de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar EU:s konkurrensregler på grundval av olika förfaranden.
31. Många medlemsstater har frivilligt, i större eller mindre utsträckning, anpassat sina förfaranden till förfarandebestämmelserna för kommissionen enligt förordning 1/2003. Multilateralt arbete inom Europeiska konkurrensnätverket har varit en katalysator i arbetet med att främja ökad harmonisering. Som uppföljning till 2009 års rapport godkändes 2013 sju rekommendationer från Europeiska konkurrensnätverket om viktiga tillsynsbefogenheter.⁹ Dessa rekommendationer är avsedda att fungera som stödverktyg som de nationella konkurrensmyndigheterna kan använda gentemot beslutsfattare för att se till att de är utrustade med effektiva verktyg för genomdrivande av konkurrensreglerna.
32. För närvarande finns det fortfarande skillnader inom EU. De flesta nationella konkurrensmyndigheter nu har samma huvudsakliga verktyg som EU-kommissionen, men vissa har fortfarande inte grundläggande befogenheter såsom befogenheten att inspektera andra lokaler än företagslokaler. Alla nationella konkurrensmyndigheter har inte uttrycklig befogenhet att fastställa sina prioriteringar, det vill säga behörigheten att välja vilka ärenden som ska utredas. Det finns också skillnader i räckvidden av utredande befogenheter. Nationella konkurrensmyndigheter kan till exempel ha befogenhet att inspektera, men de kan inte spärra av lokaler eller samla digital bevisning på ett effektivt sätt. Likaså har alla konkurrensmyndigheter befogenhet att anta beslut om förbud, men vissa kan inte ålägga strukturella korrigerande åtgärder. Vissa nationella konkurrensmyndigheter kan inte på ett effektivt sätt utdöma påföljder genom ett beslut om åtaganden eller utöva sina befogenheter att inspektera.
33. Europeiska konkurrensnätverkets rekommendationer är mycket användbara i praktiken, men när skillnader i förfarandena är djupt rotade i nationella rättsordningar och traditioner, kan harmonisering inte alltid uppnås genom sådana mjuka verktyg. Dessutom kan framsteg när det gäller att säkra harmonisering alltid drabbas av bakslag. Skillnader i förfarandebestämmelser leder till rättsliga kostnader och osäkerhet för företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet.
34. Det är nödvändigt att säkerställa att alla nationella konkurrensmyndigheter har fullständiga befogenheter till sitt förfogande, vilka ska vara omfattande och effektiva.

⁹

Se internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

Viktiga inslag är de centrala utredningsbefogenheterna, de nationella konkurrensmyndigheternas rätt att fastställa prioriteringar, viktiga beslutsbefogenheter, och de kompletterande verkställighets- och bötfällningsbefogenheter som behövs för att se till att utrednings- och beslutsbefogenheterna kan utövas.

Effektivare sanktioner

a. Böter

35. EU:s lagstiftning varken reglerar eller harmoniserar påföljderna vid överträdelse av EU:s antitrustregler. Det ankommer på medlemsstaterna att föreskriva påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande. Oavsett vilka påföljder en jurisdiktion tillämpar, är det allmänt erkänt att tillämpningen av antitrustreglerna inte kan vara effektiv om det inte är möjligt att ålägga företag civilrättsliga eller administrativa böter som är tillräckligt avskräckande.
36. Ständig uppmärksamhet på att ha effektiva böter har bidragit till att en hög grad av frivillig harmonisering har nåtts, och många nationella konkurrensmyndigheter har utvecklat liknande grundläggande metoder för att fastställa böter. Det finns fortfarande skillnader när det gäller de underliggande principerna för beräkning av böter, såsom de som används för att beräkna basbeloppet för böterna och den metod som används för att beakta överträdelsens allvarlighetsgrad och varaktighet.
37. I ett tidigare skede utgör grundläggande frågor som rör potentiella bötesmottagare och ansvarsfrågor problem. För det första är det för närvarande i en medlemsstat inte möjligt att ålägga företag avskräckande civilrättsliga/administrativa böter. För det andra är det grundläggande begreppet "företag", som används för beräkning av böter inte alltid samstämmigt med EU-lagstiftningens begrepp såsom det tolkats av EU-domstolen, vilket kan få konsekvenser för fastställandet av moderbolags ansvar och ekonomiska succession. Dessutom saknar vissa nationella konkurrensmyndigheter fortfarande befogenhet att bötfälla företagssammanslutningar. Slutligen tolkas och tillämpas den lagliga maxgränsen för företags omsättning på olika sätt i vissa medlemsstater. Skillnader i de typer som nämns kan leda till mycket olika resultat när det gäller böter och vissa kanske därmed inte uppnår önskad avskräckande effekt.
38. För att göra tillämpningen av EU:s antitrustregler mer enhetlig och effektiv i hela EU, är det nödvändigt att se till att alla nationella konkurrensmyndigheter har effektiva befogenheter att ålägga företag och företagssammanslutningar böter. I detta sammanhang är det viktigt att se till att de nationella konkurrensmyndigheterna kan ålägga företag och företagssammanslutningar effektiva civila eller administrativa böter för överträdelser av EU:s konkurrensregler. Det är också viktigt att se till att det finns grundläggande bötesregler som tar överträdelsens allvarlighetsgrad och varaktighet med i beräkningen och förutser ett enhetligt rättsligt maximum. Det är dessutom viktigt att se till att böter kan åläggas företag, i linje med EU-domstolens fasta rättspraxis, särskilt när det gäller frågor som moderbolags ansvar och succession. Alla åtgärder som vidtas i detta syfte måste hitta rätt balans mellan ökad harmonisering av de grundläggande reglerna för böter och en lämplig grad av flexibilitet för de nationella konkurrensmyndigheterna när de ålägger böter i enskilda fall.

b. Förmånlig behandling:

39. Europeiska konkurrensnätverkets modellprogram för förmånlig behandling¹⁰ är ett bra exempel på hur Europeiska konkurrensnätverket kan utveckla effektiva politiska verktyg. Modellprogrammet anger hur man kan utforma ett toppmodernt program för förmånlig behandling. Detta har varit en viktig katalysator för att uppmuntra praktiskt taget alla medlemsstater och/eller nationella konkurrensmyndigheter att införa och utveckla egna strategier för förmånlig behandling. Det har skett en avsevärd grad av anpassning till modellprogrammet och arbete pågår för att genomföra de förbättringar som gjorts i 2012 års översyn av modellprogrammet.
40. Ett väl utformat program för förmånlig behandling är ett viktigt redskap för att främja en effektiv tillämpning mot de allvarligaste överträdelseerna, särskilt hemliga priskarteller och karteller för uppdelning av marknader. Det finns dock ingen skyldighet på EU-nivå att det ska finnas ett program för förmånlig behandling, och den föredömliga graden av harmonisering kan alltid ifrågasättas. Det är nödvändigt att se till att slå vakt om de framsteg som gjorts när det gäller program för förmånlig behandling.
- c. Gränssnitt för program för förmånlig behandling av företag och påföljder för enskilda individer.
41. De flesta medlemsstater föreskriver påföljder som ska åläggas individer för överträdelse av konkurrenslagstiftningen, utöver böter som åläggs företag. Om sådana system inte tillhandahåller förmånlig behandling för arbetstagare i företag som överväger att ansöka om förmånlig behandling, kan det skapa negativa incitament till att samarbeta med myndigheter i hela EU. Hotet om utredningar och påföljder riktade till anställda kan avskräcka potentiella företagssökande från att ansöka.
42. För närvarande är det bara några få länder som vidtagit tillräckligt med åtgärder för att skydda arbetstagare i företag från individuella påföljder om de samarbetar inom ramen för en nationell konkurrensmyndighets eller kommissionens program för förmånlig behandling för företag. Det är lämpligt att överväga möjligheten att ta upp frågan om samspelet mellan de program för förmånlig behandling av företag och de påföljder mot individer som finns på medlemsstatsnivå.

4. SLUTSATS

43. Förordning 1/2003 har förändrat konkurrensreglernas förutsättningar. Tillämpningen av EU:s konkurrensregler har förstärkts betydligt tack vare det som kommissionen, Europeiska konkurrensnätverket och de nationella konkurrensmyndigheterna har lyckats åstadkomma. Kommissionen kan uppvisa goda resultat vad gäller kontroll av efterlevnaden av konkurrensreglerna efter att ha utrett ett stort antal fall och genomfört utredningar i viktiga sektorer av ekonomin. Den har också gett berörda parter, nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar vägledning. Det har skett en dynamisk utveckling av ett nära samarbete inom Europeiska konkurrensnätverket, vilket har förstärkt en konsekvent tillämpning av EU:s konkurrensregler i hela EU. De nationella konkurrensmyndigheterna har blivit en

¹⁰

Se internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

viktig pelare i tillämpningen av EU:s konkurrensregler och har stärkt kontrollen av efterlevnaden avsevärt.

44. Alla dessa faktorer har bidragit till en effektiv tillämpning av EU:s konkurrensregler under hela det senaste årtiondet. Konkurrensen har bidragit till att skapa ett större utbud av produkter av bättre kvalitet för konsumenterna och tjänster till konkurrenskraftigare priser. Den har spelat en central roll när det gäller att skapa villkor som höjer produktiviteten och effektiviteten hos europeiska företag, vilket är avgörande för att göra det möjligt för ekonomin i EU att bli konkurrenskraftigare och att arbeta mot en hållbar tillväxt.
45. Det är dock viktigt att bygga vidare på dessa framsteg för att skapa ett verkligt gemensamt område för kontroll av efterlevnaden av konkurrensreglerna inom EU.
46. För att uppnå detta syfte är det särskilt nödvändigt att
 - ytterligare garantera att de nationella konkurrensmyndigheternas är oberoende vid utövandet av sina uppgifter och att de har tillräckliga resurser,
 - se till att de nationella tillsynsmyndigheterna till sitt förfogande har en fullständig uppsättning effektiva befogenheter att utreda och fatta beslut, och
 - se till att det i alla medlemsstater finns befogenheter att ålägga effektiva och proportionerliga böter, och väl utformade program för förmånlig behandling, och det är nödvändigt att överväga åtgärder för att undvika hinder för företag som ansökt om förmånlig behandling.

Kommissionen kommer ytterligare att bedöma lämpliga initiativ för att på bästa sätt uppnå dessa mål.



Brussels, 9.7.2014
COM(2014) 453 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT AND THE COUNCIL**

**Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003:
Achievements and Future Perspectives**

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT AND THE COUNCIL**

**Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003:
Achievements and Future Perspectives**

1. INTRODUCTION

1. Regulation 1/2003¹ was a landmark reform which comprehensively overhauled the procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU ("EU competition rules"). It introduced an enforcement system that is based on the direct application of the EU competition rules in their entirety. It empowered Member States' competition authorities ("NCAs") and national courts to apply all aspects of the EU competition rules, in addition to the European Commission. It also introduced new, close forms of cooperation between the Commission and NCAs, notably in the framework of the European Competition Network ("ECN").
2. To mark ten years of enforcement of Regulation 1/2003, this Communication: (1) provides a facts based review of public enforcement during this period by the Commission and the NCAs; and (2) examines some key aspects of enforcement by the NCAs, in particular institutional and procedural issues, with a view to its further enhancement. It is to be read in conjunction with the accompanying Commission Staff Working Documents which contain a more detailed review.
3. The Communication builds on the Report on five years of functioning of Regulation 1/2003. It found that the new system has positively contributed to the stronger enforcement of the EU competition rules, but that some aspects merited further evaluation, such as divergences in procedures and fining powers.²

2. TEN YEARS OF ANTITRUST ENFORCEMENT UNDER REGULATION 1/2003

4. Regulation 1/2003 has given the Commission greater scope to set its priorities, enabling it to devote more resources to investigating cases and conducting inquiries in key sectors of the economy suffering from market distortions, as well as less conventional forms of anticompetitive behaviour in new sectors, which can be of particular importance to consumers.
5. Regulation 1/2003 also equipped the Commission with a renewed set of enforcement powers, including enhanced investigation powers and commitment decisions, which have been regularly employed.
6. The new enforcement system largely relies on market players assessing the compatibility of their conduct with the EU competition rules and on targeted *ex post* enforcement action by competition authorities. In support of this, the Commission has given extensive general guidance to assist undertakings and national enforcers. The Commission had already adopted a set of notices on a range of substantive and procedural matters at the time of the entry into application of Regulation 1/2003. It subsequently adopted revised block exemption regulations and accompanying guidelines concerning the application of Article 101 TFEU to horizontal, vertical and technology transfer agreements. This system of self-assessment framed by the extensive guidance provided by the Commission has worked well and stakeholders

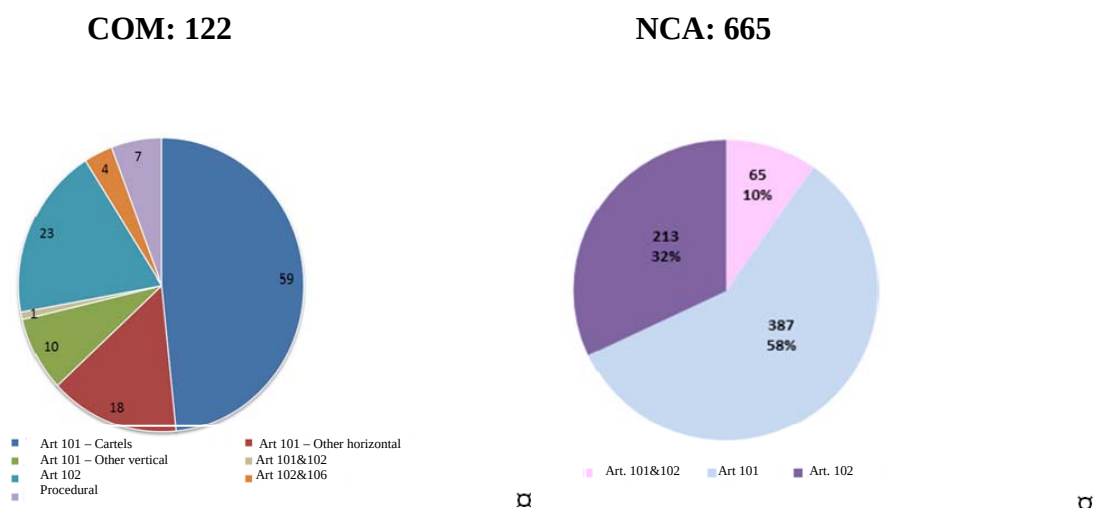
¹ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (OJ 2003 L1, 4.1.2003, p.1).

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Report on the functioning of Regulation 1/2003 COM(2009) 206 final and the accompanying Staff Working Paper SEC(2009) 574 final ("2009 Report").

have adapted to the new system without major difficulties. Moreover, the Commission issued a guidance paper on its priorities in the application of Article 102 TFEU to exclusionary abuses. It also adopted new guidelines on setting fines, a new leniency notice, a notice on settlements in cartel cases, an information note on inability to pay and a notice on best practices in antitrust cases.³

7. Regulation 1/2003 has considerably enhanced the enforcement of the EU competition rules by NCAs and national courts. NCAs and national courts not only have the power to apply the EU competition rules in full: they are obliged to do so when agreements or conduct are capable of affecting trade between Member States. These changes have considerably boosted enforcement of the EU competition rules by NCAs. The Regulation also introduced cooperation tools and obligations to ensure efficient work sharing and effective cooperation in the handling of cases and to foster coherent application. Building on these mechanisms, the ECN has developed into a multi-faceted forum for exchanges of experience on the application of substantive competition law as well as on convergence of procedures and sanctions. National courts play an essential role in the private enforcement of the EU competition rules. The Commission has sought to improve the effectiveness of private damages claims brought before national courts and a Directive on antitrust damages actions will be adopted soon.⁴
8. There are now multiple enforcers of the EU competition rules, which has led to their much wider application. In the period covered from 1 May 2004 to 31 December 2013, the application of the EU competition rules has grown at a remarkable rate, with approximately 780 cases being investigated by the Commission (122) and the NCAs (665). Enforcement by the NCAs has developed in a broadly coherent manner.

Enforcement decisions - May 2004 to December 2013



9. The Commission and the NCAs have prioritised the most serious and harmful anticompetitive practices, in particular, cartels, which account for a substantial proportion of their enforcement record. A sizeable portion of their activities was also

³ See the Internet (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>).

⁴ See the Internet (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>).

dedicated to tackling abuses of dominant position in liberalised markets such as energy, telecom and transport, in particular, practices tending to exclude competitors from the market.

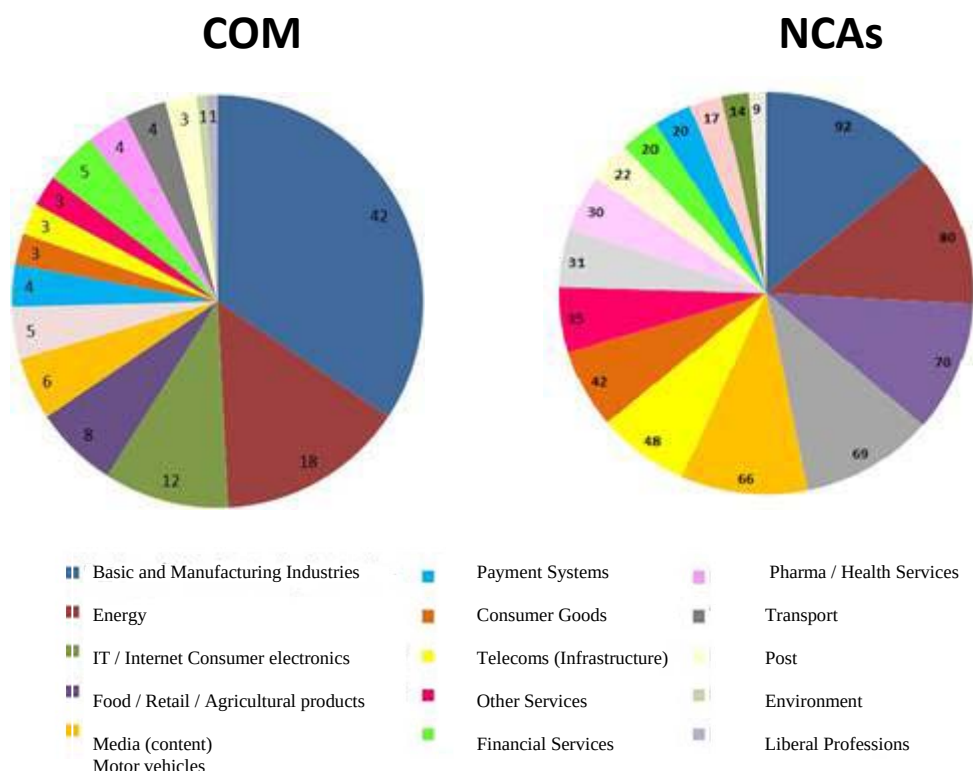
10. The considerable joint enforcement record of the Commission and the NCAs is analysed from a number of perspectives: (1) the types of infringements tackled; (2) the sectors on which enforcement has focused; and (3) the type of procedures used.

Enforcement activity by infringement

11. The Commission has prioritised the fight against cartels, the most pernicious anti-competitive infringement. For the Commission, this represents almost 48% of its enforcement activity. The Commission and the NCAs have developed and adapted their leniency programmes which are an important tool to detect cartels and have reinforced their capabilities to investigate cartels, in particular through new technologies and means to effectively gather digital data.
12. Other horizontal agreements account for 15% of the Commission's enforcement record. The Commission has dealt with practices with significant repercussions for consumers, such as non-compete clauses in the telecoms sector and horizontal price-setting in the payments sector. Vertical agreements represent 9% of the Commission's activities and include anti-competitive restraints between car manufacturers and their after-sales partners aimed at foreclosing independent repairers from the aftersales market.
13. Similar to the Commission, the NCAs also concentrated their enforcement efforts on cartels (27%). In addition, the NCAs tackled a significant number of other horizontal practices (19%), including stand-alone exchanges of information where the information exchange did not form part of a broader cartel agreement. The NCAs were also very active in addressing vertical practices (27%), in particular, resale price maintenance, anti-competitive forms of exclusive distribution and exclusive purchasing and restrictions of parallel trade.
14. With respect to the application of Article 102 TFEU, this accounts for 20% of the Commission's enforcement record. The main focus has been on exclusionary practices (84%), which foreclose competitors or limit effective competition. The Commission has tackled exclusionary practices such as refusal to deal, rebates, tying/bundling practices, margin squeeze and exclusivity clauses, as well as less conventional forms, such as making payments for the postponement or cancellation of the launch of a competitor's products. Cases involving exploitative abuses (16%), such as excessive prices, were less frequently pursued. Similarly, the majority of NCAs' envisaged decisions concerned exclusionary abuses (65%). They also tackled a high proportion of cases involving both exclusionary and exploitative abuses (22%) and cases involving exploitative abuses only (15%). Exclusionary practices examined by the NCAs include the full range of classical abuses, as well as less typical forms such as the denigration of competitors' products. Cases brought by the NCAs against exploitative abuses include excessive pricing by dominant energy producers and excessive tariffs imposed by collecting societies.

Enforcement activity by sector

15. A breakdown of the Commission's and NCAs' enforcement activities by sector shows that while a broad range of products and services is covered, a number of key sectors have featured prominently.



16. The sector most investigated by the Commission and the NCAs is basic and manufacturing industries (42 and 92 decisions, respectively). This largely reflects the prioritisation of the fight against cartels which have mostly been detected in this sector.
17. Both the Commission and the NCAs have concentrated on recently liberalised sectors or sectors in the process of liberalisation, such as telecoms, media, energy and transport, which are often characterised by high market concentration and/or the presence of dominant operators. For example, energy is the second sector with the most decisions (18 and 80 for the Commission and the NCAs respectively).
18. The NCAs have been particularly active in the transport (69) and food (70) sectors. Other key areas of enforcement have been media (66), telecoms (48), consumer goods (42), other services (35) and the liberal professions (31). The Commission was very active in the IT sector (12), which is important for the growth of the EU economy and where many of the players have a global reach. The remaining 50 decisions of the Commission are spread across 13 different sectors, with food and retail accounting for the highest number (8).

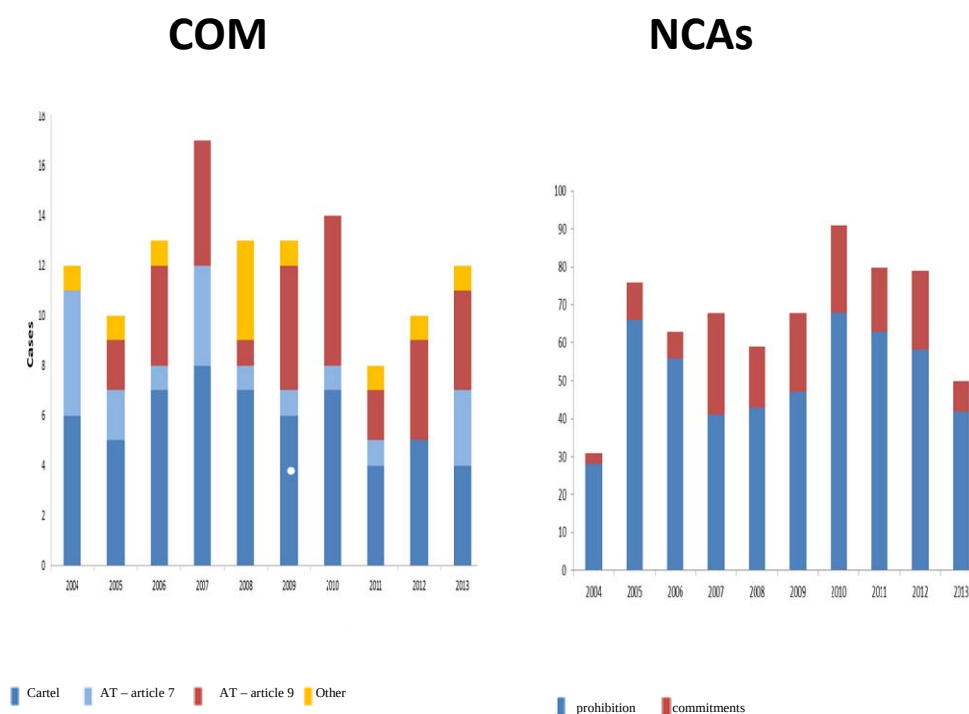
Enforcement activity by procedure

19. For both the Commission and the NCAs, prohibition decisions are the most important means of enforcing the EU competition rules. The use of prohibition decisions by the Commission was facilitated by the introduction of the cartels

settlement procedure. Such expedited procedures also exist in a number of Member States.

20. Regulation 1/2003 equipped the Commission with an enhanced set of enforcement tools, notably, the ability to take decisions making commitments offered by parties binding and enforceable under Article 9. This power has since been rolled out for virtually all NCAs, meaning that prohibition and commitment decisions are the principal tools used in the ECN.
21. The primary purpose of commitment decisions is to preserve effective competition by addressing the potentially anti-competitive practices and to ensure a quick outcome on the market. Commitment decisions allow for the quicker resolution of competition concerns on a more cooperative basis. Such decisions have often been adopted in fast-moving markets and/or in markets that are in the process of liberalisation. Whether an authority follows a particular enforcement route is based on a number of factors. A prohibition decision may be adopted if the case calls for the imposition of fines to sanction past behaviour, if the only remedy available is the cessation of the anti-competitive behaviour or if there is a need for a clear legal precedent. Equally, the use of commitment decisions depends on whether the parties offer effective, clear and precise commitments.

Commitment and Prohibition Decisions



Cooperation with national courts

22. Under Regulation 1/2003 national courts have become an important arm of application of the EU competition rules. The Regulation foresees a number of mechanisms to promote coherent application by national courts. Under Article 15 national courts can request the Commission's opinion on questions concerning the

application of the EU competition rules. From 2004 to 2013 the Commission has provided 26 opinions. The Commission can also participate as *amicus curiae* in national court proceedings. The Commission has made use of this tool on 13 occasions in eight Member States. The Regulation contains a mechanism by which the Commission is informed of national court judgments but it has not worked optimally.⁵

3. ENHANCING COMPETITION ENFORCEMENT BY THE NCAs: INSTITUTIONAL AND PROCEDURAL ISSUES

23. Regulation 1/2003 has brought about a landmark change in the way in which EU competition law is enforced. The EU competition rules have to a large extent become the “*law of the land*” through-out the EU. NCAs have become a key pillar of the application of the EU competition rules. This has meant that the work carried out in the ECN has become increasingly important to ensure coherent enforcement and to allow stakeholders to benefit from a more level playing field.
24. After ten years of working together, a substantial level of convergence in the application of the rules has been achieved but divergences subsist. They are largely due to differences in the institutional position of NCAs and in national procedures and sanctions. These issues were largely left open by Regulation 1/2003, subject to the EU law principles of effectiveness and equivalence.
25. To enhance EU competition enforcement for the future, the institutional position of NCAs needs to be reinforced while at the same time ensuring further convergence of national procedures and sanctions applying to infringements of EU antitrust rules. Both aspects are key to achieving a truly common competition enforcement area in the EU. This Communication identifies a number of areas in which further progress should be made in the future.

Institutional Position of the NCAs

26. EU law leaves Member States a large degree of flexibility for the design of their competition regimes. Despite the lack of specific EU law requirements, the position of the NCAs has evolved in the direction of more autonomy and effectiveness. Many national laws contain specific safeguards to ensure the independence and impartiality of NCAs. For instance, recent reforms in Cyprus, Ireland, Greece and Portugal have strengthened the position of the NCAs.⁶ Reforms have been recommended in other Member States to strengthen the institutional position and resources of NCAs in the framework of the European Semester.⁷ The Commission has closely followed instances where NCAs were merged with other regulators. Such amalgamation of competences should not lead to a weakening of competition enforcement or a reduction in the means assigned to competition supervision.

⁵ The Commission has received very few national court judgments deciding on the application of the EU competition rules.

⁶ Such changes were underpinned by the Economic Adjustment Programmes.

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2014 European Semester: Country-specific recommendations, COM(2014) 400 final.

27. To ensure the effective enforcement of the EU competition rules, NCAs should be independent when exercising their functions and should have adequate resources. Challenges in this regard still persist, in particular concerning the autonomy of NCAs vis-à-vis their respective governments, and appointments and dismissals of NCA management or decision-makers. Issues have also arisen with regard to ensuring sufficient human and financial resources. This is reflected in the ECN Resolution of Heads of Authorities on the continued need for effective institutions which was adopted against the backdrop of cuts in the resources of several authorities.⁸ The Resolution underlined, inter alia, the need for appropriate infrastructure and expert resources.
28. Furthermore, the achievements made to date remain fragile and can be rolled back at any time. This can be contrasted with related policy areas, such as the telecoms, energy and railway sectors, where EU law already provides for a number of requirements regarding independence, financial and human resources of the national supervisory authorities.
29. It is necessary to ensure that NCAs can execute their tasks in an impartial and independent manner. For this purpose, minimum guarantees are needed to ensure the independence of NCAs and their management or board members and to have NCAs endowed with sufficient human and financial resources. Important aspects in this respect are the grant of a separate budget with budgetary autonomy for NCAs, clear and transparent appointment procedures for the NCA's management or board members on the basis of merit, guarantees ensuring that dismissals can only take place on objective grounds unrelated to the decision-making of the NCA and rules on conflicts of interest and incompatibilities for the NCA's management or board.

Convergence of procedures

30. The procedures for the application of the EU competition rules by NCAs are largely governed by national law, subject to general principles of EU law, in particular the principles of effectiveness and equivalence. This means that NCAs apply the EU competition rules on the basis of different procedures.
31. Many Member States have voluntarily aligned their procedures to a greater or lesser extent with the procedural rules set out for the Commission in Regulation 1/2003. Multilateral work within the ECN has been a catalyst in promoting greater convergence. By way of follow-up to the 2009 Report, seven ECN Recommendations on key enforcement powers were endorsed in 2013.⁹ These Recommendations are intended to serve as advocacy tool which NCAs can use vis-à-vis policymakers to help ensure that they are equipped with an effective competition toolkit.
32. Currently, differences still subsist throughout the EU. While most NCAs now have the same main working tools as the Commission, some still lack fundamental powers, such as to inspect non-business premises. Not all NCAs have express powers to set their enforcement priorities, i.e. to choose which cases to investigate. There are also differences in the scope of investigative powers, e.g. NCAs may have the power

⁸ See the Internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>).

⁹ See the Internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

to inspect but they cannot seal premises or effectively gather digital evidence. Similarly, all NCAs have the power to adopt prohibition decisions but some cannot impose structural remedies. Some NCAs cannot effectively sanction non-compliance with a commitment decision or enforce their powers to inspect.

33. The ECN Recommendations are very useful in practice but where procedural differences are rooted in national legal regimes and traditions, convergence cannot always be achieved by such soft tools. Moreover, achievements made in terms of securing convergence can always be rolled back. Differences in procedural rules lead to legal costs and uncertainty for undertakings operating cross-border.
34. It is necessary to ensure that all NCAs have a complete set of powers at their disposal, which are comprehensive in scope and are effective. Important elements are the core investigative powers, the right of NCAs to set enforcement priorities, key decision-making powers and the necessary enforcement and fining powers to compel compliance with investigative and decision-making powers.

Enhancing the effectiveness of sanctions

a. Fines

35. EU law does not regulate or harmonise sanctions for breach of the EU antitrust rules. It is for the Member States to ensure that they provide for sanctions which are effective, proportionate and dissuasive. Whatever sanctions a jurisdiction applies, it is generally recognised that antitrust enforcement cannot be effective if it is not possible to impose deterrent civil/administrative fines on undertakings.
36. Sustained attention to having effective fines has helped to achieve a high level of voluntary convergence, with many NCAs operating a similar basic methodology for setting fines. Divergences still exist with regard to the underlying principles of the fines calculation, such as the base used for calculating the basic amount of the fine and the method for taking into account gravity and duration.
37. More upstream, fundamental issues concerning the potential addressees of a fine and liability issues pose problems. Firstly, in one Member State it is currently not possible to impose deterrent civil/administrative fines on undertakings. Secondly, the basic concept of "undertaking" used for the calculation of the fine is not always convergent with the EU law concept of undertaking as interpreted by the EU Courts, which may have consequences for establishing parental liability and economic succession. Furthermore, some NCAs still lack the power to impose fines on associations of undertakings. Finally, the legal maximum of the undertaking's turnover is construed and applied differently in some Member States. Differences of the types cited can lead to very divergent outcomes in terms of fines, some of which may not achieve the desired deterrent effect.
38. To make enforcement of the EU antitrust rules more convergent and effective throughout the EU, it is necessary to ensure that all NCAs have effective powers to impose deterrent fines on undertakings and on associations of undertakings. Important aspects in this regard are ensuring that NCAs can impose effective civil/administrative fines on undertakings and associations of undertakings for breaches of the EU competition rules; ensuring that basic fining rules are in place taking into account gravity and duration of the infringement and foreseeing a uniform legal maximum; and ensuring that fines can be imposed on undertakings, in

line with the constant case law of the EU courts, in particular, on issues such as parental liability and succession. Any measures taken to this end would need to find the right balance between increased convergence of the basic rules for fines and an appropriate degree of flexibility for NCAs when imposing fines in individual cases.

b. Leniency

39. The ECN Model Leniency Programme (MLP)¹⁰ is a good illustration of how the ECN is able to develop effective policy tools. The MLP sets out how to design a state-of-the-art leniency programme. This has been a major catalyst in encouraging virtually all Member States and/or NCAs to introduce and develop their own leniency policies. There has been a significant degree of alignment with the MLP and work is on-going to implement the refinements made in the 2012 revision of the MLP.
40. A well-designed leniency programme is an essential tool for enhancing effective enforcement against the most serious infringements, in particular secret price-fixing and market-sharing cartels. However, there is no requirement at EU level to have a leniency programme in place and the exemplary level of convergence can always be put into question. It is necessary to ensure that the achievements made in leniency programmes are secured.

c. Interface of corporate leniency programmes with sanctions on individuals

41. The majority of Member States provide for sanctions to be imposed on individuals for breaches of competition law, over and above fines on undertakings. If such systems do not provide for leniency for the employees of undertakings which are considering applying for corporate leniency, this may lead to disincentives to cooperate with authorities EU-wide. The threat of investigations and sanctions targeted at employees may deter potential corporate applicants from applying.
42. Currently, sufficient arrangements to protect employees of undertakings from individual sanctions if they cooperate under the corporate leniency programme of a NCA or the European Commission exist only in a few jurisdictions. It is appropriate to consider possibilities to address the issue of interplay between corporate leniency programmes and sanctions on individuals that exist at Member State level.

4. CONCLUSION

43. Regulation 1/2003 has transformed the competition enforcement landscape. The enforcement of the EU competition rules has considerably increased as a result of the achievements of the Commission, the ECN and the NCAs. The Commission has a strong enforcement record, investigating an important number of cases and carrying out inquiries in key sectors of the economy. It has also provided guidance for stakeholders, NCAs and national courts. There has been a dynamic development of close cooperation within the ECN, which has underpinned the coherent application of the EU competition rules throughout the EU. NCAs have become a key pillar of the application of the EU competition rules and have considerably boosted enforcement.

¹⁰ See the Internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

44. All of these elements have contributed to the effective enforcement of the EU competition rules throughout the last decade. Competition has helped to create a wider choice for consumers of better-quality products and services at more competitive prices. It plays a key role in creating the conditions to boost the productivity and efficiency of European firms, a crucial factor to enable the EU economy to be more competitive and move towards sustainable growth.
45. However, it is important to build on these achievements to create a truly common competition enforcement area in the EU.
46. To this end, it is necessary, in particular, to:
- further guarantee the independence of NCAs in the exercise of their tasks and that they have sufficient resources;
 - ensure that NCAs have a complete set of effective investigative and decision-making powers at their disposal; and
 - ensure that powers to impose effective and proportionate fines and well-designed leniency programmes are in place in all Member States and consider measures to avoid disincentives for corporate leniency applicants.

The Commission will further assess appropriate initiatives to best achieve these goals.

Bruxelles, le 9.7.2014
COM(2014) 453 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Dix ans de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le
régime du règlement n° 1/2003:
bilan et perspectives**

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Dix ans de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le
régime du règlement n° 1/2003:
bilan et perspectives**

1. INTRODUCTION

1. Le règlement n° 1/2003¹ a constitué une réforme historique qui a remanié en profondeur les procédures d'application des articles 101 et 102 du TFUE (les «règles de concurrence de l'UE»). Il a introduit un système de mise en œuvre fondé sur l'application directe des règles de concurrence de l'UE dans leur intégralité. Il a habilité les autorités de concurrence des États membres («ANC») et les juridictions nationales à appliquer tous les aspects de ces règles, en plus de la Commission européenne. Il a également introduit de nouvelles formes de coopération étroite entre la Commission et les ANC, notamment dans le cadre du réseau européen de la concurrence («REC»).
2. Pour marquer les dix ans de la mise en œuvre du règlement n° 1/2003, la présente communication: 1) fournit une évaluation factuelle de la mise en œuvre des règles dans la sphère publique par la Commission et les ANC pendant cette période; et 2) examine certains aspects essentiels de cette mise en œuvre par les ANC, notamment les questions institutionnelles et procédurales, en vue d'améliorer encore le processus. Elle doit être lue en liaison avec les documents de travail annexes des services de la Commission, qui comportent une analyse plus détaillée.
3. La communication s'appuie sur le rapport relatif aux cinq premières années de fonctionnement du règlement n° 1/2003. Il en ressort que le nouveau système a contribué positivement à renforcer la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE, mais que certains aspects méritaient un examen approfondi, notamment les divergences existant entre les procédures et entre les pouvoirs en matière d'amendes².

2. DIX ANS DE MISE EN ŒUVRE DES REGLES CONCERNANT LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES SOUS LE REGIME DU REGLEMENT N° 1/2003

4. Le règlement n° 1/2003 offre une plus grande marge de manœuvre à la Commission pour fixer ses priorités, ce qui lui permet de consacrer davantage de ressources à l'instruction des dossiers et aux enquêtes dans les secteurs clés de l'économie touchés par des distorsions du marché, ainsi qu'aux formes moins conventionnelles de comportement anticoncurrentiel observées dans les nouveaux secteurs, qui peuvent revêtir une importance particulière pour les consommateurs.
5. Le règlement n° 1/2003 a doté la Commission d'une série de nouveaux pouvoirs en matière de mise en œuvre auxquels elle a eu recours régulièrement, parmi lesquels des pouvoirs d'enquête étendus et la possibilité d'adopter des décisions d'acceptation d'engagements.
6. Le nouveau système de mise en œuvre s'appuie dans une large mesure sur les acteurs du marché, qui apprécient eux-mêmes la compatibilité de leurs pratiques avec les règles de concurrence de l'UE, et sur un contrôle ciblé exercé a posteriori par les autorités de concurrence. À cet effet, la Commission a fourni des orientations

¹ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO 2003 L 1 du 4.1.2003, p. 1).

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport sur le fonctionnement du règlement n° 1/2003 [COM(2009) 206 final] et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne SEC(2009) 574 final (le «rapport de 2009»).

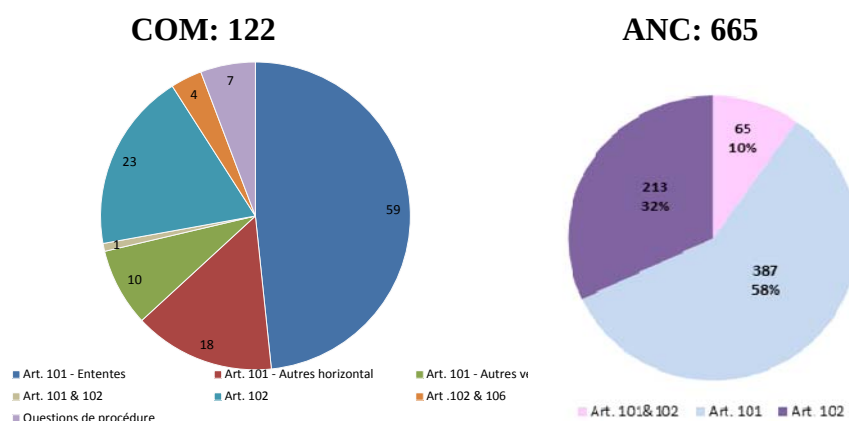
générales détaillées pour fournir une aide aux entreprises et aux autorités nationales de contrôle. Elle avait déjà adopté une série de communications relatives à diverses questions de fond et de procédure au moment de l'entrée en application du règlement n° 1/2003. Par la suite, elle a adopté des règlements d'exemption par catégorie révisés et des lignes directrices annexes concernant l'application de l'article 101 du TFUE aux accords horizontaux, aux accords verticaux et aux accords de transfert de technologie. Ce système d'auto-appréciation façonné par les orientations détaillées de la Commission a bien fonctionné et les parties prenantes se sont adaptées sans grandes difficultés au nouveau système. En outre, la Commission a publié un document d'orientation sur ses priorités concernant l'application de l'article 102 du TFUE aux pratiques d'éviction abusives. Elle a également adopté de nouvelles lignes directrices pour le calcul des amendes, une nouvelle communication sur la clémence, une communication relative aux procédures de transaction dans les affaires d'entente, une note d'information sur l'absence de capacité contributive et une communication concernant les bonnes pratiques relatives aux procédures en matière d'ententes et d'abus de position dominante³.

7. Le règlement n° 1/2003 a considérablement amélioré la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE par les ANC et les juridictions nationales. Tant les unes que les autres sont non seulement habilitées à mettre en œuvre ces règles dans leur intégralité, mais elles sont en outre tenues de les appliquer lorsqu'un accord ou un comportement est susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Ces changements ont considérablement dynamisé la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE par les ANC. Le règlement a également introduit des outils de coopération et des obligations visant à garantir une répartition efficiente des tâches et une coopération efficace dans le traitement des affaires et à favoriser une application cohérente des règles. S'appuyant sur ces mécanismes, le REC est devenu un espace multiforme d'échanges d'expérience en matière d'application des dispositions de fond du droit de la concurrence ainsi que de convergence des procédures et des sanctions. Les juridictions nationales jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE dans la sphère privée. La Commission s'est efforcée d'accroître l'efficacité des demandes de dommages et intérêts introduites dans la sphère privée devant les juridictions nationales et une directive sur les actions en dommages et intérêts en cas d'infraction aux règles concernant les ententes et les abus de position dominante sera adoptée prochainement⁴.
8. Les autorités chargées de faire respecter les règles de concurrence de l'UE sont désormais nombreuses, ce qui a permis d'en garantir une application bien plus étendue. Pendant la période comprise entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2013, l'application des règles de concurrence de l'UE a progressé à un rythme remarquable, avec près de 780 affaires instruites par la Commission (122) et les ANC (665). La mise en œuvre des règles par les ANC s'est développée d'une manière globalement cohérente.

³ Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

⁴ Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

Décisions des autorités de concurrence - de mai 2004 à décembre 2013



9. La Commission et les ANC ont accordé la priorité aux pratiques anticoncurrentielles les plus graves et les plus préjudiciables, en particulier aux ententes, qui représentent une part importante des pratiques auxquelles elles ont cherché à mettre un terme. Elles ont également consacré une partie non négligeable de leurs activités à la lutte contre les abus de position dominante sur les marchés libéralisés tels que ceux de l'énergie, des télécommunications et des transports, en particulier les pratiques visant à évincer des concurrents du marché.
10. L'important bilan commun de la Commission et des ANC en matière de mise en œuvre des règles est analysé sous plusieurs angles: 1) les types d'infractions combattus; 2) les secteurs ciblés; et 3) les procédures utilisées.

Types d'infractions

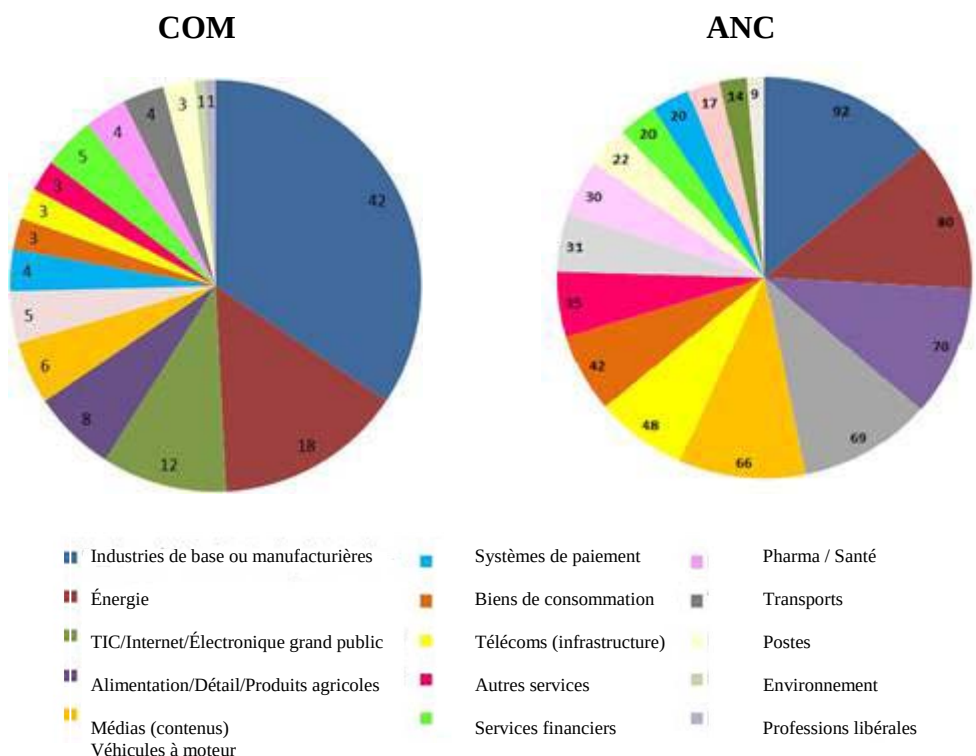
11. La Commission a accordé la priorité à la lutte contre les ententes, qui constituent les infractions les plus pernicieuses aux règles de concurrence, y consacrant près de 48 % de ses efforts en matière de mise en œuvre. La Commission et les ANC ont développé et adapté leurs programmes de clémence respectifs, ces derniers étant importants pour détecter les ententes, et ont renforcé leurs capacités en matière d'enquête sur ce type d'infraction, notamment grâce aux nouvelles technologies et aux nouveaux instruments permettant de collecter efficacement des données numériques.
12. Les autres accords horizontaux représentent 15 % des activités de mise en œuvre de la Commission. Cette dernière s'est attaquée à des pratiques qui ont des conséquences importantes pour les consommateurs, telles que les clauses de non-concurrence dans le secteur des télécommunications et les pratiques horizontales de fixation des prix dans le secteur des paiements. Les accords verticaux représentent 9 % de l'action de la Commission et comprennent des pratiques restrictives de concurrence concertées entre des constructeurs automobiles et leurs partenaires du marché de l'après-vente, qui visent à évincer les réparateurs indépendants de ce dernier.
13. À l'instar de la Commission, les ANC ont concentré leurs efforts sur les ententes (27 %). En outre, elles se sont attaquées à un grand nombre d'autres pratiques horizontales (19 %), notamment à des échanges d'informations isolés ne relevant pas d'accords collusoires plus globaux. Les ANC ont également été très actives dans la lutte contre les pratiques verticales (27 %), telles que les prix de vente imposés, les

formes anticoncurrentielles de distribution exclusive et d'achat exclusif et les restrictions au commerce parallèle.

14. Les mesures concernant l'article 102 du TFUE représentent 20 % du bilan de la Commission en matière de mise en œuvre des règles de concurrence. L'accent a été mis sur les pratiques d'éviction (84 %), qui ont pour effet d'exclure des concurrents ou de limiter les possibilités d'exercer une concurrence effective. La Commission s'est attaquée à des pratiques d'éviction telles que le refus de traiter, les rabais, les pratiques de vente liée ou groupée, les compressions de marges et les clauses d'exclusivité, ainsi qu'à d'autres pratiques moins conventionnelles, comme les paiements effectués dans le but de retarder ou d'annuler le lancement de produits d'un concurrent. Les affaires portant sur des abus d'exploitation (16 %), tels que l'application de prix excessifs, ont été traitées moins fréquemment. Pour les ANC aussi, la majorité des décisions prévues ont concerné des pratiques d'éviction abusives (65 %). Elles ont également traité une forte proportion d'affaires portant à la fois sur des pratiques d'éviction et des abus d'exploitation (22 %) et d'affaires portant uniquement sur des abus d'exploitation (15 %). Les pratiques d'éviction examinées par les ANC englobent tout l'éventail des abus classiques, ainsi que des pratiques moins conventionnelles telles que le dénigrement de produits de concurrents. Les affaires d'abus d'exploitation instruites par les ANC concernent notamment l'application de tarifs excessifs par des producteurs d'énergie dominants et des sociétés de gestion collective.

Secteurs ciblés

15. Une ventilation des activités de mise en œuvre de la Commission et des ANC par secteurs montre que si l'éventail de produits et de services couverts est large, on distingue toutefois nettement un certain nombre de secteurs essentiels.

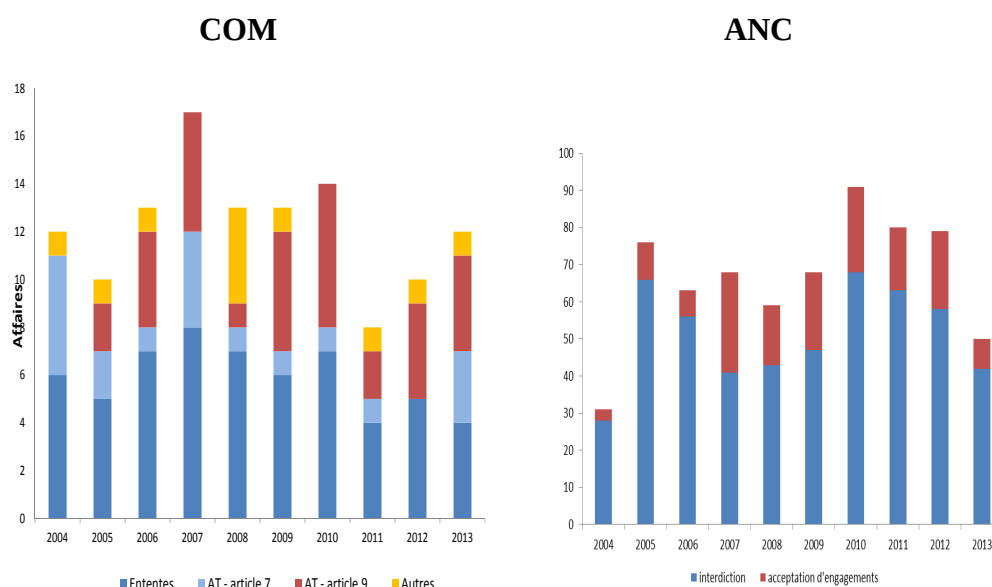


16. Le secteur ciblé par le plus grand nombre d'enquêtes de la Commission et des ANC est celui des industries de base et manufacturières (respectivement 42 et 92 décisions). Cela témoigne en grande partie de la priorité accordée à la lutte contre les ententes, dont la plupart ont été détectées dans ce secteur.
17. Tant la Commission que les ANC se sont concentrées sur les secteurs récemment libéralisés ou en voie de l'être, comme les télécommunications, les médias, l'énergie et les transports, qui se caractérisent souvent par une forte concentration du marché et/ou par la présence d'opérateurs dominants. Ainsi, l'énergie est le deuxième secteur ciblé par le plus grand nombre de décisions (18 pour la Commission et 80 pour les ANC).
18. Les ANC ont été particulièrement actives dans les secteurs des transports (69) et de l'alimentation (70). Les autres principaux domaines ciblés sont les médias (66), les télécommunications (48), les biens de consommation (42), les autres services (35) et les professions libérales (31). La Commission a été très active dans le secteur des technologies de l'information (12), qui est important pour la croissance de l'économie de l'UE et où un grand nombre d'acteurs exercent leurs activités à l'échelle mondiale. Les 50 décisions restantes de la Commission sont réparties entre 13 secteurs différents, ceux de l'alimentation et des commerces de détail étant les plus souvent concernés (8).

Procédures utilisées

19. Tant pour la Commission que pour les ANC, les décisions d'interdiction sont le moyen le plus important pour faire respecter les règles de concurrence de l'UE. Le recours de la Commission à ce type de décision a été facilité par l'introduction de la procédure de transaction dans les affaires d'entente. Ce type de procédure accélérée existe également dans un certain nombre d'États membres.
20. Le règlement n° 1/2003 a doté la Commission d'un ensemble renforcé d'instruments de mise en œuvre, notamment de la capacité d'adopter, en vertu de l'article 9, des décisions rendant contraignants et exécutoires les engagements offerts par les parties. Ce pouvoir a été étendu entre-temps à pratiquement toutes les ANC, de telle sorte que les décisions d'interdiction et les décisions d'acceptation d'engagements sont les principaux outils utilisés au sein du REC.
21. Les décisions d'acceptation d'engagements ont pour objet principal de préserver une concurrence effective en s'attaquant aux pratiques potentiellement anticoncurrentielles et de produire des résultats rapides sur le marché. Ces décisions permettent de résoudre plus rapidement les problèmes de concurrence de façon plus coopérative. Elles ont souvent été adoptées sur des marchés en évolution rapide et/ou sur des marchés en voie de libéralisation. Le moyen choisi par une autorité pour faire respecter les règles de concurrence dépend d'un certain nombre de facteurs. Une décision d'interdiction peut être adoptée si l'autorité de concurrence estime indispensable d'infliger des amendes pour sanctionner un comportement passé, si la seule action corrective possible consiste à faire cesser le comportement anticoncurrentiel ou s'il est nécessaire d'établir un précédent juridique clair. De même, le recours à une décision d'acceptation d'engagements dépendra de la question de savoir si les parties offrent des engagements effectifs, clairs et précis.

Décisions d'acceptation d'engagements et décisions d'interdiction



Coopération avec les juridictions nationales

22. Avec le règlement n° 1/2003, les juridictions nationales sont devenues un acteur important de l'application des règles de concurrence de l'UE. Le règlement prévoit plusieurs mécanismes encourageant une application cohérente des règles par les juridictions nationales. Son article 15 dispose que ces dernières peuvent solliciter l'avis de la Commission sur des questions touchant à l'application des règles de concurrence de l'UE. De 2004 à 2013, la Commission a rendu 26 avis. Elle peut également participer en tant qu'*amicus curiae* aux procédures engagées devant les juridictions nationales. La Commission a eu recours à cet outil à 13 reprises dans huit États membres. Le règlement prévoit un mécanisme permettant d'informer la Commission des jugements rendus par les juridictions nationales, mais son fonctionnement n'a pas été optimal⁵.
3. **AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE DES REGLES DE CONCURRENCE PAR LES ANC: QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET PROCEDURALES**
23. Le règlement n° 1/2003 a marqué une évolution majeure dans la façon dont le droit de la concurrence de l'UE est mis en œuvre. Les règles de concurrence de l'UE sont devenues dans une large mesure le «*droit du pays*» dans l'ensemble de l'UE. Les ANC sont devenues un pilier essentiel de l'application de ces règles. Les travaux réalisés dans le cadre du REC sont dès lors devenus de plus en plus importants pour garantir une mise en œuvre cohérente des règles et permettre aux parties prenantes de bénéficier de conditions de concurrence plus équitables.
24. Après dix années de collaboration, l'application des règles a atteint un haut niveau de convergence, mais des divergences subsistent. Ces dernières s'expliquent principalement par l'existence de disparités en ce qui concerne la position

⁵ La Commission n'a reçu que très peu de jugements de juridictions nationales en rapport avec l'application des règles de concurrence de l'UE.

institutionnelle des ANC et les procédures et sanctions nationales. Le règlement n° 1/2003 a laissé en grande partie ces questions ouvertes, sous réserve de l'application des principes d'effectivité et d'équivalence du droit de l'UE.

25. Afin d'améliorer la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE à l'avenir, il convient de renforcer la position institutionnelle des ANC tout en assurant une plus grande convergence des procédures et sanctions nationales s'appliquant aux infractions aux règles de l'UE concernant les pratiques anticoncurrentielles. Ces deux aspects sont essentiels pour parvenir à un véritable espace commun de mise en œuvre des règles de la concurrence dans l'Union européenne. La présente communication recense un certain nombre de domaines dans lesquels il convient d'accomplir des progrès supplémentaires à l'avenir.

Position institutionnelle des ANC

26. Le droit de l'Union offre une marge de manœuvre importante aux États membres pour l'élaboration de leurs régimes de concurrence. Bien que le droit de l'UE ne contienne pas d'exigences spécifiques en la matière, la position des ANC a évolué dans le sens d'une autonomie et d'une efficacité accrues. De nombreuses législations nationales comportent des mesures particulières de nature à garantir l'indépendance et l'impartialité des ANC. À titre d'exemple, les réformes récemment mises en œuvre à Chypre, en Irlande, en Grèce et au Portugal ont renforcé la position des ANC⁶. Des réformes ont été recommandées dans d'autres États membres pour renforcer la position institutionnelle et les ressources des ANC dans le cadre du semestre européen⁷. La Commission a assuré un suivi étroit des cas dans lesquels les ANC ont fusionné avec d'autres autorités de régulation. Cette fusion des compétences ne devrait pas conduire à un affaiblissement de la mise en œuvre des règles de concurrence, ni à une réduction des moyens affectés au contrôle du respect de la concurrence.
27. Afin de garantir une mise en œuvre effective des règles de concurrence de l'UE, les ANC devraient exercer leurs fonctions en toute indépendance et disposer de ressources suffisantes. Des difficultés subsistent à cet égard, notamment en ce qui concerne l'autonomie des ANC à l'égard de leurs autorités de tutelle respectives et les désignations et révocations des dirigeants ou décideurs des ANC. Des problèmes ont également été constatés pour ce qui est de l'affectation de ressources humaines et financières suffisantes. C'est ce qui ressort de la résolution des chefs des autorités du REC sur la nécessité constante de disposer d'organismes efficaces, qui a été adoptée alors que les ressources de plusieurs autorités étaient revues à la baisse⁸. La résolution insistait notamment sur la nécessité de se doter des infrastructures et de l'expertise appropriées.
28. En outre, les avancées obtenues à ce jour restent fragiles et peuvent être remises en cause à tout moment. Cette évolution contraste avec la situation dans certains domaines d'action concernés, tels que les télécommunications, l'énergie et le

⁶ Ces réformes ont été soutenues par les programmes d'ajustement économique.

⁷ Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Semestre européen 2014: recommandations par pays [COM(2014) 400 final].

⁸ Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>.

transport ferroviaire, où la législation de l'UE prévoit déjà un certain nombre d'exigences concernant l'indépendance et les ressources humaines et financières des autorités nationales de surveillance.

29. Il est nécessaire de veiller à ce que les ANC puissent effectuer leurs tâches de manière impartiale et indépendante. À cet effet, il convient de mettre en place des garanties minimales pour assurer l'indépendance des ANC et de leurs dirigeants ou membres exécutifs et doter celles-ci de ressources humaines et financières suffisantes. L'octroi d'un budget distinct et d'une autonomie budgétaire aux ANC, des procédures de désignation claires, transparentes et fondées sur le mérite pour les dirigeants ou membres exécutifs des ANC, des garanties permettant une révocation uniquement sur la base de motifs objectifs sans lien avec le processus décisionnel des ANC, et des règles en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilité applicables aux dirigeants ou membres exécutifs des ANC sont autant d'éléments importants à cet égard.

Convergence des procédures

30. Les procédures permettant aux ANC d'appliquer les règles de concurrence de l'UE sont régies en grande partie par le droit national, sous réserve du respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier des principes d'effectivité et d'équivalence. Autrement dit, les ANC appliquent les règles de concurrence de l'UE sur la base de procédures différentes.
31. De nombreux États membres ont pris l'initiative d'aligner à divers degrés leurs procédures sur les règles procédurales définies pour la Commission dans le règlement n° 1/2003. Les travaux multilatéraux réalisés dans le cadre du REC ont joué un rôle de catalyseur dans la promotion d'une convergence accrue. En guise de suivi au rapport de 2009, sept recommandations du REC sur les principaux pouvoirs de mise en œuvre ont été approuvées en 2013⁹. Ces recommandations se veulent un outil de promotion que les ANC peuvent utiliser pour tenter d'obtenir des décideurs politiques des moyens de mise en œuvre efficaces.
32. Actuellement, des différences persistent dans l'ensemble de l'UE. Si la plupart des ANC disposent désormais des mêmes principaux outils de travail que la Commission, certaines ne jouissent pas encore de compétences fondamentales, telles que le pouvoir de réaliser des inspections dans des locaux non commerciaux. Toutes les ANC ne sont pas dotées de pouvoirs explicites leur permettant de fixer leurs priorités en matière de mise en œuvre, c'est-à-dire de choisir les affaires à instruire. Il existe également des disparités concernant la portée des pouvoirs d'enquête. À titre d'exemple, certaines ANC jouissent bien d'un pouvoir d'inspection, mais elles ne peuvent pas apposer des scellés sur des locaux ni collecter efficacement des données numériques. De même, toutes les ANC ont le pouvoir d'adopter des décisions d'interdiction, mais certaines d'entre elles ne peuvent pas imposer de mesures correctives structurelles. Certaines ANC ne peuvent pas sanctionner de manière effective le non-respect d'une décision d'acceptation d'engagements, ni exercer réellement leurs pouvoirs d'inspection.

⁹

Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

33. Les recommandations du REC sont très utiles dans la pratique, mais lorsque des différences de procédure sont ancrées dans des traditions et régimes juridiques nationaux, il n'est pas toujours possible de garantir une convergence avec ces outils non contraignants. En outre, les avancées obtenues en matière de convergence peuvent être remises en cause à tout moment. Les divergences en matière de règles de procédure engendrent un coût et une incertitude juridiques pour les entreprises qui exercent des activités transnationales.
34. Il est nécessaire de veiller à ce que toutes les ANC disposent d'un ensemble de pouvoirs étendus et effectifs. Sont importants à cet égard les pouvoirs d'enquête de base, le droit des ANC de fixer leurs priorités en matière de mise en œuvre, les principaux pouvoirs décisionnels et les pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes requis pour faire respecter les mesures prises dans l'exercice des pouvoirs d'enquête et de décision.

Renforcer l'efficacité des sanctions

a. Amendes

35. Le droit de l'Union ne réglemente ni n'harmonise les sanctions prévues en cas d'infraction aux règles de l'UE relatives aux pratiques anticoncurrentielles. Il appartient aux États membres de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Quelles que soient les sanctions appliquées par une autorité, il est généralement admis que les règles relatives aux pratiques anticoncurrentielles ne pourront pas être mises en œuvre de manière effective s'il n'est pas possible d'infliger des amendes civiles ou administratives dissuasives aux entreprises.
36. L'importance accordée de façon constante à la nécessité d'infliger des amendes efficaces a permis d'atteindre un niveau élevé de convergence volontaire, de nombreuses ANC appliquant une même méthode de base pour la fixation du montant des amendes. On constate toutefois encore des divergences en ce qui concerne les principes sous-tendant le calcul des amendes, tels que la base de calcul du montant de base de l'amende et la méthode utilisée pour prendre en compte la gravité et la durée de l'infraction.
37. Plus en amont, des questions fondamentales ayant trait aux destinataires potentiels d'une amende et à la responsabilité en matière d'infractions, posent problème. Tout d'abord, dans un État membre, il est actuellement impossible d'infliger des amendes civiles/administratives dissuasives aux entreprises. Deuxièmement, la notion fondamentale d'«entreprise» utilisée pour le calcul de l'amende ne converge pas toujours avec la notion d'entreprise du droit de l'Union tel qu'interprétée par les juridictions de l'UE, ce qui peut avoir des conséquences au moment d'établir la responsabilité de l'entreprise mère et la succession économique. En outre, certaines ANC ne jouissent toujours pas du pouvoir d'infliger des amendes à des associations d'entreprises. Enfin, le plafond légal applicable au chiffre d'affaires de l'entreprise est interprété et appliqué de manière différente dans certains États membres. Des disparités comme celles décrites plus haut peuvent aboutir à des résultats très divergents en matière d'amendes et l'effet dissuasif souhaité n'est pas toujours obtenu.
38. Afin d'accroître la cohérence et l'efficacité de la mise en œuvre des règles de l'UE concernant les pratiques anticoncurrentielles dans l'ensemble de l'Union, il convient de faire en sorte que toutes les ANC disposent de pouvoirs effectifs leur permettant

d'infliger des amendes dissuasives aux entreprises et associations d'entreprises. Il importe à cet égard de faire le nécessaire pour que les ANC puissent infliger des amendes civiles ou administratives efficaces aux entreprises et associations d'entreprises en cas d'infraction aux règles de concurrence de l'UE; de veiller à la mise en place de règles de base pour la fixation des amendes qui prennent en compte la gravité et la durée des infractions; de prévoir un plafond légal uniforme pour les amendes; et de faire en sorte que des amendes puissent être infligées aux entreprises conformément à la jurisprudence constante des juridictions de l'UE, notamment en ce qui concerne la responsabilité de l'entreprise mère et la succession économique. Toutes les mesures prises à cette fin devraient établir un juste équilibre entre une plus grande convergence des règles de base pour la fixation des amendes et une marge de manœuvre appropriée pour les ANC lorsqu'elles infligent des amendes dans des affaires particulières.

b. Clémence

39. Le programme modèle du REC en matière de clémence (MLP)¹⁰ illustre bien la capacité du réseau à mettre au point des instruments d'intervention efficaces. Le MLP définit la manière de concevoir un programme de clémence au point. Cet outil a joué un rôle moteur majeur en encourageant pratiquement tous les États membres et/ou toutes les ANC à introduire et à développer leurs propres politiques en matière de clémence. Un alignement significatif sur le MLP a été constaté et des efforts ont été entrepris pour mettre en œuvre les ajustements apportés dans la version révisée de 2012 du MLP.
40. Un programme de clémence bien conçu est un outil essentiel pour encourager une mise en œuvre effective des règles face aux infractions les plus graves, notamment les ententes secrètes portant sur les prix et la répartition des marchés. Il n'y a toutefois aucune obligation au niveau de l'Union européenne de mettre en place un programme de clémence, et le niveau de convergence de référence peut toujours être remis en cause. Il faut veiller à pérenniser les avancées obtenues en matière de programmes de clémence.
- c. Interaction entre les programmes de clémence applicables aux entreprises et les sanctions à l'encontre de personnes
41. La majorité des États membres prévoient la possibilité d'infliger des sanctions à des personnes physiques, en plus des amendes infligées aux entreprises, en cas d'infraction au droit de la concurrence. Si ces systèmes ne prévoient pas de mesures de clémence pour les salariés des entreprises qui envisagent de présenter une demande de clémence, cela peut dissuader toute coopération avec les autorités dans l'ensemble de l'Union européenne. La menace que constituent les enquêtes et les sanctions à l'encontre de salariés peut décourager les entreprises susceptibles d'introduire une demande de franchir le pas.
42. Actuellement, seul un nombre limité d'autorités disposent de mécanismes suffisants pour protéger les salariés d'entreprises contre des sanctions individuelles s'ils coopèrent dans le cadre du programme de clémence applicable aux entreprises d'une

¹⁰

Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

ANC ou de la Commission. Il convient de s'intéresser aux possibilités de résoudre les problèmes posés par l'interaction entre les programmes de clémence applicables aux entreprises et les sanctions à l'égard de personnes qui existent au niveau des États membres.

4. CONCLUSION

43. Le règlement n° 1/2003 a transformé le paysage de la mise en œuvre du droit de la concurrence. Le contrôle du respect des règles de concurrence de l'UE s'est considérablement renforcé grâce aux avancées obtenues par la Commission, le REC et les ANC. La Commission affiche un solide bilan en la matière, eu égard aux enquêtes menées dans un grand nombre d'affaires et dans des secteurs clés de l'économie. Elle a également fourni des orientations aux parties prenantes, aux ANC et aux juridictions nationales. Une dynamique d'étroite coopération s'est manifestée au sein du REC, qui a favorisé l'application cohérente des règles de concurrence de l'UE sur l'ensemble du territoire de l'Union. Les ANC sont devenues un pilier essentiel de l'application des règles de concurrence de l'UE et ont largement soutenu leur mise en œuvre.
44. Tous ces éléments ont contribué à la mise en œuvre effective de ces règles au cours des dix dernières années. La concurrence a aidé à élargir le choix offert aux consommateurs en matière de produits et de services de meilleure qualité, à des prix plus compétitifs. Elle joue un rôle fondamental dans la création des conditions nécessaires pour renforcer la productivité et l'efficacité des entreprises européennes, ce qui est crucial pour permettre à l'économie de l'UE d'être plus compétitive et de s'engager sur la voie d'une croissance durable.
45. Il importe toutefois de mettre ces avancées à profit pour créer un véritable espace commun de mise en œuvre des règles de concurrence dans l'Union européenne.
46. À cette fin, il convient plus particulièrement:
- de mieux garantir l'indépendance des ANC dans l'exercice de leur mission et de les doter des ressources suffisantes;
 - de veiller à ce que les ANC disposent d'un ensemble de pouvoirs d'inspection et de décision; et
 - de veiller à ce que tous les États membres disposent de pouvoirs d'imposer des amendes effectives et proportionnées ainsi que de programmes de clémence bien conçus et d'envisager des mesures de nature à ne pas dissuader les entreprises d'introduire des demandes de clémence.

La Commission entend poursuivre sa réflexion afin de déterminer les initiatives appropriées pour atteindre au mieux ces objectifs.